

PARECER PRÉVIO 00084/2019-1 – PLENÁRIO

Processo: 05186/2017-1
Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito
Exercício: 2016
UG: PMS - Prefeitura Municipal de Serra
Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha
Responsável: AUDIFAX CHARLES PIMENTEL BARCELOS, LOURENCIA
RIANI
Procuradores: LUCIANA DE OLIVEIRA SACRAMENTO (OAB: 19260-ES),
CLAUDIA RODRIGUES NASCIMENTO (OAB: 9787-ES),
FELIPE OSORIO DOS SANTOS (OAB: 6381-ES)

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL - EXERCÍCIO DE
2016 – AFASTAR IRREGULARIDADES – MANTER
IRREGULARIDADES SEM O CONDÃO DE MACULAR
AS CONTAS – EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA
APROVAÇÃO COM RESSALVA – ENCAMINHAR AO
MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL DE CONTAS –
PROVIDÊNCIAS DO ARTIGO 131 DA RESOLUÇÃO TC
261/2013 – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.**

VOTO DO RELATOR

O EXMO. SR. CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO MARCO ANTONIO DA SILVA:

Tratam os presentes autos de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Serra, 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, de 27/9/2016 a 31/12/2016; assim como 15/8/2016 a 26/9/2016.

Os responsáveis foram regularmente citados para se manifestarem sobre os indicativos de irregularidades contidos no Relatório Técnico 005/2018-7, nos termos da Decisão SEGEX 28/2018-8, Termos de Citação 115/2018-3 e 116/2018-8, trazendo aos autos suas razões de defesa acompanhadas de documentação.

A área técnica, através do NCE - Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva – ITC 02296/2018-3, opinou pela manutenção dos indicativos de irregularidades constantes dos itens 4.1.2, 5.1, 6.1, 6.2, 7.4.2, 7.4.3, 7.4.4 e 10.1 do Relatório Técnico (2.2, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9 e 2.11 da Instrução Técnica conclusiva TC), sendo o item 2.11 da ITC passível de ressalva, e, conseqüentemente opinou pela **REJEIÇÃO** das Contas.

Sugeriu, por fim, o afastamento dos indicativos de irregularidades relativos aos itens 2.1, 2.3 e 2.10 da ITC (4.1.1, 4.2.1 e 9.1 – RT), com expedição de **DETERMINAÇÃO** quanto ao item 2.11 da referida ITC, no sentido de que o Poder Executivo adote medidas necessárias e suficientes 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.

O Ministério Público Especial de Contas, por seu Procurador, Dr. Luciano Vieira, nos termos do Parecer 02684/2018-1, em consonância com a área técnica, pugnou no mesmo sentido, colacionando doutrina e jurisprudência, acrescentando em seu opinamento, a necessidade de expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Poder Executivo Municipal para que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas em análise e o respectivo parecer prévio, na forma do artigo 48 da LRF.

Assim, conforme regular distribuição vieram os autos a este Magistrado de Contas para emissão de relatório e voto para efeito de deliberação do Colegiado, na forma do art. 29 do Regimento Interno, Resolução TC 261/2013.

É o sucinto relatório.

V O T O

Tendo sido apresentada a Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Serra, relativa ao exercício de 2016, em comento, necessário é sua análise para posterior deliberação em razão da documentação que lhe deu suporte.

1. DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS:

Da análise dos autos, verifico que a área técnica e o douto representante do *Parquet* de Contas opinaram pela manutenção dos indicativos de irregularidades constantes dos itens 4.1.2, 5.1, 6.1, 6.2, 7.4.2, 7.4.3, 7.4.4 e 10.1 do Relatório Técnico (2.2, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9 e 2.11 da ITC), sendo o item 2.11 da referida ITC passível de ressalva, e, conseqüentemente, opinou pela REJEIÇÃO das Contas.

Opinaram, por fim, pelo afastamento dos indicativos de irregularidades, relativas aos itens 2.1, 2.3 e 2.10 da ITC (4.1.1, 4.2.1 e 9.1 – RT), com expedição de **DETERMINAÇÃO** quanto ao item 2.11 da ITC, no sentido de que o Poder Executivo adote medidas necessárias e suficientes 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.

O douto representante do *Parquet* de Contas acrescentou, em seu opinamento, a necessidade de expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Poder Executivo Municipal para que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas em análise e o respectivo parecer prévio, na forma do artigo 48 da LRF, colacionando doutrina e jurisprudência.

Assim, transcreve-se o posicionamento da área técnica, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva – ITC 02296/2018-3, *litteris*:

[...]

5 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Foi examinada a Prestação de Contas Anual relativa à Prefeitura Municipal de Serra, exercício de 2016, formalizada de acordo com a Resolução TC 261/13 e alterações posteriores.

Quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, **opina-se no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas emita PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de Serra, recomendando a REJEIÇÃO da prestação de contas anual do Sr. Audifax Charles Pimentel Barcelos, Prefeito Municipal durante o exercício de 2016 (período: 01/01 a 14/08 e 27/09 a 31/12/2016), e da Sra. Lourêncina Riani, Prefeita Municipal durante o exercício de 2016 (período: 15/08 a 26/09/2016) na forma do art. 80, inciso III da**

Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção dos seguintes indicativos de irregularidades do RT 05/2018:

4.1.2 Abertura de crédito adicional utilizando fonte de recurso sem lastro financeiro; *Base Legal: artigo 167, V, da Constituição Federal de 1988 e artigo 43 da Lei Federal 4.320/1964*

4.3.1 Ocorrência de déficit orçamentário provocando desequilíbrio nas contas públicas; *artigo 9º da Lei Complementar 101/2000 e art. 47 da Lei 4320/64*

6.1 Ausência de controle das fontes de recursos evidenciadas no Demonstrativo do Superávit/Déficit financeiro encaminhadas no Anexo ao Balanço Patrimonial consolidado; *Base Legal: artigos 83, 84 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964*

6.2 Apuração de déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas; *Base Legal: artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea "a", da Lei Complementar nº 101/2000*

7.4.2 Contração de despesas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento; *Base Legal: artigo 42 da Lei Complementar 101/2000*

7.4.3 Realização de despesa orçamentária sem prévio empenho; *Base Legal: Art. 167, II, da Constituição da República, arts. 59 e 60 da Lei 4320/1964*

7.4.4 Omissão das informações contratuais no demonstrativo dos restos a pagar; *Base Legal: IN TCEES 34/2015*

10.1 Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a emissão do parecer do controle interno sobre a prestação de contas anual (Passível de ressalva). *Base legal: artigos 135, § 4º e 138, § 3º do RITCEES, art 5º da Res. TCEES 227/2011, IN TCEES 34/2015*

Opina-se, ainda, por determinar ao Poder Executivo que adote medidas administrativas necessárias e suficientes para viabilizar a emissão do parecer do controle interno sobre sua prestação de contas, nos termos da Res. 227/2011 e IN 43/2017. – g.n.

Por seu turno, o douto representante do *Parquet* de Contas, nos termos do seu Parecer, acompanhou a área técnica, acrescentando, em seu opinamento, a necessidade de expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Poder Executivo Municipal para que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas em análise e o respectivo parecer prévio, na forma do artigo 48 da LRF, colacionando doutrina e jurisprudência.

Assim, transcreve-se os termos do Parecer Ministerial 02684/2018-1, *verbis*:

[...]

Salienta-se que é bastante por si mesmo a fundamentação constante do ITC- 2296/2018-3 para a manutenção dos apontamentos de irregularidade acima descritos, acerca dos quais, embora sem esgotá-los, tecem-se apenas argumentos adicionais neste parecer, conforme seguem.

1. Verifica-se do item 4.1.2 do RT 0005/2018-7 que o Chefe do Executivo Municipal procedeu à abertura de créditos adicionais indicando fonte de recursos insuficientes.

Conforme evidenciado pela unidade técnica o gestor procedeu à abertura de créditos adicionais com base no excesso de arrecadação utilizando como uma das fontes os recursos Royalties do

Petróleo Estadual, contudo, constatou-se que essa fonte encerrou o exercício deficitária, assim como as fontes MDE, FUNDEB 40% e recursos próprios saúde.

Cabe enfatizar que para abertura dos créditos suplementares e especiais deve haver indicação da fonte de recursos disponíveis, sendo o excesso de arrecadação uma das fontes de recursos para abertura dos referidos créditos, conforme determina o artigo 43, §1º, inciso II, da Lei Federal n. 4.320/64, *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 [...]

§ 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.

Ademais, é dicção expressa do art. 167, inciso V, da Constituição Federal, a vedação à abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e **sem indicação dos recursos correspondentes**.

Salienta-se que o Tribunal Superior Eleitoral considera a abertura de crédito adicional sem recursos disponíveis irregularidade insanável, que configura **ato doloso de improbidade administrativa**, senão vejamos:

Inelegibilidade. Rejeição de contas. Irregularidades insanáveis.

Aplicam-se às eleições de 2010 as inelegibilidades introduzidas pela Lei Complementar nº 135/2010, porque não alteram o processo eleitoral, de acordo com o entendimento deste Tribunal na Consulta nº 1120-26. 2010.6.00.0000 (rel. Min. Hamilton Carvalhido).

As inelegibilidades da Lei Complementar nº 135/2010 incidem de imediato sobre todas as hipóteses nela contempladas, ainda que os respectivos fatos ou condenações sejam anteriores à sua entrada em vigor, pois as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, não havendo, portanto, que se falar em retroatividade da lei.

Constituem irregularidades insanáveis, que configuram ato doloso de improbidade administrativa, o descumprimento de limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal e a abertura de crédito sem recursos disponíveis.

Recurso ordinário provido (TSE, RO 399166, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Dj 16/11/2010).

ELEIÇÕES 2008. Agravo regimental no recurso especial. Registro de candidatura ao cargo de prefeito. Ex-prefeito. Parecer do TCE pela rejeição de contas acolhido pela Câmara de Vereadores. Suspensão da decisão transitada em julgado na via administrativa. Impossibilidade. Aplicação da recente jurisprudência do TSE (Acórdão nº 31.942, rel. designado Min. Carlos Ayres Britto, de 28.10.2008). **Contas rejeitadas devido à utilização de recursos inexistentes para abertura de créditos suplementares e à existência de deficit orçamentário.** Irregularidades insanáveis. Ausência de decisão suspensiva dos efeitos do decreto legislativo. Inelegibilidade do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90 caracterizada. Reexame (Súmula 279 do STF). Manutenção do acórdão do TRE. Registro indeferido. Decisão agravada. Fundamentos não infirmados. Precedentes. Recurso a que se nega provimento (TSE, RESPE 34025, Rel. Min. Joaquim Benedito Barbosa Gomes, Dj 17/12/2008).

Assim agindo, incorreu também o Chefe do Executivo no **crime de responsabilidade** descrito no art. 1º, V, do Decreto-Lei n. 201/67, praticando a conduta ilícita tipificada descrita como *“ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes”*.

Na mesma esteira têm se pronunciado os Tribunais de Contas, destacando-se, *v.g.*, o Parecer Prévio **Contrário à Aprovação das contas** do ex-prefeito do município de Delfinópolis (P.C.A. N. 843.137), correspondentes ao exercício de 2010, pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas

Gerais, em virtude da constatação de diversas irregularidades, dentre as quais consta abertura de crédito sem recursos disponíveis:

Com fundamento nas disposições do inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102/08 c/c o inciso III do art. 240 da Resolução TC 12/08 (RITCEMG), proponho a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas anuais prestadas pelo Sr. José Geraldo Franco Martins, Prefeito do Município de Delfinópolis, no exercício financeiro de 2010, **em decorrência da abertura de créditos sem recursos disponíveis no montante de R\$9.147.722,62**, dos quais foram executados pelo menos R\$4.636.262,18, por violação ao princípio da legalidade, nomeadamente ao disposto no art. 43 da Lei Federal 4.320/64, e ao princípio da moralidade administrativa.

Em suma, trata-se de **infração grave** que atenta contra as normas legais e constitucionais de direito financeiro.

2. Lado outro, restou apurado a ocorrência de Déficit Financeiro e Orçamentário (**itens 6.2 e 4.3.1 do RT 0005/2018-7[1]**), demonstrando o descuido e arrojo da administração municipal quanto à necessidade de adoção de uma política fiscal capaz de assegurar o equilíbrio das contas públicas, consoante preceitua a lei de responsabilidade fiscal.

Denota-se, na espécie, déficit orçamentário na ordem de **R\$ 10.298.213,19**, bem como déficit financeiro nas seguintes 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**, confirmando o total descontrole do município com suas contas.

A Primeira Câmara desse Tribunal de Contas, no julgamento da Prestação de Contas Anual da Prefeitura de Governador Lindenberg, referente ao exercício 2012, proferiu o Parecer Prévio **TC079/2015**, recomendando ao Legislativo Municipal a **rejeição das contas apresentadas**, por vislumbrar, tal como no caso analisado, grave violação à norma, *verbis*:

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.

Cabe asseverar que uma das máculas ora apuradas (**Déficit Financeiro**) configurou motivo, também, para a rejeição das contas relativas ao exercício de 2011 da FAFIA, nos termos do Acórdão TC1083/2014, Relator, Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, cuja ementa é a seguinte:

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. DÉFICIT FINANCEIRO APURADO NO BALANÇO PATRIMONIAL. REGISTRO DE RESTOS A PAGAR PRESCRITOS, NO PASSIVO FINANCEIRO. AUSÊNCIA DE REPASSE DO IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE À PREFEITURA.

AUSÊNCIA DE MOVIMENTAÇÃO E ACÚMULO DE SALDO NAS CONTAS DA DÍVIDA FLUTUANTE E DOS CRÉDITOS A RECEBER. NÃO RECOLHIMENTO DE OBRIGAÇÕES PATRONAIS. NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES AO INSS, RETIDAS DOS SERVIDORES. IRREGULAR. MULTA. DETERMINAÇÕES.

Ademais, foram igualmente julgadas irregulares as contas do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de São Mateus, relativas ao exercício de 2012, exclusivamente pela ocorrência de déficit financeiro:

ACÓRDÃO TC-1567/2015 - PLENÁRIO

PROCESSO - TC-4350/2013

JURISDICIONADO - SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE SÃO MATEUS

ASSUNTO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

RESPONSÁVEL - LUIZ CARLOS SOSSAI

EMENTA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL - EXERCÍCIO DE 2012 – 1) CONTAS IRREGULARES – MULTA – 2) RECOMENDAÇÃO – 3) INSTAURAR TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – 4) ARQUIVAR.

[...] ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-4350/2013, ACORDAM os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia vinte de outubro de dois mil e quinze, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, que encampou o voto-vista do Senhor Conselheiro convocado João Luiz Cotta Lovatti:

1. Julgar Irregulares as contas do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de São Mateus, no exercício

2012, sob a responsabilidade do Sr. Luiz Carlos Sossai, Diretor Geral, tendo em vista os fatos narrados no item 2.1.1 da ITC 570/2015, aplicando-lhe multa individual no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), atualizáveis na forma do art. 138 c/c art. 135, §3º, ambos da LC 621/2012, dosada na forma do artigo 96, incisos I e II, da Lei Complementar Estadual 32/93 e art. 166, da Resolução TC 182/2002, inciso I, por se tratar de pretensão punitiva e ser esta a legislação vigente à época dos fatos, em virtude da manutenção da seguinte irregularidade:

2.1.1 Ocorrência de déficit financeiro, sugerindo o desequilíbrio das contas públicas (Item 3.3.3 do RTC nº 113/2014) Inobservância ao disposto no artigo 48, alínea “b”, 75, 76, 77 e 105, da Lei Federal nº. 4.320/1964; artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº. 101/2000.

2. RECOMENDAR ao atual gestor que tome as ações necessárias para realizar a cobrança das “Contas a Receber” de forma a efetivar o direito do SAAE São Mateus e evitar a inviabilidade financeira da autarquia, bem como, registre as variações patrimoniais qualitativas na Demonstração das Variações Patrimoniais, conforme Portaria STN nº 437/2012:

3. DETERMINAR ao Prefeito de São Mateus, Sr. Amadeu Boroto, com fulcro no art. 9º, XL c/c art.152, ambos do Regimento Interno, que instaure Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos e a identificação dos responsáveis pela aprovação e permissão de comercialização de lotes no Loteamento Ayrton Senna, e a quantificação do dano ao erário referente a obras e serviços realizados e/ou a realizar pelo poder público, necessárias para permitir condições de habitação de seres humanos naquele local, observando para tanto as normas expressas na Instrução Normativa IN nº 32/2014, encaminhando-lhe cópia destes autos a partir das folhas 377.

4. Arquivar os presentes autos após o trânsito em julgado.

3. Lado outro, no que se refere **ao item 7.4.2 do RT 0005/2018-7**[4], denota-se que o gestor não possuía disponibilidades financeiras para arcar com as obrigações de despesas contraídas em final de mandato tanto no que se refere aos recursos vinculados quanto aos não vinculados.

Ressalta-se que a justificativa do gestor de que os restos a pagar foram cancelados no exercício seguinte (2017) em nada abona a irregularidade do exercício de 2016, como bem advertiu a unidade técnica que o reconhecimento das despesas orçamentárias pertence ao exercício em que empenhadas:

ANÁLISE TÉCNICA: 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.

Assinala-se que a norma do art. 42 da LC n. 101/2000 visa garantir a integridade das finanças públicas, de modo a evitar que o gestor contraia despesas que não poderão ser pagas no seu mandato, ou deixe obrigações, sem disponibilidade de caixa, para serem quitadas pela próxima administração.

Portanto, deve o gestor quitar despesas empenhadas e liquidadas entre maio e dezembro ou, ao menos, reservar dinheiro para que assim o faça o sucessor.

Lembra-se que a contratação de despesas sem lastro de caixa, transferindo-se mais dívida ao próximo mandatário, enseja a irregularidade das contas, conforme já decidido por essa Corte de Contas:

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

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

Por fim, assevera que o Tribunal Superior Eleitoral tem firme jurisprudência no sentido de que o descumprimento a Lei de Responsabilidade Fiscal importa irregularidade insanável, *verbis*:

ELEIÇÕES 2012. CANDIDATO A PREFEITO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL

ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO. INELEGIBILIDADE DO ART. 1º,

INCISO I, ALÍNEA g, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. MATÉRIAS NÃO PREQUESTIONADAS. NÃO INCIDÊNCIA NA CAUSA DE INELEGIBILIDADE. REEXAME DE PROVAS. **DESCUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**. DESPROVIMENTO DO RECURSO.

1. Não decididas pelo TRE as supostas ausências de capacidade postulatória do impugnante e de manifestação da Câmara de Vereadores sobre o novo pronunciamento do Tribunal de Contas; ausente o prequestionamento. Incidência das Súmulas nos 282 e 356/STF.

2. Matérias de ordem pública também exigem o necessário debate pelo Tribunal de origem. Precedentes do TSE e do STF.

3. A inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990 não é imposta na decisão da Câmara de Vereadores que desaprova contas, mas pode ser efeito secundário dessa decisão administrativa, verificável no momento em que o cidadão se apresentar candidato em determinada eleição.

4. Nem toda desaprovação de contas enseja a causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990, somente as que preenchem os requisitos cumulativos constantes dessa norma, assim enumerados: i) decisão do órgão competente; ii) decisão irrecorrível no âmbito administrativo; iii) desaprovação devido à irregularidade insanável; iv) irregularidade que configure ato doloso de improbidade administrativa; v) prazo de oito anos contados da decisão não exaurido; vi) decisão não suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.

5. Na linha da jurisprudência deste Tribunal, para fins de incidência da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990, exige-se o dolo genérico, relativo ao descumprimento dos princípios e normas que vinculam a atuação do administrador público (EDAgR-RESpe nº 267-43/MG, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 9.5.2013).

6. O Tribunal Regional Eleitoral, analisando o conjunto probatório dos autos, concluiu pela existência dos requisitos da causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990. Inviável o reenquadramento jurídico dos fatos no caso concreto.

7. O TSE tem entendido que o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal configura vício insanável e ato doloso de improbidade administrativa. Precedentes.

8. Agravo regimental desprovido. (RESPE n. 16522, Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, DJE08/09/2014).

ELEIÇÕES 2012. INELEGIBILIDADE. VEREADOR. REJEIÇÃO DE CONTAS. PRESIDENTE DE

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

1. A suposta ofensa aos princípios da ampla defesa, do contraditório, da presunção de inocência e da razoabilidade não foi analisada pelo Tribunal a quo, o que atrai a incidência das Súmulas 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal.

2. As circunstâncias fáticas relacionadas com a questão de direito devolvida com o recurso especial estão devidamente fixada no aresto regional, daí por que não há falar em reexame de fatos e provas.

3. Constitui irregularidade insanável a rejeição das contas, pelo Tribunal de Contas competente, com base no descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo esse vício apto a atrair a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/90. Precedentes.

4. A ausência de aposição de nota de improbidade administrativa pelo TCM e de não interposição de ação civil pública pelo Ministério Público contra o Agravante bem como o fato de ter sido paga a multa imposta pelo apontadas. Precedentes.

5. Agravo regimental desprovido. (AgR-RESpe nº 105-97.2012.6.06.0060/CE, Rel. Min. Laurita Vaz, 28/02/2013).

Com tal proceder, incorreu também o agente no **crime de assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura** (art. 359-C do Código Penal).

Esclarece Cezar Roberto Bitencourt quanto a esse crime Contra as Finanças Públicas que:

O presente dispositivo pretende tutelar especificamente a regularidade da administração das finanças públicas, visando impedir a velha prática de nossos administradores públicos, que eram acostumados a contrair grandes dívidas, especialmente em final de mandato. Deixavam, dessa forma, todos encargos para serem honrados por seus sucessores, agravando seriamente a administração das finanças públicas, com graves prejuízos a toda coletividade. **Em termos bem esquemáticos, objetiva-se tutelar as finanças públicas, bem como a correta gestão do dinheiro público, além de assegurar a moralidade e a probidade administrativa.**

A par de algumas condutas do gestor estarem tipificadas em lei como ilícitos penais, encontram elas, também, subsunção ao art. 11, “caput” e inciso I, da Lei n. 8.429/1992), restando, caracterizada, pois, **prática de ato de improbidade administrativa** que atenta contra os princípios da administração pública, violando, expressamente os deveres de honestidade, legalidade e lealdade às instituições.

Em suma, a prestação de contas está maculada pela prática de graves infrações à norma constitucional e à Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo esse Tribunal de Contas, inexoravelmente, **emitir parecer prévio pela sua rejeição**, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/12.

Posto isso, pugna o Ministério Público de Contas:

1 - seja emitido PARECER PRÉVIO recomendando-se ao Legislativo Municipal a REJEIÇÃO das contas do Executivo Municipal da Serra 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 do Estado do Espírito Santo; e

2 - sejam, ainda, nos termos do art. 87, inciso VI, da LC n. 621/2012, expedidas as seguintes determinações e recomendação ao Chefe do Executivo Municipal:

2.1 - aquelas propostas pelo Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia às fls. 45 da ITC, e

2.2 - que o Poder Executivo Municipal para 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 LC n. 101/00. – g.n.

Assim, cumpre a este Relator o enfrentamento de mérito dos indicativos de irregularidades cuja manutenção foi sugerida pela área técnica, à luz da documentação constante dos autos, das razões de defesa, bem como da legislação aplicável, a saber:

2. DO MÉRITO:

Com relação aos indicativos de irregularidades cujo afastamento foi sugerido pela área técnica, entendo que a análise promovida se mostra adequada, razão pela qual a **acompanho e afasto os pretensos itens de irregularidades, quais sejam: 2.1, 2.3 e 2.10 da ITC (4.1.1, 4.2.1 e 9.1 – RT)**, adotando como razões de decidir a motivação externada.

Quanto aos itens em que remanesce divergência, passa-se a analisa-los:

2.1. ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL UTILIZANDO FONTE DE RECURSO SEM LASTRO FINANCEIRO (item 2.2 – ITC e 4.1.2 – RT):

Base Normativa: artigo 167, inciso V, da Constituição Federal; e artigo 43, da Lei 4.320/1964.

De acordo com o relato técnico, apurou-se no Demonstrativo de Créditos Adicionais – DENCAD que foram abertos créditos adicionais suplementares e especiais, com base na Lei Municipal 4464/2015, no total de R\$ 281.315.857,00, **sendo que deste total, o valor de R\$ 13.205.000,00 teve como fonte de recurso o *superávit* financeiro do exercício anterior, e o valor de R\$ 8.800.000,00 teve como fonte o excesso de arrecadação.**

Ocorre que o *superávit* financeiro, do exercício anterior, foi da ordem de R\$ 262.146.874,19, que corresponde a R\$ 254.763.893,65 do RPPS (*superávit* previdenciário), e, o valor de R\$ 7.382.980,50 que corresponde ao município, resultando, portanto, **em abertura de crédito adicional sem disponibilidade de fonte de recurso, no montante de R\$ 5.822.019,50.**

Por seu turno, a arrecadação apurada de receitas orçamentárias no exercício, foi de cerca de cento e noventa milhões de reais, abaixo do montante previsto na Lei Orçamentária Anual – LOA, estando os créditos adicionais abertos com excesso de arrecadação descobertos de fonte de recurso disponível.

Os responsáveis alegaram, em síntese, que **os créditos adicionais foram abertos na forma da autorização legal, e que, com relação ao valor de R\$ 13.205.000,00, foi utilizado o *superávit* financeiro de 2015, na fonte de recurso COSIP, no valor de R\$ 11.850.000,00, e, na fonte *Royalties* de Petróleo Estadual, no valor de R\$ 1.355.000,00.**

No tocante ao valor de **R\$ 8.800.000,00**, foi utilizado o **excesso de arrecadação na fonte COSIP**, conforme se verifica do balancete da receita.

A subscritora da Instrução Técnica Conclusiva - ITC sugeriu a manutenção da irregularidade, contra argumentando, em síntese, que **verificou dos demonstrativos contábeis, que a fonte de recursos COSIP foi superavitária, no valor de**

11.856.842,10, em 2015, e, a fonte *Royalties* de Petróleo Estadual foi superavitária, em R\$ 1.355.168,56, no exercício de 2015.

Com relação aos créditos adicionais abertos com excesso de arrecadação na fonte COSIP, no valor de R\$ 8.800.000,00, verificou-se do balancete da receita **a existência e excesso de arrecadação, no valor de R\$ 8.839.988,58, especificamente na fonte COSIP.**

Assim, concluiu que, considerando a especificidade de possibilidade de uso dos recursos das referidas fontes de recurso, acolhe-se parcialmente as justificativas apresentadas, **exceto quanto ao uso dos *Royalties* de Petróleo Estadual que encerrou o exercício de 2016 deficitária, no valor de (R\$ 999.153,34), demonstrando não haver fonte disponível.**

Arguiu, por fim, o fato de que as fontes relacionadas à educação e à saúde terem encerrado o exercício deficitárias, não tendo sido todas as despesas reconhecidas no exercício, sendo lançadas, no exercício de 2017, despesas de exercícios anteriores no montante aproximado de 50 milhões.

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.**

2.2. OCORRÊNCIA DE DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO PROVOCANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS (item 2.4 – ITC e 5.1 – RT):

Base normativa: artigo 9º da Lei Complementar 101/2000.

Conforme o relato técnico, **verificou-se das prestações de contas mensais de 2017 que, até o mês de novembro, foram reconhecidas despesas de exercícios anteriores, no montante de R\$ 54.267.444,69, sendo o valor de R\$ 928.913,88 referente a pessoal e encargos sociais, o valor de R\$ 44.566.018,84, referente a outras despesas correntes, e o valor de R\$ 8.772.511,97 referente a investimentos.**

Verificou-se, ainda, que o resultado orçamentário do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, em 2016, foi de R\$ 28.487.828,74, o que indica que as demais unidades gestoras do Poder Executivo apresentaram, na verdade, *déficit* orçamentário de R\$ 10.298.213,19 (R\$ 18.189.615,56 – R\$ 28.487.828,75).

Quanto ao *superávit* financeiro do exercício anterior (R\$ 262.146.874,19), verificou-se que deste montante, o valor de R\$ 254.763.893,65 foi do RPPS.

Assim, verifica-se que as demais unidades gestoras do Município alcançaram um *superávit* financeiro, em 2015, no valor de R\$ 7.382.980,54, **saldo este insuficiente para cobrir o *déficit* orçamentário, no valor de R\$ 10.298.213,19, isto sem levar em conta as despesas de exercícios anteriores lançadas até novembro de 2017.**

Os responsáveis esclareceram, em síntese, quanto ao *déficit* no valor de R\$ 10.298.213,19, que foram inscritos em restos a pagar não processados, no exercício de 2016, no montante de R\$ 28.196.406,41, **que estavam em análise para a devida anulação, não havendo tempo hábil para anulação antes da entrega da prestação de contas a este Tribunal de Contas.**

Informou, no entanto, que, daquele montante, foram anulados, em 2017, o total de R\$ 11.940.877,05, referente a saldos de empenhos feitos por estimativa, obras não realizadas, materiais de consumo não entregues no exercício de 2016 (em análise), sendo certo que este valor não representava obrigação válida contra a Administração.

Encaminhou a relação dos restos a pagar não processados inscritos, em 2016, e cancelados, em 2017, **demonstrando que, com os cancelamentos feitos, comprova-se que aquele montante de despesa empenhada, em verdade, não**

pertenceu ao exercício de 2016, podendo-se apurar *superávit* financeiro, no valor de R\$ 1.642.663,86.

Sustentou, ainda, que, se por um lado, aquelas despesas devessem ser canceladas, em 2016, e, por questão de prazo indisponível para tal, somente foram canceladas, em 2017, por outro lado, **é necessário reconhecer que tal inconformidade não resultou em desequilíbrio das contas públicas, vez que não tiveram qualquer efeito financeiro.**

A subscritora da Instrução Técnica Conclusiva sugeriu a manutenção da irregularidade contra argumentando em síntese, o seguinte:

- O artigo 65, da Lei 4.320.1964, estabelece que pertence ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas, normativo repetido no subitem 4.4.1 do MCASP;
- A defesa alega, em seu favor, o cancelamento de restos a pagar não processados de 11 milhões, em 2017, porém, não justifica o reconhecimento de despesas de exercícios anteriores de 54 milhões no mesmo exercício, devendo ser mantida a irregularidade.

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\$ 1.1.6.875.830,65, 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;

- 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;

- 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.

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.**

Quando remanescem irregularidades formais, no julgamento de contas, o Egrégio Tribunal de Contas da União – TCU assim já se posicionou, *verbis*:

GRUPO II – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 019.971/2007-3 (processo eletrônico).

Natureza: Tomada de Contas, exercício 2006.

Unidade: Universidade Federal de Campina Grande/PB.

Responsáveis: Alexandre José de Almeida Gama, Evaldo Dantas Nóbrega, Fernando de Oliveira Pereira, Joaquim Cavalcante de Alencar, José Marcos Gonçalves Viana, José Roberto de Sousa, Michel François Fossy, Thompson Fernandes Mariz e outros arrolados às páginas 6-40 da peça 1.

Advogados constituídos nos autos: não há.

Sumário: TOMADA DE CONTAS. UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE/PB. EXERCÍCIO DE 2006. IRREGULARIDADES PARCIALMENTE ELIDIDAS APÓS A APRESENTAÇÃO DE RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. IMPROPRIEDADES REMANESCENTES QUE NÃO JUSTIFICAM A IRREGULARIDADE DAS CONTAS. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. DETERMINAÇÕES. - g.n

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.**

2.3. AUSÊNCIA DE CONTROLE DAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIADAS NO DEMONSTRATIVO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO ENCAMINHADAS NO ANEXO AO BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO (item 2.5 – ITC e 6.1 – RT):

Base normativa: artigos 83, 84 e 89 da Lei 4.320/1964.

De acordo com o relato técnico, foi apurado *déficit* financeiro (diferença entre ativo e passivo financeiro) nas fontes de recursos vinculados à educação (FUNDEB 40%, FNDE, MDE, demais recursos vinculados), saúde recursos próprios, *Royalties* de Petróleo, além de outros recursos de aplicação vinculada.

Ressaltou que, **de acordo com o artigo 8º da LRF, os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso, sendo que os valores demonstrados divergem dos apurados na análise técnica deste Tribunal de Contas.**

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, representando 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-se curso de formação para 56 alunos, componentes 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, e, ainda, 120 armas de fogo, com munições, dentre outros, tudo com recursos próprios.

Informaram, também, 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 oram 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.**

A subscritora da ITC sugeriu a manutenção da irregularidade, contra argumentando, em síntese, que os Decretos 8257 e 8487/2016 que cuidaram do encerramento do exercício, **autorizaram à contabilidade a cancelar os saldos de todos os empenhos não liquidados, desejando, no entanto, a defesa, que se considere os cancelamentos feitos, em 2017, nos resultados de 2016, o que não é possível.**

Concluiu que a ausência de controle das fontes de recursos durante o exercício de 2016, além de contribuir para o desequilíbrio das contas públicas do Município, comprometeu a confiabilidade do demonstrativo, vez que os seus valores não estão corretos.

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.**

2.4. APURAÇÃO DE DÉFICIT FINANCEIRO EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS (item 2.6 – ITC e 6.2 - RT):

Base normativa: artigo 1º, § 1º, c/c o artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar 101/2000.

De acordo com o relato técnico, foi apurado *déficit* financeiro (diferença entre ativo e passivo financeiro) nas fontes de recursos vinculados à educação (FUNDEB 40%, FNDE, MDE, demais recursos vinculados), saúde recursos próprios, *Royalties* de Petróleo, além de outros recursos de aplicação vinculada.

Ressaltou que, **de acordo com o artigo 8º da LRF, os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso, e que os valores demonstrados divergem dos apurados na análise técnica deste Tribunal de Contas.**

Relatou-se, ainda, que do *superávit* financeiro evidenciado nos demonstrativos contábeis (de 2015), no valor de R\$ 299.374.540,04, o valor de R\$ 283.303.501,58 pertence ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, e, o valor de R\$ 16.071.038,46 pertence às demais unidades gestoras do Município, havendo cancelamento, no exercício, de restos a pagar, no montante de R\$ 16.069.344,49, o que favoreceu o resultado financeiro.

Por outro lado, verificou-se que foram reconhecidas, em 2017, despesas de exercícios anteriores, no montante de R\$ 54.267.444,69, até o mês de novembro, sendo o valor de R\$ 928.913,88 referente a pessoal e encargos sociais, o valor de R\$ 44.566.018,84 referente a outras despesas correntes, e o valor de R\$ 8.772.511,97 referente a investimentos.

Os responsáveis alegaram, em síntese, que **os restos a pagar cancelados, em 2016, no montante relatado se referem a saldos de empenhos de despesas não realizadas, como saldos de contratos, materiais de consumo não entregues, de empenhos feitos por estimativa para pagamento de energia elétrica, água e telefone, referentes aos exercícios de 2010 a 2015.**

Com relação ao reconhecimento de despesas de exercícios anteriores, no montante de R\$ 54.267.444,69, no exercício de 2017, esclareceram que se trata de

despesas que se sobressaem pela sua essencialidade, a emergência e o princípio da continuidade do serviço público, sendo evidenciado o seguinte:

- o Valor de R\$ 928.913,88 referente a pessoal, trata de ressarcimento a servidores cedidos, acerca dos quais não se tinha conhecimento do montante a ser devolvido, em razão de atraso no trâmite processual por parte dos órgãos de origem;
- O valor de R\$ 44.566.018,88 referente a outras despesas correntes, trata de saldos de faturas de energia elétrica e fornecimento de água, em que a despesa estimada no exercício anterior foi insuficiente, serviços de limpeza urbana e serviços de saúde que são essenciais para a municipalidade;
- O valor de R\$ 8.772.512,97 referente a investimentos, trata de reajuste de medições de obras que são apuradas após o encerramento do exercício.

A subscritora da Instrução Técnica Conclusiva - ITC, invocando o artigo 37 da Lei 4.320/1964 (não indicado como violado, no caso), sugeriu a manutenção da irregularidade, contra argumentando, em síntese, que não ficou justificado, afinal, **como o relevante valor de R\$ 44.566.018,84, correspondente a 4% da despesa empenhada no exercício, foi insuficientemente estimado, não sendo, ainda, justificado, quanto às fontes de recursos, quais suportaram tais despesas de exercícios anteriores.**

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 a 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.**

2.5. CONTRAÇÃO DE DESPESAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DE MANDATO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA PAGAMENTO (item 2.7 – ITC e 7.4.2 - RT):

Base normativa: artigos 42 da Lei Complementar 101/2000 - LRF.

Conforme o relato técnico, o Poder Executivo Municipal contraiu obrigações de despesa no período vedado (nos dois últimos quadrimestres do mandato), com insuficiência de recursos financeiros para pagamento nas seguintes fontes, conforme demonstrado:

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

Destinação dos Recursos	Disponibilidade de caixa bruta	Obrigações financeiras		Dispon. Líquida 30/04	Dispon. Líquida 31/12
		Até 31/04	A partir de 01/05		
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	1.515.308,55	716.438,70	2.964.221,34	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 – Progr. 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 em 30/04	Dispon. Líquida Em 31/12
		Até 31/04	A partir de 01/05		
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	2.247.792,94	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 – Progr. 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

A subscritora da Instrução Técnica Conclusiva - ITC demonstrou, ainda, a disponibilidade de caixa considerando o cancelamento de restos a pagar ocorridos no exercício de 2017, o que deixo de transcrever, devido à não pertinência da demonstração, haja vista que **a vedação do artigo 42 da LRF se refere à contração de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato, sendo que na determinação da disponibilidade de caixa são considerados os compromissos até o final do exercício, restando claro que os cancelamentos, em 2017, foram efetuados em outra gestão.**

Os responsáveis alegaram em síntese, o seguinte:

- Conforme demonstrado nos itens anteriores, a Administração verificou a existência de passivos não realizados que contribuíram para o *déficit* financeiro, no exercício de 2016, e, após concluída a análise devida, foram cancelados restos a pagar de diversas fontes, totalizando o valor de R\$ 32.551.952,02, em 2017, conforme documentação anexa e demonstrativo seguinte;
- Assim, dos novos cálculos, considerando as despesas canceladas, em 2017, resultou um *déficit* total de menos de R\$ 4.144.451,95, que é reflexo dos fatos acima explicitados, tendo havido necessidade de se manter os serviços essenciais do Município, ressaltando que se trata de valor muito inferior ao apurado pela área técnica.

A subscritora da Instrução Técnica Conclusiva - ITC, invocando o artigo 35 da Lei 4.320/64, sugeriu a manutenção da irregularidade, contra argumentando, em síntese, que, a despeito dos cancelamentos de despesas de 2016, no exercício e 2017,

pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas, não sendo possível considerar os referidos cancelamentos de restos a pagar.

Ressaltou que, ainda que se pudesse considerar os restos a pagar cancelados, em 2017, **o demonstrativo apresentado pela defesa apresentou disponibilidade de caixa negativa nas mesmas fontes de recurso apontadas na análise técnica.**

Ressalte-se, ainda, quanto a este item, que o art. 42 da Lei Complementar 101/2000 estabelece que **é vedado ao titular do poder ou órgão, nos dois últimos 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.**

Sobre o assunto, cabe ressaltar que este Conselheiro em Substituição, **quando da análise do Processo TC 4003/2013, suscitou questionamento acerca do prejuízo à segurança jurídica, ao exercício do contraditório e da ampla defesa, de maneira que, em havendo impossibilidade material da análise do item, deve ser considerada prejudicada a análise e considerar o item regular com ressalva.**

Naquela oportunidade, inclusive, este Conselheiro em Substituição ressaltou que **ao mudar o critério de metodologia para fins de verificação do art. 42, da LRF, resultou em uma aplicação retroativa de metodologia muito mais criteriosa e rigorosa da que a área técnica vinha adotando em exercícios anteriores, de forma a violar flagrantemente os princípios constitucionais da segurança jurídica, bem como pelo exercício do princípio do contraditório e da ampla defesa.**

A respeito do tema, segurança jurídica, leciona a Prof.^a Maria Sylvia Zanella di Pietro, *verbis*:

Na realidade, **o princípio da proteção à confiança leva em conta a boa-fé do cidadão, que acredita e espera que os atos praticados pelo poder público sejam lícitos e, nessa qualidade, serão mantidos e respeitados pela própria Administração** e por terceiros. – g.n.

In casu, 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.

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.

2.6. REALIZAÇÃO DE DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEM PRÉVIO EMPENHO (item 2.8 – ITC e 7.4.3 – RT):

Base normativa: artigo 167, inciso II, da Constituição Federal; e artigos 59 e 60, da Lei 4.320/1964.

Segundo o relato técnico, verificou-se nos balancetes, de 2017, até o mês de novembro, o reconhecimento de despesas de exercícios anteriores, no montante de R\$

54.267.444,69, que representa 4,98% das despesas empenhadas, em 2016, e que a despesas empenhadas à conta de exercícios anteriores, no total de R\$ 32.408.956,43, nos meses de janeiro a abril de 2017, antes da remessa das presentes contas a este Tribunal, em 28/4/2017, **sendo que o cômputo dessas despesas, na aferição da disponibilidade de caixa líquida, evidenciada no anexo 5 do RGF, foi determinante, refletindo na apuração do artigo 42 da LRF.**

Os responsáveis apresentaram os mesmos argumentos expendidos no item 2.4 desta decisão, alegando, em síntese, que os restos a pagar, cancelados em 2016, no montante relatado se referem a saldos de empenhos de despesas não realizadas, como saldos de contratos, materiais de consumo não entregues, de empenhos feitos por estimativa para pagamento de energia elétrica, água e telefone, referentes aos exercícios de 2010 a 2015.

Com relação ao reconhecimento de despesas de exercícios anteriores, no montante de R\$ 54.267.444,69, no exercício de 2017, esclareceram que se trata de despesas que se sobressaem pela sua essencialidade, a emergência e o princípio da continuidade do serviço público, sendo evidenciado o seguinte:

- O valor de R\$ 928.913,88 referente a pessoal, trata de ressarcimento a servidores cedidos, acerca dos quais não se tinha conhecimento do montante a ser devolvido, em razão de atraso no trâmite processual por parte dos órgãos de origem;
- O valor de R\$ 44.566.018,88, referente a outras despesas correntes, trata de saldos de faturas de energia elétrica e fornecimento de água, em que a despesa estimada, no exercício anterior, foi insuficiente, serviços de limpeza urbana e serviços de saúde que são essenciais para a municipalidade;
- O valor de R\$ 8.772.512,97, referente a investimentos, trata de reajuste de medições de obras que são apuradas, após o encerramento do exercício.

A subscritora da Instrução Técnica Conclusiva - ITC, invocando o artigo 37 da Lei 4.320/1964 e o MCSP (não indicados como violados, no caso), sugeriu a manutenção da irregularidade com base nas demonstrações contábeis de 2017, contra argumentando, em síntese, que **os responsáveis não trouxeram a relação das**

despesas pagas a esse título, não sendo, ainda, justificado, quanto às fontes de recursos, quais suportaram tais despesas de exercícios anteriores.

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.

2.7. OMISSÃO DAS INFORMAÇÕES CONTRATUAIS NO DEMONSTRATIVO DE RESTOS A PAGAR (item 2.9 – ITC e 7.4.4 – RT):

Base normativa: IN/TCEES 34/2015.

De acordo com o relato técnico, o encaminhamento obrigatório do demonstrativo de restos a pagar – DEMRAP está previsto nos anexos I e II da IN/TC 34/2015, formato XML, exigindo no anexo II diversas informações, especialmente quanto ao número e data de assinatura dos contratos/congêneres.

Aduziu que o DEMRAP fora encaminhado incompleto, ou seja, **sem informações sobre os contratos assinados, em 2016, o que também ocorreu nas prestações de contas bimestrais, encontrando-se no sítio eletrônico do Município diversas publicações de aditivos contratuais e contratos/congêneres, assinados entre 1º de maio e 31 de dezembro de 2016, como demonstrado no “APÊNDICE G” do relatório técnico.**

Os responsáveis alegaram, em síntese, que as informações de contratos firmados pelo Município são oriundas do sistema ContratosWeb e seu registro no sistema contábil é realizado pela integração quando da emissão do empenho, evitando o retrabalho e possíveis inconsistências nos dados desses sistemas.

Sustentaram, também, que, visando sanar a deficiência verificada, em 2016, foi editado o Decreto 1269/2017 (em anexo), contudo, **considerando o volume de**

contratos e suas diversas informações, os procedimentos determinados não foram concluídos, o que se prevê para o final de 2018, não havendo, ante as medidas já adotadas, fundamento para a manutenção da irregularidade.

A subscritora da Instrução Técnica Conclusiva - ITC sugeriu a manutenção da irregularidade, contra argumentando, em síntese, que **verificou da documentação anexada, a comprovação das alegações de defesa, entretanto, quanto ao exercício em análise, último ano de mandato do Prefeito, não foi atendido o prescrito no regulamento vigente, devendo a irregularidade ser mantida.**

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.**

2.8. AUSÊNCIA DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS QUE VIABILIZASSEM A EMISSÃO DO PARECER DO CONTROLE INTERNO SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL (item 2.11 – ITC e 10.1 – RT):

Base normativa: artigos 135, § 4º, e 138, § 3º, da Resolução TC 261/2013; artigo 5º da Resolução TC 227/2011; e INTCEES 34/2015.

De acordo com o relato técnico, ao analisar o Relatório e Parecer Conclusivo do Controle Interno encaminhado junto às contas, verificou-se emissão de opinião parcial, em razão da incompletude dos documentos disponibilizados para a Controladoria Geral do Município, que informou ter recebido a PCA/2016, em 19/4/2017, da SEFA/DC, ainda de forma incompleta, **o que impediu a realização de análise mais profunda sobre as contas, considerando, no entanto, adequados os itens constantes do relatório.**

Os gestores alegaram, em síntese, que foram tomadas todas as medidas administrativas para que fossem as contas encaminhadas à Controladoria Geral,

conforme o Decreto 8257/2016 (anexo), que estabeleceu as normas de encerramento do exercício, inclusive o prazo para envio das peças contábeis à CGM, que foi 10/3/2017.

A subscritora da Instrução Técnica Conclusiva - ITC sugeriu a manutenção da irregularidade, porém, passível de ressalva e expedição de DETERMINAÇÃO, contra argumentando, em síntese, que **realmente houve a adoção de medidas administrativas, porém, estas não foram suficientes.**

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.**

3. DO DISPOSITIVO:

Ante o exposto, acompanhando parcialmente o posicionamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de **Parecer Prévio** que submeto à sua consideração.

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. **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 – ITC e 4.1.2, 7.4.2, 7.4.3 e 10.1 – RT), pelas razões antes expendidas;
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 – ITC e 5.1, 6.1, 6.2 e 7.4.4 – RT), porém, **sem o condão de macular as contas**, pelas razões antes expendidas;

3. **EMITIR PARECER PRÉVIO**, dirigido à Câmara Municipal de Serra, recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas do Município, relativas 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; além 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;**

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

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;

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

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

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.

MARCO ANTONIO DA SILVA

Conselheiro em Substituição

Relator

VOTO VISTA

O EXMO. SENHOR CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

1. RELATÓRIO

Solicitei vista deste processo, da Relatoria do Conselheiro substituto Marco Antônio da Silva, que trata da Prestação de Contas Anual do Município da Serra, exercício de 2016.

O Relatório Técnico 5/2018 apontou indicativos de irregularidades constantes da **Instrução Técnica Inicial ITI 11/2018**, de decorreu a **citação** dos responsáveis (Decisão Segex 28/2018), que então apresentaram **justificativas tempestivas** e estas foram analisadas pelo Núcleo de Contabilidade e Economia, por meio da Instrução Técnica Conclusiva **ITC 2296/2018**, cujas conclusões foram no sentido da **rejeição** da prestação de contas em razão da manutenção das seguintes irregularidades (adotando a numeração do RTC 5/2018):

4.1.2 Abertura de crédito adicional utilizando fonte de recurso sem lastro financeiro; *Base Legal: artigo 167, V, da Constituição Federal de 1988 e artigo 43 da Lei Federal 4.320/1964*

4.3.1 Ocorrência de déficit orçamentário provocando desequilíbrio nas contas públicas; *artigo 9º da Lei Complementar 101/2000 e art. 47 da Lei 4320/64*

6.1 Ausência de controle das fontes de recursos evidenciadas no Demonstrativo do Superávit/Déficit financeiro encaminhadas no Anexo ao Balanço Patrimonial consolidado; *Base Legal: artigos 83, 84 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964*

6.2 Apuração de déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas; *Base Legal: artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea "a", da Lei Complementar nº 101/2000*

7.4.2 Contração de despesas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento; *Base Legal: artigo 42 da Lei Complementar 101/2000*

7.4.3 Realização de despesa orçamentária sem prévio empenho; *Base Legal: Art. 167, II, da Constituição da República, arts. 59 e 60 da Lei 4320/1964*

7.4.4 Omissão das informações contratuais no demonstrativo dos restos a pagar; *Base Legal: IN TCEES 34/2015*

10.1 Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a emissão do parecer do controle interno sobre a prestação de contas anual (Passível de ressalva). *Base legal: artigos 135, § 4º e 138, § 3º do RITCEES, art 5º da Res. TCEES 227/2011, IN TCEES 34/2015*

O Ministério Público de Contas, por meio do **Parecer 2684/2018**, acompanha o opinamento técnico pela rejeição das contas e pela expedição de determinações.

Em seguida o Relator substituto, proferiu voto divergindo da área técnica e do Ministério Público de Contas, no sentido de se emitir **parecer prévio pela aprovação com ressalvas** das contas.

Por pedido de vista vieram os autos a este Gabinete.

É o Relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Passo assim à análise comparada dos itens de irregularidade discutidos neste processo, considerando a argumentação técnica, as razões do Conselheiro Relator e expondo, item a item, as minhas razões de voto.

Destaco, de início, que acompanho o opínamento técnico contido na ITC 2296/2018 quanto ao afastamento das irregularidades relativas aos itens 4.1.1, 4.2.1 e 9.1 com base nas razões expostas naquela análise técnica, que deixo de repetir por economia processual; e centro minha argumentação na matéria em que há conflito entre a área técnica, o Ministério Público e o voto do Conselheiro Relator.

2.1 Abertura de crédito adicional utilizando fonte de recurso sem lastro financeiro (Item 4.1.2 RT 5/2018)

Base Normativa: artigo 167, V, da Constituição Federal de 1988 e artigo 43 da Lei Federal 4.320/1964.

O Relatório Técnico RT 5/2018 apontou o fato de terem sido abertos créditos adicionais - suplementares e especiais - com base na lei municipal 4.464/2015 totalizando **R\$ 281.315.857,00** (duzentos e oitenta e um milhões trezentos e quinze mil e oitocentos e cinquenta e sete reais), sendo que deste total, **R\$ 13.205.000,00** (treze milhões e duzentos e cinco mil reais) tiveram como fonte de recurso o superávit financeiro do exercício anterior e **R\$ 8.800.000,0** (oito milhões e oitocentos mil reais) tiveram como fonte de recurso o excesso de arrecadação.

Ocorre, no entanto, que do superávit financeiro de 2015 (R\$ 262.146.874,19), o valor de R\$ 254.763.893,65 corresponde ao resultado superavitário do Instituto de Previdência dos Servidores do município, que só podem ser utilizados em casos específicos determinados pela legislação, de modo que só restaram **R\$ 7.382.980,54**

valor este inferior ao montante de créditos adicionais abertos com base nesta fonte de recursos (**R\$ 13.205.000,00**).

Por seu turno, a arrecadação das receitas orçamentárias no exercício financeiro de 2016 foi cerca de **cento e noventa milhões de reais** abaixo do previsto na LOA.

Assim, verifica-se que as fontes de recurso “superávit financeiro” e “excesso de arrecadação”, utilizadas para a abertura de créditos adicionais, não possuíam lastro financeiro suficiente.

Os agentes responsáveis apresentaram justificativas que foram analisadas na ITC 2296/2018, conforme se transcreve:

ANÁLISE TÉCNICA: A defesa alega que foram abertos, com autorização legal, créditos adicionais de R\$ 13.205.000,00 lastreado na fonte de recursos de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial de 2015, sendo o valor de R\$ 11.850.000,00 para a fonte de recursos COSIP e R\$ 1.355.000,00 para a fonte de recursos Royalties do Petróleo Estadual.

Alegou ainda que a fonte R\$ 8.800.000,00 proveniente do excesso de arrecadação refere-se a fonte de recursos COSIP, conforme demonstrado no Balancete da Receita conforme cópias em anexo.

Verificou-se do balanço patrimonial, quadro de detalhamento do resultado financeiro por fonte de recursos, que a fonte COSIP era superavitária, em 2015, no valor de 11.856.842,10 e encerrou o exercício de 2016 superavitária em R\$ 844.605,91. A fonte royalties de petróleo estadual em 2015 apresentava superávit de R\$ 1.355.168,56 e encerrou o exercício deficitária em R\$ -999.153,34.

Foram consultados o demonstrativo de créditos adicionais e o balancete da execução da despesa para verificação do alegado.

1) Em relação ao valor de R\$ 1.355.000,00 de créditos adicionais localizou-se no DEMCAD, abertura de créditos adicionais para as rubricas:

[...]

Ou seja, os recursos foram aplicados nos projetos 2070 e 2069 (Implantar/Intensificar áreas verdes e intensificar limpeza pública).

No balanço da execução orçamentária, foi localizado o uso da fonte 1.604 (royalties de petróleo estadual), no valor de R\$ 1.000.000,00, rubrica 339039 (outros serviços de terceiros pessoa jurídica).

[...]

Já a suplementação ocorrida na rubrica 339034 (Outras despesas de pessoal terceirizados), foi de R\$ 355.000,00, mas foi demonstrado um valor de R\$ 785.000,00, sendo o restante pertinente à anulação da rubrica 449051 (obras e instalações), fonte recursos próprios:

2) Quanto à abertura de créditos adicionais tendo como fonte superávit financeiro de R\$ 11.850.000,00 e excesso de arrecadação de R\$ 8.800.000,00 para a fonte de recursos COSIP (1.602), localizou-se no DEMCAD, a abertura de créditos adicionais para as rubricas:

[...]

Em consulta ao balancete da despesa orçamentária, localizou-se suplementação de R\$ 15.367.000,00 na rubrica 449051 (obras e instalações), tendo como fonte de recursos a COSIP (1.602) e R\$ 4.828.000,00 na rubrica 339039 (outros serviços de terceiros pessoa jurídica), totalizando R\$ 20.195.000,00, estando consideradas no cálculo as anulações.

[...]

Verificou-se da relação de créditos adicionais que a anulação de R\$ 810.000,00, constante no primeiro dos quadros anteriores, foi para suplementar a rubrica 449092 (despesas de exercícios anteriores) no mesmo projeto, qual seja, expandir e modernizar a rede de iluminação pública.

Já a anulação de R\$ 7.472.000,00 do segundo quadro anterior foi para suplementar dotações do projeto 2068, expandir e modernizar a rede de iluminação pública.

Quanto ao valor de R\$ 8.800.000,00 (oito milhões e oitocentos mil reais) em créditos adicionais suplementares abertos na Secretaria de Serviços – Intensif. Moder. Manutenção de Sistema de Iluminação Pública com a fonte excesso de arrecadação proveniente de recursos do COSIP, verifica-se a existência de excesso de arrecadação

de R\$ 8.839.988,58 especificamente na fonte COSIP (imagem abaixo), apesar do déficit de arrecadação constatado no total da receita.

[...]

Considerando a especificidade de possibilidades de uso dos recursos das fontes objeto do presente apontamento, somos por acolher parcialmente as justificativas apresentadas, exceto quanto ao uso dos royalties de petróleo estadual, uma vez que esta fonte encerrou o exercício deficitária (R\$ -999.153,34), demonstrando não haver fonte, e que as fontes relacionadas à saúde e à educação também encerraram o exercício deficitárias: MDE (R\$ -4.344.972,98); FUNDEB 40% (R\$ -333.061,36); Recursos próprios Saúde (R\$ -6.823.308,12). Registre-se que a fonte do FUNDEB 40% iniciou o exercício deficitária em R\$ -840.497,66.

Junte-se a isso o fato de não terem sido reconhecidas no exercício todas as despesas, tendo sido lançadas em 2017, em despesas de exercícios anteriores, o montante aproximado de 50 milhões de reais, conforme se verifica dos apontamentos seguintes desta instrução técnica.

Diante do exposto, fica **mantido** este indicativo de irregularidade.

O Conselheiro Relator, em seu voto, afirma o seguinte:

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, **divirjo** parcialmente do entendimento técnico e 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.

Razões deste voto vista:

Observo que cada um dos pontos alegados na defesa foram devidamente analisados e refutados na ITC 2296/2018, com base nos demonstrativos que evidenciaram a

ocorrência de déficit financeiro quanto ao uso dos royalties de petróleo estadual, que encerrou o exercício deficitária (R\$ -999.153,34), demonstrando não haver fonte, e que as fontes relacionadas à saúde e à educação também encerraram o exercício deficitárias: MDE (R\$ -4.344.972,98); FUNDEB 40% (R\$ -333.061,36); Recursos próprios Saúde (R\$ -6.823.308,12).

A ITC ainda registra que a fonte do FUNDEB 40% iniciou o exercício deficitária em R\$ - 840.497,66 e que não foram reconhecidas no exercício todas as despesas, tendo sido lançadas em 2017, em despesas de exercícios anteriores, o montante aproximado de 50 milhões de reais.

Vale destacar aqui a manifestação do **Ministério Público de Contas** neste processo, que por meio do **Parecer 2684/2018**, trouxe valiosa contribuição ao debate, como se transcreve:

1. Verifica-se do item 4.1.2 do RT 0005/2018-7 que o Chefe do Executivo Municipal procedeu à abertura de créditos adicionais indicando fonte de recursos insuficientes.

Conforme evidenciado pela unidade técnica o gestor procedeu à abertura de créditos adicionais com base no excesso de arrecadação utilizando como uma das fontes os recursos Royalties do Petróleo Estadual, contudo, constatou-se que essa fonte encerrou o exercício deficitária, assim como as fontes MDE, FUNDEB 40% e recursos próprios saúde.

Cabe enfatizar que para abertura dos créditos suplementares e especiais deve haver indicação da fonte de recursos disponíveis, sendo o excesso de arrecadação uma das fontes de recursos para abertura dos referidos créditos, conforme determina o artigo 43, §1º, inciso II, da Lei Federal n. 4.320/64, *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 [...]

§ 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.

Ademais, é dicção expressa do art. 167, inciso V, da Constituição Federal, a vedação à abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e **sem indicação dos recursos correspondentes**.

Salienta-se que o **Tribunal Superior Eleitoral** considera a abertura de crédito adicional sem recursos disponíveis irregularidade insanável, que configura **ato doloso de improbidade administrativa**, senão vejamos:

Inelegibilidade. Rejeição de contas. Irregularidades insanáveis.

Aplicam-se às eleições de 2010 as inelegibilidades introduzidas pela Lei Complementar nº 135/2010, porque não alteram o processo eleitoral, de acordo com o entendimento deste Tribunal na Consulta nº 1120-26. 2010.6.00.0000 (rel. Min. Hamilton Carvalho).

As inelegibilidades da Lei Complementar nº 135/2010 incidem de imediato sobre todas as hipóteses nela contempladas, ainda que os respectivos fatos ou condenações sejam anteriores à sua entrada em vigor, pois as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, não havendo, portanto, que se falar em retroatividade da lei.

Constituem irregularidades insanáveis, que configuram ato doloso de improbidade administrativa, o descumprimento de limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal e a abertura de crédito sem recursos disponíveis.

Recurso ordinário provido (TSE, RO 399166, Rel. Min. Hamilton Carvalho, Dj 16/11/2010).

ELEIÇÕES 2008. Agravo regimental no recurso especial. Registro de candidatura ao cargo de prefeito. Ex-prefeito. Parecer do TCE pela rejeição de contas acolhido pela Câmara de Vereadores. Suspensão da decisão transitada em julgado na via administrativa. Impossibilidade. Aplicação da recente jurisprudência do TSE (Acórdão nº 31.942, rel. designado Min. Carlos Ayres Britto, de 28.10.2008).

Contas rejeitadas devido à utilização de recursos inexistentes para abertura de créditos suplementares e à existência de déficit orçamentário.

Irregularidades insanáveis. Ausência de decisão suspensiva dos efeitos do decreto legislativo. Inelegibilidade do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90 caracterizada. Reexame (Súmula 279 do STF). Manutenção do acórdão do TRE. Registro indeferido. Decisão agravada. Fundamentos não infirmados. Precedentes. Recurso a que se nega provimento (TSE, RESPE 34025, Rel. Min. Joaquim Benedito Barbosa Gomes, Dj 17/12/2008).

Assim agindo, incorreu também o Chefe do Executivo no **crime de responsabilidade** descrito no art. 1º, V, do Decreto-Lei n. 201/67, praticando a conduta ilícita tipificada descrita como “ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes”.

Na mesma esteira têm se pronunciado os Tribunais de Contas, destacando-se, v.g., o Parecer Prévio Contrário à Aprovação das contas do ex-prefeito do município de Delfinópolis (P.C.A. N. 843.137), correspondentes ao exercício de 2010, pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em virtude da constatação de diversas irregularidades, dentre as quais consta abertura de crédito sem recursos disponíveis:

Com fundamento nas disposições do inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102/08 c/c o inciso III do art. 240 da Resolução TC 12/08 (RITCEMG), proponho a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas anuais prestadas pelo Sr. José Geraldo Franco Martins, Prefeito do Município de Delfinópolis, no exercício financeiro de 2010, **em decorrência da abertura de créditos sem recursos disponíveis no montante de R\$9.147.722,62**, dos quais foram executados pelo menos R\$4.636.262,18, por violação ao princípio da legalidade, nomeadamente ao disposto no art. 43 da Lei Federal 4.320/64, e ao princípio da moralidade administrativa.

Em suma, trata-se de **infração grave** que atenta contra as normas legais e constitucionais de direito financeiro.

Ressalto que a contabilidade não comporta interpretações flexíveis; trata, isso sim, de dados e informações com exatidão matemática e uma vez configurado um déficit, não há discussão cabível eis que os parâmetros são fixados em leis e atos normativos técnicos.

Configurado o déficit orçamentário, que se destaque, constitui crime de responsabilidade, não há espaço para outras considerações, de modo que mantenho a irregularidade, com suas consequências legais.

2.2 Ocorrência de déficit orçamentário provocando desequilíbrio nas contas públicas (Item 5.1 RT 5/2018)

Base Legal: artigo 9º da Lei Complementar 101/2000.

Conforme relatado pelo RT 5/2018, até o mês de **novembro de 2017** foi reconhecido em **despesas de exercícios anteriores** o montante de **R\$ 54.267.444,69** dos quais:

- **R\$ 928.913,88** eram referentes a despesas com “Pessoal e Encargos Sociais”,
- **R\$ 44.566.018,84** referiam-se a “Outras Despesas Correntes” e
- **R\$ 8.772.511,97** eram referentes a “Investimentos”.

O resultado orçamentário do RPPS em 2016 foi superavitário em **R\$ 28.487.828,75**, o que faz com que as demais unidades gestoras integrantes do Poder Executivo apresentem, na verdade, déficit orçamentário de **R\$ 10.298.213,19**.

O superávit financeiro do exercício anterior foi de **R\$ 262.146.874,19**, cuja parcela do RPPS correspondeu a **R\$ 254.763.893,65**.

Assim, verifica-se que as demais unidades gestoras do município atingiriam um superávit financeiro de R\$ 7.382.980,54, saldo este insuficiente para acobertar o déficit de **R\$ 10.298.213,19**, ainda assim sem levar em conta as despesas de exercícios anteriores lançadas até novembro de 2017 no montante de **R\$ 54.267.444,69**.

A Instrução Técnica Conclusiva 2296/2018 analisa os argumentos de defesa dos responsáveis, de onde se transcreve:

[...]

Ressalta-se que no setor público, o regime orçamentário reconhece 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”**.

O Relacionamento do Regime Orçamentário com o Regime Contábil é abordado no subitem 4.4.1. do MCASP, abaixo transcrito:

[...]

Quanto à alegação de que o montante de R\$ 11.940.877,05 tenha sido justificadamente cancelado pelos Decretos nº 8257/2016 e 8487/2016, de sorte que não representaram

real déficit nas contas públicas, posto tratar-se de obrigações inexistentes, observa-se às pags. 176-178 da Peça Complementar 8031/2018-4, cópia do Decreto nº 8257/2016 30/09/2016 atualizado pelo Decreto nº 8487/2016 - Estabelece normas relativas ao encerramento do exercício financeiro de 2016 e dá outras providências, que não há no mesmo cancelamento de empenhos, mas sim, orientações quanto a eles, no encerramento do exercício, conforme abaixo transcrito:

[...]

Se a defesa argumenta a seu favor a existência de cancelamento de restos a pagar não processados de 11 milhões em 2017, por outro lado, não justifica o não reconhecimento no exercício do montante de R\$ 54.267.444,69 de despesa orçamentária, nas fontes de recursos Demais Vinculadas (R\$ 3.728.927,25), Recursos Próprios (R\$ 29.477.367,79), Educação Outros Recursos (R\$ 7.385.963,28), Saúde Recursos Próprios (R\$ 7.656.320,24), RPPS (R\$ 127.281,26) e Saúde Recursos SUS (R\$5.891.584,87).

Desta forma, diante de todo o exposto, considera-se **mantido** este indicativo de irregularidade.

O Conselheiro Relator formulou seu voto nos seguintes termos:

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.

Posto isto, **acompanho parcialmente** o entendimento técnico e ministerial, e **mantenho** o presente indicativo de irregularidade, porém, **sem o condão de macular as contas**.

Razões deste voto de vista:

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. Cujos 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” (§ 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:

3- 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:

3.1 - 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.

3.2 - **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.

3.3 - 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.

4- 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.

2.3 Ausência de controle das fontes de recursos evidenciadas no Demonstrativo do Superávit/Déficit financeiro encaminhadas no Anexo ao Balanço Patrimonial consolidado (Item 6.1 RT 5/2018)

Base Legal: artigos 83, 84 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964.

O Relatório Técnico 5/2018 verificou déficit financeiro nas diversas fontes de recursos conforme tabela abaixo, resultantes do confronto entre ativo e passivo financeiros,

tendo registrado a obrigatoriedade legal - parágrafo único, do art. 8º, da Lei Complementar 101/2000 – de utilização exclusiva de recursos vinculados à sua finalidade específica e o fato de esses saldos divergem do apurado por este Tribunal.

Fonte de Recursos	Resultado Financeiro (R\$)
FUNDEB (40%)	-333.061,36
RECURSOS DO FNDE	-730.129,02
MDE	-4.344.972,98
DEMAIS RECURSOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	-2.066.480,10
SAÚDE RECURSOS PRÓPRIOS	-6.823.308,12
ROYALTIES DO PETRÓLEO	-999.153,34
OUTROS RECURSOS DE APLICAÇÃO VINCULADA	-16.503.599,00

A Instrução Técnica Conclusiva ITC 2296/2018 analisou as **alegações de defesa dos responsáveis** nos termos abaixo transcritos:

A defesa alega que o resultado financeiro deficitário das fontes elencadas foi gerado em exercícios anteriores, e que a administração já conseguiu melhorar a situação negativa em algumas fontes, mas ainda não conseguiu reverter todo o cenário de déficit, sem perder a qualidade dos serviços ofertados à municipalidade. Informou ainda que a existência de passivos não realizados contribuíram para o déficit financeiro apresentado, mas após análise concluídas no exercício de 2017 foram realizados cancelamentos dos restos a pagar no montante de R\$ 17.602.978,18, que resultou na apuração um superávit financeiro de R\$ 9.363.845,28 a ser considerado no exercício 2016.

Não obstante as alegações da defesa, este apontamento se refere às inconsistências no resultado financeiro evidenciado no anexo ao Balanço Patrimonial. Por exemplo, a fonte de recursos SUS foi evidenciada no anexo ao balanço patrimonial com déficit financeiro de R\$ -2.638.076,54. Considerando-se a despesa não lançada em 2016, mas em 2017 na rubrica despesa de exercícios anteriores, o déficit na verdade é de R\$ -8.529.661,41.

Conforme já esclarecido no item 2.4 desta instrução, no setor público, o regime orçamentário reconhece 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**”, e ainda, conforme o Decreto nº 8257/2016 30/09/2016 atualizado pelo Decreto nº 8487/2016 - Estabelece

normas relativas ao encerramento do exercício financeiro de 2016 e dá outras providências, os saldos de todos os empenhos não liquidados poderiam ter sido cancelados pelo Departamento de Contabilidade, desde que obedecidos trâmites estabelecidos no referido decreto. Não obstante, a defesa alega considerar cancelamentos efetuados no exercício seguinte (2017), o que não é possível.

Uma das características qualitativas que se requer da informação contábil, é a representação fidedigna¹, pois para ser útil como informação contábil, ela deve representar fidedignamente os fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar, e é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material.

A ausência de controle das fontes de recursos durante o exercício financeiro de 2016 além de contribuir para o desequilíbrio das finanças públicas do Município de Serra, comprometeu a confiabilidade do demonstrativo, tendo em vista que seus valores não estão corretos. Ressalte-se que o resultado financeiro auferido, quando superavitário, é fonte de abertura de créditos adicionais em exercícios posteriores.

Desta forma, considera-se **mantido** este indicativo de irregularidade.

O Conselheiro Relator formula proposição de voto semelhante à do item anterior:

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, e muito menos à sua apuração em fontes distintas como é o caso, tratando apenas das funções da contabilidade de:

- 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 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.

¹ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 7ª Edição, Parte: I, p. 25.

Assim sendo, e considerando a inaplicabilidade dos dispositivos legais mencionados ao caso, bem como o disposto no artigo 5º incisos II e XXXIX da Constituição Federal e as 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, entendo que não há como apenar os gestores pelo fato analisado.

Posto isto, **acompanho parcialmente** o entendimento técnico e ministerial e **mantendo** a irregularidade, porém **sem o condão de macular as contas**.

Razões deste voto de vista:

Entendo desnecessário discutir o mérito da presente irregularidade, eis que perfeitamente caracterizada pelo relatório técnico e confirmada pela análise da ITC 2296/2018.

Os dispositivos legais apontados como base legal, ao contrário do que afirma o Relator são perfeitamente aplicáveis ao caso em tela, por se referirem à obrigação dos órgãos de contabilidade de evidenciar perante os órgãos de controle a real situação de todos que arrecadem receitas e efetuem despesas públicas, bem como os fatos ligados à Administração financeira e orçamentária, o que não foi cumprido pela Administração Municipal da Serra, cujos dados, apurados por este Tribunal, divergem dos relatórios e informações transmitidos a este órgão.

Argumentos como “demonstram esforços na aplicação dos recursos objeto de análise em investimentos e cumprimento de metas legalmente estabelecidas” ou mesmo “o município aplicou percentuais superiores aos exigidos constitucionalmente na educação e na saúde” em nada modificam a situação constatada, de déficit e descontrole das fontes de recursos.

Finalmente, repetindo o item anterior, a fórmula proposta pelo Relator é, a meu ver, 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.

2.4 Apuração de déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas (Item 6.2 RT 5-2018)

Base Legal: artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/2000.

De acordo com o Relatório Técnico 5/2018:

- do superávit financeiro de **R\$299.374.540,04, R\$283.303.501,58** é pertinente ao Instituto de Previdência, ou seja, no âmbito das demais UG do Poder Executivo, o resultado financeiro reconhecido nos demonstrativos contábeis é de R\$ 16.071.038,46.
- houve o cancelamento de **R\$ 16.069.344,49** em restos a pagar, o que favoreceu o resultado financeiro.
- foram reconhecidas em despesas de exercícios anteriores em 2017 o montante de **R\$ 54.267.444,69** até novembro de 2017, sendo:

- **R\$ 928.913,88** em Pessoal e Encargos Sociais,
- **R\$ 44.566.018,84** em Outras Despesas Correntes e
- **R\$ 8.772.511,97** em Investimentos.
- Com base no Balanço Patrimonial verificou-se déficit financeiro reconhecido contabilmente no exercício, nas diversas fontes especificadas a seguir, resultado do confronto entre ativo e passivo financeiros, sendo que a fonte recursos ordinários não possui resultado positivo suficiente para a cobertura:

Fonte de Recursos	Resultado Financeiro (R\$)
FUNDEB (40%)	-333.061,36
RECURSOS DO FNDE	-730.129,02
MDE	-4.344.972,98
DEMAIS RECURSOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	-2.066.480,10
SAÚDE RECURSOS PRÓPRIOS	-6.823.308,12
ROYALTIES DO PETRÓLEO	-999.153,34
OUTROS RECURSOS DE APLICAÇÃO VINCULADA	-16.503.599,00

A Instrução Técnica Conclusiva 2296/2018, analisando as justificativas dos agentes responsáveis, assim se manifestou:

A defesa esclareceu a composição dos restos a pagar cancelados no exercício 2016, bem como a inexistência dos mesmos atestada mediante trabalho executado ao longo do exercício.

Quanto às despesas de exercícios anteriores reconhecidas, esclareceu da seguinte forma:

- R\$ 928.913,88 - Pessoal e Encargos, refere-se a ressarcimento de servidores cedidos, acerca dos quais não se tinha conhecimento do montante a ser devolvido em razão ao atraso no tramite processual por parte dos órgãos de origem;
- R\$ 44.566.018,84 - Outras Despesas Correntes, refere-se a saldos de faturas de energia elétrica e fornecimento de água em que a despesa estimada no exercício anterior foi insuficiente, serviços de limpeza urbana e serviços de saúde que são essenciais para a Municipalidade, e
- 8.772.511,97 - Investimentos, tratam de reajustes de medições de obras que são apuradas após apresentação das mesmas, ou seja, reconhecidos após o encerramento do exercício.

O art. 37 da Lei nº 4.320/1964 dispõe que as despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, **com saldo suficiente para atendê-las**, que não se tenham processado na época própria, bem como os restos a pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação

específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

As despesas que não se tenham processado na época própria são aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação.

Os restos a pagar com prescrição interrompida são aqueles cancelados, mas ainda vigente o direito do credor.

Os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício são aqueles cuja obrigação de pagamento foi criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente.

Relativamente ao valor de R\$ 44.566.018,84 - Outras Despesas Correntes, lançado em “despesas de exercícios anteriores” em 2017, por serem de natureza continuada, e portanto, despesas repetitivas, conhecidas e perfeitamente passíveis de estimativa, não ficou justificado como este relevante valor de R\$ 44.566.018,84, correspondente a 4% da despesa empenhada no exercício, foi insuficientemente estimado.

Ademais, não houve justificativa quanto às fontes de recursos que suportaram tais despesas de exercícios anteriores, se os recursos legalmente vinculados à finalidade específica foram utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, e se essas fontes possuíam saldo suficiente para suportar tais despesas, garantindo assim, a observação do art. 8º, da Lei Complementar 101/2000. Da análise realizada pelo TCEES não há saldo suficiente para suportar o pagamento.

Dessa forma, considera-se **mantido** este indicativo de irregularidade.

O Conselheiro Relator formulou seu voto, de onde se destaca:

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 e 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:

[...]

Ressalte-se que nos autos o 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), e que o subscritor a ITC sugeriu a manutenção da 1ª, com ressalva, manteve a 2ª também com ressalva, ou seja, sem o condão de macular as contas.

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

Razões deste voto de vista:

Divirjo 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.

Sobre o déficit financeiro vale trazer trecho do parecer 2684/2018 do Ministério Público de Contas, contributivo e de grande valor para o debate que ora se trava:

Cabe asseverar que uma das máculas ora apuradas (**Déficit Financeiro**) configurou motivo, também, para a rejeição das contas relativas ao exercício de 2011 da FAFIA[3], nos termos do Acórdão TC1083/2014, Relator, Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, cuja ementa é a seguinte:

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. DÉFICIT FINANCEIRO APURADO NO BALANÇO PATRIMONIAL. REGISTRO DE RESTOS A PAGAR PRESCRITOS, NO PASSIVO FINANCEIRO. AUSÊNCIA DE REPASSE DO IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE À PREFEITURA.

AUSÊNCIA DE MOVIMENTAÇÃO E ACÚMULO DE SALDO NAS CONTAS DA DÍVIDA FLUTUANTE E DOS CRÉDITOS A RECEBER. NÃO RECOLHIMENTO DE OBRIGAÇÕES PATRONAIS. NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES AO INSS, RETIDAS DOS SERVIDORES. IRREGULAR. MULTA. DETERMINAÇÕES.

Ademais, foram igualmente julgadas irregulares as contas do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de São Mateus, relativas ao exercício de 2012, exclusivamente pela ocorrência de déficit financeiro:

ACÓRDÃO TC-1567/2015 - PLENÁRIO

PROCESSO - TC-4350/2013

JURISDICIONADO - SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE SÃO MATEUS

ASSUNTO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

RESPONSÁVEL - LUIZ CARLOS SOSSAI

EMENTA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL - EXERCÍCIO DE 2012 – 1) CONTAS IRREGULARES – MULTA – 2) RECOMENDAÇÃO – 3) INSTAURAR TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – 4) ARQUIVAR.

[...] ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-4350/2013, ACORDAM os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia vinte de outubro de dois mil e quinze, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, que encampou o voto-vista do Senhor Conselheiro convocado João Luiz Cotta Lovatti:

5. Julgar Irregulares as contas do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de São Mateus, no exercício

2012, sob a responsabilidade do Sr. Luiz Carlos Sossai, Diretor Geral, tendo em vista os fatos narrados no item 2.1.1 da ITC 570/2015, aplicando-lhe multa individual no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), atualizáveis na forma do art. 138 c/c art. 135, §3º, ambos da LC

621/2012, dosada na forma do artigo 96, incisos I e II, da Lei Complementar Estadual 32/93 e art. 166, da Resolução TC 182/2002, inciso I, por se tratar de pretensão punitiva e ser esta a legislação vigente à época dos fatos, em virtude da manutenção da seguinte irregularidade:

- 2.1.1 Ocorrência de déficit financeiro, sugerindo o desequilíbrio das contas públicas (Item 3.3.3 do RTC nº 113/2014) Inobservância ao disposto no artigo 48, alínea “b”, 75, 76, 77 e 105, da Lei Federal nº. 4.320/1964; artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº. 101/2000.
6. RECOMENDAR ao atual gestor que tome as ações necessárias para realizar a cobrança das “Contas a Receber” de forma a efetivar o direito do SAAE São Mateus e evitar a inviabilidade financeira da autarquia, bem como, registre as variações patrimoniais qualitativas na Demonstração das Variações Patrimoniais, conforme Portaria STN nº 437/2012:
7. DETERMINAR ao Prefeito de São Mateus, Sr. Amadeu Boroto, com fulcro no art. 9º, XL c/c art.152, ambos do Regimento Interno, que instaure Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos e a identificação dos responsáveis pela aprovação e permissão de comercialização de lotes no Loteamento Ayrton Senna, e a quantificação do dano ao erário referente a obras e serviços realizados e/ou a realizar pelo poder público, necessárias para permitir condições de habitação de seres humanos naquele local, observando para tanto as normas expressas na Instrução Normativa IN nº 32/2014, encaminhando-lhe cópia destes autos a partir das folhas 377.
8. Arquivar os presentes autos após o trânsito em julgado.

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.**

2.5 Contração de despesas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento (Item 7.4.2 RT 5/2018)

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

O Relatório Técnico 5/2018 informa que o Executivo contraiu obrigações de despesa no período vedativo com insuficiência de recursos financeiros para pagamento, nas seguintes fontes de recursos:

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

Destinação 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

A Instrução Técnica Conclusiva ITC 2296/2018 analisou as alegações de defesa dos responsáveis nos seguintes termos:

Verificou-se o envio pela defesa de relações de restos a pagar cancelados em 2017 (págs. 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 págs. 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.

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.

O **Conselheiro Relator** proferiu seu voto pelo afastamento da irregularidade, cujos argumentos aqui transcrevo:

Sobre o assunto, cabe ressaltar que este Conselheiro em Substituição, **quando da análise do Processo TC 4003/2013, suscitou questionamento acerca do prejuízo à segurança jurídica, ao exercício do contraditório e da ampla defesa, de maneira que, em havendo impossibilidade material da análise do item, deve ser considerada prejudicada a análise e considerar o item regular com ressalva.**

Naquela oportunidade, inclusive, este Conselheiro em Substituição ressaltou que **ao mudar o critério de metodologia para fins de verificação do art. 42, da LRF, resultou em uma aplicação retroativa de metodologia muito mais criteriosa e rigorosa da que a área técnica vinha adotando em exercícios anteriores, de forma a violar flagrantemente os princípios constitucionais da segurança jurídica, bem como pelo exercício do princípio do contraditório e da ampla defesa.**

[...]

In casu, 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.

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.**

Por estas razões, entendo que **deve ser considerada prejudicada a análise da irregularidade “obrigação de despesas contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento”, por impossibilidade material de se promover sua análise,** diante das alterações interpretativas promovidas e da falta de informações necessárias para sua aferição, considerando, ainda, a Decisão Normativa 001/2018, aprovada por esta Corte de Contas, **que sugere a inviabilidade de reabertura da instrução processual destes autos.**

Desta forma, entendo que **resta prejudicada,** também, a aplicação de penalidade administrativa, em face da infringência do artigo 42 da LRF, bem como não se mostra possível aplicação analógica ou extensiva em matéria de sanção, seja ela penal ou administrativa, motivo pelo qual, diverjo do entendimento da área técnica, do Ministério Público Especial de Contas, **entendendo pela não aplicação de sanção administrativa, inerente ao descumprimento do art. 42 da LRF.**

Com relação ao opínamento ministerial no sentido de formação de autos apartados para efeito do artigo 5º, inciso III, e §§ 1º e 2º, da Lei 10.028/2000, deixo para analisar ao final.

Em assim sendo, entendo que resta prejudicada a análise da violação ao art. 42 da LRF, havendo impossibilidade material de se promover sua análise, razão pela qual, divergindo da área técnica, do Ministério Público Especial de Contas, **afasto a presente irregularidade.**

Razões deste voto de vista:

Quanto à proposta de não aplicação de qualquer multa e extinção do processo, com base no precedente do processo TC 4003/2013

O Conselheiro Relator traz em seu voto proposta divergente, tanto em relação ao Ministério Público quanto em relação à área técnica. Na verdade, o relator vota por não aplicar qualquer multa ao gestor por descumprimento do art. 42 da LRF.

Por mais surpreendente que seja, tal proposta decorre de um precedente deste Tribunal, que no julgamento do processo TC 4003/2013 – Prestação de Contas Anual do Município de Vila Velha, decidiu por não aplicar multa por descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal **em relação ao exercício de 2012.**

O Relator faz então uma extensão ao exercício de 2016, ou seja, esta Corte de Contas deveria deixar de fiscalizar e exigir o cumprimento do artigo 42 para sempre!

No mencionado processo TC 4004/2013, o Parecer Prévio 27/2018 relativo às contas do Senhor Neucimar Fraga, como Prefeito de Vila Velha, foi pela sua **rejeição**, tendo sido **excluída da análise a irregularidade relativa à infringência do artigo 42 da LRF,** por acolhimento por maioria, do voto do Conselheiro Sergio Borges, de onde se transcreve:

Logo, a alteração dos parâmetros interpretativos previstos na **Nota Técnica nº. 001/2013** promoveu profunda alteração na metodologia de aferição do art. 42, da Lei Complementar Federal nº. 101/2000, impedindo que os gestores públicos se adaptassem às novas diretrizes.

Em suma, uma nota técnica, explicativa, de aplicabilidade interna, emanada da área técnica deste Tribunal foi o motivo para se negar aplicação a uma lei federal de caráter nacional, disciplinadora do equilíbrio fiscal das contas públicas, por um Tribunal de Contas.

E agora é novamente utilizada para o mesmo fim, só que em relação às contas de 2016, quatro anos após sua publicação.

Do voto do Conselheiro Relator, transcrevo:

No entanto, ainda sob o enfoque da força dos precedentes deste Tribunal, entendo por afastar a aplicação da multa ora imputada, em razão do entendimento vertido no julgamento do processo TC 4003/2013 - Prestação de Contas da prefeitura de Vila Velha - exercício de 2012, que deu origem ao Parecer Prévio 27/2018, **no qual, em que pese a posição divergente e minoritária assumida à época deste relator, foi assentada a**

inaplicabilidade de sanção ao gestor, no exercício de 2012, em decorrência da infringência ao art. 42 da LRF.

Necessário ordenar as idéias, tantos são os pontos a tratar:

1º) A Nota Técnica 01/2013 não promoveu qualquer alteração na metologia de aferição do Art. 42 da LRF

A premissa do voto de vistas do Conselheiro Sergio Borges no processo 4003/2013, para subtrair o ex Prefeito de Vila Velha da análise das despesas de final de mandato, foi essa afirmação, transcrita acima e aqui novamente: *a alteração dos parâmetros interpretativos previstos na Nota Técnica nº. 001/2013 promoveu profunda alteração na metodologia de aferição do art. 42, da Lei Complementar Federal nº. 101/2000, impedindo que os gestores públicos se adaptassem às novas diretrizes.*

Esta afirmação não é verdadeira, é uma premissa falsa que invalida todo o julgamento e **foi aqui repetida, no voto do Conselheiro em substituição relator deste processo.**

A mencionada Nota Técnica 01/2013 constituiu um instrumento dirigido às unidades técnicas do TCE-ES com a finalidade uniformizar técnicas e padrões de fiscalização e de análise de contas, de acordo com as orientações expedidas aos prefeitos no ano de 2012, ou seja, último ano de mandato.

A referida orientação técnica não trouxe, e nem poderia trazer, nenhum elemento estranho ao conceito de responsabilidade fiscal contido na LRF cujo conteúdo está respaldado na metodologia estipulada pela Secretaria do Tesouro Nacional.

O método utilizado nas instruções técnicas do TCEES tem por base normativa o próprio dispositivo da LRF, qual seja, o artigo 42 e seu parágrafo único, interpretação essa baseada nos conceitos trazidos pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional vigente à época da prestação de contas. Destarte, as instruções técnicas do TCEES adotam, e não poderia ser de forma contrária, tal metodologia.

A base para a aferição do art. 42 da LRF decorre expressamente das portarias STN nºs 406 e 407/2011 e portaria conjunta STN-SOF nº 01/2011, que tratam, em síntese,

da aprovação da 4ª edição do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) e do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).

Não houve qualquer alteração na metodologia, nem a nota técnica foi dirigida aos municípios. Foi uma norma interna, do âmbito do TC, que não produziu qualquer efeito ou inovação em relação aos procedimentos a serem adotados pelos prefeitos em final de mandato, no exercício de 2012.

Ademais, no exercício de 2012, a partir do mês de agosto, o TCEES ministrou um workshop **“orientações para final de mandato”**, para todos os municípios abrangendo cinco polos no Estado, onde foram tratados, especificamente, a realização de despesas no último ano de mandato sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.

Seguem abaixo, algumas notícias sobre os encontros, conforme noticiado, inclusive, no jornal informativo Acontece, publicado pela Ascom do TCEES.

Gestores serão orientados para final de mandato

Seguindo seu papel orientador o Tribunal de Contas do Estado (TCE-ES) inicia em agosto uma série de treinamentos para gestores de recursos públicos com uma inovação: o workshop “Orientações para final de mandato”. Será a primeira vez que o tema será debatido pela corte de contas com jurisdicionados.

Também serão discutidos os seguintes assuntos: Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos, Gestão de Almoxarifado e Patrimônio, A nova Lei Orgânica do TCE-ES, Sistema de Controle Interno e Plano de Contas.

As aulas serão ministradas nos polos Colatina, Nova Venécia, Venda Nova do Imigrante, Cachoeiro de Itapemirim e Vitória.

Tribunal elege 2013 como ano de orientação

Os órgãos de fiscalização, como Tribunal de Contas do Estado (TCEES), Ministério Público e Controladoria Geral da União, estão unidos para fazer de 2013 o ano de orientação aos novos gestores municipais.

“A nossa casa está aberta ao bom gestor, nossa missão é orientar. Neste ano (2012) capacitamos dois mil agentes municipais; a meta é dobrar este número em 2013, que será o ano de orientação para a garantia da correta aplicação do dinheiro público”, disse o

presidente do TCEES, conselheiro Carlos Ranna. “Os prefeitos devem estar atentos, ser realistas e agir com prudência na elaboração dos orçamentos”, pontou.

Para auxiliar os prefeitos que deixaram a gestão e os que estavam por assumir, a Corte distribuiu no final de 2012 cartilhas com orientações de final e de início de mandato.

No dia 7 de dezembro, a Corte realizou ainda o Seminário de Orientação aos Novos Prefeitos, que reuniu mais de 500 pessoas na sede do TCEES. Representando os prefeitos, o presidente da Associação dos Municípios do Espírito Santo (Amunes), Elieser Rabelo, destacou, na ocasião, a importância do evento para a capacitação dos servidores e o debate de temas relevantes às administrações municipais.

“Os prefeitos que irão assumir no próximo ano encontrarão grandes dificuldades, como, por exemplo, a diminuição da arrecadação. Nós vamos ter que fazer mais com menos. E, para isso, a busca pela eficiência da gestão e a formação de uma boa equipe serão de extrema importância”, disse Rabelo.

“O prefeito deve começar bem a sua administração. Por isso, essa oportunidade oferecida pelo Tribunal de Contas, que tem sido parceiro dos municípios, é muito relevante para orientar os gestores”, ressaltou o presidente da Amunes.

Fonte: Ascom TCEES

Resulta então que o argumento empregado no julgamento do processo TC 4003/2013 para afastar a análise do cumprimento o artigo 42 da LRF é totalmente desprovido de razão ou verdade, de tal modo insubsistente que não deve ser considerado nem mesmo para aquele processo, menos ainda para formar precedente e afastar o julgamento de gestores que tenham agido de forma irresponsável no final do mandato.

2º) O entendimento adotado no julgamento do processo TC 4003/2013 tem uma limitação temporal, que é o exercício de 2012

Embora absurda e insustentável, a própria decisão tomada naquele processo não pretendia produzir efeitos futuros. Ela foi tomada com base em premissas falsas, argumentos distorcidos, mas sempre foi limitada ao exercício de 2012.

Trazê-la para o exercício de 2016 é algo impossível de sustentar. Caso a Nota Técnica 1/2013 tivesse, efetivamente, trazido alguma alteração de critérios de aferição de

cumprimento do artigo 42 da LRF, ela ainda poderia ser considerada uma novidade em 2016? Evidentemente a resposta só pode ser negativa.

Ainda assim o Relator repete neste processo aqueles mesmos argumentos, como se não se tivessem passado quatro anos desde que aqueles fatos ocorreram.

O Ministério Público de Contas se manifestou sobre o tema em seu parecer 2684/2018, de onde destaco:

3. Lado outro, no que se refere **ao item 7.4.2 do RT 0005/2018-7**[4], denota-se que o gestor não possuía disponibilidades financeiras para arcar com as obrigações de despesas contraídas em final de mandato tanto no que se refere aos recursos vinculados quanto aos não vinculados.

Ressalta-se que a justificativa do gestor de que os restos a pagar foram cancelados no exercício seguinte (2017) em nada abona a irregularidade do exercício de 2016, como bem advertiu a unidade técnica que o reconhecimento das despesas orçamentárias pertence ao exercício em que empenhadas:

[...]

Assinala-se que a norma do art. 42 da LC n. 101/2000 visa garantir a integridade das finanças públicas, de modo a evitar que o gestor contraia despesas que não poderão ser pagas no seu mandato, ou deixe obrigações, sem disponibilidade de caixa, para serem quitadas pela próxima administração.

Portanto, deve o gestor quitar despesas empenhadas e liquidadas entre maio e dezembro ou, ao menos, reservar dinheiro para que assim o faça o sucessor.

Lembra-se que a contratação de despesas sem lastro de caixa, transferindo-se mais dívida ao próximo mandatário, enseja a irregularidade das contas, conforme já decidido por essa Corte de Contas:

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

Trata-se de Prestação de Contas Anual da Prefeitura de Vargem Alta referente ao exercício de 2012. A área técnica apontou irregularidade consistente em “obrigação de despesa contraída no fim do mandato com insuficiência de caixa”, tendo configurado violação ao regramento do art. 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal. **O relator destacou, dentro do contexto da responsabilidade na gestão fiscal, que “ganha relevo o art. 42, parágrafo único, que veda contrair obrigação no último ano do mandato do governante sem que exista a respectiva cobertura financeira, eliminando desta forma as heranças fiscais”**. Elucidou que o dispositivo em comento “busca impedir o déficit fiscal na sua origem, ou seja, no momento em que está sendo gerada a obrigação que não poderá ser paga até o final do mandato”. Ainda no encadeamento de sua fundamentação, fez remissão às considerações técnicas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) sobre o tema, cuja 4ª edição do Manual de Contabilidade aplicado ao Setor Público estatui: “no fim do exercício, as despesas empenhadas e não pagas serão inscritas em restos a pagar e constituirão dívida flutuante”. A esse propósito, o relator afirmou que “O raciocínio implícito é de que a receita orçamentária a ser utilizada para pagamento da despesa empenhada em determinado exercício já foi arrecadada ou ainda será arrecadada no mesmo ano e estará disponível no caixa do governo ainda neste exercício”. E concluiu que, “Logo, como a receita orçamentária ampara o empenho pertencente ao exercício e lhe serve de base dentro do princípio orçamentário do equilíbrio, a despesa que for empenhada com base nesse crédito orçamentário também deverá pertencer àquele exercício”. Por derradeiro, dentre outros argumentos e considerando

que os cálculos expostos pela área técnica demonstraram insuficiência financeira para a execução dos pagamentos das obrigações assumidas, totalizando um valor a menor de R\$ 1.358.852,88, o relator opinou por manter a irregularidade e recomendar a rejeição das contas do gestor, além de determinar o encaminhamento de cópias dos autos ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo, tendo em vista que a infringência ao art. 42 da LRF constitui provável infração penal. **A Primeira Câmara, à unanimidade, recomendou à Câmara Municipal a rejeição da Prestação de Contas Anual nos termos do voto do relator.** Parecer Prévio TC-082/2016-Primeira Câmara, TC 3376/2013, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias, publicado em 25/10/2016.

Por fim, assevera que o Tribunal Superior Eleitoral tem firme jurisprudência no sentido de que o descumprimento a Lei de Responsabilidade Fiscal importa irregularidade insanável, *verbis*:

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

9. Não decididas pelo TRE as supostas ausências de capacidade postulatória do impugnante e de manifestação da Câmara de Vereadores sobre o novo pronunciamento do Tribunal de Contas; ausente o prequestionamento. Incidência das Súmulas nos 282 e 356/STF.

10. Matérias de ordem pública também exigem o necessário debate pelo Tribunal de origem. Precedentes do TSE e do STF.

11. A inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990 não é imposta na decisão da Câmara de Vereadores que desaprova contas, mas pode ser efeito secundário dessa decisão administrativa, verificável no momento em que o cidadão se apresentar candidato em determinada eleição.

12. Nem toda desaprovação de contas enseja a causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990, somente as que preenchem os requisitos cumulativos constantes dessa norma, assim enumerados: i) decisão do órgão competente; ii) decisão irrecorrível no âmbito administrativo; iii) desaprovação devido à irregularidade insanável; iv) irregularidade que configure ato doloso de improbidade administrativa; v) prazo de oito anos contados da decisão não exaurido; vi) decisão não suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.

13. Na linha da jurisprudência deste Tribunal, para fins de incidência da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990, exige-se o dolo genérico, relativo ao descumprimento dos princípios e normas que vinculam a atuação do administrador público (EDAgR-REspe nº 267-43/MG, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 9.5.2013).

14. O Tribunal Regional Eleitoral, analisando o conjunto probatório dos autos, concluiu pela existência dos requisitos da causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990. Inviável o reenquadramento jurídico dos fatos no caso concreto.

15. **O TSE tem entendido que o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal configura vício insanável e ato doloso de improbidade administrativa. Precedentes.**

16. Agravo regimental desprovido. (RESPE n. 16522, Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, DJE08/09/2014).

ELEIÇÕES 2012. INELEGIBILIDADE. VEREADOR. REJEIÇÃO DE CONTAS. PRESIDENTE DE CÂMARA MUNICIPAL. ALEGADA INEXISTÊNCIA DE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS BASEADA NO DESCUMPRIMENTO DA LEI DE**

RESPONSABILIDADE FISCAL. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. INCIDÊNCIA DO ART. 1º, ALÍNEA g, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64190. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

6. A suposta ofensa aos princípios da ampla defesa, do contraditório, da presunção de inocência e da razoabilidade não foi analisada pelo Tribunal a *quo*, o que atrai a incidência das Súmulas 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal.

7. As circunstâncias fáticas relacionadas com a questão de direito devolvida com o recurso especial estão devidamente fixada no aresto regional, daí por que não há falar em reexame de fatos e provas.

8. **Constitui irregularidade insanável a rejeição das contas, pelo Tribunal de Contas competente, com base no descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo esse vício apto a atrair a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/90. Precedentes.**

9. A ausência de aposição de nota de improbidade administrativa pelo TCM e de não interposição de ação civil pública pelo Ministério Público contra o Agravante bem como o fato de ter sido paga a multa imposta pelo apontadas. Precedentes.

10. Agravo regimental desprovido. (AgR-REspe nº 105-97.2012.6.06.0060/CE, Rel. Min. Laurita Vaz, 28/02/2013).

Com tal proceder, incorreu também o agente no **crime de assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura** (art. 359-C do Código Penal).

Esclarece Cezar Roberto Bitencourt quanto a esse crime Contra as Finanças Públicas que:

O presente dispositivo pretende tutelar especificamente a regularidade da administração das finanças públicas, visando impedir a velha prática de nossos administradores públicos, que eram acostumados a contrair grandes dívidas, especialmente em final de mandato. Deixavam, dessa forma, todos encargos para serem honrados por seus sucessores, agravando seriamente a administração das finanças públicas, com graves prejuízos a toda coletividade. **Em termos bem esquemáticos, objetiva-se tutelar as finanças públicas, bem como a correta gestão do dinheiro público, além de assegurar a moralidade e a probidade administrativa.**

A par de algumas condutas do gestor estarem tipificadas em lei como ilícitos penais, encontram elas, também, subsunção ao art. 11, “*caput*” e inciso I, da Lei n. 8.429/1992), restando, caracterizada, pois, **prática de ato de improbidade administrativa** que atenta contra os princípios da administração pública, violando, expressamente os deveres de honestidade, legalidade e lealdade às instituições.

Em suma, a prestação de contas está maculada pela prática de graves infrações à norma constitucional e à Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo esse Tribunal de Contas, inexoravelmente, **emitir parecer prévio pela sua rejeição**, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/12.

Este Tribunal de Contas não pode renunciar à sua competência constitucional de julgar aqueles que gerem recursos públicos de forma irresponsável e lhes aplicar as penalidades legais.

A argumentação do Relator, permito-me dizer, é absurda e não deve sequer ser objeto de discussão.

À luz do exposto, acompanho a área técnica e o Ministério Público de Contas, divergindo do Relator, no sentido da manutenção da irregularidade.

2.6 Realização de despesa orçamentária sem prévio empenho (Item 7.4.3 RT 5/2018)

Base Legal: Art. 167, II, da Constituição da República, arts. 59 e 60 da Lei 4320/1964.

O Relatório Técnico informa que das prestações de contas mensais de 2017, efetuadas no sistema CidadES, verificou-se o empenho em despesas de exercícios anteriores em um montante de **R\$ 54.267.444,69**, correspondentes a **4,98%** da despesa empenhada no exercício 2016, pago às seguintes fontes de recursos: Demais Vinculadas (R\$ 3.728.927,25), Recursos Próprios (R\$29.477.367,79), Educação Outros Recursos (R\$ 7.385.963,28), Saúde Recursos Próprios (R\$ 7.656.320,24), RPPS (R\$ 127.281,26) e Saúde Recursos SUS (R\$5.891.584,87).

Considerando a natureza, as despesas de exercícios anteriores no montante de R\$ 54.267.444,69, foram lançadas em Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 928.913,88), em Outras Despesas Correntes (R\$ 44.566.018,84) e em Investimentos (R\$ 8.772.511,97).

Notou-se que a despesa empenhada à conta de exercícios anteriores totalizou R\$ 32.408.956,43 (trinta e dois milhões quatrocentos e oito mil novecentos e cinquenta e seis reais e quarenta e três centavos) entre janeiro e abril de 2017, antes do encaminhamento da PCA de 2016 (28/04/2017), e que o cômputo da totalidade das despesas de exercícios anteriores lançadas em 2017 na aferição da disponibilidade de caixa líquida evidenciada no anexo 5 do RGF foi determinante, refletindo na apuração do art. 42 da LRF.

A Instrução Técnica Conclusiva 2296/2018 analisando as alegações de defesa dos responsáveis, assim se manifestou:

Conforme o MCASP²:

Despesas de Exercícios Anteriores são despesas fixadas, no orçamento vigente, decorrentes de compromissos assumidos em exercícios anteriores àquele em que deva ocorrer o pagamento. Não se confundem com restos a pagar, tendo em vista que sequer foram empenhadas ou, se foram, tiveram seus empenhos anulados ou cancelados.

² Ministério da Fazenda Secretaria do Tesouro Nacional, **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**, 6ª Edição, 2014, p. 115. Disponível em: http://www.stn.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/falee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773

O art. 37 da Lei nº 4.320/1964 dispõe que as despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os restos a pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Verifica-se no balancete da execução orçamentária da despesa - BALEXOD do exercício 2017 que o somatório das despesas classificadas no elemento 92 - despesa de exercícios anteriores, possuía dotação inicial de R\$ 12.267.978,00 e após alterações orçamentárias, teve sua dotação atualizada para R\$ 56.405.559,00, tendo sido empenhado um total de R\$ 54.320.352,21:

Dotação Inicial	Dotação Adicionada	Dotação Subtraída	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
12.267.978,00	50.160.670,00	5.976.089,00	56.405.559,00	54.320.352,21	54.056.586,69	52.734.287,69

Nota-se que a defesa não apresentou a relação das despesas pagas a esse título, bem como não houve esclarecimento quanto às fontes de recursos que suportaram tais despesas de exercícios anteriores, se os recursos legalmente vinculados à finalidade específica foram utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, e se essas fontes possuíam saldo suficiente para suportar tais despesas.

Observa-se um aumento de R\$ 44.137.581,00, correspondendo a 359,78% em relação dotação inicialmente fixada para cobertura das despesas de exercícios anteriores, que sinaliza que a administração não planejou o pagamento tal montante referente a despesas de exercícios anteriores.

Ora, as despesas foram executadas em 2016, ou seja, 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.

Dispõe o art. 167, II da Constituição da República:

Art. 167. São vedados:

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

E os arts. 59 e 60 da Lei Complementar 4320/64:

Art. 59 - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

(...)

§ 2º Fica, também, vedado aos Municípios, no mesmo período, assumir, por qualquer forma, compromissos financeiros para execução depois do término do mandato do Prefeito.

(...)

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

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

Por serem de natureza continuada, portanto, despesas repetitivas, conhecidas e perfeitamente passíveis de estimativa, não há justificativa de como este relevante valor de 54 milhões de reais, correspondente a 4,98% da despesa empenhada no exercício, tenha sido insuficientemente estimado pela administração municipal, afetando o equilíbrio das contas do Poder Executivo.

Desta forma, considera-se **mantido** este indicativo e irregularidade.

O Conselheiro Relator diverge da área técnica com o seguinte argumento:

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, e que os gestores apresentaram sim, os esclarecimentos sobre cada despesa relacionada no relato técnico, conforme acima demonstrado.

Posto isto, e considerando que a despesa questionada está plenamente amparada em lei, **divirjo** do entendimento técnico e ministerial e **afasto a presente irregularidade.**

Razões deste voto de vista:

Divirjo do Conselheiro Relator uma vez que o fato de as despesas terem sido legalmente empenhadas em 2017 apenas evidencia o fato de que não o foram em 2016.

Conforme bem destacou a ITC 2296/2018, no exercício de 2017 a rubrica “despesas de exercícios anteriores” possuía dotação inicial de R\$ 12.267.978,00 e foi alterada para R\$ 56.405.559,00, tendo sido empenhado um total de R\$ 54.320.352,21

Esse aumento de 359% demonstra que a administração não planejou o pagamento e que as despesas foram executadas em 2016, sem que tenha havido o prévio empenho.

Tal fato é agravado pelo fato de se tratar de despesas de natureza continuada, portanto, perfeitamente previsíveis e planejáveis, no montante de 54 milhões de reais, que não foram computadas no exercício de 2016, afetando o equilíbrio das contas.

Tem-se, portanto, que as despesas em questão foram, sim, realizadas em 2016 sem prévio empenho, de modo que acompanho a ITC 2296/2018 para manter a irregularidade.

2.7 Omissão das informações contratuais no demonstrativo dos restos a pagar (Item 7.4.4 RT 5/2018)

Base Legal: IN TCEES 34/2015.

O Relatório Técnico 5/2018 informa que DEMRAP fora encaminhado incompleto, inexistindo informações sobre contratos assinados pelo município em 2016 e que essa omissão também foi verificada no sistema CidadES, tendo-se constatado em pesquisa junto ao Diário Oficial dos Municípios do Espírito Santo (<https://www.diariomunicipal.es.gov.br/>), diversas publicações relativas a aditivos contratuais e contratos/congêneres assinados entre 1º de maio e 31/12/2016.

A Instrução Técnica Conclusiva 2296/2018, analisando as alegações de defesa dos responsáveis, se manifestou nos seguintes termos:

Da documentação encaminhada, verificou-se a edição do Decreto no 1269, de 18 de maio de 2017 - Fechamento dos balancetes mensais, cópia às págs. 103 a 105 Anexo 8 da Peça Complementar 8031/2018-4, que visa o fechamento dos balancetes mensais e encaminhamento das prestações de contas ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCEES, em conformidade com as Instruções Normativas publicadas pelo TCEES para as prestações de contas mensais, em especial a IN 39, de 2016, com exaustão dos atos e registros efetuados.

Entretanto, especialmente quanto ao exercício em análise, último ano de mandato do prefeito, verificou-se o não atendimento ao prescrito na regulamentação vigente, IN TCEES 34/2015, motivo pelo qual considera-se **mantido** este indicativo de irregularidade.

O Conselheiro Relator diverge da ITC 2296/2018 com base no argumento abaixo:

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, acompanho parcialmente o entendimento técnico e ministerial, e **mantenho o presente indicativo de irregularidade**, porém, **sem o condão de macular as contas**.

Razões deste voto de vista:

Dirirjo 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 o Conselheiro Relator, no sentido da **manutenção da irregularidade para todos os efeitos legais**.

2.8 Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a emissão do parecer do controle interno sobre a prestação de contas anual (Item 10.1 RT 5/2018)

Base Legal: artigos 135, § 4º e 138, § 3º do RITCEES, art 5º da Res. TCEES 227/2011, IN TCEES 34/2015.

Conforme relatado pelo RT 5-2018, o Relatório e Parecer Conclusivo do Controle Interno, encaminhado pelo gestor na presente Prestação de Contas, foi parcial e inconclusivo, considerando a incompletude dos documentos encaminhados à Controladoria Geral do município.

A Instrução Técnica Conclusiva ITC 2296/2018 analisou a defesa dos agentes responsáveis nos seguintes termos:

Conforme alegado pela defesa, observa-se às págs. 176-178 da Peça Complementar 8031/2018-4, cópia do Decreto nº 8257/2016 30/09/2016 atualizado pelo Decreto nº 8487/2016 - Estabelece normas relativas ao encerramento do exercício financeiro de 2016 e dá outras providências, e às págs. 183 – 213 Comunicações Internas da Controladoria Geral Do Município às diversas UGs, informando o prazo para envio dos documentos pertinentes à PCA/2016 à Controladoria Geral, para análise e Emissão do Relatório e Parecer Conclusivo.

Observa-se, pelo texto incluído no Parecer Conclusivo do Controle Interno, a informação de que o encaminhamento das informações requeridas foi extemporâneo e incompleto, ou seja, conclui-se que houve a adoção de medidas administrativas visando viabilizar a emissão do parecer do controle interno sobre a prestação de contas anual, porém não foram suficientes.

Desta forma, opina-se por **manter** o presente indicativo de irregularidade, **porém passível de ressalva, uma vez que houve adoção de medidas**, determinando-se ao Poder Executivo que adote medidas administrativas necessárias e suficientes para viabilizar a emissão do parecer do controle interno sobre sua prestação de contas, nos termos da Res. 227/2011 e IN 43/2017. (grifamos)

O Conselheiro Relator divergiu do opinamento técnico conforme abaixo:

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

Posto isto, **divirjo** do entendimento técnico e ministerial, e **afasto a presente irregularidade.**

Razões deste voto de vista:

Entendo, assim como sustentou a Instrução Técnica Conclusiva, que a irregularidade restou configurada, mas que pode constitui apenas uma ressalva com determinação à Administração Municipal, uma vez que providência posteriores foram adotadas.

Assim, ante todo o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, tendo em conta a fundamentação até aqui expendida, divirjo do Conselheiro Relator e acompanho a manifestação técnica contida na Instrução Técnica Conclusiva ITC 2296/2018 e o parecer 2684/2018 do Ministério Público de Contas e **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de voto que submeto à sua consideração.

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 no voto de vista pelo Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo por:

1. **AFASTAR** os indicativos de irregularidades constantes dos **itens 4.1.1, 4.2.1 e 9.1** do Relatório Técnico 05/2018;

2. **MANTER** os indicativos de irregularidades constante dos **itens 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6 e 2.7 deste voto**, com ressalva para o item **2.8** que se converte em determinação.

3. Emitir **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do Executivo Municipal da Serra 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 do Estado do Espírito Santo;

4. Sejam, ainda, nos termos do art. 87, inciso VI, da LC n. 621/2012, expedidas as seguintes **determinações e recomendação** ao Chefe do Executivo Municipal:

4.1 Aquelas propostas pelo Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia às fls. 45 da ITC, e

4.2 Que o Poder Executivo Municipal 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 LC n. 101/00.

4.3 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.

5. **FORMAR AUTOS APARTADOS PARA APLICAÇÃO DE MULTA**, nos termos dos arts. 389, inciso I, e parágrafo único, 134, inciso III, e §2º e 281 do RITCEES, com a finalidade de se responsabilizar, pessoalmente, o Sr. **Audifax Charles Pimentel Barcelos** e a Sra. **Lourência Riani**, com espeque no art. 136 da LC n. 621/2012 e art. 390, inciso III, do RITCEES c/c art. 5º, incisos III e IV, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/2000, considerando o descumprimento do prazo para envio da prestação de contas anual, conforme item 2.1 da ITC 1883/2018.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Conselheiro

VOTO DO RELATOR – COMPLEMENTO DE VOTO

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA:

Tratam os presentes autos de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal da Serra, relativa ao exercício de 2016, sob a responsabilidade dos **Srs. Audifax Charles Pimentel Barcelos e Lourêncina Riani** – Prefeitos Municipais nos períodos respectivos de 1/1/2016 a 14/8/2016, e, de 27/9/2016 a 31/12/2016; bem como 15/8/2016 a 26/9/2016.

Os responsáveis foram regularmente citados para se manifestarem sobre os indicativos de irregularidades constantes do Relatório Técnico 005/2018-7, nos termos da Decisão SEGEX 28/2018-8 e Termos de Citação 115/2018-3 e 116/2018-8, trazendo aos autos suas razões de defesa acompanhadas de documentação.

A área técnica, através do NCE - Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva – ITC 02296/2018-3, opinou pela **rejeição das contas**.

O Ministério Público Especial de Contas, por seu Procurador Dr. Luciano Vieira, nos termos do Parecer 02684/2018-1, em consonância com a área técnica, pugnou no mesmo sentido, acrescentando a determinação ao Poder Executivo Municipal para que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas em análise e o respectivo parecer prévio, na forma do artigo 48 da LRF.

Na sequência, após a prolação do Voto 604/2019-9 deste Relator, ocorreu pedido de vista por parte do Eminentíssimo Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, quando preferiu o Voto Vista 31/2019-8, bem como pelo Eminentíssimo Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun.

Consta dos autos juntada da Petição Intercorrente 384/2019-8 e Peça Complementar 8317/2019-8.

Após pedido de vista, o Ministério Público Especial de Contas, manifestou-se nos termos do Parecer 1700/2019-3 e Manifestação 225/2019-8, tendo juntado aos autos a documentação – Peça Digitalizada 435/2019-7, suscitando Questão de Ordem.

A Secretaria Geral das Sessões colacionou aos autos as Notas Taquigráficas 100/20195 e Certidão 2508/2019-6.

Em nova manifestação, o Ministério Público Especial de Contas, nos termos da Manifestação 264/2019-8, informou que, com fulcro no inciso III do art. 41 da Lei 8.625/93, bem como no parágrafo único do art. 53 da LC nº 621/12, se manifestará oralmente na sessão de julgamento.

Assim, conforme regular distribuição vieram os autos a este Magistrado de Contas para emissão de **relatório e complemento de voto** para efeito de deliberação do Colegiado, na forma do art. 29 do Regimento Interno, Resolução TC 261/2013.

É o sucinto relatório.

C O M P L E M E N T O D E V O T O

Cuidam os presentes autos de Prestação de Contas anual, relativa ao exercício de 2016, de responsabilidade do Sr. Audifax Charles Pimentel Barcelos, conforme se vê da documentação constante do bojo processual.

1. DAS CONSIDERAÇÕES DE FATO E DE DIREITO:

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; - g.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 congênere, 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 contração 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 contração da obrigação, “lincada” 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 pugnaram 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, “lincado” 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 liquidados. 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 contração da obrigação, “lincada” 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:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, **nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que NÃO POSSA SER CUMPRIDA INTEGRALMENTE DENTRO DELE, OU QUE TENHA PARCELAS A SEREM PAGAS NO EXERCÍCIO SEGUINTE SEM QUE HAJA SUFICIENTE DISPONIBILIDADE DE CAIXA PARA ESTE EFEITO.**

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa **serão considerados os encargos e despesas compromissadas** a pagar até o final do exercício. g.n.

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:

Art. 137. Para efeito do disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, considera-se contraída a obrigação no momento da formalização do contrato administrativo ou instrumento congêneres.

Parágrafo único. No caso de despesas relativas à prestação de serviços já existentes e destinados à manutenção da administração pública federal, consideram-se compromissadas apenas as prestações cujos pagamentos devam ser realizados no exercício financeiro, observado o cronograma pactuado. g.n.

Obviamente que, na disponibilidade de caixa deve ser considerado os encargos e as despesas compromissadas, levando-se em conta sempre a data da contração 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 empenhada, podendo-se afirmar, então, que **CONTRAIR OBRIGAÇÃO DE DESPESA PODE DECORRER DE QUALQUER ATO OU FATO QUE IMPONHA À 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.**

Esta é a jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais, quanto à violação do art. 42, veja-se:

EMENTA: REMESSA NECESSÁRIA - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - APLICAÇÃO DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE - PERCENTUAIS MÍNIMOS ATENDIDOS - APROVAÇÃO DAS CONTAS PELA CÂMARA MUNICIPAL - PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS - INCLUSÃO DE DÉBITOS EM RESTOS A PAGAR - DESPESAS CONTRAÍDAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO - NÃO COMPROVAÇÃO - AUSÊNCIA DOS REQUISITOS CONFIGURADORES DO ATO DE IMPROBIDADE - LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ - DESCABIMENTO. Se restou comprovado que o agente público aplicou na área da saúde o percentual de recursos decorrentes da arrecadação de impostos referentes ao art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º da Constituição da República, consoante determina o art. 198 da CR/88 c/c o art. 77 do ADCT, resta patente a inocorrência de ato ímprobo. - **NÃO SE DESINCUMBINDO O AUTOR DE COMPROVAR QUE OS VALORES INSCRITOS EM 'RESTOS A PAGAR' REFEREM-SE ÀS OBRIGAÇÕES DE DESPESAS CONTRAÍDAS PELO PREFEITO MUNICIPAL NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES, não há que se falar em violação do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, razão pela qual a manutenção da sentença que julgou improcedentes os pedidos é medida que se impõe. Inexiste litigância de má-fé da parte que utilizou do processo como meio legítimo para defender seus interesses.** (TJMG - Remessa Necessária-Cv 1.0570.05.009835-1/001, Relator(a): Des.(a) Yeda Athias , 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 08/02/2017, publicação da súmula em 10/02/2017).

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Acusação de ofensa ao art. 42 da LRF. Extensa exibição de documentos (empenhos e notas fiscais) SEM COMPROVAÇÃO EFETIVA DE DESCUMPRIMENTO DA DISPOSIÇÃO LEGAL CITADA. Condutas de improbidade previstas no art. 11 da Lei nº 8.429/92 que dependem de dolo do agente público. Prova insuficiente. Sentença de improcedência confirmada. Recurso de apelação desprovido. RECURSO ADESIVO. Pleito de condenação do autor da ação em honorários advocatícios de sucumbência. Impossibilidade. Inteligência do art. 18 da LACP. O autor nas ações coletivas atua em defesa da coletividade, deve ser estimulado a agir, não pode ser penalizado. Sentença confirmada. Recurso adesivo desprovido. (TJSP; APL 0004642-29.2013.8.26.0400; Ac. 11000132; Olímpia; Décima Segunda Câmara de Direito Público; Rel. Des. J.M. Ribeiro de Paula; Julg. 22/11/2017; DJESP 23/01/2018; Pág. 8317) – g.n.

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 contratação 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, TENHAM 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 poder identificar se a contratação foi em período vedado ou não.

2. DO DISPOSITIVO:

Ante o exposto, acompanhando parcialmente o posicionamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de **Parecer Prévio** que submeto à sua consideração.

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. **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 – ITC e 4.1.2, 7.4.2, 7.4.3 e 10.1 – RT), pelas razões antes expendidas;
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 – ITC e 5.1, 6.1, 6.2 e 7.4.4 – RT), porém, **sem o condão de macular as contas**, pelas razões antes expendidas;
3. **EMITIR PARECER PRÉVIO**, dirigido à Câmara Municipal de Serra, recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas do Município, relativas 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; além 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**;

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

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;

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

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

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.

MARCO ANTONIO DA SILVA

Conselheiro Substituto

VOTO VISTA

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de Prestação de Contas Anual de Prefeito, da Prefeitura Municipal de Serra, relativas ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do **Sr. Audifax Chales Pimentel Barcelos**, Prefeito Municipal e **Lourênci Riani**.

Mediante **Relatório Técnico 5/2018-7** (DOC 62) foi apontado indicativos de irregularidade em análise da Prestação de contas anual relativo ao exercício de 2016. A **Instrução Técnica Inicial 11/2018-2** (DOC 63) sugeriu a citação dos responsáveis.

Os responsáveis foram citados para apresentarem defesas -**Termos de Citação 115/2018-3 (DOC 66) e 116/2018-8 (DOC 67)**. Tempestivamente protocolaram as suas justificativas - **Peças Complementares 8029/2018-1 (DOC 74), 8030/2018-1 (DOC 75) e 8031/2018-4 (DOC 76)**.

Em sequência o **NCE** elaborou a Instrução Técnica em análise das irregularidades apontadas a seguir:

- 2.1 Abertura de crédito adicional sem autorização legal (item 4.1.1 RT 5-2018)
- 2.2 Abertura de crédito adicional utilizando fonte de recurso sem lastro financeiro (item 4.1.2 RT 5/2018)
- 2.3 Inobservância dos requisitos da LRF e da LDO quanto à limitação de empenho (item 4.2.1 RT 5-2018)
- 2.4 Ocorrência de déficit orçamentário provocando desequilíbrio nas contas públicas (item 5.1 da RT 5/2018)
- 2.5 Ausência de controle das fontes de recursos evidenciadas no demonstrativo do superávit/déficit financeiro encaminhadas no anexo ao balanço patrimonial consolidado (item 6.1 RT-5-2018)
- 2.6 Apuração de Déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas (item 6.2 RT 5-2018)
- 2.7 Contratação de despesas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento (item 7.4.2 RT 5-2018)
- 2.8 Realização de despesa orçamentária sem prévio empenho (item 7.4.3 RT 5-2018)
- 2.9 Omissão das informações contratuais no demonstrativo dos restos a pagar (item 7.4.4 RT 2-2018)
- 2.10 Transferência de recursos ao poder legislativo em desacordo com a constituição federal (item 9.1 RT 5-2018)
- 2.11 Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a emissão do parecer do controle interno sobre a prestação de contas anual (item 10.1 RT 5-2018)

Instado a se manifestar, o **Ministério Público de Contas** por meio de **Parecer n° 2684/2018-1** de lavra do Exmo. Procurador Luciano Vieira, anuiu ao posicionamento técnico tecendo argumentos adicionais.

Ato contínuo o Conselheiro Marco Antônio da Silva mediante **Voto do Relator 604/2019-7** (DOC 92) votou por **AFASTAR** os indicativos de irregularidade presentes nos itens 2.1, 2.2, 2.3, 2.7, 2.8, 2.10 e 2.11 e, **MANTER** os indicativos de irregularidades constantes nos itens 2.4, 2.5, 2.6 e 2.9 da **ITC 2296/2018-3**, **EMITIR PARECER PRÉVIO** com aprovação com ressalvas, **DETERMINAR** ao chefe do poder executivo do Município da Serra, que adote medidas mais eficazes ao emitir o parecer do controle interno sobre a prestação de contas anual.

Em seguida foi proferido o **Voto de Vista 0031/2019-8** (DOC 95), elaborado pelo Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, no sentido de **AFASTAR** os indicativos de irregularidades dos itens 2.1, 2.3 e 2.10 **MANTER** os indicativos de irregularidades constante nos itens 2.2, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9 e o item 2.11 mantido, mas no campo da ressalva da **ITC 2296/2018-3**, emitir **parecer prévio pela rejeição das contas e determinações e recomendação**, e formar autos apartados para aplicação de multa.

Eminente Conselheiro, Dr. Rodrigo Flávio freire Farias Chamoun, solicitou vista, manifestando, especificamente quanto ao art. 42 da LRF, no que se refere à sua violação, e **apresentou voto divergente ao relator, acerca deste item, conforme razões por ele aduzidas.**

O Ministério Público de Contas mediante **Parecer 1700/2019-3** de lavra do procurador Luciano Vieira, pugnou para que o Plenário delibere acerca da questão de ordem suscitada pelo responsável, pela necessidade da manifestação técnica em face dos elementos probatórios aos autos, e caso haja questões preliminares levantadas que seja reaberto prazo de vista para que o Parquet de Contas possa proceder a uma análise mais apurada dos votos já proferidos.

Em seu **Complemento de Voto 3159/2019-1** (DOC 116), o Relator Conselheiro Marco Antônio se manifestou sobre a questão de ordem suscitada pelo MPC, e, por fim, votou para **AFASTAR** os indicativos de irregularidade presentes nos itens 2.1, 2.2, 2.3, 2.7, 2.8, 2.10 e 2.11 e, **MANTER** os indicativos de irregularidades constantes nos itens 2.4, 2.5, 2.6 e 2.9 da **ITC 2296/2018-3**, **EMITIR parecer prévio** com aprovação com ressalvas, e **DETERMINAÇÃO** ao atual chefe do executivo.

Diante do exposto, pedi vista aos autos para melhor me inteirar da situação.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Tratam os autos de Prestação de Contas Anual de Prefeito, da Prefeitura Municipal de Serra, relativas ao exercício de 2016, sob a responsabilidade dos prefeitos municipais **Sr. Audifax Charles Pimentel Barcelos** período de 1/1/2016 a 14/8/2016, e, de 27/9/2016 a 31/12/2016 e **Sra. Lourência Riani** período de 15/8/2016 a 26/9/2016.

A Prestação de Contas Anual foi encaminhada a este Tribunal conforme disposições contidas na Instrução Normativa TC 34/2015, recebida e homologada no sistema CidadES em 28/04/2017, nos termos do artigo 123 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, aprovado pela Resolução TC 261/2013, observando, portanto, o prazo estipulado na Lei Orgânica do município.

A Carta Magna estabeleceu, em seu artigo 71, as normas federais relativas à “fiscalização” de competências do Tribunal de Contas da União, fazendo distinção entre apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo (art. 71, I) e a de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário (art. 71, II). Tais normas são aplicadas também aos Tribunais de Contas dos Estados, conforme dispõe o artigo 75, do mesmo diploma legal.

Verifico que o feito se encontra devidamente instruído, tendo sido observados todos os trâmites legais e regimentais, bem como atendidos os princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, havendo, assim, aptidão ao julgamento de mérito, com vista a dar o embasamento ao Poder Legislativo Municipal competente a proceder com o julgamento das contas de prefeito.

Após análise dos autos, verifico que o município de Serra, cumpriu com a determinação do art. 60, inciso XII, da ADCT e art. 22, “caput”, da Lei nº 11.494/2007, considerando que **aplicou 95,10%** (oitenta e três vírgulas sessenta e um por cento) **das transferências de recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica**. Também **aplicou 28,37%** (vinte e oito vírgula trinta e

sete por cento) **das receitas de impostos e transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino**, em atenção aos artigos 212, “caput”, da CF/88; **22,04%** (vinte e dois vírgula quatro por cento) **de despesas próprias em ações e serviços públicos de saúde, atendendo**, portanto, o disposto no artigo 77, inciso III, do ADCT; e, também, no que se refere à **despesa de pessoal do executivo**, em relação à receita corrente líquida apurada para o exercício, **foi de 51,39%** (cinquenta e um vírgula trinta e nove pontos percentuais), cumprido o limites legal e descumprido o limite prudencial (limite legal = 54% e prudencial = 51,3%) previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. No tocante às **despesas com pessoal - consolidando**, constatou-se que essas despesas atingiram **53,32%** (cinquenta e três vírgulas trinta e dois pontos percentuais) em relação à RCL, cumpridos os limites legal de 60% e o limite prudencial de 57%.

Não há evidências de descumprimento do art. 21, § único da Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja, aumento de despesa com pessoal pelo titular do poder nos últimos 180 dias de seu mandato.

Ressalte-se que dos demonstrativos encaminhados, verificou-se não terem sido extrapolados os limites de contratação de operação de créditos previstos em Resolução 43/2001 do Senado Federal (16% e 7% Receita Corrente Líquida) e no artigo 167 da Constituição da República, bem como não houve concessão de garantias ou recebimento de contra garantias.

Por fim, constatou-se a inexistência de previsão para beneficiar instituições com renúncia de receita, de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual do Município, aprovadas para o exercício em análise.

Com relação aos indicativos de irregularidade, destaco que acompanho o opinamento técnico contido na ITC 2296/2018 que sugere o afastamento das irregularidades relativas 2.1, 2.3 e 2.10 da referida ITC (4.1.1, 4.2.1 e 9.1–RT) com base nas razões técnicas e legais dispostas naquela análise técnica.

Passo as considerações das demais irregularidades para ao final emitir meu voto.

3. DAS IRREGULARIDADES

3.1 ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL UTILIZANDO FONTE DE RECURSO SEM LASTRO FINANCEIRO (ITEM 2.2 da ITC 2296/2018-3 – 4.1.2 do RT)

Base normativa: Artigo 167, V da Constituição Federal/88 e artigo 42 da Lei Federal 4.320/1964.

Conforme relatado pelo RT 5-2018, observa-se que foram abertos créditos adicionais suplementares e especiais com base na lei municipal 4.464/2015 totalizando R\$ 281.315.857,00, sendo que deste total, **R\$ 13.205.000,00**, na fonte superávit e **R\$ 8.800.000,00** (oito milhões e oitocentos mil reais) tiveram como fonte de recurso o excesso de arrecadação.

Verificado pela Área Técnica, que o valor do superávit corresponde a apenas **R\$ 7.382.980,54** e não de **R\$ 13.205.000,00**, porque do superávit financeiro de 2015 R\$ 262.146.874,19, o valor de R\$ 254.763.893,65 corresponde ao resultado superavitário do Instituto de Previdência dos Servidores do município, que só podem ser utilizados em casos específicos determinados pela legislação, de modo que só restaram **R\$ 7.382.980,54**.

Em suas justificativas, os responsáveis argumentaram que foi realizada a abertura de crédito adicional no valor de R\$ 13.205.000,00 (treze milhões duzentos e cinco mil reais) por **fonte de recursos de superávit financeiro** apurado no Balanço Patrimonial de 2015, sendo o valor de R\$ 11.850.000,00 (onze milhões oitocentos e cinquenta mil reais) para a fonte de recursos COSIP e R\$ 1.355.000,00 (um milhão trezentos e cinquenta e cinco mil reais) para a fonte de recursos Royalties do Petróleo.

Assim, a área técnica, na **ITC 2296/2018**, analisou o balanço patrimonial, quadro de detalhamento do resultado financeiro por fonte de recursos e verificou que a fonte COSIP era superavitária, em 2015, no valor de 11.856.842,10 e encerrou o exercício de 2016 superavitária em R\$ 844.605,91, já a fonte royalties de petróleo estadual em 2015 apresentava superávit de R\$ 1.355.168,56 e **encerrou o exercício deficitária em R\$ -999.153,34**.

Quanto ao valor de R\$ 8.800.000,00 (oito milhões e oitocentos mil reais) **proveniente do excesso de arrecadação** refere-se a fonte de recursos COSIP constatou a existência de excesso de arrecadação de R\$ 8.839.988,58 especificamente na fonte COSIP, suficiente como demonstrado pelos responsáveis.

Assim finaliza a área técnica que considerando a especificidade de possibilidades de uso dos recursos das fontes objeto do presente apontamento, por acolher parcialmente as justificativas apresentadas, exceto quanto ao uso dos royalties de petróleo estadual, uma vez que esta fonte encerrou o exercício deficitária (R\$ -999.153,34), e ao fato de demonstrar não haver fonte, e que as fontes relacionadas à saúde e à educação também encerraram o exercício deficitárias: MDE (R\$ -4.344.972,98); FUNDEB 40% (R\$ -333.061,36); Recursos próprios Saúde (R\$ -6.823.308,12). Registre-se que a fonte do FUNDEB 40% iniciou o exercício deficitária em R\$ -840.497,66.

Pois bem. A conclusão da área técnica, após as justificativas apresentadas pelos responsáveis, foi no sentido de que havia lastro financeiro para abertura dos créditos, de modo que não deve ser mantida a irregularidade pelo fato de ao final do exercício a fonte relacionada ser deficitária, porquanto o lastro financeiro para abertura de crédito proveniente de superávit do exercício de 2015 existia, no total de R\$ 1.355.168,56, suficiente para o valor da suplementação de R\$ 1.355.000,00, e, R\$ 8.839.988,58 na fonte de recursos COSIP de excesso de arrecadação.

Também se verifica que apesar da rubrica royalties de petróleo estadual ter encerrado o exercício de 2016 com déficit no valor de R\$ 999.153,34 (novecentos e cento e cinquenta e três reais e trinta e quatro centavos), como observado pela área técnica, temos conforme demonstrado em documentos juntados pelo defendente, e já constatado pela área técnica, no exercício de 2017 terem sido cancelados de restos a pagar, o valor de R\$ 1.338.268,89 (um milhão trezentos e trinta e oito mil duzentos e sessenta e oito reais e oitenta e nove centavos), na fonte de recursos Royalties do Petróleo.

Nesse sentido, ainda que ao final do exercício tenha ocorrido déficit financeiro, a abertura do crédito a época possuía lastro financeiro suficiente, **razão que afasta a irregularidade.**

3.2 OCORRÊNCIA DE DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO PROVOCANDO DESEQUILÍBRIO NAS CONTAS PÚBLICAS (ITEM 2.4 da ITC 2296/2018-3)

Base normativa: Artigo 9º da Lei Complementar 101/2000.

Conforme relatado pela Área Técnica, RT 05/2018, em síntese temos que até o mês de **novembro de 2017** foi reconhecido **despesas de exercícios anteriores** o montante de **R\$ 54.267.444,69** dos quais: **R\$ 928.913,88** eram referentes a despesas com “Pessoal e Encargos Sociais”, **R\$ 44.566.018,84** referiam-se a “Outras Despesas Correntes” e **R\$ 8.772.511,97** eram referentes a “Investimentos”.

O resultado orçamentário do RPPS em 2016 foi superavitário em **R\$ 28.487.828,75**, o que faz com que as demais unidades gestoras integrantes do Poder Executivo apresentem, na verdade, **déficit orçamentário de R\$ 10.298.213,19**.

Quanto ao superávit financeiro do exercício anterior foi de **R\$ 262.146.874,19**, cuja parcela do RPPS correspondeu a **R\$ 254.763.893,65**, o que se verifica que as demais unidades gestoras do município atingiriam um superávit financeiro de **R\$ 7.382.980,54**, saldo este insuficiente para acobertar o déficit de **R\$ 10.298.213,19**, ainda assim sem levar em conta as despesas de exercícios anteriores lançadas até novembro de 2017 no montante de **R\$ 54.267.444,69**.

Em justificativa, a defesa argumenta a seu favor a existência de cancelamento de restos a pagar não processados de 11 milhões em 2017, (constata-se pags. 16 – 163, Anexo 5 da Peça Complementar 8029/2018-7 – Relação de Cancelamento de Restos a Pagar, período de 02/01 a 8/11/2017, totalizando R\$ 11.940.877,05).

Por outro lado, quanto ao montante de R\$ 54.267.444,69 de despesa orçamentária, nas fontes de recursos Demais Vinculadas (R\$ 3.728.927,25), Recursos Próprios (R\$ 29.477.367,79), Educação Outros Recursos (R\$ 7.385.963,28), Saúde Recursos Próprios (R\$ 7.656.320,24), RPPS (R\$ 127.281,26) e Saúde Recursos SUS (R\$5.891.584,87), empenhada em 2017 de despesas de recursos anteriores é reconhecida pela defesa, alegando trata-se de despesas que sobressaem pela essencialidade, a emergência e o princípio da continuidade do serviço público.

Dos votos que me antecedem, ambos, o Relator Conselheiro Substituto Marco Antônio da Silva, e, o Conselheiro Sebastião Carlos Ranna, e seu voto vista, foram pela irregularidade, sendo que o relator entendeu por não macular as contas, porque em 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 sejam, 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;**

Assim, após análise, entendo que assiste razão a área técnica, na qual acompanho, **pela irregularidade**, pelos seus fundamentos, que por consequência o Ministério Público de Contas, o Conselheiro Sebastião Carlos Ranna, divergindo parcialmente do Relator que reconheceu a irregularidade, mas colocou-a no campo da ressalva.

3.3 AUSÊNCIA DE CONTROLE DAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIADAS NO DEMONSTRATIVO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO ENCAMINHADAS NO ANEXO AO BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO (ITEM 2.5 da ITC 2296/2018-3 – 6.1 do RT)

Base normativa: Artigos 83, 84 e 89 da Lei Federal nº 4320/1964.

O Relatório Técnico 5/2018 verificou déficit financeiro nas diversas fontes de recursos conforme tabela abaixo, resultantes do confronto entre ativo e passivo financeiros, ressaltando o preceituado no art. 8º da LRF, que impõe que os recursos legalmente vinculados serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, encontrando o que se segue:

Fonte de Recursos	Resultado Financeiro (R\$)
FUNDEB (40%)	-333.061,36
RECURSOS DO FNDE	-730.129,02
MDE	-4.344.972,98
DEMAIS RECURSOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	-2.066.480,10
SAÚDE RECURSOS PRÓPRIOS	-6.823.308,12
ROYALTIES DO PETRÓLEO	-999.153,34
OUTROS RECURSOS DE APLICAÇÃO VINCULADA	-16.503.599,00

A Instrução Técnica Conclusiva ITC 2296/2018 analisou as **alegações de defesa dos responsáveis** nos termos abaixo transcritos:

A defesa alega que o resultado financeiro deficitário das fontes elencadas foi gerado em exercícios anteriores, e que a administração já conseguiu melhorar a situação negativa em algumas fontes, mas ainda não conseguiu reverter todo o cenário de déficit, sem perder a qualidade dos serviços ofertados à municipalidade. Informou ainda que a existência de passivos não realizados contribuíram para o déficit financeiro apresentado, mas após análise concluídas no exercício de 2017 foram realizados cancelamentos dos restos a pagar no montante de R\$ 17.602.978,18, que resultou na apuração um superávit financeiro de R\$ 9.363.845,28 a ser considerado no exercício 2016.

Não obstante as alegações da defesa, este apontamento se refere às inconsistências no resultado financeiro evidenciado no anexo ao Balanço Patrimonial. Por exemplo, a fonte de recursos SUS foi evidenciada no anexo ao balanço patrimonial com déficit financeiro de R\$ -2.638.076,54. Considerando-se a despesa não lançada em 2016, mas em 2017 na rubrica despesa de exercícios anteriores, o déficit na verdade é de R\$ -8.529.661,41.

Conforme já esclarecido no item 2.4 desta instrução, no setor público, o regime orçamentário reconhece 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**”, e ainda, conforme o Decreto nº 8257/2016 30/09/2016 atualizado pelo Decreto nº 8487/2016 - Estabelece normas relativas ao encerramento do exercício financeiro de 2016 e dá outras providências, os saldos de todos os empenhos não liquidados poderiam ter sido cancelados pelo Departamento de Contabilidade, desde que obedecidos trâmites estabelecidos no referido decreto. Não obstante, a defesa alega considerar cancelamentos efetuados no exercício seguinte (2017), o que não é possível.

Uma das características qualitativas que se requer da informação contábil, é a representação fidedigna³, pois para ser útil como informação contábil, ela deve representar fidedignamente os fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar, e é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material.

³ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 7ª Edição, Parte: I, p. 25.

A ausência de controle das fontes de recursos durante o exercício financeiro de 2016 além de contribuir para o desequilíbrio das finanças públicas do Município de Serra, comprometeu a confiabilidade do demonstrativo, tendo em vista que seus valores não estão corretos. Ressalte-se que o resultado financeiro auferido, quando superavitário, é fonte de abertura de créditos adicionais em exercícios posteriores. Desta forma, considera-se **mantido** este indicativo de irregularidade.

Assim, entendo por **manter a irregularidade**, acompanhando a área técnica pelos seus próprios fundamentos e por consequência o Ministério Público de Contas, o Conselheiro Sebastião Carlos Ranna, divergindo parcialmente do Relator que reconheceu a irregularidade, mas colocou-a no campo da ressalva.

3.4 APURAÇÃO DE DÉFICIT FINANCEIRO EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS (ITEM 2.6 ITC 2296/2018-3 – 6.2 do RT)

Base normativa: Artigo 1º §1º c/c artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar 101/2000.

Conforme relatado pelo RT 5-2018: do superávit financeiro de **R\$299.374.540,04**, **R\$283.303.501,58** é pertinente ao Instituto de Previdência, ou seja, no âmbito das demais UG do Poder Executivo, o resultado financeiro reconhecido nos demonstrativos contábeis é de **R\$ 16.071.038,46**. Houve o cancelamento de **R\$ 16.069.344,49** em restos a pagar, o que favoreceu o resultado financeiro.

No entanto, registra-se reconhecidas em despesas de exercícios anteriores em 2017 o montante de **R\$ 54.267.444**, sendo: **R\$ 928.913,88** em Pessoal e Encargos Sociais, **R\$ 44.566.018,84** em Outras Despesas Correntes e **R\$ 8.772.511,97** em Investimentos.

A defesa quanto às despesas de exercícios anteriores reconhecidas, esclareceu da seguinte forma:

- R\$ 928.913,88 - Pessoal e Encargos, refere-se a ressarcimento de servidores cedidos, acerca dos quais não se tinha conhecimento do montante a ser devolvido em razão ao atraso no tramite processual por parte dos órgãos de origem;

- R\$ 44.566.018,84 - Outras Despesas Correntes, refere-se a saldos de faturas de energia elétrica e fornecimento de água em que a despesa estimada no exercício anterior foi insuficiente, serviços de limpeza urbana e serviços de saúde que são essenciais para a Municipalidade, e
- 8.772.511,97 - Investimentos, tratam de reajustes de medições de obras que são apuradas após apresentação das mesmas, ou seja, reconhecidos após o encerramento do exercício.

Em análise técnica, Instrução Técnica Conclusiva ITC 2296/2018 considerou o que se segue:

O art. 37 da Lei nº 4.320/1964 dispõe que as despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, **com saldo suficiente para atendê-las**, que não se tenham processado na época própria, bem como os restos a pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

As despesas que não se tenham processado na época própria são aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação.

Os restos a pagar com prescrição interrompida são aqueles cancelados, mas ainda vigente o direito do credor.

Os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício são aqueles cuja obrigação de pagamento foi criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente.

Relativamente ao valor de R\$ 44.566.018,84 - Outras Despesas Correntes, lançado em “despesas de exercícios anteriores” em 2017, por serem de natureza continuada, e portanto, despesas repetitivas, conhecidas e perfeitamente passíveis de estimativa, não ficou justificado como este relevante valor de R\$ 44.566.018,84, correspondente a 4% da despesa empenhada no exercício, foi insuficientemente estimado.

Ademais, não houve justificativa quanto às fontes de recursos que suportaram tais despesas de exercícios anteriores, se os recursos legalmente vinculados à finalidade específica foram utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, e se essas fontes possuíam saldo suficiente para suportar tais despesas, garantindo assim, a observação do art. 8º, da Lei Complementar 101/2000. Da análise realizada pelo TCEES não há saldo suficiente para suportar o pagamento.

Dessa forma, considera-se **mantido** este indicativo de irregularidade.

Entendo por **manter a irregularidade**, acompanhando a área técnica pelos seus próprios fundamentos e por consequência o Ministério Público de Contas e o Conselheiro Sebastião Carlos Ranna, divergindo parcialmente do Relator que reconheceu a irregularidade, mas colocou-a no campo da ressalva.

3.5 CONTRATAÇÃO DE DESPESAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DE MANDATO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA PAGAMENTO (ITEM 2.7 da ITC 2296/2018-3 – 7.4.2 do RT)

Base normativa: Artigo 42 da Lei Complementar 101/2000.

Conforme relatado pelo RT 5-2018:

...

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 em 30/04	Dispon. Líquida Em 31/12
		Até 30/04	A partir de 01/05		
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 30/abr	Dispon. Líquida 31/dez
		Até 30/04	A partir de 01/05		
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.

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.

Não restam dúvidas que o propósito do legislador na aplicação do art. 42 da LRF visa evitar que o gestor público no período eleitoral assuma despesa que possa desequilibrar as contas públicas comprometendo orçamentos futuros, numa pretensão de se criar uma regra de transição em final de mandato, de maneira que o gestor mantenha as contas em equilíbrio não penalizando a gestão seguinte.

Nesse sentido, entendo por importante que façamos uma observação das contas herdadas pelo gestor da de seu antecessor, **deixadas em 31/12/2012**.

A situação encontrada, por fonte, **antes** da inscrição dos restos a pagar não processados do exercício de 2012 (TC 3084/2012) do Município de Serra, foi obtido o seguinte resultado:

Destinação dos Recursos	Disponibilidade de caixa bruta	Obrigações financeiras		Dispon. Líquida	Dispon. Líquida
		Até 31/04	A partir de 01/05	Até 30/04	A partir de 01/05
Saúde - Recursos próprios	61.933,64	2.576,55	3.826.827,36	59.357,09	-3.767.470,27
Saúde - Recursos SUS	1.661.348,17	-	2.115.918,43	1.661.348,17	-454.570,26
Saúde - Outros recursos	29.564.129,12	-	707.438,02	29.564.129,12	28.856.691,10
Educação - Recursos próprios	2.338.478,46	443.224,65	3.785.395,00	1.895.253,81	-1.890.141,19
Educação - Recursos programas federais	3.528.502,45	-	520.668,64	3.528.502,45	3.007.833,81
Educação - Outros recursos	1.669.306,02	-	5.008.247,07	1.669.306,02	-3.338.941,05
RPPS	221.173.449,45	4.458,78	6.278.691,90	221.168.990,67	214.890.298,77
Demais disponibilidades vinculadas	31.237.275,84	660.276,68	51.381.468,08	30.576.999,16	-20.804.468,92
Não Vinculados	2.269.638,44	19.300.333,52	87.787.271,73	-17.030.695,08	-104.817.966,81
Total	293.504.061,59	20.410.870,18	161.411.926,23	273.093.191,41	111.681.265,18

A situação encontrada, por fonte, **após** inscrição dos restos a pagar não processados do **exercício de 2012** (TC 3084/2012) do Município de Serra:

Destinação dos recursos	Obrigações financeiras		Dispon. Líquida	Dispon. Líquida
	Até 31/04	A partir de 01/05	Até 30/04	A partir de 01/05
Saúde - Recursos próprios	57.293,25	748.062,36	-3.824.763,52	-4.572.825,88
Saúde - Recursos SUS	-	-	-454.570,26	-454.570,26
Saúde - Outros recursos	-	-	28.856.691,10	28.856.691,10
Educação - Recursos próprios	5.882,77	1.189.212,51	-1.896.023,96	-3.085.236,47
Educação - Recursos programas federais	-	-	3.007.833,81	3.007.833,81
Educação – Outros recursos	4.314,32	12.461,94	-3.343.255,37	-3.355.717,31
Demais vinculadas	366.540,48	736.665,44	-21.171.009,40	-21.907.674,84
RPPS	-	84.523,06	214.890.298,77	214.805.775,71
Não Vinculados	364.171,56	5.544.194,12	-105.182.138,37	-110.726.332,49

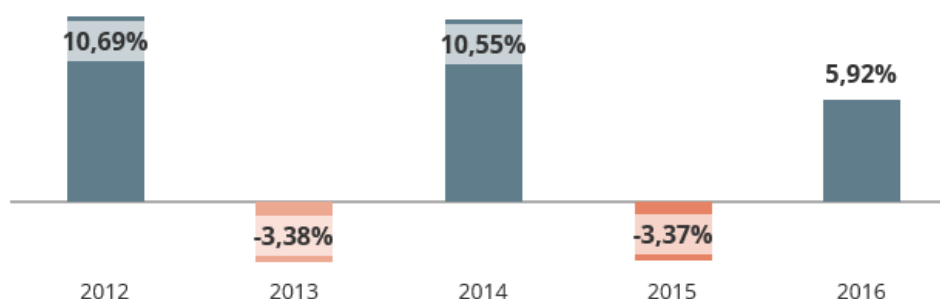
Ao final do **exercício de 2016** (gestão 2013-2016), a situação encontrada, por fonte, após a inscrição dos restos a pagar não processados e da inclusão de despesas registradas de exercício anteriores e deduções do cancelamento em 2017, temos o seguinte:

Destinação dos Recursos	Disponibilidade de caixa bruta	Obrigações financeiras		Dispon. Líquida	Dispon. Líquida	Cancelamentos de RAPNP em 2017	Disponibilidade
		Até 30/04	A partir de 01/05	30/abr	31/dez		31/dez
Saúde - Recursos próprios	-6.823.308,12		7.656.320,24	-6.823.308,12	-14.479.628,36	2.074.318,72	-12.405.309,64
Saúde - Recursos SUS	-2.638.076,54		5.891.584,87	-2.638.076,54	-8.529.661,41	2.776.897,85	-5.752.763,56
Educação - Outros recursos	-166.352,10		7.385.963,28	-166.352,10	-7.552.315,38	1.349.016,30	-6.203.299,08
Educação - Programas Federais	-730.129,02		0,00	-730.129,02	-730.129,02	36.753,45	-693.271,89
Não vinculadas	-25.235.719,90		29.477.367,79	-25.235.719,90	-54.713.087,69	17.602.978,18	-37.110.109,51
Total	-35.593.585,68		50.411.236,18	-35.593.585,68	-86.004.821,86	23.839.964,50	-62.164.867,38

De se notar que se comparamos o quadro como os mesmos parâmetros da disponibilidade de caixa após a inscrição dos restos a pagar não processados na fonte recurso não vinculados, por exemplo, identificaremos que fora deixado em 2012 o valor insuficiente de -R\$110.726.332,49, enquanto que o valor insuficiente de 2016, na mesma fonte foi de -R\$ 37.110.109,51.

Soma-se ainda, que a gestão 2013-2016 sofreu considerável queda de arrecadação decorrente da perda da receita do Fundap em 2013, e, com a crise econômica do país, em 2015. Em termos percentuais, a arrecadação de 2013 foi -3,38% em relação ao ano anterior, o equivalente em valores nominais de R\$ 31.711.088,26, conforme dados do Portal Cidades do TCEES.

Arrecadação comparada ao ano anterior⁴



Somada todas essas condicionantes, considerando que apesar da retração financeira, o gestor ter melhorado a situação financeira do município e, ainda ao fato da gestão como um todo ter cumprido com os limites de despesas legais, **mantenho a irregularidade, mas no campo da ressalva, que por si só não macula as contas**, divergindo assim da área técnica, do Ministério Público de Contas e do voto vista do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, e dos fundamentos do voto do Relator.

3.6 REALIZAÇÃO DE DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEM PRÉVIO EMPENHO (ITEM 2.8 da ITC 2296/2018-3 – 7.4.3 do RT)

Base normativa: Artigo 167, II CF/88, artigos 59 e 60 da Lei 4320/1964.

Segundo o relato técnico, verificou-se nos balancetes, de 2017, até o mês de novembro, o reconhecimento de despesas de exercícios anteriores, no montante de R\$ 54.267.444,69, que representa 4,98% das despesas empenhadas, em 2016, e que a despesas empenhadas à conta de exercícios anteriores, no total de R\$ 32.408.956,43, nos meses de janeiro a abril de 2017, antes da remessa das presentes contas a este Tribunal, em 28/4/2017, **sendo que o cômputo dessas despesas, na aferição da**

⁴ <https://cidades.tce.es.gov.br/#/municipio/2016/serra/receita>

disponibilidade de caixa líquida, evidenciada no anexo 5 do RGF, foi determinante, refletindo na apuração do artigo 42 da LRF.

Em justificativa apresentada, sustentam que se tratam de empenhos registrados para ressarcimento de servidores cedidos, os quais não tínhamos conhecimento do montante a ser devolvido devido ao atraso no tramite processual por parte dos órgãos de origem e, de empenhos registrados como Outras Despesas Correntes referem-se a saldos de faturas de energia elétrica e fornecimento de água em que a despesa estimada no exercício anterior foi insuficiente, serviços de limpeza urbana e serviços de saúde que são essenciais para a municipalidade.

A área técnica em contraponto, traz a seguinte análise:

Conforme o MCASP⁵:

Despesas de Exercícios Anteriores são despesas fixadas, no orçamento vigente, decorrentes de compromissos assumidos em exercícios anteriores àquele em que deva ocorrer o pagamento. Não se confundem com restos a pagar, tendo em vista que sequer foram empenhadas ou, se foram, tiveram seus empenhos anulados ou cancelados.

O art. 37 da Lei nº 4.320/1964 dispõe que as despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os restos a pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Verifica-se no balancete da execução orçamentária da despesa - BALEXOD do exercício 2017 que o somatório das despesas classificadas no elemento 92 - despesa de exercícios anteriores, possuía dotação inicial de R\$ 12.267.978,00 e após alterações orçamentárias, teve sua dotação atualizada para R\$ 56.405.559,00, tendo sido empenhado um total de R\$ 54.320.352,21:

⁵ Ministério da Fazenda Secretaria do Tesouro Nacional, **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**, 6ª Edição, 2014, p. 115. Disponível em: http://www.stn.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fãlee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773

(...)

Nota-se que a defesa não apresentou a relação das despesas pagas a esse título, bem como não houve esclarecimento quanto às fontes de recursos que suportaram tais despesas de exercícios anteriores, se os recursos legalmente vinculados à finalidade específica foram utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, e se essas fontes possuíam saldo suficiente para suportar tais despesas.

Observa-se um aumento de R\$ 44.137.581,00, correspondendo a 359,78% em relação dotação inicialmente fixada para cobertura das despesas de exercícios anteriores, que sinaliza que a administração não planejou o pagamento tal montante referente a despesas de exercícios anteriores.

Ora, as despesas foram executadas em 2016, ou seja, 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.

Dispõe o art. 167, II da Constituição da República:

Art. 167. São vedados:

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

E os arts. 59 e 60 da Lei Complementar 4320/64:

Art. 59 - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

(...)

§ 2º Fica, também, vedado aos Municípios, no mesmo período, assumir, por qualquer forma, compromissos financeiros para execução depois do término do mandato do Prefeito.

(...)

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

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

Por serem de natureza continuada, portanto, despesas repetitivas, conhecidas e perfeitamente passíveis de estimativa, não há justificativa de como este relevante valor de 54 milhões de reais, correspondente a 4,98% da despesa

empenhada no exercício, tenha sido insuficientemente estimado pela administração municipal, afetando o equilíbrio das contas do Poder Executivo.

Desta forma, considera-se **mantido** este indicativo e irregularidade.

Assim, entendo **por manter a irregularidade**, acompanhando a área técnica pelos seus próprios fundamentos e por consequência o Ministério Público de Contas e o Conselheiro Sebastião Carlos Ranna, divergindo do Relator.

3.7 OMISSÃO DAS INFORMAÇÕES CONTRATUAIS NO DEMONSTRATIVO DOS RESTOS A PAGAR (ITEM 2.9 ITC 2296/2018-3 – 7.4.4 do RT)

Base normativa: IN TCEES 34/2015.

Conforme relatado pelo RT 5-2018:

O encaminhamento obrigatório do demonstrativo dos restos a pagar está previsto nos anexos I e II da IN TCEES 34/2015, formato XML.

O Anexo II da referida regulamentação prevê como obrigatório o encaminhamento de diversas informações pertinentes ao contrato/congêneres (especialmente quanto ao nº e data da assinatura) das obrigações financeiras (restos a pagar), conforme reproduz-se:

Campo	Tipo	Tamanho	Obrigatoriedade
Estrutura 'DemonstrativoRestosPagar'			
Identificação do Numero do Registro	Inteiro	5	Obrigatório
Número do Contrato	Caracter	16	Obrigatório
Ano do Contrato	Inteiro	4	Obrigatório
Numero do Processo Administrativo do Contrato	Caracter	16	Obrigatório
Ano do Processo Administrativo do Contrato	Inteiro	4	Obrigatório
Data de Assinatura do Contrato	Data	10	Obrigatório, AAAA-MM-DD
Data de Publicação do Contrato	Data	10	Obrigatório, AAAA-MM-DD
Descrição do Objeto do Contrato	Caracter	255	Obrigatório
Data Inicial da Vigência do Contrato	Data	10	Obrigatório, AAAA-MM-DD
Data Final da Vigência do Contrato	Data	10	Obrigatório, AAAA-MM-DD
Valor Total do Contrato	Decimal	14,2	Obrigatório
Número do Empenho	Caracter	8	Obrigatório

Entretanto, verificou-se que o DEMRAP fora encaminhado incompleto, inexistindo informações sobre contratos assinados pelo município em 2016. Verificou-se que também nas prestações de contas bimestrais encaminhadas por meio do sistema CidadES persistiu a ausência de tais dados.

Em função disso, foi realizada pesquisa junto ao sítio eletrônico do Diário Oficial dos Municípios do Espírito Santo (<https://www.diariomunicipal.es.gov.br/>), meio de publicação utilizado

pelo município para dar eficácia às suas contratações, tendo sido identificadas diversas publicações relativas a aditivos contratuais e contratos/congêneres assinados entre 1º de maio e 31/12/2016, pelo município de Serra, conforme consta do APÊNDICE G deste relatório técnico.

Acompanho o voto do Relator, o qual transcrevo com minha razão de decidir:

Os responsáveis alegaram, em síntese, que as informações de contratos firmados pelo Município são oriundas do sistema ContratosWeb e seu registro no sistema contábil é realizado pela integração quando da emissão do empenho, evitando o retrabalho e possíveis inconsistências nos dados desses sistemas.

Sustentaram, também, que, visando sanar a deficiência verificada, em 2016, foi editado o Decreto 1269/2017 (em anexo), contudo, **considerando o volume de contratos e suas diversas informações, os procedimentos determinados não foram concluídos, o que se prevê para o final de 2018, não havendo, ante as medidas já adotadas, fundamento para a manutenção da irregularidade.**

A subscritora da Instrução Técnica Conclusiva - ITC sugeriu a manutenção da irregularidade, contra argumentando, em síntese, que **verificou da documentação anexada, a comprovação das alegações de defesa, entretanto, quanto ao exercício em análise, último ano de mandato do Prefeito, não foi atendido o prescrito no regulamento vigente, devendo a irregularidade ser mantida.**

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.**

Assim, entendo **por manter a irregularidade**, no campo da ressalva, acompanhando o voto do Relator, divergindo da área técnica, Ministério Público de Contas e do voto vista do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo.

3.8 AUSÊNCIA DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS QUE VIABILIZASSEM A EMISSÃO DO PARECER DO CONTROLE INTERNO SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL (ITEM 2.11 ITC 2296/2018-3 – 10.1 do RT)

Base normativa: Artigos 135, §4º e 138, §3º do RITCEES, artigo 5º da Res. TCEES 227/2011, IN TCEES 34/2015.

Conforme relatado pelo RT 5-2018, o Relatório e Parecer Conclusivo do Controle Interno, encaminhado pelo gestor na presente Prestação de Contas, foi parcial e inconclusivo, considerando a incompletude dos documentos encaminhados à Controladoria Geral do Município, conforme se segue:

5. PARECER CONCLUSIVO

Examinamos a prestação de contas anual, relativa ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do Sr. Audifax Charles Pimentel Barcelos, Prefeito do Município da Serra/ES, com objetivo de verificar a posição orçamentária, financeira, patrimonial e de gestão fiscal, bem como, a prática de atos de gestão, no exercício a que se refere.

Destacamos que os documentos relativos a PCA 2016, foram encaminhados à CGM em 19/04/2017 pela SEFA/DC, ainda de forma incompleta, fato este que impediu a realização de uma análise mais profunda sobre as contas.

Pelo exposto, tendo como parâmetro as análises procedidas a partir das demandas contidas no Anexo 2 tabela 6 da IN TCEES nº 40/2016, em anexo a este relatório, e as peças da PCA apresentadas a esta CGM, informamos que os itens descritos no presente relatório se apresentam adequados, ressalvadas as divergências descritas no item 4 deste RELOCI.

A Instrução Técnica Conclusiva ITC 2296/2018 analisou a defesa dos agentes responsáveis nos seguintes termos:

Conforme alegado pela defesa, observa-se às págs. 176-178 da Peça Complementar 8031/2018-4, cópia do Decreto nº 8257/2016 30/09/2016 atualizado pelo Decreto nº 8487/2016 - Estabelece normas relativas ao encerramento do exercício financeiro de 2016 e dá outras providências, e às págs. 183 – 213 Comunicações Internas da Controladoria Geral Do Município às diversas UGs, informando o prazo para envio dos

documentos pertinentes à PCA/2016 à Controladoria Geral, para análise e Emissão do Relatório e Parecer Conclusivo.

Observa-se, pelo texto incluído no Parecer Conclusivo do Controle Interno, a informação de que o encaminhamento das informações requeridas foi extemporâneo e incompleto, ou seja, conclui-se que houve a adoção de medidas administrativas visando viabilizar a emissão do parecer do controle interno sobre a prestação de contas anual, porém não foram suficientes.

Desta forma, opina-se por **manter** o presente indicativo de irregularidade, **porém passível de ressalva, uma vez que houve adoção de medidas**, determinando-se ao Poder Executivo que adote medidas administrativas necessárias e suficientes para viabilizar a emissão do parecer do controle interno sobre sua prestação de contas, nos termos da Res. 227/2011 e IN 43/2017. (grifamos)

Acompanho o voto vista do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, o qual transcrevo com minha razão de decidir:

Entendo, assim como sustentou a Instrução Técnica Conclusiva, que a irregularidade restou configurada, mas que pode constitui apenas uma ressalva com determinação à Administração Municipal, uma vez que providência posteriores foram adotadas.

Nestes termos, entendo por **manter a irregularidade no campo da ressalva**, acompanhando voto vista do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna, divergindo do voto do Relator, da área técnica e Ministério Público de Contas.

Ressalto antes de concluir este voto, que ponderei quanto a condição da vice-prefeita Sra. Lourência Riani na responsabilização integral desta Prestação de Contas Anual, considerando ter assumido temporariamente o exercício do cargo de prefeita Municipal da Serra, no período de 15/08/2016 a 26/09/2016 (43 dias), quando do afastamento do prefeito Sr. Audifax Barcellos, internado com urgência, numa sexta-feira, do dia 12/08/2016.

Em análise as irregularidades imputadas na presente PCA, verifico que apenas o item

3.1 deste voto – item 2.2 da ITC – 4.1.2 do RT deve ser analisado como também de responsabilidade da Sra. Lourência Riani, considerando conter decretos assinados em período em que esteve à frente do comando daquele Município. Quanto as demais irregularidades entendo que as condições em que a vice-prefeita assumiu o cargo de prefeita e o tempo em que permaneceu, não lhe cabe responsabilidade.

Ante todo o exposto, acompanhando parcialmente o entendimento do relator, do voto vista do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, da área técnica e do Parecer do Ministério Público de Contas, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

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

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 3.1 deste voto** (2.2 da ITC e 4.1.2 do RT), pelas razões antes expendidas;
2. **MANTER** os indicativos de irregularidades constante dos **itens 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7 e 3.8 deste voto** (2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9 e 2.11 da ITC e 5.1, 6.1, 6.2, 7.4.2, 7.4.3, 7.4.4 e 10.1 do RT), com ressalva para os itens **3.5 e 3.8 deste voto** pelas razões antes expendidas;
3. Emitir **PARECER PRÉVIO** recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do Executivo Municipal da Serra referente ao exercício de 2016, sob responsabilidade de Audifax Charles Pimentel Barcelos na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012;
4. Emitir **PARECER PRÉVIO** recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO DAS CONTAS** do Executivo Municipal da Serra referente ao exercício de 2016, sob responsabilidade de Lourência Riani, na forma do art. 80, inciso I, da LC n. 621/2012;

5. **DETERMINAR** ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Serra, ou quem as vezes lhe fizer, que assim proceda:
- 5.1. 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;
- 5.2. **Divulgue** amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas em análise e o respectivo parecer prévio, na forma do artigo 48 da LRF, colacionando doutrina e jurisprudência;
6. **ENCAMINHAR** os autos ao Ministério Público Especial de Contas para as providências do artigo 131 da Resolução TC 261/2013;
7. **DAR CIÊNCIA** aos interessados
8. Após os trâmites regimentais, especialmente as providências do artigo 131 da Resolução TC 261/2013, antes indicadas, **arquivar** os autos

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER
Conselheiro

VOTO DO RELATOR – COMPLEMENTO DE VOTO

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA:

Tratam os presentes autos de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal da Serra, 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, de 27/9/2016 a 31/12/2016, bem como 15/8/2016 a 26/9/2016.

Os responsáveis foram regularmente citados para se manifestarem sobre os indicativos de irregularidades constantes do Relatório Técnico 005/2018-7, nos termos

da Decisão SEGEX 28/2018-8, Termos de Citação 115/2018-3 e 116/2018-8, trazendo aos autos suas razões de defesa acompanhadas de documentação.

A área técnica, através do NCE - Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva – ITC 02296/2018-3, opinou pela **rejeição das contas**.

O Ministério Público Especial de Contas, por seu Procurador Dr. Luciano Vieira, nos termos do Parecer 02684/2018-1, em consonância com a área técnica, pugnou no mesmo sentido, acrescentando a expedição de determinação ao Poder Executivo Municipal para que divulgue, amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas em análise e o respectivo parecer prévio, na forma do artigo 48 da LRF.

Na sequência, após a prolação do Voto 604/2019-9 deste Relator, ocorreu pedido de vista por parte do Eminentíssimo Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, quando preferiu o Voto Vista 31/2019-8, bem como pelo Eminentíssimo Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, que se manifestou, especificamente, quanto ao item 2.5 do voto deste Relator (item 2.7 da ITC), referente ao artigo 42 da LRF.

Consta, ainda, destes autos a juntada da Petição Intercorrente 384/2019-8 e Peça Complementar 8317/2019-8.

Após pedido de vista, o Ministério Público Especial de Contas manifestou-se nos termos do Parecer 1700/2019-3 e Manifestação 225/2019-8, tendo juntado aos autos a documentação – Peça Digitalizada 435/2019-7, suscitando Questão de Ordem.

A Secretaria Geral das Sessões colacionou aos autos as Notas Taquigráficas 100/2019-5 e Certidão 2508/2019-6.

Em nova manifestação, o Ministério Público Especial de Contas, nos termos da Manifestação 264/2019-8, informou que, com fulcro no inciso III, do art. 41 da Lei 8.625/93, bem como no parágrafo único do art. 53 da Lei Complementar 621/2012, se manifestará oralmente na sessão de julgamento.

Após a apresentação do COMPLEMENTO DE VOTO 03159/2019-1, abordando o tema objeto de manifestação em voto de vista dos Eminentíssimos

Conselheiros Sebastião Carlos Ranna de Macedo e Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, qual seja o artigo 42 da LRF, foi concedida vista ao Eminente Conselheiro Domingos Augusto Taufner, que proferiu o voto parcialmente divergente deste Relator, sobre o qual discorrerá.

Assim, conforme regular distribuição vieram os autos a este Magistrado de Contas para emissão de **relatório e novo complemento de voto** para efeito de deliberação do Colegiado, na forma do art. 29 do Regimento Interno, Resolução TC 261/2013.

É o sucinto relatório.

COMPLEMENTO DE VOTO

Cuidam os presentes autos de Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício de 2016, de responsabilidade dos Srs. Audifax Charles Pimentel Barcelos e Lourência Riani, conforme se vê da documentação constante do bojo processual.

1. DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS:

Após a prolação de voto no sentido de que seja julgada **REGULAR COM RESSALVA** as contas em apreço, foi pedido vista dos autos, por parte dos Eminentíssimos Conselheiros: Sebastião Carlos Ranna de Macedo e Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, que proferiram votos divergentes, tendo sido apresentado o COMPLEMENTO DE VOTO 3159/2019-1, especificamente quanto ao art. 42 da LRF, (**item 2.7 da ITC**), e, após, foi concedida vista ao Eminente Conselheiro Domingos Augusto Taufner, que proferiu voto parcialmente divergente, sobre o qual passo a discorrer nesta oportunidade.

2. DO MÉRITO:

Verifica-se que o argumento trazido pelo Eminente Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun destoou do entendimento exarado por esta Corte de Contas 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; - g.n.

O Eminentíssimo Conselheiro Domingos Augusto Taufner, em seu voto de vista, ainda que tenha mantido a irregularidade com ressalva, o fez divergindo dos fundamentos deste Relator, que a afastou, sendo assim, por essas razões, abordo, primeiramente, este item (2.5 do voto 604/2019, correspondente ao item 2.7 da ITC), para o que transcrevo o texto do COMPLEMENTO DE VOTO 3159/2019, *litteris*:

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 contração 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 contração da obrigação, “lincada” 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 pugnaram 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 “contraiu 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, “lincado” 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 contração da obrigação, "lincada" 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:**

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que NÃO POSSA SER CUMPRIDA INTEGRALMENTE DENTRO DELE, OU QUE TENHA PARCELAS A SEREM PAGAS NO EXERCÍCIO SEGUINTE SEM QUE HAJA SUFICIENTE DISPONIBILIDADE DE CAIXA PARA ESTE EFEITO.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. g.n.

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:

Art. 137. Para efeito do disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, considera-se contraída a obrigação no momento da formalização do contrato administrativo ou instrumento congêneres.

Parágrafo único. No caso de despesas relativas à prestação de serviços já existentes e destinados à manutenção da administração pública federal, consideram-se compromissadas apenas as prestações cujos pagamentos devam ser realizados no exercício financeiro, observado o cronograma pactuado. g.n.

Obviamente que, **na disponibilidade de caixa deve ser considerado os encargos e as despesas compromissadas, levando-se em conta sempre a data da contração 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 empenhada, podendo-se afirmar, então, que CONTRAIR OBRIGAÇÃO DE DESPESA PODE DECORRER DE QUALQUER ATO OU FATO QUE IMPONHA À 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 congênere.

Esta é a jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça de Minas gerais, quanto à violação do art. 42, veja-se:

EMENTA: REMESSA NECESSÁRIA - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - APLICAÇÃO DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE - PERCENTUAIS MÍNIMOS ATENDIDOS - APROVAÇÃO DAS CONTAS PELA CÂMARA MUNICIPAL - PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS - INCLUSÃO DE DÉBITOS EM RESTOS A PAGAR - DESPESAS CONTRAÍDAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO - NÃO COMPROVAÇÃO - AUSÊNCIA DOS REQUISITOS CONFIGURADORES DO ATO DE IMPROBIDADE - LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ - DESCABIMENTO. Se restou comprovado que o agente público aplicou na área da saúde o percentual de recursos decorrentes da arrecadação de impostos referentes ao art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º da Constituição da República, consoante determina o art. 198 da CR/88 c/c o art. 77 do ADCT, resta patente a inocorrência de ato ímprobo. - NÃO SE DESINCUMBINDO O AUTOR DE COMPROVAR QUE OS VALORES INSCRITOS EM 'RESTOS A PAGAR' REFEREM-SE ÀS OBRIGAÇÕES DE DESPESAS CONTRAÍDAS PELO PREFEITO MUNICIPAL NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES, não há que se falar em violação do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, razão pela qual a manutenção da sentença que julgou improcedentes os pedidos é medida que se impõe. Inexiste litigância de má-fé da parte que utilizou do processo como meio legítimo para defender seus interesses. (TJMG - Remessa Necessária-Cv 1.0570.05.009835-1/001, Relator(a): Des.(a) Yeda Athias, 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 08/02/2017, publicação da súmula em 10/02/2017).

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Acusação de ofensa ao art. 42 da LRF. Extensa exibição de documentos (empenhos e notas fiscais) SEM COMPROVAÇÃO EFETIVA DE DESCUMPRIMENTO DA DISPOSIÇÃO LEGAL CITADA. Condutas de improbidade previstas no art. 11 da Lei nº 8.429/92 que dependem de dolo do agente público. Prova insuficiente. Sentença de improcedência confirmada. Recurso de apelação desprovido. RECURSO ADESIVO. Pleito de condenação do autor da ação em honorários advocatícios de sucumbência. Impossibilidade. Inteligência do art. 18 da LACP. O autor nas ações coletivas atua em defesa da coletividade, deve ser estimulado a agir, não pode ser penalizado. Sentença confirmada. Recurso adesivo desprovido. (TJSP; APL 0004642-29.2013.8.26.0400; Ac. 11000132; Olímpia; Décima Segunda Câmara de Direito Público; Rel. Des. J.M. Ribeiro de Paula; Julg. 22/11/2017; DJESP 23/01/2018; Pág. 8317) – g.n.

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 contratação 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, TENHAM 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 poder 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 contratação de obrigação nos dois últimos quadrimestres, via contrato ou instrumento congênere, 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.

Com relação aos demais itens constantes dos dois votos anteriores, todos foram devidamente abordados pelo Eminentíssimo Conselheiro Domingos Augusto Taufner,

em seu voto de vista, razão pela qual faço breve comentário sobre o seu posicionamento, a saber:

Item 2.1, correspondente ao **item 2.2 da ITC**: foi afastado, com enfrentamento de mérito, assim como foi afastado por este Relator;

Itens 2.2, 2.3 e 2.4 (itens 2.4, 2.5 e 2.6 da ITC): foram mantidos maculando as contas, acolhendo o entendimento externado pela área técnica, divergindo dos votos deste Relator, que os manteve, com enfrentamento de mérito, sem o condão de macular as contas, razão pela qual mantenho meu posicionamento e mantenho os referidos itens 2.2, 2.3 e 2.4, sem o condão de macular as contas;

Item 2.6 (item 2.8 da ITC): foi mantido maculando as contas, acolhendo o entendimento da área técnica, divergindo do voto deste Relator, que o afastou, com enfrentamento de mérito, razão pela qual mantenho meu posicionamento e afasto o referido item 2.6 de irregularidade;

Item 2.7 (item 2.9 da ITC): foi mantido com ressalva, em concordância com este Relator;

Item 2.8 (item 2.11 da ITC): foi mantido com ressalva, acompanhando o entendimento do Eminentíssimo Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, divergindo da área técnica e o *Parquet* de Contas, que opinaram pela manutenção, maculando as contas, divergindo da posição deste Relator que o afastou, com enfrentamento de mérito, razão pela qual mantenho meu posicionamento e afasto o referido item 2.6 de irregularidade.

3. DO DISPOSITIVO:

Ante o exposto, acompanhando parcialmente o posicionamento da área técnica, do Ministério Público Especial de Contas, bem como dos Eminentíssimos Conselheiros: Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e Domingos Augusto Taufner, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de **Parecer Prévio** que submeto à sua consideração.

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. **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;
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;
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**;
4. **DETERMINAR** ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Serra, ou quem as vezes lhe fizer, que assim proceda:
 - 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;
 - 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;
5. **ENCAMINHAR** os autos ao Ministério Público Especial de Contas para as providências do artigo 131 da Resolução TC 261/2013;

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.

MARCO ANTONIO DA SILVA
Conselheiro Substituto

NOTAS TAQUIGRÁFICAS DA DISCUSSÃO PROCESSUAL

30ª SESSÃO – 03/09/2019

Em atenção ao último pedido de preferência, o senhor presidente, conselheiro SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO, com base no artigo 86, § 2º, cominado como artigo 4º do Regimento Interno desta Corte, convocou o senhor conselheiro substituto MARCO ANTÔNIO DA SILVA para compor o quórum de votação do processo TC-5186/2017, que, por maioria, com o voto de desempate da presidência, acompanhando o voto complementar do então relator, o senhor conselheiro substituto, MARCO ANTÔNIO DA SILVA, aprovou, com ressalva, a Prestação de Contas Anual de Prefeito da Prefeitura Municipal de Serra, vencidos os senhores 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 da Prestação de Contas tão-somente em relação ao senhor Audifax Charles Pimentel Barcelos, tudo conforme nota taquigráfica a seguir, transcrita: “**O SR. CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA** – *Senhor presidente, o eminente conselheiro Domingos Taufner divergiu pela posição trazida por este conselheiro substituto. Basicamente ele acompanhou no que diz respeito ao item 2.7, que foi a violação ao art. 42 por fundamento diverso. Estou fazendo uma explanação sucinta do ocorrido. (leitura)* **O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO** – *S. exa, o conselheiro relator votou pela aprovação com ressalva, inaugurada a divergência do conselheiro Carlos Ranna pela rejeição, acompanhado pelo conselheiro Chamoun. O conselheiro Domingos divergiu*

parcialmente com relação ao art. 42. Mas também votou pela rejeição, acompanhando a votação do conselheiro Carlos Ranna, acompanhado pelo conselheiro Chamoun. Como vota o conselheiro Borges? O conselheiro Borges acompanha o relator. O conselheiro Rodrigo Coelho? O SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO - Em relação aos itens 2.1, 2.3 e 2.10, acompanho os argumentos do Domingos Taufner, nos demais, acompanho os argumentos do relator, inclusive nos dispositivos. O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO - S. exa, o conselheiro Rodrigo Coelho, acompanha parcialmente, nas completa o terceiro voto pela aprovação com ressalva. Para os dois gestores, excelência. Decido acompanhando o voto do relator. Vencido os conselheiros Carlos Ranna, Chamoun e parcialmente o conselheiro Domingos. (final)”

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.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (Presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Domingos Augusto Taufner, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Sérgio Manoel Nader Borges e Rodrigo Coelho do Carmo.

4.2. Conselheiro substituto: Marco Antonio da Silva (relator, nos termos do artigo 86, § 2º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo)

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Presidente

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO MARCO ANTONIO DA SILVA

Relator nos termos do art. 86, §2º, do Regimento Interno

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral do Ministério Público de Contas

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das sessões