
EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC-02934/2020-9

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, inciso II, da Lei Complementar n. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

Trata-se de Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício de 2019, da **Prefeitura de Iconha**, sob a responsabilidade de **João Paganini**.

Nos termos da Instrução Técnica Inicial 00162/2021-8, o Alcaide foi citado para apresentar justificativas acerca dos indicativos de irregularidades constantes do Relatório Técnico 00183/2021-1 e do Relatório Técnico 00184/2021-4 (processo TC-02931/2020-5, apenso).

A Instrução Técnica Conclusiva 04219/2021-1 ratificou a ocorrência da seguinte irregularidade apontada no Relatório Técnico 00183/2021-1:

4.1.1 – Abertura de créditos adicionais suplementares sem fonte de recurso
Base Normativa: Art. 43 da Lei 4.320/1964.

Em razão disso, propugnou a Unidade Técnica pela emissão de parecer prévio recomendando-se a aprovação com ressalva das contas, nos termos do art. 80, inciso II, da LC n. 621/2012.

Após, veio o feito ao Ministério Público para emissão de parecer na forma do art. 3º, inciso II, da LC n. 451/2008.

1 – MÉRITO

Dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo que compete ao Tribunal de Contas do Estado emitir parecer prévio sobre as contas dos prefeitos, em até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento.



Nos termos do art. 76 da LC n. 621/2012, as contas do chefe do Poder Executivo Municipal deverão ser encaminhadas ao Tribunal de Contas até noventa dias após o encerramento do exercício, salvo outro prazo fixado na lei orgânica municipal, devendo este colendo órgão emitir parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento.

A Lei Orgânica do Município de Iconha não dispõe sobre prazo para a remessa da prestação de contas ao Tribunal de Contas.

A Resolução TC n. 297, de 30 de agosto de 2016, dispõe sobre as diretrizes e os procedimentos para análise técnica e apreciação das tomadas ou prestações de contas anuais, distinguindo no art. 1º, incisos I e II, a prestação de contas anual entre contas de governo e contas de gestão, *verbis*:

I – contas de governo: conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional que permita avaliar a gestão política do chefe do Poder Executivo, expressando os resultados da atuação governamental, submetido ao TCEES para apreciação e emissão de parecer prévio com vistas a auxiliar o julgamento levado a efeito pelo Poder Legislativo;

II – contas de gestão: conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, que alcança as tomadas ou prestações de contas dos administradores de recursos públicos, permitindo ao TCEES o julgamento técnico, manifestado por meio de acórdão, realizado em caráter definitivo sobre as contas dos ordenadores de despesas, examinando, dentre outros aspectos, a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas na gestão dos recursos.”

Ressalte-se, porém, que Decisão Plenária n. 15, de 15 de setembro de 2020, à vista da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 848.826/DF, com repercussão geral, estabeleceu que *"no processo de prestação de contas anual de Prefeito, ainda que este figure como ordenador de despesas, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo emitirá parecer prévio a fim de instrumentalizar o julgamento pela Câmara Municipal para todos os fins, observado o disposto no art. 31, § 2º, da Constituição Federal"* (art. 1º).

O art. 5º da prenotada resolução determina que a análise das contas pelo chefe do Poder Executivo municipal observará, além das disposições contidas nos Capítulos II e III, do Título IV, do Regimento Interno do Tribunal, as seguintes diretrizes:

I – informações sobre a conjuntura econômica que prevaleceu no exercício, incluindo os principais aspectos das finanças públicas, os indicadores e variáveis macroeconômicas observadas na economia nacional, estadual e municipal;



- II – conformidade dos instrumentos de planejamento e orçamento vigentes, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual, especialmente quanto a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares;
- III - conformidade da execução orçamentária, financeira e patrimonial, em observância às normas constitucionais e das finanças públicas, voltadas à responsabilidade fiscal, às demais normas legais e regulamentares;
- IV - avaliação da condução da política previdenciária em busca da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do ente;
- V - obtenção de evidência de auditoria suficiente e apropriada que permita opinar se as demonstrações contábeis consolidadas estão livres de distorções relevantes decorrentes de fraude ou erro e se representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do município em 31 de dezembro, conforme estabelecido no artigo 124 do Regimento Interno do Tribunal;
- VI - avaliação dos resultados da atuação do governo municipal sobre temas específicos relacionados à eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas;
- VII - avaliação das fiscalizações realizadas com potencial de repercussão na análise das contas;
- VIII - monitoramento das recomendações e determinações exaradas de prestação de contas anteriores.”

Ademais, conforme Anexo II da referida resolução, o exame das contas terá o seguinte escopo:

“Formalidades e Controle Interno

- 1 - Atendimento à Instrução Normativa que disciplina o conteúdo da Prestação de Contas.
- 2 - Apresentação e conteúdo do Relatório e Parecer do Controle Interno sobre as contas.

Aspectos contábeis

- 3 - Compatibilidade, integridade e consistência dos demonstrativos contábeis (análise eletrônica no recebimento das remessas para verificar soma dos grupos de contas, fechamento dos saldos, conferência dos saldos de exercícios anteriores, cruzamento de informações entre os demonstrativos e balancetes apresentados)

Conformidade constitucional, fiscal e legal

- 4 - Estrutura e compatibilidade dos instrumentos de Planejamento.
- 5 - Programação orçamentária e financeira.
- 6 - Conformidade dos demonstrativos fiscais
- 7 - Previsão e execução da receita, despesa, créditos adicionais e resultado da execução orçamentária, financeira e patrimonial.
- 8 - Metas anuais estabelecidas na LDO.
- 9 - Impactos dos aportes para cobertura de déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência Social na previsão e/ou afetação das metas de resultados fiscais.
- 10 - Limitação de empenho e movimentação financeira nos casos em que a realização da receita possa não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidos nas metas fiscais.
- 11 - Educação – aplicação mínima constitucional.
- 12 - Educação – remuneração dos profissionais do magistério.
- 13 - Educação – aplicação dos recursos do Fundeb no exercício.
- 14 - Parecer do conselho municipal de acompanhamento e controle social do FUNDEB.
- 15 - Saúde – aplicação mínima constitucional.
- 16 - Parecer conclusivo do respectivo Conselho sobre o relatório de gestão da saúde.
- 17 - Despesas com Pessoal – limite.
- 18 - Despesas com Pessoal – limite prudencial - vedações.
- 19 - Despesas com Pessoal – extrapolação do limite - medidas de recondução da despesa total com pessoal ao respectivo limite.



- 20 - Despesas com Pessoal - aumento despesas nos últimos 180 dias do fim de mandato.
- 21 - Operações de Crédito – limite.
- 22 - Operações de Crédito - comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos aos valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar.
- 23 - Operações de crédito por antecipação de receita orçamentária - ARO.
- 24 - Garantia e contragarantia – limite.
- 25 - Dívida consolidada líquida – limite.
- 26 - Dívida consolidada líquida – Recondução ao limite.
- 27 - Regra de Ouro.
- 28 - Alienação de ativos.
- 29 - Concessão ou ampliação de incentivo ou benefício fiscal (renúncia de receita) e as devidas medidas de compensação.
- 30 - Situação financeira após a inscrição de restos a pagar.
- 31 - Disponibilidade de caixa e obrigações de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato.
- 32 - Execução de despesas sem prévio empenho.
- 33 - Transparência na gestão.
- 34 - Repasse de recursos correspondentes às dotações orçamentárias, créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo, em duodécimos.
- 35 - Recursos de royalties do petróleo.
- 36 - Despesa com publicidade institucional em ano de eleição.
- 37 - Registro e arrecadação de créditos inscritos em Dívida Ativa.
- 38 - Precatórios
- 39 - Existência de regulamentação sobre a ordem cronológica de pagamentos.
- 40 - Achados identificados no curso da análise ou em processos de fiscalizações, com potencial de repercussão nas contas.

Gestão previdenciária

- 41 - Existência de unidade gestora única do regime próprio de previdência.
- 42 - Verificação do equilíbrio financeiro: adequação do plano de custeio ao proposto no estudo atuarial, regularidade dos repasses de contribuições, aportes e parcelamentos, e cálculo da capacidade de formação de reservas no exercício.
- 43 - Verificação do equilíbrio atuarial: aferição de realização de avaliação atuarial anual, adequação e efetividade do plano de amortização estabelecido em lei com o proposto na avaliação atuarial, regularidade dos repasses do plano de amortização e evolução do índice de capitalização do ente.
- 44 - Existência de programa/ações nos instrumentos de planejamento do ente contemplando o plano de amortização aprovado em lei.
- 45 - Validade do CRP – Certificado de Regularidade Previdenciária.
- 46 - Compatibilidade da gestão de recursos humanos com a política previdenciária.”

Cabe lembrar que os escopos de números 41 a 46 acima transcritos decorrem da responsabilidade dos entes federativos pelo equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência, consoante art. 40 da Constituição Federal, art. 1º da Lei n. 9.717/1998 e art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso vertente, foi elucidada infração que consubstancia grave infração à norma legal, consoante art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012, conforme demonstrado a seguir.

1.1 – INFRAÇÕES AFASTADAS NA INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA 04219/2021-1

A priori, denota-se que a Unidade Técnica, acolhendo as razões de justificativas apresentada pelo gestor, opinou pelo afastamento das infrações indicadas nos **item 6.2 – Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no balanço patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis do RT 00183/2021-1** e nos **itens 3.3.1.1 – Ausência de extratos bancários; 3.8.2 – Baixa efetividade na cobrança administrativa e/ou judicial da dívida ativa do Relatório Técnico 00184/2021-4**, o que encontra ressonância nas provas colacionadas aos autos e ao direito aplicável.

1.2 – INFRAÇÃO MANTIDA NA INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA 04219/2021-1

Conforme evidenciado pela Unidade Técnica no **item 4.1.1 do RT 00183/2021-1**¹ o gestor procedeu a abertura de créditos adicionais suplementares sem fonte de recurso, pois fundamentou a abertura no excesso de arrecadação nas fontes 001 e 213, sem que houvesse saldo suficiente para cobrir o crédito (fl. 8 do RT).

Após justificativas apresentadas pelo gestor, o qual reconheceu a insuficiência da fonte indicada para a abertura do crédito adicional, a Unidade Técnica referendou a ocorrência da infração, mas atribuiu-lhe natureza de mera impropriedade formal, em razão de ter havido superávit do exercício anterior, embora tenha afirmado a existência de deficiência do município no controle da movimentação financeira por fonte/destinação de recursos, vejamos:

Solicitou, no entanto, que o apontamento em questão seja reconsiderado, devido aos Balancetes das Despesas do Município, terem sido fechados no exercício de 2019 com saldo de dotação R\$ 1.214.346,64, sendo que na Unidade Gestora Prefeitura, o saldo de dotação foi de R\$ 693.295,06, bem como, o saldo de Superávit do Exercício Anterior correspondente a R\$ 2.163.000,81.

De acordo com a defesa, o saldo da insuficiência de créditos adicionais por excesso de arrecadação apurado de R\$ 689.567,87 na fonte 001 Recursos Ordinários poderia ser suplementado por anulação de dotação usando o Saldo de Dotação tanto do Balancete da Despesa Consolidado de R\$ 1.214.346,64, quanto do Balancete da Despesa da Prefeitura de R\$ 693.295,06, bem como, também poderia ser suplementado por superávit do saldo suficiente de R\$ 2.163.000,81 (art. 6º e 7º, I, alínea a da Lei Orçamentária Anual nº 1061/2018), tanto do Balanço Patrimonial Consolidado, quanto do Balanço Patrimonial da Prefeitura que totalizou R\$ 2.160.393,17.

Quanto à fonte 213 - Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Estadual, cuja insuficiência no excesso de arrecadação para suplementação realizada pela Unidade Gestora Fundo Municipal de Saúde foi de R\$ 36.174,64, e que, segundo a defesa, encerrou o exercício de 2019 com saldo de dotação no Balancete da

¹ Item 4.1.1 – Abertura de créditos adicionais suplementares sem fonte de recurso
Base normativa: art. 43 da Lei 4.320/64.



Despesa no valor de R\$ 271.520,11, ou seja, saldo suficiente que poderia ser usado para suplementar o valor de R\$ 36.174,64.

Afirmou, ainda, que não houve intenção de burlar ou mesmo suplementar dotações de fontes insuficientes, pois o Município possuía saldo suficiente tanto no saldo do dotações (fontes 001 e 213), quanto no superávit de exercício anterior (fonte 001), sendo ainda que o Município apresentou um Superávit Orçamentário no valor de R\$ 3.241.463,55, e, não houve prejuízo nos resultados apresentados na Prestação de Contas Anual do Fundo Municipal de Saúde e tampouco na Prestação de Contas Anual do Município de Iconha. E encaminhou para fins de comprovação as Peças Complementares 33054 a 33060 (pç. 64 - 70).

Conforme justificativa da defesa, o município poderia ter efetuado as suplementações questionadas utilizando outras fontes de recursos disponíveis, anulação de dotação ou superávit financeiro do exercício anterior, conforme o caso.

Observa-se, portanto, que a irregularidade em questão, decorre da deficiência do município no controle da movimentação financeira por fonte/destinação de recursos, tendo em vista que potenciais fontes de recursos para abertura de créditos suplementares, embora existentes, não foram devidamente verificadas.

Realça-se, que conforme orientação no MCASP: Fonte de Recursos é o mecanismo que permite a identificação da origem e destinação dos recursos legalmente vinculados a órgão, fundo ou despesa, e que o controle das disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos deve ser feito desde a elaboração do orçamento até a sua execução, incluindo o ingresso, o comprometimento e a saída dos recursos orçamentários. Entende-se, portanto, que tal controle torna-se condição indispensável ao atendimento ao artigo 8 da LRF.

[...]

Ante à análise procedida, sugere-se manter este indicativo de irregularidade, porém passível de ressalva, e expedir DETERMINAÇÃO para que a administração passe a adotar nos próximos exercícios, em observância ao parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000, práticas de controle e evidenciação das fontes de recursos, nos termos do Anexo 05 do Relatório de Gestão Fiscal - Manual dos Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.

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

Nos termos do art. 42 da Lei n. 4.320/1964 os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

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

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



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.

Cabe destacar que o Tribunal Superior Eleitoral e o Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo considera a abertura de crédito adicional acima do limite estabelecido na LOA irregularidade insanável, que configura ato doloso de improbidade administrativa. Vejamos:

“Registro. Inelegibilidade. Rejeição de contas.

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

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

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

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

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

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

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

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

5 - Consta dos autos cópia do Decreto Legislativo que decretou a cassação do mandato do candidato e o referido ato assenta expressamente que o Plenário da Câmara julgou



procedente a denúncia por infração político-administrativa em razão de procedimento incompatível com a dignidade e o decoro do cargo. Logo, conforme expressamente registrado no decreto legislativo, um dos fundamentos da cassação foi a identificação de procedimento incompatível com a dignidade e o decoro parlamentar, demonstrando que se trata da hipótese prevista no art. 55, II, da CF.

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

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

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

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

Com efeito, configura ato de improbidade administrativa “ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento” (art. 10, inciso IX, da Lei n. 8.429/1992).

Ademais, assim agindo, incorre também o Chefe do Executivo no crime de responsabilidade descrito no art. 1º, inciso V, do Decreto-Lei n. 201/1967, 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”.

No caso vertente, há erro de subsunção dos fatos à norma legal pela Unidade Técnica, pois evidenciada grave violação à norma legal, visto que a lei é clara ao determinar que para a abertura do crédito suplementar deve o chefe do executivo indicar a fonte de recurso para cobrir aquele crédito, não se podendo indicar *a posteriori* fonte de recurso não disponível.

A verificação de disponibilidade de recursos em outras fontes após a concretização do ato não saneia a infração, pois assim agindo colocou o gestor em risco o equilíbrio fiscal do município.

Essa situação deixa clara a falta de planejamento, de transparência e de controle do gestor com a classificação orçamentária por fonte/destinações de recursos, que tem como objetivo identificar as fontes de financiamento dos gastos públicos.

Portanto, resta evidente a prática de grave infração à norma constitucional e de direito financeiro, o que enseja a rejeição das contas do prefeito, nos moldes do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012.

2 – CONCLUSÃO



Em suma, a prestação de contas está maculada pela prática de ato ilegal e de grave infração à normas constitucional e legal de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

Posto isso, pugna o **Ministério Público de Contas**:

2.1 – seja emitido parecer prévio recomendando-se ao Legislativo Municipal a rejeição das contas do Executivo Municipal de Iconha, referente ao exercício de 2019, sob a responsabilidade de **João Paganini**, 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;

2.2 – com fulcro no art. 1º, incisos XVI e XXXVI, da LC n. 621/2012, sejam expedidas as determinações e recomendações propostas pelo NCONTAS à fl. 27 da ITC 04219/2021-1.

Vitória, 22 de novembro de 2021.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS