

PARECER PRÉVIO TC-092/2017 – SEGUNDA CÂMARA

PROCESSO TC-3742/2016 (APENSOS TC 3793/2015 E TC 2402/2015)
CLASSIFICAÇÃO PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO
UNIDADE GESTORA PREFEITURA MUNICIPAL DE DOMINGOS MARTINS
RESPONSÁVEL LUIZ CARLOS PREZOTI ROCHA

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO – EXERCÍCIO
DE 2015 – APROVAÇÃO COM RESSALVA – DETERMINAR -
ARQUIVAR**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:

RELATÓRIO

Tratam os autos de Prestação de Contas Anual de responsabilidade do senhor **Luiz Carlos Prezoti Rocha**, Prefeito Municipal à frente da Prefeitura Municipal de Domingos Martins, no exercício financeiro de 2015.

A Prestação de Contas Anual foi encaminhada ao Tribunal de Contas, em 14/4/2016, devidamente autuada através do Processo TC 3742/2016 e analisada pelo corpo técnico conforme Relatório Técnico 95/2017 (fls. 6-42) e Instrução Técnica Inicial 00161/2017, sugerindo-se citação do responsável para esclarecer o seguinte indicativo de irregularidade:

INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DA LRF E DA LDO QUANTO À
LIMITAÇÃO DE EMPENHO (item 5.2.1 do RT 95/2017)

Base Normativa: Art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e 25 da LDO

Assegurado ao prestador o direito ao contraditório e à ampla defesa (DECM 219/2017, fls. 46-47), as razões de defesa foram juntadas aos autos (fls. 62-69) e o processo encaminhado à Unidade Técnica para análise conclusiva, que concluiu nos seguintes termos:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Foi examinada a Prestação de Contas Anual relativa à Prefeitura Municipal de Domingos Martins, exercício de 2015, 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 Domingos Martins, recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas do Sr. Luiz Carlos Prezoti Rocha, Prefeito Municipal durante o exercício de 2015, conforme dispõem o inciso II, art. 132, do Regimento Interno e o inciso II, art. 80, da Lei Complementar 621/2012, pelo seguinte item do RT 95/2017:

Item 5.2.1 – Inobservância dos requisitos da LRF e da LDO quanto à limitação de empenho;

Sugere-se ainda determinar ao responsável observância ao art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Insta acrescentar que o responsável requereu sustentação oral, fls. 62.

O Ministério Público Especial de Contas, por meio do Parecer Ministerial nº 3680/2017 (fls. 88/92), dissentiu da proposição da Secretaria de Controle Externo e pugnou pela rejeição das Contas do Executivo Municipal e formação de autos apartados com a finalidade de aplicação de multa com determinações.

Após, conforme regular distribuição, vieram os autos a este Magistrado de Contas para emissão de relatório e voto.

É o relatório. Passo a análise.

FUNDAMENTAÇÃO

Os presentes autos cuidam da **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL** do Sr. Luiz Carlos Prezoti Rocha, na condição de Chefe do Poder Executivo do Município de Domingos

Martins, no exercício de 2015, submetida a este Tribunal de Contas para, no exercício de sua competência constitucional delineada no art. 71, I da CF/88, **apreciação e emissão do Parecer Prévio**. Trata-se, pois, de Contas de Governo.

Conforme definido no Manual de Início de Mandato, editado por esta Corte de Contas em Novembro de 2016, “**Contas de governo** são aquelas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, compreendendo um conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional que permita a avaliação da gestão política do responsável. Expressa os resultados da atuação governamental, submetidos ao TCE-ES para apreciação e emissão de parecer prévio com vistas a auxiliar o julgamento levado a efeito pelo respectivo Poder Legislativo, a quem compete o julgamento em definitivo dessa espécie de contas.”

Também o Superior Tribunal de Justiça (ROMS 11060) definiu que “contas de governo” são contas globais que

“Demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação e gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64.”

Assim, fundamento meu voto com informações retiradas das análises técnicas relatadas nos autos, no intuito de auxiliar o Poder Legislativo Municipal no julgamento das contas do Município de Domingos Martins relativas ao exercício de 2015.

Planejamento, Orçamento e Gestão Fiscal

Os instrumentos de planejamento e orçamento (LDO e LOA) tramitam em autos apartados¹, que integram o presente processo de prestação de contas, sendo, portanto, considerados na emissão do opinamento técnico.

¹ TC 3793/2015 – Lei de Diretrizes Orçamentárias e TC 2402/2015 – Lei Orçamentária Anual.

Execução orçamentária

Quanto a execução orçamentária consolidada, o Relatório Técnico Contábil, às fls. 15, relata que o município arrecadou 105,32% da receita prevista e executou 91,56% da despesa autorizada, obtendo um resultado da execução orçamentária consolidado superavitário em R\$ 1.826.491,99, como demonstrado a seguir na Tabela 1:

Tabela 1: Síntese da execução orçamentária

	Previsão/Autorização	Execução	% Variação
Receita orçamentária consolidada	95.500.000,00	100.583.453,94	105,32%
Despesa orçamentária consolidada	107.855.721,13	98.757.261,95	91,56%
Resultado da Execução Orçamentária		1.826.191,99	

Fonte: RTC 95/2017 – Processo TC 3742/2016

Ainda quanto a execução orçamentária a unidade técnica apontou a abertura de créditos adicionais no total de R\$ 20.498.924,35 tendo como fonte a anulação de dotação, o excesso de arrecadação, o superávit financeiro do exercício anterior e convênios, que resultaram na elevação na autorização das despesas no montante de R\$ 12.355.571,13.

Gestão Fiscal e Limites Constitucionais

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00) tem como princípio básico a responsabilidade na gestão fiscal, e pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para tanto, a LRF determina que os gestores pratiquem uma gestão fiscal compatibilizando a captação e a aplicação de recursos públicos, mediante a implementação de ações planejadas e transparentes que cumpram os limites constitucionais e que mantenham o equilíbrio das contas públicas.

Ressalto que, por força do art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal², o TCEES realizou os acompanhamentos bimestrais (RREO) e quadrimestrais (RGF) no exercício de 2015, sobre os limites e condições atinentes às metas de arrecadação, resultado primário e nominal, à despesa com pessoal, à dívida consolidada, às operações de crédito, às garantias e contragarantias, entre outros aspectos relevantes da gestão fiscal do Município de Domingos Martins.

Metas de Resultado Primário e Nominal

Em seu art. 1º, § 1º, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece correspondência entre gestão fiscal responsável e a definição de metas de receitas e despesas:

Art. 1º [...]

§ 1º **A responsabilidade na gestão fiscal** pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, **mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas** e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

As metas de resultado entre receitas e despesas, estabelecidas, anualmente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias³ são as metas de resultados nominal e primário, fixadas em valores correntes e constantes. São direcionadores da política fiscal de cada ente e, como ensina Carvalho Jr., na obra *“Entendendo Resultados Fiscais”*, tem como objetivo

² Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

³ Art. 4º [...]

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem para os dois seguintes.

controlar a variação do endividamento do ente federado, em busca da busca permanente de sustentabilidade fiscal.

Neste contexto, verifico que, no exercício de 2015, apenas a meta de arrecadação foi cumprida, como se demonstra a seguir:

Tabela 2: Metas

	Meta estabelecida	Realizada
Meta de Arrecadação	95.500.000,00	100.583.753,94
Resultado Primário	400.000,00	-6.695.947,33
Resultado Nominal	-230.000,00	4.108.086,57

Fonte: RTC 95/2017 – Processo TC 3742/2016

Na tabela 2, observa-se que a arrecadação realizada foi maior que a meta estabelecida. Contudo a meta de superávit primário não se confirmou, tampouco a meta de resultado nominal. Ao longo do exercício de 2015, em decorrência do acompanhamento feito por este Tribunal de Contas, foram emitidos pareceres de alerta, conforme processos TC 6.700/2015, 6.803/2015 e 12.961/2015.

Limites

Também a obediência aos limites e condições no que tange a geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar, bem como concessão de renúncia fiscal, são pressupostos de uma gestão fiscal responsável, é o que dispõe o art. 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse passo, da análise da Presente Prestação de Contas, retratada no Relatório Técnico, pode-se extrair os seguintes dados:

Tabela 3: Resumo da verificação da observância aos limites

	Reais	Limite	Executado
Renúncia de Receitas			Não houve
Receita Corrente Líquida	91.935.633,12		

Despesa com pessoal			
Executivo	42.857.842,92	max. 54%	46,62%
Consolidada	45.350.375,01	max. 60%	49,33%
Dívida Consolidada Líquida	-8.081.718,30	max. 120%	-8,79%
Contratação de Operação de Crédito	0,00	max. 16%	0,00%
Contratação por Antecipação de Receita Orçamentária	0,00	max. 22%	0,00%
Garantias	0,00	max. 7%	0,00%
Receita Bruta de Impostos	54.114.687,53		
Manutenção do ensino	17.100.256,07	min. 25%	31,60%
Receita vota parte FUNDEB	17.155.654,38		
Remuneração Magistério	14.120.755,43	min. 60%	82,31%
Receita de Impostos e Transferências	54.114.687,53		
Despesa com saúde	10.790.759,13	min. 15%	19,94%
Receita Tributária e transferências do exercício anterior	52.023.283,29		
Repasse do duodécimo ao Poder Legislativo	3.638.985,48	max. 7%	6,99%

Fonte: RTC 95/2017 – Processo TC 3742/2016

Na tabela 3, acima, verifica-se que, no exercício de 2015, foram observados todos os limites e que o saldo da dívida consolidada líquida restou negativo em R\$ 8.081.718,30, face ao fato de que dívida consolidada do município ser menor que seus haveres financeiros.

Execução Financeira

A execução financeira, evidenciada no Balanço Financeiro⁴, compreende a execução das receitas e das despesas orçamentárias, bem como, os recebimentos e pagamentos de natureza extraorçamentários, que, somados ao saldo do exercício anterior, resultará no saldo para o exercício seguinte.

Na análise empreendida a unidade técnica apurou que o saldo em espécie no início de 2015 era de R\$ 55.243.369,23 e ao final do mesmo exercício montava R\$ 54.854.543,13.

⁴ art. 103 da Lei nº 4.320 de 1964

Gestão Patrimonial

As alterações ocorridas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, evidenciadas na Demonstração de Variações Patrimoniais, geraram, no exercício, um superávit de R\$ 7.544.044,41.

Quanto a situação patrimonial, apresenta-se a seguir o resumo do Balanço Patrimonial Consolidado, que demonstra equilíbrio entre os ativos (aplicações de recursos) e passivos (origens de recursos) do município:

Tabela 4: Balanço Patrimonial resumido

Ativo	2015	2014	Variação
Circulante	56.785.311,72	55.235.615,37	2,8%
Não Circulante	66.724.605,95	54.064.811,55	23,4%
TOTAL DO ATIVO	123.509.917,67	109.300.426,92	
Passivo e Patrimônio Líquido	2015	2014	Variação
Circulante	2.998.725,88	2.344.168,72	27,9%
Não Circulante	42.864.319,58	37.757.851,98	13,5%
Patrimônio Líquido	77.646.872,21	69.198.406,22	12,2%
TOTAL DO PASSIVO	123.509.917,67	109.300.426,92	

Fonte: RTC 95/2017 – Processo TC 3742/2016

O Balanço Patrimonial é acompanhado do quadro demonstrativo do superávit financeiro, apurado pela diferença entre o ativo e o passivo financeiros. Conforme registrado no relatório técnico contábil, no exercício de 2015 o superávit financeiro consolidado totalizou R\$ 48.331.217,97, nele contido o superávit de R\$ 38.007.303,60 apurado pelo Instituto de Previdência (IPAS).

O Relatório Técnico demonstrou que o superávit financeiro apurado está assim distribuído:

Tabela 5: Resultado financeiro por fonte de recursos(resumido)

Destinação de recursos	Resultado
Recursos não vinculados	(12.907.469,97)
Recursos vinculados:	61.238.687,64
Total:	48.331.217,67

Fonte: RTC 95/2017 – Processo TC 3742/2016

DAS IRREGULARIDADES

INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DA LRF E DA LDO QUANTO À LIMITAÇÃO DE EMPENHO (item 5.2.1 do RT 95/2017 e item 2.1 da ITC 2880/2017)

Base Normativa: Art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e 25 da LDO

O Relatório Técnico Contábil RT 95/2017 sugeriu a citação do gestor para que trouxesse aos autos os atos de implementação de limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Após regular citação, e em sede de apresentação de justificativas, o responsável alega, em síntese, o atingimento da meta de arrecadação, bem como sua suplantação em 5,32%.

Quanto ao descumprimento das metas de resultado primário e nominal, alega ter expedido Decreto Normativo nº 2.768/2015, determinando a redução de despesas no âmbito da administração do município, em atenção ao estabelecido no art. 9º da LRF e 25 da LDO. Adicionalmente, afirma ter realizado reuniões com a equipe de governo para redução de gastos.

Aduziu que a edição do Decreto 2.768/2015 produziu resultados positivos, uma vez que a execução orçamentária foi superavitária em R\$ 1.826.491,99 e que o resultado primário e nominal do exercício encontra-se acobertado pelo superávit financeiro obtido no exercício anterior de R\$ 8.874.802,21.

A unidade técnica embora tenha refutado os argumentos do responsável, considerou tratar-se de impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, não de natureza grave e que não representa dano injustificado ao erário, **propondo o julgamento das contas pela regularidade com ressalvas.**

Por sua vez, o **Ministério Público Especial de Contas** em Parecer da Lavra do Procurador Geral, Dr. Luciano Vieira, **propôs a rejeição das contas do executivo municipal e a formação de autos apartados com a finalidade de aplicar sanção ao responsável**, nos termos das razões a seguir transcritas:

[...]

Denota-se do **RELATÓRIO TÉCNICO – RT 00011/2017-4⁵** e da **INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA - ITC 01541/2017-1⁶** que a prestação de contas encontra-se maculada pela seguinte irregularidade:

2.1 – Inobservância dos Requisitos da LRF e da LDO quanto à Limitação de Empenho (item 5.2.1 do RT 00095/2017-4).

Base Normativa: Art. 9º, da Lei Complementar nº 101/2000 e art. 30 da LDO.

Pela irregularidade acima apontada, propugna a Unidade Técnica a **aprovação com ressalva** das contas.

Pois bem.

Nota-se no **item 5.2.1⁷ do RT 00011/2017-4** que o Chefe do Executivo Municipal diante do não cumprimento das metas de resultado primário e nominal (déficits de resultado primário e nominal no montante de R\$ 6.695.947,33 e R\$ 4.108.086,57, respectivamente) **não observou os requisitos constantes no artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como no artigo 21 da LDO quanto à limitação de empenho**, incidindo, ainda, em déficit orçamentário na ordem de **R\$ 12.907.469,67**, na fonte de recursos ordinários, e de **R\$ -8.621.280,62**, na fonte de recursos do FUNDEB.

Diante da frustração da receita arrecadada em relação à estimada ou do expressivo aumento de despesas a LRF impõe ao ente público a efetivação da limitação de despesa de modo a reduzir o excesso verificado com o fim de alcançar as metas de resultados fiscais.

Salienta-se que o titular do poder Executivo possui legitimidade para propor as medidas que entender mais benéficas ao município, e que apesar de ter adotado providência, **tal medida além de morosa e vaga demonstrou-se insuficiente para alcançar as metas previstas na LDO.**

In casu, vê-se que apesar de ter havido expedição de ato determinando a limitação do empenho, Decreto Normativo 2.768/2015, **não se observou as condições estabelecidas pela lei no que tange ao prazo estipulado, bem como a definição do montante a ser limitado.** É o que dispõe o art. 9º da Lei Complementar 101/2000, conforme segue:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário

⁵ Fls. 06/35e apêndices de fls. 36/43.

⁶ Fl. 74/84.

⁷ Item 5.2.1 – Inobservância dos Requisitos da LRF e da LDO quanto à limitação de empenho.

ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, **por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.**

Destarte, expedir ato de limitação de empenho intempestivamente e sem especificar o montante necessário para restabelecer o cumprimento das metas importa em descumprimento do preceptivo legal acima transcrito, sendo equiparado a não emissão de qualquer ato.

Cumpre enfatizar que esse Tribunal de Contas **rejeitou** a prestação de contas do município de Muniz Freire, no exercício de 2015, contendo a mesma irregularidade acima elencada, conforme precedente firmado no processo TC-3821/2016.

Com efeito, trata-se de grave infração à norma que constitui igualmente infração administrativa contra as leis de finanças públicas **“deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei”**.

É pertinente registrar que o **Tribunal Superior Eleitoral** considera que o descumprimento a Lei de Responsabilidade Fiscal importa irregularidade insanável, senão vejamos:

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, (ED-AgR-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, DJE 08/09/2014).

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 está 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 oposição 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).

Dessa forma, não há como se entender de forma outra senão que a irregularidade que macula a prestação de contas consubstancia **grave infração 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.

Aduz-se, por fim, conquanto a infração em questão também repercute na emissão do parecer prévio sobre as contas de governo, que se torna essencial perquirir a responsabilidade do agente em procedimento de fiscalização específico em razão de possível prática da infração administrativa tipificada no art. 5º, inciso III, da Lei n. 10.028/00, punível com penalidade pecuniária.

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 de Domingos Martins, referente ao exercício de 2015, sob responsabilidade de **LUIZ CARLOS PREZOTI ROCHA**, 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 – com espeque no disposto nos arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III e § 2º, e 281 do RITCEES **sejam formados autos apartados**, instaurando-se novo contraditório em processo de fiscalização específico, com a finalidade de aplicar a sanção pecuniária ao responsável, nos moldes dos arts. 136 da LC n. 621/12 e 390 do RITCEES c/c art. 5º, inciso, III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00, em virtude da infração detectada nestes autos; e

3 – seja determinado ao 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.

Por fim, com fulcro no inciso III⁸ do art. 41 da Lei n. 8.625/93, bem como no parágrafo único⁹ do art. 53 da Lei Complementar nº 621/12, reserva-se, ainda, este *Parquet* ao direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento.

Discordo do Ministério Público Especial de Contas e acompanho o encaminhamento proposto pela SECEX-Contas pelos fundamentos a seguir expostos.

A questão central, que levou o Parquet de Contas a pugnar pela rejeição das contas, é o fato de que, apesar de ter havido expedição de ato de limitação de empenho, como preconizado pelo art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o gestor não observou o prazo, nem definiu o montante a ser limitado na edição do Decreto Normativo Municipal nº 2.768/2015.

⁸ Art. 41. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica:

III - ter vista dos autos após distribuição às Turmas ou Câmaras e **intervir nas sessões de julgamento, para sustentação oral ou esclarecimento de matéria de fato;**

⁹ Art. 53. São partes no processo o responsável e o interessado, que poderão praticar os atos processuais diretamente ou por intermédio de procurador regularmente constituído.

Parágrafo único. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas terá os mesmos poderes e ônus processuais do responsável e do interessado, **observadas, em todos os casos, as prerrogativas asseguradas em lei.**

Pois bem. *In casu*, em pleno acordo com a LRF, a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) do Município de Domingos Martins, para o exercício de 2015, estabeleceu que a limitação de empenho deveria ocorrer em duas situações:

- 1) quando verificado que o comportamento da receita puder afetar o resultado primário e nominal (*caput*, art. 25 da LDO)
- 2) se verificado que a realização da receita não será suficiente para garantir o equilíbrio das contas (§ 5º, art. 25 da LDO)

De plano, quero rememorar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi introduzida na gestão pública brasileira num contexto de crise econômica, fiscal e administrativa, após diversos planos de estabilização econômica sem êxito

Matias Pereira¹⁰, em sua obra *Finanças públicas: a política orçamentária do Brasil* ensina que ,

“[...] a Lei de Responsabilidade Fiscal apresenta-se como um código de conduta para os administradores públicos de todo o país, nos três poderes e nas três esferas de governo – União, Estado e Municípios.

[...] A LRF foi criada com o objetivo de definir normas de finanças públicas orientadas para a gestão fiscal.

É razoável destacar que a gestão fiscal, preconizada pela LRF, orienta-se para a captação de recursos (arrecadação), para o controle dos gastos públicos e, neste sentido, busca a contenção/gestão do endividamento para minimizar o comprometimento de recursos com encargos financeiros dele decorrentes.

Ely Célia Corbari¹¹, comenta que

A LRF parte de um conjunto de medidas de políticas econômicas adotadas pelo Governo Federal no bojo do programa de estabilização fiscal e está fundamentada nos princípios do planejamento, transparência, controle e responsabilidade. **A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, cujo objetivo é controlar o avanço do endividamento com a fixação de regras, limites e postura gerencial.**[g.n.]

¹⁰ Matias Pereira, José. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 2. ed. – São Paulo : Atlas, 2003.

¹¹ Corbari, Ely Célia. **Grandes municípios brasileiros**: estrutura do endividamento e impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal – Curitiba, 2008. Dissertação disponível em http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/17200/Dissertacao_ElyCelia_UFPR.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, p. 68

Para alcançar os fins propostos, a LRF, em seu artigo 1º, estabeleceu os seguintes postulados de gestão fiscal responsável: i) ação planejada e transparente; ii) prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas; iii) garantia de equilíbrio das contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para renúncia de receitas e geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de créditos, concessão de garantias e inscrição em restos a pagar.

Neste contexto, analisa-se nos presentes autos, a adoção das medidas previstas no art. 9º da LRF combinados com o art. 25 da Lei de diretrizes orçamentárias do município, para o alcance das metas de resultado primário e nominal, estabelecidas no planejamento do Município.

Passo então ao significado atribuído pela doutrina e pela Secretaria do Tesouro Nacional em seu Manual dos Demonstrativos Fiscais (MDF), à métrica de resultado primário e nominal.

Segundo **Weder Oliveira**, em sua obra **Curso de responsabilidade fiscal**¹²:

(...) **resultado nominal** (...) **visa quantificar a variação da dívida pública em determinado período** e que um aumento nessa variação é indicativo de que o governo, naquele período, teve que recorrer a operações de crédito (financiamento, empréstimos ou emissão de título) para custear a totalidade de suas despesas.

[...]

resultado primário mede a capacidade do governo de arcar com suas despesas com juros e outros encargos incidentes sobre a dívida contraída anteriormente sem ter que recorrer a novas operações de crédito, ou seja, recorrendo apenas às fontes de receitas inerentes à sua condição de poder público e prestador de serviços públicos (tributos, essencialmente).

J.R. Caldas Furtado, na obra *Direito financeiro*¹³ esclarece

Resultado nominal é a diferença entre as receitas e as despesas públicas, incluindo receitas e despesas financeiras, os efeitos da inflação (correção monetária) e da variação cambial. [...] esse resultado indica, efetivamente, o montante de recursos que o setor público necessitou captar junto ao

¹² OLIVEIRA, Weder de. Curso de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 83,84

¹³ FURTADO, J. R. Caldas. **Direito Financeiro**. 4. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013. P. 111 e112

sistema financeiro, ao setor privado e ao resto do mundo para realização de suas despesas orçamentárias.

[...]

Em outras palavras, o superávit primário representa quanto o governo conseguiu economizar para pagamento da dívida pública.

Antonio Carlos Costa d'Avila Carvalho Jr¹⁴, em sua obra “*Entendendo resultados fiscais*” ao comentar o § 1º do art. 1º da LRF que determina o cumprimento de metas de resultado, argumenta que tais metas tem como objetivo controlar a variação do endividamento do ente federado.

Por sua vez o MDF¹⁵ 8ª edição assim, define:

Resultado Primário

Resultado obtido a partir do cotejo entre receitas e despesas orçamentárias de um dado período que impactam efetivamente a dívida estatal. O resultado primário pode ser entendido, então, como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública.

Contudo, é preciso salientar que o **principal parâmetro de endividamento eleito pelo legislador foi a Dívida Consolidada Líquida – DCL.**

[...]

Resultado Nominal

Para fins do arcabouço normativo criado pela LRF e pela RSF nº 40/2001, o resultado nominal representa a variação da DCL em dado período e pode ser obtido a partir do resultado primário por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos). (g.n.)

[...]

Portanto, as metas de resultado primário e nominal não cumpridas em 2015, estão intrinsecamente relacionadas ao grau de endividamento do Ente. Assim, a análise da gravidade de tal descumprimento precisa ser cotejada com o nível de endividamento do Município.

O limite da dívida consolidada líquida (DCL) dos municípios foi fixado pelo Senado Federal¹⁶ em 1,2 vezes a Receita Corrente Líquida. A partir do instante em que

¹⁴ CARVALHO JR., Antonio Carlos Costa d'Avila, FEIJÓ. Paulo Henrique. Entendendo resultados fiscais: teoria e prática de resultado primário e nominal. 1ª ed. Brasília: Gestão Públicas, 2015, p. 201.

¹⁵ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional/STN. Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) – 8 ed. 2017.

ultrapassar este limite, além de ficar impedido de contratar operações de crédito, na forma do inciso I, § 1º do art. 31 da LRF, **deverá tomar providências no sentido de reduzir a DCL por meio da obtenção de resultado primário necessário** à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, a limitação de empenho, na forma do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, é o que determina do inciso II, § 1º do art. 31 da LRF.

Por oportuno, a Resolução Senado Federal nº 40 em seu art. 1º assim define dívida consolidada líquida:

§ 1º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

[...]

III - dívida pública consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento;

[...]

V - **dívida consolidada líquida: dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros**

Então, a exigência, com gravame, de limitação de empenho para promover resultado primário, existe quando verificado o descumprimento do limite de endividamento líquido.

No presente caso, **a análise técnica (Relatório Técnico RT 95/2017) demonstra que ao final de 2015, não havia dívida consolidada líquida no Município de Domingos Martins**, posto que as deduções eram mais que suficientes para fazer frente à dívida consolidada:

[...]

Com base nos demonstrativos contábeis integrantes da prestação de contas anual do município, ao final do exercício de 2015 a dívida consolidada líquida

¹⁶ Resolução do Senado Federal nº 40/2001.

representou **-8,79%** (oito vírgula setenta e nove pontos percentuais negativos) da receita corrente líquida, conforme se demonstra na tabela a seguir:

Tabela 18: Dívida consolidada líquida

Em R\$ 1,00	
Descrição	Valor
Dívida consolidada	5.007.101,28
Deduções	13.088.819,58
Dívida consolidada líquida	(8.081.718,30)
Receita corrente líquida – RCL	91.935.633,12
% da dívida consolidada líquida sobre a RCL	-8,79%

Fonte: Processo TC 3.742/2016 - Prestação de Contas Anual/2015.

Portanto a **dívida consolidada líquida não extrapolou o limite previsto** (120% da receita corrente líquida), estando em acordo com a legislação supramencionada.

Então, **não se vê configurada a imperiosa necessidade de gerar resultado primário para controlar e/ou reduzir o estoque da dívida, nos termos do art. 31 da LRF,** posto que o limite de endividamento não está comprometido.

Contudo, o resultado primário do município em 2015 foi deficitário em 6,695 milhões, sinalizando que as receitas primárias arrecadadas, não foram suficientes para cobrir as despesas primárias executadas. Porém, como se verifica da análise técnica, para fazer frente a tal descompasso, o gestor lançou mão de superávit financeiro gerado em exercício anterior. Neste sentido o RT 95/2017, às fls. 11 do TC 3742/2016, indica que foram abertos créditos adicionais suplementares da ordem de R\$ 9.035.335,50 tendo como fonte o superávit do exercício anterior.

Conforme definição dada pela Resolução Senado nº 40 é **dívida pública consolidada (DC) deduzidas as disponibilidades de caixa (DISP), as aplicações financeiras (AF) e os demais haveres financeiros (HF). Simplificando, tem-se: DCL = DC – DISP – AF – HF.** Portanto, ao lançar mão de recursos que compunham o superávit financeiro de exercício anterior, o gestor reduziu seus ativos financeiros e impactou a equação de apuração da dívida consolidada líquida, produzindo uma variação positiva no saldo da DCL.

Todavia, não se pode esquecer que, sob a ótica dos limites de endividamento estabelecidos pelo Senado Federal, o município de Domingos Martins, em 2015, não estava endividado. Ainda que tenha registrado um resultado nominal com aparente aumento da dívida consolidada líquida, a análise técnica demonstra que a dívida consolidada líquida, em 2015, era negativa em 8.081 milhões. Ou seja, havia recursos financeiros mais que suficientes para fazer face ao montante de dívida consolidada.

Assim, **em relação ao não atingimento das metas de resultado primário e nominal, estabelecidas pela própria gestão do Município de Domingos Martins por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, para o exercício de 2015, estou convencido de que, sob o aspecto do endividamento, não está caracterizada a gestão fiscal irresponsável. Portanto, sobre este aspecto, relevo a intempestividade na expedição do ato de limitação de empenho para reestabelecimento do cumprimento das metas.**

Entretanto a LDO para o exercício de 2015 estabeleceu que também deveria haver limitação de empenho se verificado que a realização da receita não era suficiente para garantir o equilíbrio das contas (§ 5º, art. 25 da LDO). Neste sentido considero, primeiramente que, segundo o Relatório Técnico, fls. 26, “ de acordo com a LDO encaminhada a este Tribunal, não havia previsão de renúncia de receita por parte do município”. No que tange a execução orçamentária, observo que ao final do exercício a receita arrecadada suplantou a meta de arrecadação em 5,52% e a despesas executada representou 91,56% da despesa autorizada, resultando em superávit orçamentário de R\$ 1.826.191,99 em 2015. Assim, não se resta configurado a ocorrência de gastos desordenados.

No que tange ao saldo financeiro por fonte de recursos, sobre o qual a SECEX Contas argumentou que “a *insuficiência das medidas de limitação de gastos também se mostra no déficit financeiro apurado nos recursos não vinculados (R\$ 12.907.469,67) e nas fontes “FUNDEB (40%)” (R\$ -2.795.268,64), “FUNDEB (60%)” (8.621.280,62) e “Recursos do FNAS” (703.268,96)”*, verifiquei que tais déficits não se originaram no exercício de 2015, nem foram expandidos de forma descontrolada, como demonstro a seguir:

Tabela 6: Déficits financeiros por fonte nos exercício de 2015 e 2014

Fontes Deficitárias	2015	2014
Recursos não vinculados	12.907.469,67	14.253.029,95
FUNDEB (40%)	2.795.268,64	2.628.149,15
FUNDEB (60%)	8.621.280,62	7.454.111,29
Recursos do FNAS	703.268,96	353.685,30
TOTAL	25.027.287,89	24.688.975,69

Fonte: PCA - BALPAT Consolidado – TC 3742/2016

Observa-se, na tabela 6, acima, que, em 2015, o total de déficits financeiros apurados nestas fontes aumentou em apenas R\$ 338.312,20. Este aumento representa 1,36 dias da arrecadação do município no exercício de 2015, o que a meu ver pode ser considerado inexpressivo e, portanto, tais déficit não são frutos da gestão no exercício de 2015, conforme demonstrado a seguir:

Arrecadação Anual	100.583.753,94
(-) Arrecadação do Instituto de Previdência	9.663.420,66
(a) = Arrecadação	90.920.333,28
(b) = Média diária(a/365 dias)	249.096,80
(c) = Aumento no déficit financeiro por fonte	338.312,20
(d = c/b) nº de dias de arrecadação	1,36

Por fim, e ainda analisando os riscos de desequilíbrio das finanças municipais resultante da gestão orçamentária municipal, no exercício de 2015, observei que houve redução no saldo dos restos a pagar em relação ao exercício de 2014.

Tabela 7: Evolução dos restos a pagar

Restos a Pagar	2015	2014	Varição (2015-2014)
Processados	2.690.655,30	2.035.364,90	
Não Processados	3.596.749,87	6.653.763,13	
TOTAL	6.287.405,17	8.689.128,03	(2.401.722,83)

Fonte: RT 95/2015 – TC 3742/2016

Por todo o exposto, não está caracterizado nos autos que a gestão orçamentária do exercício de 2015, resultou em desequilíbrio entre receitas e despesas. Ademais, por todo o exposto verifico que o caso concreto difere daquele que consta dos autos do Processo TC 3821/2016, citado como precedente pelo eminente Parquet de Contas.

Portanto, ante todo o exposto **relevo, nestes autos, a intempestividade na expedição do ato de limitação de empenho para reestabelecimento do cumprimento das metas, com a finalidade de garantir tal equilíbrio.**

Contudo, ante o risco a que se expõe a administração ao não perseguir as metas traçadas, cabe determinar ao gestor municipal o exato cumprimento da Lei em relação aos atos de limitação de empenho previstos no art. 9º da LRF e recomendar o aprimoramento no estabelecimento de metas, adequando-as aos objetivos de sua gestão, de forma a atender o art. 4º, §§ 1º e 2º.

Destaco que as metas de resultado também são instrumento de gerência e podem e devem ser utilizadas para tal fim, não podendo o executivo abrir mão de acompanhá-las e de conduzir a gestão para seu atingimento. Neste sentido, Antonio Carlos Consta d'Avila Carvalho Jr.¹⁷ ensina,

A princípio só será preciso determinado ente obter meta de superávit primário, se houver necessidade de redução do endividamento. Como regra geral, a função dos governos é arrecadar tributos da sociedade e devolver sob a forma de contraprestação de bens e serviços. Assim, se o governo arrecada e não gasta com o fornecimento de serviços ou execução de obras em benefício da sociedade, para simplesmente ter sobra de caixa, como se fosse lucro, na essência não está cumprindo sua função.

[...] A meta fiscal será estabelecida em função da necessidade ou não de redução do endividamento de cada ente da Federação, mas mesmo quando o ente não possui dívida pode trabalhar com meta de superávit primário que funcione como “reserva técnica” para eventualidades não previstas, assim como, de forma prudente, se faz no orçamento doméstico. [...]

[...] Sim, o ente pode anunciar que terá como meta um déficit primário, pois o objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal não é proibir os entes de se endividarem, mas que haja um controle do endividamento em patamares responsáveis ou dentro dos limites fixados. [...]

[...]

Assim, **o mais importante é estabelecer a meta fiscal acompanhada das justificativas técnicas que nortearam a decisão do governante** em determinado exercício de gastar mais ou menos do que vai arrecadar. [...]

¹⁷ CARVALHO JR., Antonio Carlos Costa d'Avila, FEJÓ. Paulo Henrique. Entendendo resultados fiscais: teoria e prática de resultado primário e nominal. 1ª ed. Brasília: Gestão Públicas, 2015, p. 242-244.

Ante o exposto, dissentindo do Ministério Público e acompanhando a área técnica, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Parecer Prévio que submeto à consideração.

SÉRGIO MANOEL NADER BORGES
Conselheiro Relator

1. Parecer Prévio:

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

1.1 Recomendar ao Legislativo Municipal a **aprovação com ressalvas** da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Domingos Martins, sob a responsabilidade do senhor Luiz Carlos Prezoti Rocha, referente ao exercício de 2015, nos termos do art. 80, II, da Lei Complementar n.º 621/2012 c/c o art. 132, inciso II, do Regimento Interno;

1.2 Determinar ao atual Prefeito de Domingos Martins que quando da edição de decreto de limitação de empenho, observe o disposto no art. 9º da Lei Complementar 101/2000, especialmente quanto ao prazo e definição de montante de empenho a ser limitado.

1.3 Recomendar ao atual Prefeito de Domingos Martins para que:

a. Na elaboração do anexo de metas fiscais que integra a LDO, observe o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente quanto ao estabelecimento de metas de resultado primário e nominal que reflitam os objetivos da gestão e estejam adequadas ao planejamento plurianual

b. divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LRF.

1.4 Arquivar os autos após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 06/09/2017 - 31ª Sessão da 2ª Câmara

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros presentes: Sérgio Manoel Nader Borges (Presidente), Domingos Augusto Taufner.

4.2. Conselheiro substituto presente: João Luiz Cotta Lovatti.

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

Em substituição

Fui presente:

PROCURADOR ESPECIAL DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Em substituição ao procurador-geral

EDUARDO GVAGO COELHO MACHADO

Secretário-adjunto das sessões