

PARECER PRÉVIO TC-082/2016 – PRIMEIRA CÂMARA

PROCESSO - TC-3376/2013

JURISDICIONADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE VARGEM ALTA

ASSUNTO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

RESPONSÁVEL - ELIESER RABELLO

ADVOGADOS - ALTAMIRO THADEU FRONTINO SOBREIRO (OAB/ES Nº 15.786) E GREGÓRIO RIBEIRO DA SILVA (OAB/ES Nº 16.046)

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2012 – REJEIÇÃO – FORMAR AUTOS APARTADOS – DETERMINAÇÃO – OFICIAR MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL – ARQUIVAR.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre Prestação de Contas Anual da **Prefeitura de Vargem Alta**, sob a responsabilidade do Sr. Prefeito **Elieser Rabello**, referente ao **exercício de 2012**.

No **Relatório Técnico Contábil RTC nº 315/2014** (fls.293/316) a área técnica apontou indício de irregularidade, originando a **Instrução Técnica Inicial - ITI 1196/2014** (fl. 317/318) da qual houve **citação** do responsável.

Em análise comparativa entre os apontamentos das possíveis irregularidades e os esclarecimentos apresentados (fls. 327/483), a 6ª Secretaria de Controle Externo elaborou a **Instrução Contábil Conclusiva - ICC 16/2015** (fls. 487/492) opinando pela emissão de parecer prévio pela Rejeição das Contas, sendo acompanhado pelo

Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas - NEC conforme **Instrução Técnica Conclusiva 988/2015** (fls. 494/495), concluindo nos seguintes termos:

3 CONCLUSÃO

Examinada a Prestação de Contas, constante do presente processo, referente ao exercício de 2012, formalizada conforme disposições do art. 127 e incisos da Resolução TC nº 182/02 desta Corte de Contas e considerando o que preceitua a legislação pertinente sob o aspecto técnico-contábil, verifica-se que as demonstrações contábeis não representam adequadamente, em seus aspectos relevantes, a posição orçamentária, financeira e patrimonial da Entidade, conforme **item 2.3 desta ICC**.

Desta forma, sugere-se a emissão de parecer prévio pela **REJEIÇÃO** da Prestação de Contas da **Prefeitura Municipal de Vargem Alta**, relativa ao **exercício de 2012**, sob a responsabilidade do **SR. JOÃO BOSCO DIAS**.

Assim, à vista das conclusões técnicas expressas na ICC 16/2015 e diante do preceituado no art. 319, parágrafo único, inciso IV, da Res. TC nº 261/2013, conclui-se opinando para que seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do senhor **Elieser Rabello** – ex-Prefeito Municipal, frente à Prefeitura Municipal de Vargem Alta, no exercício de **2012**, nos termos do art. 80, inciso III1, da Lei Complementar nº 621/2012, tendo em vista a seguinte irregularidade:

- Obrigação de despesa contraída no fim do mandato

Base Legal: art. 42 da Lei Complementar 101/2000 e art. 101 da Res. TCEES 182/2002.

Em razão da infração ao art. 42 da Lei Complementar 101/2012 - Obrigação de despesas contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento, nos termos do art. 136 da Lei Complementar 621/2012, sugere-se a aplicação da multa prevista no art. 5º, §§ 1º e 2º da Lei 10.028/2000, sem prejuízo de emissão do parecer prévio sobre as contas anuais.

Encaminhados os autos ao Ministério Público Especial de Contas para manifestação, o Em. Procurador Luís Henrique Anastácio da Silva elaborou o parecer **PPJC 031/2015-1** e manifestou-se de acordo com a Secretaria de Controle Externo de Contas.

Decidiu a Primeira Câmara, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, converter o julgamento em diligência interna, para que os autos retornem à área técnica para a reabertura de instrução, onde deverá constar o resultado detalhado da apuração do limite referente à Insuficiência financeira quanto à obrigação de despesas contraídas no final de mandato no valor de R\$ 1.378.155,73, juntamente com as planilhas detalhadas (Disponibilidades em 31.12.12/ Inclusão 30.04.12/ Inclusão 31.12.12/ Demonstrativo Final).

Na **Manifestação Técnica Preliminar ITP nº 664/2015** (fls. 508/510), a área técnica sugere nova **citação** do responsável, sendo expedido o Termo de Citação nº 1042/2015.

Atendendo ao Termo de Citação 1042/2015, o gestor encaminhou esclarecimentos e documentos (fls. 523/548).

A 6ª secretaria de controle externo elaborou a **Instrução Contábil Conclusiva Complementar ICC 273/2015** (fls. 552/555) em análise dos possíveis esclarecimentos apresentados (fls. 523/548), mantendo a sugestão pela emissão de parecer prévio pela Rejeição das Contas, sendo acompanhado pelo Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas - NEC conforme **Instrução Técnica Conclusiva Complementar 5848/2015** (fls. 562).

Encaminhados os autos ao Ministério Público Especial de Contas para manifestação, o Em. Procurador Luciano Vieira manifestou-se de acordo com a área técnica, ratificando o parecer das fls. 498/499.

Feito a defesa oral, o gestor enviou novas documentações (fls. 593/930), fazendo juntada às notas taquigráficas (fls. 587/588).

Na Manifestação Técnica 00479/2016-5 fora mantido o indicativo de irregularidade, opinando-se, portanto, por manter a recomendação à rejeição das contas de responsabilidade do Senhor Elieser Rabello, Prefeito Municipal durante o exercício de 2012.

Encaminhados os autos ao Ministério Público Especial de Contas para manifestação, o Em. Procurador Luciano Vieira elaborou o parecer **PPJC 01314/2016-1**, reiterando a manifestação do Ministério público 031/2015-1 (fls. 498/499).

II – FUNDAMENTAÇÃO:

Os presentes autos cuidam de prestação de contas anual da **Prefeitura de Vargem Alta**, referente ao exercício de 2012, portanto, estamos a apreciar as “Contas de Governo”.

Em artigo publicado na Revista do TCU, o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, José de Ribamar de Caldas Furtado, defende que o conceito de contas de governo é o ponto de partida para que se possa entender a missão constitucional atribuída ao Tribunal de Contas de prestar auxílio ao Parlamento no julgamento político que exercerá sobre a gestão anual do Chefe do Executivo. Esse auxílio será consubstanciado no parecer prévio.

Para aquele Conselheiro, a prestação de “contas de governo”, que se diferencia da prestação das “contas de gestão”, é o meio pelo qual, anualmente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos Municipais expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem.

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.”*

O doutrinador J. Ulisses Jacoby Fernandes destacou em sua obra “Tribunais de Contas do Brasil” definição dada pelo Conselheiro Aécio Mennuci, cujo procedimento “**contas anuais**” se caracteriza como um extenso relatório, que é acompanhado do Balanço Geral e demais demonstrações financeiras correlatas e pelos quais se **procura demonstrar o que foi gasto (despesa) e o que foi arrecadado (receita) no exercício encerrado, dando-se ênfase especial ao desempenho orçamentário** do estado e às realizações do governo dentro do mesmo período.

O artigo 75, da Constituição Federal, ao incluir as normas federais relativas à “fiscalização” nas que se aplicariam aos Tribunais de Contas dos Estados, entre essas compreendeu as atinentes às competências do TCU, nas quais é clara a distinção entre o artigo 71, I – de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo – e a do artigo 71, II, - de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

Sobre a atuação dos Tribunais de Contas em relação as “contas de governo” e “contas de gestão”, vale destacar o julgamento da ADI nº 849-8 MT, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence:

“A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária.”

Ressalto, pois, a importância da contabilidade aplicada ao setor público. Através dela se efetua de modo eficiente o registro dos atos e fatos relativos ao controle da execução orçamentária e financeira. No entanto, muito ainda se pode avançar no que se refere à evidenciação do patrimônio Público.

II.2 – DO RESULTADO GOVERNAMENTAL

No Brasil, as finanças públicas estão disciplinadas principalmente na Lei Federal 4.320/64, determinando que, ao final de cada exercício, os resultados gerais da Administração Pública sejam demonstrados no Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e na Demonstração das Variações Patrimoniais.

Além desse diploma legal, a Lei Complementar 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal, disciplinou normas ligadas às finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Nesse passo, desta Prestação de Contas Anual pode-se extrair os seguintes dados:

Tabela1 – Resultado Governamental

	Reais	Limite	Executado
Receita Corrente Líquida (RCL)	47.963.062,16		
- Despesa Poder Executivo	22.747.414,56	máx 54%	47,43%
- Despesa Consolidada (Exec/Legis)	23.556.644,77	máx 60%	49,11%
- Dívida Pública Líquida - Endividamento	-	máx 120%	0,00%
- Contratação de Operação de Crédito	0,00	máx 16%	0%
- Contratação por Antecipação de Receita Orçamentária	0,00	máx 7%	0%
- Garantias de Valores	0,00		
Remessa dos dados do RREO e RGF	Cumprimento de prazos		
Receita Bruta de Impostos	25.749.742,17		
- Manutenção do Ensino	12.127.222,00	min. 25%	26,57%
Receita cota parte FUNDEB	3.921.059,19		
- Remuneração Magistério	5.639.305,55	min 60%	65,59%
Receita Impostos e Transferências	25.704.043,09		
- Despesa com Saúde	8.892.543,61	min. 15%	34,60%
Receita Tributária e Transferências do exercício anterior	22.964.969,82		
- Repasse duodécimo ao legislativo	1.706.342,72	máx. 7%	7,00%
- Remuneração de Agentes Políticos	Lei Municipal 735/2008	Em conformidade com o mandamento legal	
- Resultado Orçamentário	Anexo 12	R\$ 9.900.759,72	
- Resultado Financeiro	Anexo 13	R\$ 4.730.423,62	
- Resultado Patrimonial	Anexo 15	R\$ 10.320.196,37	
- Disponibilidade de Caixa Líquida - art. 42 da LC 101	-R\$ 1.358.852,88		

Os dados acima demonstram o resultado fiscal do exercício de 2012 da Prefeitura de

Vargem Alta.

A seguir apresento a análise individualizada dos Demonstrativos Contábeis e do Resultado Fiscal do ente.

II.2.1 - Balanço Orçamentário

O Balanço Orçamentário, de acordo com o art. 102 da Lei nº 4.320/1964, demonstra as receitas e despesas orçamentárias previstas em confronto com as realizadas, dentro do exercício a que se referem.

A Portaria STN nº 438/12, alterou substancialmente o demonstrativo. As receitas, demonstradas por categoria econômica e origem, passaram a detalhar a previsão inicial, a previsão atualizada, a receita realizada e o saldo que corresponde ao excesso ou déficit de arrecadação. As despesas, demonstradas por categoria econômica e grupo de natureza, passaram a discriminar a dotação inicial, a dotação atualizada, as despesas empenhadas, as despesas liquidadas, as despesas pagas e o saldo da dotação, vide tabela 2:

Tabela 2 – Balanço Orçamentário Resumido

RECEITAS	PREVISÃO	EXECUÇÃO	VARIAÇÃO %
Receitas Correntes	42.681.533,08	52.639.477,31	123,33
Receitas de Capital	2.524.335,92	3.815.055,01	151,13
Soma	45.205.869,00	56.454.532,32	124,88
Déficit	3.669.216,20		
TOTAL	48.875.085,20	56.454.532,32	115,51
DESPEASAS	FIXAÇÃO	EXECUÇÃO	
Créditos Orçamentários/Suplementares	48.875.085,20	46.553.772,60	95,25
Créditos Especiais	-	-	
Créditos Extraordinários	-	-	
Soma	48.875.085,20	46.553.772,60	95,25
Superávit/Déficit	-	9.900.759,72	
TOTAL	48.875.085,20	56.454.532,32	115,51

Um dos enfoques do Balanço Orçamentário é evidenciar as variações ocorridas entre as estimativas e as realizações, entre o planejado e o executado. Desta forma, é nessa demonstração contábil que se pode identificar, ainda que de forma sintética, se ocorreu à concretização das estimativas feitas pela Prefeitura de Vargem Alta nos aspectos de receitas e despesas orçamentárias.

Verifiquei, conforme Tabela 2, que o município arrecadou 123,33% da receita corrente prevista, 151,13% da receita de capital e executou 95,25% da despesa fixada.

Também é essa demonstração que evidencia o resultado orçamentário obtido, permitindo avaliar o nível de comprometimento das futuras arrecadações de receitas

com as despesas que excederam as realizações do exercício a que se referem.

No exercício de 2012, verifica-se um resultado positivo na execução orçamentária. Conforme evidenciado, as receitas totais arrecadadas totalizaram R\$ 56.454.532,32, enquanto que as despesas realizadas totalizaram R\$ 46.553.772,60 resultando em SUPERÁVIT na execução orçamentária no valor de R\$ 9.900.759,72.

II.2.2 - Balanço Financeiro

O Balanço Financeiro, conforme o artigo 103 da Lei nº 4.320 de 1964, demonstrará as receitas e despesas orçamentárias e extraorçamentárias, conjugados com o saldo do exercício anterior e o saldo que se transfere para o exercício seguinte (tabela 3). Este é o instrumento utilizado para evidenciar o resultado financeiro obtido no exercício a que se refere.

Tabela 3 – Balanço Financeiro Resumido

RECEITAS		DESPEASAS	
Receita Orçamentária	52.226.817,80	Despesa Orçamentária	46.553.772,60
Transferências Financeiras	3.216.314,27	Transferências Financeiras	3.025.653,98
Receita Extra-Orçamentária	7.095.180,16	Despesa Extra-Orçamentária	8.228.462,03
Saldo do Exercício Anterior	11.315.257,01	Saldo p/ Exercício Seguinte	16.045.680,63
TOTAL		TOTAL	
	73.853.569,24		73.853.569,24

A demonstração sob análise revela um resultado financeiro positivo de R\$ 4.539.763,33 representado pela diferença entre as receitas orçamentária e extra orçamentárias arrecadadas e as despesas orçamentárias e extra orçamentárias pagas.

II.2.3 - Demonstração das Variações Patrimoniais

O artigo 104 da Lei 4.320/64 dispõe que a Demonstração das Variações Patrimoniais-DVP evidenciará as alterações ocorridas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária e indicará o resultado patrimonial do exercício.

As alterações ocorridas no patrimônio são provenientes das variações quantitativas e qualitativas. As variações quantitativas decorrem das transações do setor público que aumentam ou diminuem o Patrimônio Líquido, e as qualitativas transcorrem daquelas que alteram a composição dos elementos patrimoniais sem afetar o Patrimônio líquido.

A DVP apresenta o resultado financeiro, também visível no Balanço Financeiro, e o resultado extra-financeiro (ou estritamente patrimonial). E mais, a DVP demonstra valores que são derivados do orçamento, e aqueles que independem do orçamento.

A junção do resultado financeiro com o extra-financeiro produz o resultado do exercício sob a ótica patrimonial, que no presente exercício foi positivo (Tabela 4). Tal resultado é somado à conta de Ativo Real Líquido do Balanço Patrimonial.

Tabela 4 – Resultado Patrimonial

Ativo Real Líquido - 2011	38.550.340,82
Superávit Patrimonial - 2012	10.320.196,37
Ativo Real Líquido - 2012	48.870.537,19

É importante ressaltar que o resultado do exercício no setor público não é um indicador de desempenho, mas um medidor do quanto o serviço público ofertado promoveu alterações quantitativas dos elementos patrimoniais.

II.2.4 - Balanço Patrimonial

Dentre os demonstrativos contábeis obrigatórios pela Lei 4.320/64, está o Balanço Patrimonial que apresenta, de forma sintética, os bens, direitos e obrigações que compõem o Patrimônio ao final do período a que é específico. Formalmente, o Balanço Patrimonial é apresentado em duas seções, onde a seção do Ativo aglutina os bens e direitos e a seção do Passivo consolida as obrigações e o Patrimônio Líquido.

A avaliação do Patrimônio da Entidade, a partir do Balanço Patrimonial, tem como ponto fundamental demonstrar a capacidade de liquidez da entidade, e diagnosticar o resultado econômico, financeiro e patrimonial, para proporcionar segurança e tranquilidade à Administração na gestão.

Tabela 5 – Balanço Patrimonial Consolidado

	2012	PARTICIPAÇÃO NO ATIVO e PASSIVO %
ATIVO		
Ativo Financeiro	16.151.481,63	30,16
Disponível	16.045.680,63	29,96
Realizável	105.801,00	0,20
Ativo Permanente	37.409.976,41	69,84
Bens	36.389.885,09	67,94
Créditos a Longo Prazo	976.442,42	1,82
Valores	43.648,90	0,08
ATIVO REAL	53.561.458,04	100,00
TOTAL DO ATIVO	53.561.458,04	
PASSIVO		
Passivo Financeiro	2.790.637,15	5,21
Passivo Permanente	1.900.283,70	3,55
PASSIVO REAL	5.490.920,85	10,25
ATIVO REAL LÍQUIDO	48.070.537,19	89,75
TOTAL DO PASSIVO	53.561.458,04	100,00

O Balanço Patrimonial Consolidado (Tabela 5) espelha um Ativo Financeiro no valor de R\$ 16.151.481,63 e um Passivo Financeiro no valor de R\$ 2.790.637,15, resultando num superávit financeiro de R\$ 13.360.844,48, indicando que, para abertura de créditos adicionais no exercício de 2013, segundo estabelece o artigo 43, § 1º, inciso I, da Lei 4.320/64, o Município dispõe deste valor como fonte de recursos, desde que observadas as correspondentes fontes de recursos.

II.1.5 - Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital

Segundo orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais, o Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital apresenta as receitas de operações de crédito em comparação com as despesas de capital líquidas, com a finalidade de demonstrar o cumprimento da “Regra de Ouro”, ou seja, a vedação constitucional da realização de receitas das operações de crédito excedentes ao montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

A conferência do demonstrativo evidenciou que não houve no exercício em referência a contratação de Operações de Créditos, logo, verificou-se o cumprimento da “Regra de Ouro”.

II.1.6 - Disponibilidade de Caixa

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa objetiva assegurar a transparência da disponibilidade financeira e verificar a parcela comprometida para a inscrição em Restos a Pagar de despesas não liquidadas, cujo limite, no último ano de mandato da gestão administrativo financeira, é a disponibilidade de caixa líquida por vinculação de recursos. Para tanto, apresenta o cálculo da Disponibilidade de Caixa do ponto de vista estritamente fiscal, demonstrando se o ente possui liquidez para arcar com seus compromissos financeiros.

O controle da disponibilidade de caixa deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato.

Apesar da restrição estabelecida no artigo 42 se limitar aos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato, a LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, o que impõe que ajustes devam ser observados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros. O equilíbrio intertemporal entre as receitas e as despesas públicas se estabelece como pilar da gestão fiscal responsável.

Cabe a ressalva de que a disponibilidade líquida de caixa foi apurada como deficitária no valor de **R\$1.358.852,88**.

II.1.7 – Do Equilíbrio das Contas Públicas

Extrai-se das lições do Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União, Weder de Oliveira, publicadas em sua obra “Curso de Responsabilidade Fiscal”, que **a razão fundamental que levou à concepção da Lei de Responsabilidade Fiscal foi a necessidade premente e histórica de instituir processos estruturais de controle do endividamento público.**

O Ministro destacou o § 10 da exposição de motivos que acompanhou o Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal, enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, em 13 de abril de 1999, onde o controle do endividamento público constituía preocupação central da política econômica do governo: “**o equilíbrio intertemporal das contas públicas é entendido como bem coletivo**, do interesse geral da sociedade brasileira, por ser condição necessária para a consolidação da estabilidade de preços e a retomada do desenvolvimento sustentável”.

Visando esses objetivos, a LRF foi erigida sobre seis pilares normativos, denominação que se pode atribuir aos conjuntos de disposições sobre:

- Dívida e endividamento: realização de operações de crédito, limites e controle;
- Planejamento macroeconômico, financeiro e orçamentário: metas fiscais, acompanhamento e controle da execução orçamentária;
- Despesas com pessoal: limites e formas de controle, validade dos atos dos quais resulte aumento de despesa;
- Despesas obrigatórias: compensação dos efeitos financeiros, regras específicas para as despesas da seguridade social;
- Receita pública: concessão de benefícios tributários e transparência da administração tributária;
- Transparência, controle social e fiscalização: produção e divulgação de informações.

Diante do exposto, concluo que a Prestação de Contas Anual da Prefeitura de Vargem Alta, sob a responsabilidade do Sr. Elieser Rabello, Prefeito Municipal, referente ao exercício de 2012, demonstrou por um lado, o desequilíbrio das contas públicas ao descumprir o art. 42 da LRF, mas por outro, apresentou equilíbrio no endividamento e cumprimento dos limites com pessoal, educação e saúde.

II.3 – DA IRREGULARIDADE

Quanto aos apontamentos da área técnica, entendo por bem acompanhar as razões lançadas na ICC 16/2015 (fls. 487/492) e refletidas na ITC 988/2015 (fls. 494/495), para afastamento das inconsistências apontadas no RTC 315/2014 (**itens 2.2.1, 3.1.1, 3.4.1**), pelos seus próprios fundamentos de fato e direito.

Entretanto, quanto ao item 4.7 do RTC 315/2014 que trata das “Obrigações de despesas contraídas no fim de mandato sem disponibilidade de caixa”, descumprindo o art. 42 da LRF, mantenho a irregularidade e teço as considerações pertinentes.

Em sede de defesa oral o gestor apresentou as seguintes considerações, conforme notas taquigráficas (fls. 587/588):

O DR. ALTAMIRO THADEU FRONTINO SOBREIRO - Senhor Presidente, Senhor Relator, demais julgadores, representante do Ministério Público, serventário, pessoas que acompanham a presente sessão, meu boa tarde a todos. Inicialmente, gostaria de esclarecer que a minha habilitação nos autos se deu de forma muito recente, ingressei com uma petição e, nesta oportunidade, agradeço ao Relator por ter deferido o adiamento do julgamento para que pudesse analisar os autos e, com isso, trazer alguns elementos que entendemos que são essenciais para o deslinde da presente questão. Basicamente, como muito bem relatado, a única irregularidade

avetada nesta prestação de contas refere-se a uma suposta violação ao artigo 42, referente ao exercício de 2012, do então Prefeito, Eliezer Rabelo, do Município de Vargem Alta. Há uma preocupação muito grande que a defesa tem externado em relação a esse tema, sabemos e acompanhamos atentamente todas as discussões que têm sido tratadas e travadas no âmbito do Tribunal de Contas a respeito desse tema, do artigo 42. Temos um universo muito grande de prefeitos que estão passando por este mesmo problema e a alegação é, basicamente, de que houve uma violação ao 42 porque teria havido despesas contraídas nos últimos dois quadrimestres sem suficiência de caixa. Isso no entendimento da área técnica e, também, acompanhado pelo Ministério Público. O fato é que essas Instruções técnicas Iniciais e os Pareceres do Ministério Público têm sido encaminhados ao Ministério Público Estadual e muitos deles estão encampando a tese da área técnica em afirmar, de forma categórica, de que houve a violação do art. 42, consequência disso é que prefeitos estão sofrendo ação de improbidade administrativa, inquéritos penais para averiguação da matéria penal, da ocorrência do crime. Isso tem trazido uma dificuldade muito grande para os ordenadores de despesas, porquê? Dizer que houve a violação do 42, na visão da defesa, significa dizer que as despesas foram contraídas nos últimos dois quadrimestres. Há uma consulta que foi elaborada pelo Tribunal de Contas que diz que contrair despesas não é empenho. O próprio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo tem uma consulta que menciona que contrair despesas é contratar. E nos autos, data máxima vênica, não há elementos para chegar à conclusão, despojada pela área técnica, para dizer que houve contratação de despesas, que despesas foram contraídas, o que tenho são os empenhos. E o que a área técnica entende para dizer que houve a contratação são os empenhos, e empenho não é sinônimo de contrair despesa. Temos alguns prefeitos que conseguem trazer elementos aos autos, é o caso, por exemplo, de Eliezer Rabelo. Estamos aqui, juntando, não conseguimos a integralidade da documentação, mas trazemos por amostragem, Sr. Conselheiro Relator, os contratos que demonstram, claramente, que não houve contratação de despesas nos últimos dois quadrimestres. Estamos trazendo todo esse material para que possa ser analisado, demonstrando claramente que se tratava de contratos anteriores. Outra situação peculiar, também, é nos casos de convênio. Tenho acompanhado, inclusive, esta Câmara já elaborou, foi feito um voto, que foi acompanhado, no sentido de afastar o 42 quando se trata de convênio. Nesse caso concreto, também, há uma decisão judicial de despesas que foram contraídas por decisão judicial. Ou seja, teve que fazer empenho para pagar porque foi uma ordem judicial que foi transitado em julgado. Então, estamos trazendo elementos aqui no sentido de demonstrar que, apesar de haver nos autos os empenhos dos últimos dois quadrimestres, esses empenhos não se referem a despesas que foram contraídas naquele período, mas eram despesas que haviam sido contraídas no período anterior a ele. Outro ponto importante, também, são as despesas de trato continuado como água, luz e telefone. Então, estamos trazendo esses elementos nos autos, trazendo esses documentos para análise e algumas manifestações por escrito, também, porque é a primeira oportunidade que estamos tendo para analisar esse processo, no sentido de demonstrar que, tecnicamente falando, não há elemento nos autos para permitir que houve a violação ao 42. E a preocupação que a defesa tem com o cliente, Eliezer Rabelo e com os demais que também patrocina, porquê? Caso o Tribunal de Contas ateste que houve violação ao

42, e isso já está pontuado pela área técnica e pelo Ministério Público, mas caso haja um julgamento desta Corte dizendo que houve violação ao 42, esses documentos serão utilizados contra o prefeito, contra os ordenadores de despesas nas ações de improbidade administrativa e nas ações penais, porque um órgão técnico disse que houve violação ao 42. E data máxima vênua, ao compulsar os autos, este específico, e outros também que tenho acompanhado e que em breve estarei fazendo sustentação oral, outros também que já realizei sustentação oral, data máxima vênua, com os elementos que constam nos autos, não é possível ter a subjunção do fato à norma, ou seja, não é possível ser atestado de que realmente tenha ocorrido a violação ao 42, o que falta a ele é alguns comandos normativos, falta a comprovação de que, realmente, a despesa foi contraída. Estamos trazendo, aqui, esses elementos que demonstram que boa parte dessas despesas não foram contraídas no período dos últimos dois quadrimestres. Mas há prefeitos municipais que não conseguem trazer esses elementos e aí quando o Tribunal de Contas atesta que houve violação é um documento público oficial de um órgão de controle que está sendo utilizado por outros órgãos e, principalmente, na esfera judicial. E o risco que há é que prefeitos e ordenadores de despesas sejam condenados no aspecto penal, dizendo que houve violação ao artigo 42 quando, de fato, na visão da defesa, pedindo vênua a área técnica aos que pensam ao contrário, não há elemento de condenação. E o fato é que há um risco e um receio muito grande, a jurisprudência tem admitido que os documentos do Tribunal de Contas sejam utilizados como prova em processos de improbidade e em processos penais. E a preocupação muito grande da defesa neste tipo de julgamento, porque é possível que haja, é possível que ocorra um apenamento de Prefeitos e ordenadores de despesas com base nesses documentos. E em muitos casos, já mesmo realizei defesa em processo similares onde a parte não conseguiu trazer documentos e há uma possibilidade de que ela seja punida por violação ao artigo 42. Mas ela não conseguiu trazer as cópias dos contratos porque, em muitos casos, o Prefeito nem consegue obter cópia na administração, tem que trazer com uma ação judicial. Então, é uma preocupação que a defesa externa perante esta Câmara, externa perante V.Exas. uma preocupação muito grande, não só com a análise das contas em si, mas a repercussão que a análise dessas contas pode trazer na vida, na esfera jurídica desse ordenador de despesas. São essas as considerações, Conselheiro Relator. Estamos, aqui, requerendo a juntada de um memorial escrito enfrentando o tema em questão, trazendo alguns elementos e, também, juntando essa documentação que, na visão da defesa, esclarece e que comprova de que não foi contraída despesa nos últimos dois quadrimestres. São essas as considerações que a defesa tem a realizar na presente sustentação oral. Meu muito obrigado.

No memorial protocolizado pelo gestor responsável na data da sustentação oral (fls. 593/596), constam ainda os seguintes esclarecimentos:

ELIESER RABELLO, devidamente qualificado no processo em referência, vem apresentar, respeitosamente, o presente memorial, a fim de demonstrar as RAZÕES PARA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO RECOMENDANDO A APROVAÇÃO DAS CONTAS, com base nos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos:

1. Cuidam os autos de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Vargem Alta referente ao exercício financeiro de 2012, sob a responsabilidade de Elieser Rabello.
2. A ITC nº 988/2015 e a ITC Complementar nº 5858/2015 apontam a ocorrência de violação ao art. 42 da LRF, tudo com base na ICC nº 16/2015 e na ICC Complementar nº. 273/2015.
- 3- **Passando ao enfrentamento do indicativo de irregularidade**, decorre do referido dispositivo que as despesas contraídas anteriormente aos últimos oito meses, por força de lei, contrato, convênio ou instrumento similar, não devem compor a vedação prevista no artigo 42 da LRF.
4. A vedação não é de empenhar ou pagar, mas sim contrair novos compromissos sem disponibilidade financeira nos últimos 08 (oito) meses de mandato. Há de se reconhecer que a análise do cumprimento do disposto no artigo 42 da LRF somente seria possível de ser realizada de forma eficaz por meio de análise "in loco" das informações contábeis e jurídicas do Município e da análise documental de cada processo de despesa.
5. Entende-se imprópria a análise que se vale simplesmente da listagem de empenhos contraídos no período, pois pode induzir os órgãos fiscalizadores a imputar responsabilidade pelo descumprimento do disposto no art. 42 da LRF a um gestor que de fato, não o infringiu, uma vez que tais demonstrativos contábeis não podem assegurar com precisão se a despesa foi ou não contraída nos dois últimos quadrimestres, visto que existe uma grande diferença entre contrair despesas e empenhar.
6. Com o devido respeito, equivocou-se a equipe técnica, pois a análise técnico-contábil trabalha com valores para as despesas contraídas no período de 01/05/2012 a 31/12/2012 que não foram efetivamente contraídas nesse período, consistindo em despesas que se referem a outros períodos.
7. Além disso, é necessário analisar a natureza da despesa, **como o caso de despesas de caráter continuado e despesas assumidas em decorrência de decisão judicial**, pois em tais casos está-se a falar de despesas em que não há um ato propriamente dito de contrair as referidas despesas, decorrendo o empenho de fatores externos à vontade do gestor.
8. Conforme documentação de amostragem trazida em anexo defesa oral (**doc 01**), demonstra-se que o total de R\$ 858.086,39 (oitocentos e cinquenta e oito mil e oitenta e seis reais e trinta e nove centavos) **refere-se a despesas contraídas antes de 30/04/2012, a despesas de caráter continuado e a despesas assumidas em decorrência de ação judicial**.
9. Entre os documentos juntados, **constam cópias de contratos que evidenciam o momento em que a despesa foi contraída e notas de empenho**.
10. Conforme dito anteriormente, somente a realização de uma auditoria "in loco" "teria o condão de revelar, efetivamente, se houve ou não descumprimento ao art. 42 da LRF.
11. A simples ocorrência de restos a pagar sem disponibilidade de caixa não configura violação ao art. 42 da LRF, devendo haver demonstração de ter sido ou não contraída obrigação nova a partir de 1º de maio até 31 de dezembro do exercício em análise, o que não é a hipótese dos autos, nos termos dos documentos juntados.

12. Tal amostragem documental também comprova que existiram diversos empenhos cujos contratos foram pactuados fora dos últimos dois quadrimestres do ano de 2012, não sendo, portanto, alcançados pela regra do art. 42 da LRF, além de despesas de caráter continuado e decorrentes de decisão judicial.

13. Pelo exposto, pede-se o afastamento do indício de irregularidade sob análise.

14. Por todo o exposto, é que se pede que essa Egrégia Corte de Contas **acolha os fundamentos do Manifestante trazidos na presente sustentação oral** e na documentação complementar acostada, para **EMITIR PARECER PRÉVIO SUGERINDO A APROVAÇÃO** das contas do Manifestante, **afastando as irregularidade, ou, subsidiariamente, que emita PARECER PRÉVIO SUGERINDO A APROVAÇÃO COM RESSALVAS.**

15. Essa última hipótese encontra amparo na Lei Complementar nº 621/2012 do Estado do Espírito Santo, que assim dispõe:

80. A emissão do parecer prévio poderá ser:

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

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

16. Nobres Conselheiros, os autos não retratam nenhum dano ao erário, desfalque ou infração de natureza grave que comprometa a lisura dos atos praticados pela Manifestante, razão pela qual pugna-se pela sua aprovação, ainda que com ressalvas.

A área técnica não aceitou as alegações da defesa, conforme apresentado na Manifestação Técnica 00479/2016-5 (fls. 935/949), a seguir transcrito:

Inicialmente, antes de adentrar na análise das justificativas apresentadas, é importante destacar que **a metodologia empregada por esta Corte de Contas, para avaliação do cumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal é a mesma utilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).**

Nota-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF atribuiu, ao Órgão Central de Contabilidade da União, no § 2º do art. 50, a responsabilidade pela edição de normas gerais para consolidação das contas públicas:

§ 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

Nesse sentido, a Lei nº 10.180/2001, no seu art. 17, inciso I define que a Secretaria do Tesouro Nacional – STN é o órgão central de contabilidade da União:

Art. 17. Integram o Sistema de Contabilidade Federal:

I - a Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central;

Tal competência, no que se refere à padronização de critérios orçamentários, contábeis e fiscais, vem sendo exercida por meio da edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP e do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF.

No manual de demonstrativos fiscais, aprovado em meados de 2011, é expressa sua aplicação para o exercício de 2012 e a competência para ditar tais normas decorre, como exposto no preâmbulo, das seguintes legislações:

“Assim, considerando o disposto no inciso I do art. 17 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e no inciso I do art. 6º do Decreto nº 6.976, de 7 de outubro de 2009, que conferem à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF) a condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal;

Considerando as competências do órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, estabelecidas no art. 18 da Lei nº 10.180, de 2001, complementadas pelas atribuições definidas no art. 7º do Decreto nº 6.976, de 2009, e nos incisos XIV, XXI, XXII e XXIII do art. 21 do Anexo I do Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011;

Considerando a necessidade de padronização dos demonstrativos fiscais nos três níveis de governo, de forma a garantir a consolidação das contas públicas na forma estabelecida na Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), resolve:”

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 nº. 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).

Isto posto, conclui-se que, para apuração do disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal parte-se da disponibilidade bruta de caixa, da qual são deduzidos os Restos a Pagar Processados, e os Restos a Pagar Não Processados de exercícios anteriores. Os recursos que sobraem, são chamados de Disponibilidade Líquida de Caixa, e poderão ser utilizados para inscrição dos Restos a Pagar Não Processados do exercício.

O MDF leciona ainda que **a Disponibilidade Líquida de Caixa resulta do confronto da disponibilidade bruta de caixa com as obrigações financeiras, segregado por vinculação de recurso. O resultado obtido desse confronto irá permitir a inscrição dos Restos a Pagar Não Processados.**

Vale ressaltar que, **os Restos a Pagar Não Processados do exercício somente poderão ser inscritos, considerando-se a sua vinculação, caso haja disponibilidade de caixa líquida**, conforme apurado no Anexo 5 – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa.

Após apresentar-se a metodologia adotada, cabe alertar ainda que, através do programa de treinamento da Escola de Contas do TCEES - Juris 2012, **o TCEES ofertou aos jurisdicionados o workshop sobre “Orientações para encerramento de mandato”**, onde foi esclarecido qual tratamento seria dado ao art. 42 da LRF, conforme previsto no plano de curso. **Na ocasião foram abordados, dentre outros conteúdos programáticos, os aspectos relativos aos restos a pagar e ainda, as repercussões na Lei 10.028/2000.**

Tal treinamento foi ministrado nos seguintes Polos:

- Colatina (07/08/2012),
- Nova Venécia (15/08/2012),
- Venda Nova do Imigrante (21/08/2012),
- Cachoeiro de Itapemirim (22/08/2012) e
- Vitória (03/09/2012).

Feitas as considerações preliminares passa-se a análise dos argumentos apresentados pelo defendente.

O gestor defende a tese de que as despesas contraídas anteriormente aos últimos oito meses, por força de lei, contrato, convênio ou instrumento similar, não devem compor a vedação prevista no artigo 42 da LRF. Para comprovar seus argumentos, acosta aos autos uma amostragem de contratos administrativos entre a prefeitura e terceiros prestadores de serviços à municipalidade, bem como notas de empenhos referentes aos respectivos contratos (fls. 600/930).

Conforme já demonstrado acima, a tese defendida pelo gestor não se aplica a metodologia atualmente empregada por esta Corte de Contas. Logo, ao se conhecer o montante das despesas de caráter continuado, o gestor mostrou-se imprudente ao assumir novos compromissos sem disponibilidade financeira para arcar com as novas despesas.

Nesse sentido, assim afirma o MDF:

O controle da disponibilidade de caixa deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa

em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato. Apesar de a restrição estabelecida no art. 42 se limitar aos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato, a LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, **o que impõe que ajustes devam ser observados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros.**

(...)

Ao assumir uma obrigação de despesa através de contrato, convênio, acordo, ajuste ou qualquer outra forma de contratação no seu último ano de mandato, o gestor deve verificar previamente se poderá pagá-la, valendo-se de um fluxo de caixa que levará em consideração “os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício” e **não apenas nos dois últimos quadrimestres. (grifo nosso)**

Não obstante o município apresentar restos a pagar pertinentes a datas anteriores a maio de 2012, constando na condição de ainda devidos em dez/12, sem saldo financeiro para pagamento, em consulta ao sistema SISAUD (dados declaratórios encaminhados pelo Prefeito) foi identificada uma série de contratações realizadas entre maio e dezembro de 2012, algumas inclusive não se revestem das características da essencialidade do serviço público, conforme relacionado a seguir:

Contrato	Motivação	Data assinatura	Data publicação	Valor R\$
190/2012	LOCAÇÃO DE MÁQUINA COPIADORA	02/05/2012	02/05/2012	40.200,00
196/2012	AQUISIÇÃO E LUBRIFICANTES E OUTROS - AGRICULTURA E OBRAS	15/05/2012	15/05/2012	76.370,00
197/2012	AQUISIÇÃO E LUBRIFICANTES E OUTROS - AGRICULTURA E OBRAS	15/05/2012	15/05/2012	113.000,00
200/2012	SERVIÇOS DE CONFECÇÃO DE UNIFORMES DE GALA - BANDA MARCIAL	16/05/2012	16/05/2012	21.990,00
203/2012	AQUISIÇÃO DE PNEUS E OUTROS	16/05/2012	16/05/2012	218.700,00
204/2012	SERVIÇOS FOTOGRÁFICOS COM REVELAÇÃO DIGITAL E PLOTAGEM	17/05/2012	17/05/2012	25.000,00
206/2012	AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	17/05/2012	17/05/2012	333.200,00
207/2012	AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	17/05/2012	17/05/2012	522.900,00
208/2012	AQUISIÇÃO DE DESCASCADOR, DESPOLPADOR E DESMUCILADOR PARA CAFÉ	17/05/2012	17/05/2012	21.900,00
211/2012	AQUISIÇÃO DE CAMISAS	17/05/2012	17/05/2012	6.950,00
212/2012	AQUISIÇÃO DE PLAINAS AGRÍCOLAS	17/05/2012	17/05/2012	51.800,00
213/2012	AQUISIÇÃO E FOGOS DE ARTIFÍCIOS	21/05/2012	21/05/2012	13.052,00
216/2012	FORNECIMENTO DE PASSAGENS - NAC	21/05/2012	21/05/2012	1.650,00

227/2012	OBRA DE AMPLIAÇÃO EMEB PEDRO MILANEZE ALTOÉ	29/06/2012	29/06/2012	533.472,59
233/2012	OBRA DE CONSTRUÇÃO DO PÁTIO COBERTO EMEB ALZIRA GOMES	30/05/2012	30/05/2012	111.512,00
239/2012	SERVIÇOS DE CONFECÇÃO DE BANNER E FAIXAS	30/05/2012	30/05/2012	27.500,00
254/2012	LOCAÇÃO DE SOM, PALCO E ILUMINAÇÃO	12/06/2012	12/06/2012	28.400,00
255/2012	LOCAÇÃO DE BANHEIROS QUÍMICOS	12/06/2012	12/06/2012	1.400,00
256/2012	AQUISIÇÃO DE MATERIAL ESPORTIVO	12/06/2012	12/06/2012	57.500,00
260/2012	OBRA DE CALÇAMENTO DE RUAS	13/06/2012	13/06/2012	141.517,12
261/2012	LOCAÇÃO DE SOM, PALCO E ILUMINAÇÃO - FESTA DE SÃO JOÃO BATISTA	14/06/2012	14/06/2012	29.950,00
262/2012	LOCAÇÃO DE TENDAS E BANHEIROS QUÍMICOS - FESTA DE SÃO JOÃO BATISTA	14/06/2012	14/06/2012	13.750,00
267/2012	OBRA DE DRENAGEM E PAVIMENTAÇÃO AVENIDA BEIRA RIO	20/06/2012	20/06/2012	994.438,11
270/2012	OBRA DE CONSTRUÇÃO MURO FECHAMENTO CENTRO DE EVENTOS DA SEDE	20/06/2012	20/06/2012	198.475,24
271/2012	OBRA DE AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DAS QUADRAS - AYD E DEPARTAMENTO	20/06/2012	20/06/2012	325.863,00
273/2012	SERVIÇOS GRÁFICOS	26/06/2012	26/06/2012	12.000,00
282/2012	OBRA DE CONSTRUÇÃO DE QUADRA POLIESPORTIVA - SANTO ANTÔNIO	05/07/2012	05/07/2012	210.182,84
285/2012	CONSTRUÇÃO DE ALAMBRADO NO CAMPO DE FUTEBOL - TAQUARUSSÚ	05/07/2012	05/07/2012	101.078,00
293/2012	LOCAÇÃO DE SOM, PALCO, ILUMINAÇÃO, TENDAS E BANHEIROS QUÍMICOS - 7º CAPIRÃO	10/07/2012	10/07/2012	65.900,00
294/2012	LOCAÇÃO DE SOM, PALCO, ILUMINAÇÃO, TENDAS E BANHEIROS QUÍMICOS - 7º CAPIRÃO	10/07/2012	10/07/2012	17.150,00
299/2012	REFORMA DA PRAÇA JACIGUÁ	13/07/2012	13/07/2012	80.000,00
318/2012	FORNECIMENTO DE VALES TRANSPORTE	25/07/2012	25/07/2012	57.000,00
373/2012	OBRA DE CONSTRUÇÃO DE SANITÁRIOS, COZINHA, ARQUIBANCADA E SERVIÇOS DE COMPLEMENTAÇÃO DA QUADRA DE POÇO DANTAS	19/12/2012	19/12/2012	215.627,44
	Total			4.669.428,34

Para realizar novas contratações, entre maio e dezembro de 2012, considerando que a gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, era fundamental levar em consideração se as receitas comportariam os já assumidos encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Se as contratações efetuadas entre maio e dezembro de 2012 foram empenhadas, liquidadas e pagas, em detrimento às dívidas contratadas anteriormente, não se pode, inclusive, afirmar que a atuação do prefeito e ordenador de despesas do município preenche os requisitos da boa-fé.

Na sequência o defendente afirma que somente a realização de uma auditoria "in loco" teria o condão de revelar, efetivamente, se houve ou não descumprimento ao art. 42 da LRF, além de considerar imprópria "a análise que se vale simplesmente da listagem de empenhos contraídos no período".

Tais argumentos também não prosperam, pois o fato de a verificação do cumprimento do artigo 42 da LC 101/2000 não ter sido efetuada "in loco" na Prefeitura Município de Vargem Alta, não compromete a eficácia da análise efetuada pela área técnica desta Corte de Contas, em sede de Prestação de Contas Anual. Além disso, tal verificação se pautou em um conjunto de demonstrações contábeis e gerenciais, como por exemplo: extratos e conciliações bancárias das contas movimentadas no exercício de 2012, relatórios de inscrição e cancelamento de restos a pagar, listagem de fluxo de caixa, dentre outros. Também foi oportunizado ao responsável o encaminhamento de documentos que julgasse necessário a fim de esclarecer os fatos. Ademais, em processos de prestação de contas o ônus da prova incumbe ao prestador.

Assim, observa-se que os cálculos efetuados pela área técnica, com base nos próprios demonstrativos encaminhados pelo responsável, demonstra que as disponibilidades financeiras de 31/12 já não eram suficientes para saldar as obrigações existentes até 30/04 na Educação (recursos próprios, recursos federais e outros recursos), na saúde (recursos próprios), como também as obrigações não vinculadas. Assim, verifica-se que não foram observados os procedimentos de inscrição em Restos a Pagar, conforme orientação da Secretaria do Tesouro Nacional, o qual já foi demonstrado na Instrução Contábil Conclusiva ICC 16/2015, no montante de R\$ 1.358.852,88 sem disponibilidade de recursos, nos seguintes vínculos:

6.2 Insuficiência finan. de recursos não vinculados	R\$ -791.432,84
6.2.1 Saúde recursos próprios	R\$ -326.704,54
6.2.4 Educação - recursos próprios	R\$ -207.085,41
6.2.5 Educação - recursos federais	R\$ -27.011,10
6.2.6 Educação - outros recursos	R\$ -6.618,99
Total	R\$ -1.358.852,88

Pelo exposto, considerando que esta Corte de Contas ofereceu treinamento adequado aos seus jurisdicionados acerca da matéria, bem como o fato de o responsável não ter apresentado nenhum argumento novo ou documento que pudesse alterar os valores apurados pela equipe técnica desta Corte, além do fato de tal defesa se dar por mero inconformismo com a forma de apuração adotada, opina-se no sentido de **manter o indicativo de irregularidade apontado no item 4.7 do RTC 315/2014 e no item 2.3 da ICC 16/2015.**

Pois bem,

A Lei de Responsabilidade Fiscal se consolidou como um dos marcos regulatórios mais austeros do mundo. Com pouco mais de quinze anos de vida, conseguiu mudar radicalmente a bagunçada tradição fiscal brasileira. Ela, historicamente, é uma revolução nas finanças públicas e, procedimentalmente, um rígido código de conduta para os administradores públicos.

A quase totalidade de suas normas relaciona-se a viabilização do equilíbrio orçamentário intertemporal, à prevenção de déficits e ao controle da dívida pública, objetivos amplamente contemplados no § 1º de seu art. 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.

Nesse contexto, 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, conforme disposto:

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.

De início, percebe-se que o dispositivo em comento, em harmonia com a concepção lógica da LRF, 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.

A relação de conduta descrita no art. 42 com a má inscrição em *Restos a Pagar* está expressa na LRF, quando coloca tal artigo na Seção VI do Capítulo VII (Da dívida e do endividamento), que é intitulada “Dos Restos a Pagar”.

Como se não bastasse o conjunto de normas rígidas dispostas na LRF para combater veementemente o déficit público, o legislador foi além. Em discussão contemporânea, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 10.028/00 e desse modo, o Código Penal passou a contar com remédios amargos contra o administrador público que ousasse agredir as questões centrais da Lei Complementar nº 101/2000, a saber:

(...)
CAPÍTULO IV
DOS CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS

(...)
Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja

despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

(...)

Art. 359-F. Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.

(...) (grifo nosso)

De acordo com a 4ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da Secretaria do Tesouro Nacional, no fim do exercício, as **despesas empenhadas e não pagas serão inscritas em restos a pagar e constituirão a dívida flutuante.**

O texto é taxativo e não deixa dúvidas sobre a interpretação que a STN, órgão responsável pela consolidação nacional das contas públicas, congregando as contas da União, estados, Distrito Federal e municípios, dedica ao tema. Esse Manual definiu que:

- **Despesas Empenhadas**

Demonstra os valores das despesas empenhadas no exercício, inclusive das despesas em liquidação, liquidadas ou pagas. Considera-se despesa orçamentária executada a despesa empenhada;

- **Despesas Liquidadas**

Demonstra os valores das despesas liquidadas no exercício de referência, inclusive das despesas pagas. Não inclui os valores referentes à liquidação de restos a pagar não processados; e

- **Despesas Pagas**

Demonstra os valores das despesas pagas no exercício de referência. Não inclui os valores referentes ao pagamento de restos a pagar, processados ou não processados.

O Manual acima observa a Lei nº 4.320/1964, a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCT 16) editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

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. 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.

Supõe-se que determinada receita tenha sido arrecadada e permaneça no caixa, portanto, integrando o ativo financeiro do ente público no fim do exercício. Existindo, concomitantemente, uma despesa empenhada, deverá ser registrado também um passivo financeiro; caso contrário o ente público estará apresentando em seu balanço patrimonial, sob a ótica da Lei nº 4.320/1964, ao fim do exercício, um superávit financeiro indevido, sem o cômputo da despesa respectiva.

O empenho da despesa é um ato que potencialmente poderá afetar o patrimônio, criando passivo financeiro que comprometerá o ativo financeiro, diminuindo o valor do superávit financeiro. Após o implemento de condição e a verificação do direito adquirido pelo credor, o patrimônio sofrerá alteração qualitativa ou quantitativa. O reconhecimento da despesa orçamentária ao longo do exercício deve ser realizado no momento do empenho com a assunção de um passivo financeiro orçamentário.

A meu ver, essa linha de entendimento atende ao conteúdo do artigo 36 da Lei nº 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal:

(...)

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.

(...)

Conforme o art. 113 da Lei nº 4.320/1964, dentre outras atribuições, compete ao Conselho Técnico de Economia e Finanças a atualização dos **anexos** que contemplam a referida Lei. Com a extinção deste Conselho, tais funções são exercidas, na atualidade, pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), dada a afinidade técnica desse órgão com o assunto.

Assim, a Secretaria do Tesouro Nacional editou o **Manual de Demonstrativos Fiscais**, 5ª Edição, que apresenta o Demonstrativo de Restos a Pagar, Anexo 6, do Relatório de Gestão Fiscal, cujo o objetivo básico é possibilitar a **verificação do cumprimento do art. 42 da LRF**, pelo confronto da coluna dos RP empenhados e não liquidados do exercício com a disponibilidade de caixa líquida, segregados por vinculação. Cujas definições necessárias ao deslinde da questão seguem abaixo:

- **Restos a Pagar**

Os Restos a Pagar constituem compromissos financeiros exigíveis que compõem a dívida flutuante e podem ser caracterizados como as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro de cada exercício financeiro. As despesas empenhadas, não pagas até o dia 31 de dezembro, não canceladas pelo processo de análise e depuração e, que atendam os requisitos previstos em legislação específica, devem ser inscritas em Restos a

Pagar, pois se referem a encargos incorridos no próprio exercício. Podem-se distinguir dois tipos de Restos a Pagar: os Processados e os Não Processados;

- **Restos a Pagar processados**

São considerados processados os Restos a Pagar referentes a empenhos liquidados e, portanto, prontos para o pagamento, ou seja, cujo direito do credor já foi verificado. Os Restos a Pagar Processados não podem ser cancelados, tendo em vista que o fornecedor de bens/serviços cumpriu com a obrigação de fazer e a Administração não poderá deixar de cumprir com a obrigação de pagar;

- **Restos a Pagar não processados**

São considerados não processados os empenhos de contrato e convênios que se encontram em plena execução, não existindo o direito líquido e certo do credor. Dessa forma, no encerramento do exercício a despesa orçamentária que se encontrar empenhada mas ainda não paga será inscrita em restos a pagar não processados; e

- **Restos a Pagar não processados liquidados**

Representam as despesas orçamentárias, empenhadas mas não pagas, inscritas em restos a pagar não processados no final do exercício, que foram liquidadas no exercício seguinte. A natureza dos restos a pagar não processados não se modifica quando ocorre sua liquidação, considerando que ela é definida no momento da inscrição em 31 de dezembro.

A área técnica deste tribunal utilizou-se dos mecanismos acima para atender ao que determina o artigo 42, conforme Planilha elaborada denominada "Aferição do Cumprimento do Art. 42 da LC 101/2000 (LRF)".

Assim, considerando os cálculos expostos pela área técnica, que demonstram insuficiência financeira para a execução dos pagamentos das obrigações assumidas, totalizando um valor a menor de R\$ 1.358.852,88 (um milhão, trezentos e cinquenta e oito mil, oitocentos e cinquenta e dois reais e oitenta e oito centavos), mantenho a irregularidade e recomendo a rejeição das contas de responsabilidade do Sr. **Elieser rabello**, Prefeito Municipal à frente da **Prefeitura de Vargem Alta**, no **exercício de 2012**.

No tocante ao opinamento da área técnica e do *Parquet* de Contas, quanto à **formação de 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 Prefeito Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00, face à infração ao art. 42 da LRF, **acompanho**, pelas razões expendidas.

Por fim, em virtude de indícios de enquadramento do gestor no previsto no artigo 359 – C da Lei nº 10.028/2000 determino o encaminhamento dos autos ao Ministério Público Estadual para que possam ser tomadas medidas corretivas em relação a tal atitude do gestor, tendo em vista tratar-se o artigo 42 da LRF, responsabilidade do titular do Poder.

III – CONCLUSÃO

Destarte, por tudo mais que dos autos consta, com base no artigo 29, inciso V, da Resolução nº 261/2003, acompanhando parcialmente do entendimento da Secretaria de Controle Externo e Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** para que a Câmara adote a seguinte decisão:

I – Seja mantida a seguinte irregularidade, conforme Manifestação Técnica 00479/2016-5:

- **Obrigação de despesa contraída no fim do mandato com insuficiência de caixa no valor de R\$ 1.358.852,88.**

Base Legal: *Base Legal: art. 42 da Lei Complementar 101/2000.*

II - Seja emitido **PARECER PRÉVIO** pela **REJEIÇÃO** das contas do senhor **Elieser Rabello**, Prefeito Municipal frente à **Prefeitura de Vargem Alta no exercício de 2012**, na forma prevista no artigo 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012.

III – Sejam **formados 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 Prefeito Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00, face à infração ao art. 42 da LRF.

IV – Tendo em vista que a infringência ao art. 42 da LRF constitui provável infração penal, prevista no artigo 359-C, do Decreto-Lei nº 2.848/1940 – Código Penal Brasileiro, **REMETER AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO** cópia da Instrução Técnica Conclusiva ITC 1832/2015, do Parecer Ministerial, deste Voto e da Decisão proferida, para as finalidades previstas no artigo 163, §8º, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES);

V - 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 Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº. 101/00).

Dê-se ciência aos interessados e, após o trânsito em julgado, archive-se.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3376/2013, **RESOLVEM** os srs. conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia dezanove de outubro de dois mil e dezesseis, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun:

1. Recomendar a Câmara Municipal a **rejeição** da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Vargem Alta, sob a responsabilidade do senhor Elieser Rabello, relativa ao exercício de 2012, na forma prevista no artigo 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012, tendo em vista a manutenção da seguinte irregularidade, conforme Manifestação Técnica 00479/2016-5:

- **Obrigação de despesa contraída no fim do mandato com insuficiência de caixa no valor de R\$ 1.358.852,88.** Base Legal: *Base Legal: art. 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 Regimento Interno, com a finalidade de se responsabilizar, pessoalmente, o Prefeito Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00, face à infração ao art. 42 da LRF;

3. Tendo em vista que a infringência ao art. 42 da LRF constitui provável infração penal, prevista no artigo 359-C, do Decreto-Lei nº 2.848/1940 – Código Penal Brasileiro, **remeter ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo** cópia da Instrução Técnica Conclusiva ITC 1832/2015, do Parecer Ministerial, do voto do relator e do presente Parecer Prévio, para as finalidades previstas no artigo 163, §8º, do Regimento Interno do TCEES;

4. **Determinar** 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 Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº. 101/00);

5. Arquivar os autos após o trânsito em julgado.

Composição

Reuniram-se na Primeira Câmara para apreciação os senhores conselheiros Sebastião Carlos Ranna de Macedo, presidente, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, relator, e a conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas. Presente, ainda, o dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, procurador especial de contas em substituição ao procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas.

Sala das Sessões, 19 de outubro de 2016.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Relator

CONSELHEIRA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Em substituição

Fui presente:

DR. HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Procurador especial de contas em substituição ao procurador-geral

EDUARDO GIVAGO COELHO MACHADO

Secretário-adjunto das sessões



Parecer Prévio 00021/2021-6 - Plenário

Processos: 00176/2020-7, 05615/2018-1, 10399/2016-6, 03376/2013-5

Classificação: Embargos de Declaração

UG: PMVA - Prefeitura Municipal de Vargem Alta

Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

Recorrente: ELIESER RABELLO

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM FACE DO PARECER PRÉVIO TC 106/2019-PLENÁRIO NO PROCESSO TC 5615/2018 – PREFEITURA DE VARGEM ALTA – CONHECER – NEGAR PROVIMENTO – ARQUIVAR.

1. Os embargos de declaração constituem recurso de fundamentação vinculada e sua inobservância impõe o seu improvimento.

VOTO DO RELATOR

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:

1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos de **Embargos de Declaração**, opostos pelo **Sr. Elieser Rabello**, em face do Parecer Prévio 00106/2019-2 (Processo 05615/2018-1), que, após acolher excepcionalmente seu pleito como direito de petição, no mérito, indeferir o pleito, mantendo todos os efeitos do Parecer Prévio TC 082/2016, foi pela rejeição das contas em relação ao exercício de 2012, quando à frente da Prefeitura Municipal de Vargem Alta.

O Parecer Prévio TC 106/2019 ora embargado assim dispõe em seu dispositivo:

1. PARECER PRÉVIO TC-106/2019

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:

1.1 ACOLHER EXCEPCIONALMENTE a presente irrisignação como DIREITO DE PETIÇÃO, nos termos do presente voto;

1.2 NO MÉRITO, INDEFERIR O PLEITO, mantendo a irregularidade relativa à obrigação de despesa contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento, e, conseqüentemente, manter todos os efeitos do Parecer Prévio TC 082/2016 pela rejeição das contas do senhor Elieser Rabello frente à Prefeitura Municipal de Vargem Alta no exercício de 2012;

1.3 Após os tramites regimentais, arquivar os autos

1.4. Arquivar os autos, após certificado o trânsito em julgado.

(...)

O embargante, em síntese, alega omissão, contradição e obscuridade no parecer prévio atacado, pugnano pela sua reforma.

Após realizar juízo positivo de admissibilidade, por meio da Decisão Monocrática 00615/2020, foram os autos encaminhados à Área Técnica, que procedeu à Instrução Técnica de Recurso 00276/2020, que opinou pelo conhecimento dos embargos, e no mérito, pela negativa de procedimento, devendo ser mantido o Parecer Prévio TC 106/2019 – Plenário em todos os seus termos.

Encaminhados os autos ao *Parquet* de Contas, esse procedeu ao Parecer 03203/2020, acompanhando o entendimento técnico.

É o Relatório.

V O T O

2. FUNDAMENTAÇÃO

Manifestando-se nos autos, a Área Técnica procedeu à Instrução Técnica de Recurso 00276/2020, cuja análise do mérito recursal transcreve-se abaixo:

Instrução Técnica de Recurso 00276/2020

Antes de passarmos propriamente ao exame das razões recursais do senhor Elieser Rabello convém realizarmos uma breve síntese dos fatos processuais ocorridos no feito até o momento para que melhor se compreenda o que está em discussão, vejamos:

- em 19/10/2016, nos autos do TC 3376/2013 (apenso), foi proferido pela Primeira Câmara deste Tribunal, à unanimidade, o Parecer Prévio TC 082/2016, recomendando a rejeição da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Vargem Alta, relativa ao exercício de 2012, de responsabilidade do senhor Elieser Rabello, ora Embargante, tendo em vista a manutenção da seguinte irregularidade: “Obrigação de despesa contraída no fim do mandato com insuficiência de caixa no valor de R\$ 1.358.852,88. Base Legal: art. 42 da Lei Complementar 101/2000”;

- em face do Parecer Prévio TC 082/2016-Primeira Câmara foi tempestivamente interposto, pelo senhor Elieser Rabello, o Recurso de Reconsideração de que trata o Processo TC 10399/2016 (apenso), por sua vez apreciado pelo Plenário desta Corte, através do Parecer Prévio TC 021/2018, que, unanimemente, conheceu do apelo e negou-lhe provimento mantendo-se “[...] a irregularidade relativa à obrigação de despesa contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento [...]” e, conseqüentemente, a recomendação pela rejeição da prestação de contas da Prefeitura Municipal de Vargem Alta, relativa ao exercício de 2012;

- mantendo-se irresignado com a deliberação pela rejeição de suas contas de governo ingressou o senhor Elieser Rabello com novo Recurso de Reconsideração, muito embora tal espécie recursal só possa ser manejada uma única vez nos termos do art. 164, caput, da Lei Orgânica deste Tribunal (LC 621/2012). O expediente, que se encontra autuado no Processo TC 5615/2018 como Recurso de

Reconsideração (apenso), foi, ao final, admitido pelo Plenário do TCEES, por maioria de votos, como “Direito de Petição”, sendo, no mérito, também por maioria, indeferido o pleito e mantido “[...] todos os efeitos do Parecer Prévio TC 082/2016 pela rejeição das contas do senhor Elieser Rabello frente à Prefeitura Municipal de Vargem Alta no exercício de 2012”, conforme exarado na parte dispositiva do Parecer Prévio TC 106/2019.

Pois bem.

Inconformado com o Parecer Prévio TC 106/2019-Plenário interpôs o senhor Elieser Rabello o presente recurso de Embargos de Declaração onde alega, genericamente, que haveria “[...] pontos obscuros, contraditórios ou omissos [...]” na deliberação embargada.

Entretanto, da leitura da peça de Embargos, observa-se que, em verdade, o Embargante sequer chega a descrever, com um mínimo de especificidade, quais seriam os “[...] pontos obscuros, contraditórios ou omissos [...]” que estariam comprometendo a higidez do julgado.

Data vênia, do teor da peça recursal, claramente se verifica que o Embargante, longe de apontar objetivamente qualquer omissão, contradição ou obscuridade no Parecer Prévio TC 106/2019-Plenário, pretende, isto sim, a rediscussão meritória acerca da irregularidade relativa à obrigação de despesa contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira para o seu pagamento (infringência ao art. 42 da LRF). Vale dizer que esta irregularidade foi profundamente debatida nos processos que compõem este feito, tendo sido mantida nos 03 (três) Pareceres Prévios que antecederam estes Declaratórios, sendo os dois últimos emitidos pelo Plenário desta Corte (Parecer Prévio TC 021/2018 e Parecer Prévio TC 106/2019).

*Importante ressaltar, nesse ínterim, que os **Embargos de***

Declaração consubstanciam espécie recursal de fundamentação vinculada, não se prestando à rediscussão meritória ou à veiculação de mero inconformismo com o conteúdo da decisão. Nesse sentido tem-se o entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal¹ verbis:

EMBARGOS DECLARATÓRIOS EM AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO. PIS/COFINS. SÚMULA 287 DO STF. AUSÊNCIA DE ERRO MATERIAL, OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. EMBARGOS DECLARATÓRIOS OPOSTOS APÓS A VIGÊNCIA DO CPC/15.

1. Os embargos de declaração não constituem meio hábil para reforma do julgado sendo cabíveis somente quando houver no acórdão omissão, contradição, obscuridade ou erro material.

2. A parte Embargante busca rediscutir a matéria, com objetivo de obter excepcionais efeitos infringentes.

3. Fixação de multa em 2% do valor atualizado da causa, constatado o manifesto intuito protelatório. Art. 1.026, §2º, do CPC.

4. Embargos de declaração rejeitados. (ARE 924.202 AgR-ED, Rel. Min. Edson Fachin, Primeira Turma).

-----//-----
EMBARGOS DE DECLARAÇÃO INOCORRÊNCIA DE CONTRADIÇÃO, OBSCURIDADE, OMISSÃO OU ERRO MATERIAL (CPC/15, ART. 1.022) PRETENDIDO REEXAME DA CAUSA CARÁTER INFRINGENTE INADMISSIBILIDADE NO CASO CARÁTER PROCRASTINATÓRIO ABUSO DO DIREITO DE RECORRER IMPOSIÇÃO DE MULTA (1% SOBRE O VALOR CORRIGIDO DA CAUSA) EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. OS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NÃO SE REVESTEM, ORDINARIAMENTE, DE CARÁTER INFRINGENTE.

Não se revelam cabíveis os embargos de declaração quando a parte recorrente a pretexto de esclarecer uma inexistente situação de obscuridade, omissão, contradição ou erro material (CPC/15, art. 1.022) vem a utilizá-los com o objetivo de infringir o julgado e de, assim, viabilizar um indevido reexame da causa.

Precedentes. MULTA E EXERCÍCIO ABUSIVO DO DIREITO DE RECORRER O abuso do direito de recorrer por qualificar-se como prática incompatível com o postulado ético-jurídico da lealdade processual constitui ato de litigância maliciosa repellido pelo ordenamento positivo, especialmente nos casos em que a parte interpõe recurso com intuito evidentemente protelatório, hipótese em que se legitima a imposição de multa. A multa a que se refere o art. 1.026, § 2º, do CPC/15 possui função inibitória, pois visa a impedir o exercício abusivo do direito de recorrer e a obstar a indevida utilização do processo como instrumento de retardamento da solução jurisdicional do conflito de interesses. Precedentes” (ARE 812.523 AgR-ED, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma).

¹ Vide também:

<<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28EMBARGOS+DE+DECLARACAO+INCONFORMISMO%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/yajp3zrh>> Acesso em 25 ago. 2020.

-----//-----
SEGUNDOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO, OBSCURIDADE OU ERRO MATERIAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.

I - Os embargos de declaração apenas são cabíveis, nos termos do art. 1.022 do CPC, quando no acórdão recorrido estiver presente omissão, contradição, obscuridade ou erro material.

II - São manifestamente incabíveis os embargos quando exprimem apenas o inconformismo da parte embargante com o resultado do julgamento, ao buscar rediscutir matéria julgada, sem lograr êxito em demonstrar a presença de um dos vícios previstos no art. 1.022 do CPC.

III - Embargos de declaração rejeitados.

(ACO 2995 AgR-ED-segundos, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-114 DIVULG 08-06-2018 PUBLIC 11-06-2018).

-----//-----
EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO INTERNO NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO, OBSCURIDADE OU ERRO MATERIAL. ART. 1.022 DO CPC/2015. TENTATIVA DE MERA REDISCUSSÃO DO QUE JÁ FOI UNANIMEMENTE AFIRMADO NO ACÓRDÃO EMBARGADO. MANIFESTO INTUITO PROTRELATÓRIO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DESPROVIDOS.

1. O inconformismo que tem como real escopo a pretensão de reformar o decisum não pode prosperar, porquanto incorrentes as hipóteses de omissão, contradição, obscuridade ou erro material, sendo inviável a revisão da decisão em sede de embargos de declaração, em face dos estreitos limites do art. 1.022 do CPC/2015.

2. A revisão do julgado, com manifesto caráter infringente, revela-se inadmissível em sede de embargos quando incorrentes seus requisitos autorizadores. Precedentes: ARE 944537 AgR-ED, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 10/08/2016; ARE 755228 AgR-ED-EDv-AgR-ED, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 12/08/2016 e RHC 119325 ED, Rel. Min. Edson Fachin, Primeira Turma, DJe 09/08/2016.

3. In casu, os embargos de declaração demonstram mera tentativa de rediscussão do que foi decidido pelo acórdão embargado, inobservando os embargantes que os restritos limites desse recurso não permitem o re julgamento da causa.

4. Embargos de declaração desprovidos.

(ACO 2784 AgR-ED, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 25/05/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-115 DIVULG 11-06-2018 PUBLIC 12-06-2018)

-----//-----
EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO RESCISÓRIA. EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE CONCURSO PÚBLICO PARA PROVIMENTO DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. NÃO ACOLHIMENTO DA PRETENSÃO DE MERO REEXAME DA DECISÃO RECORRIDA. EMBARGOS REJEITADOS.

1. Não merecem acolhimento os Embargos de Declaração que, a

pretexto de buscar sanar omissões/contradições da decisão embargada, traduzem, na verdade, o mero inconformismo dos Embargantes com o desfecho do julgamento. Precedentes.

2. No caso, não se constata a existência da deficiência apontada pela Embargante. O que se tem é a invocação de fundamentos já examinados de forma exaustiva no acórdão impugnado e insuscetíveis de rediscussão na via eleita, uma vez que os Embargos Declaratórios não se prestam à função de instância revisora do acórdão impugnado.

3. Embargos de Declaração rejeitados.

(AR 2554 ED, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11/05/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-099 DIVULG 21-05-2018 PUBLIC 22-05-2018).

Acerca da impossibilidade da utilização do recurso de Embargos de Declaração para a rediscussão do mérito também já se posicionou este E. TCEES, conforme se pode visualizar nos seguintes arestos:

Embargos de Declaração e rediscussão do mérito

Trata-se de Embargos de Declaração opostos em face do Acórdão TC 465/2013, que negou provimento ao Recurso de Revisão interposto em face do Acórdão TC 89/2010. Em voto-vista, **o Conselheiro Domingos Augusto Taufner verificou a tentativa de rediscussão do mérito do julgamento e considerou que “o Embargante pretende revolver questões de mérito pela via processual inadequada, mormente quando as alegadas contradição e obscuridade no julgado, na verdade, se referem à mera divergência entre o posicionamento do corpo técnico e o entendimento final conduzido pela decisão do Colegiado”**. Afirmando ainda que **“inexiste contradição, obscuridade ou omissão no Acórdão TC 465/2013 deste Plenário, mas sim, mero inconformismo do embargante em relação às consequências que advirão do julgado, que lhe são desfavoráveis”**. Nesse sentido, ante a ausência dos pressupostos processuais para o processamento dos embargos e, **não se tratando, portanto, das hipóteses legais que autorizam os embargos de declaração**, o relator asseverou que **“esta via não é adequada à rediscussão do mérito**, razão pela qual entendo que deve ser negado o provimento dos embargos de declaração, uma vez que o julgado combatido não possui nenhum dos vícios previstos no artigo 167 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo”. Nos termos do voto-vista do Conselheiro Domingos Augusto Taufner, o Plenário, em sua maioria, conhecendo dos Embargos, negou provimento. (Acórdão TC-361/2016-Plenário, TC 9000/2013, relator Conselheiro Domingos Augusto Taufner, publicado em 17/06/2016). (Informativo de Jurisprudência nº 36 - TCEES).

-----//-----

Embargos de Declaração não é meio adequado para discutir mérito.

Tratam os autos aos Embargos de Declaração interpostos em face do Acórdão TC-91/2015-Primeira Câmara, sob os argumentos de existência de contradição ao que se refere à condenação dos agentes ao ressarcimento de valores e omissão quanto à deliberação acerca da gravidade das infrações apuradas, suscitando que a pena de inabilitação teria sido aplicada de forma generalizada. O relator verificou que o recurso interposto “tem o nítido intuito de discutir o mérito do julgamento proferido por esta Corte de Contas, o que obsta o seu provimento”. Quanto à contradição, manifestou-se no sentido de que esta “refere-se à mera divergência entre o

posicionamento do corpo técnico e o entendimento final conduzido pela decisão do Colegiado”. Em relação a omissão, entendeu “tratar apenas da discordância dos agentes condenados em relação à dosimetria da pena que devem suportar, já que pretendem, por esta via, atenuar o lapso de duração da pena de inabilitação cominada”. Nessa linha, a Primeira Câmara deliberou por unanimidade, conhecer dos Embargos de Declaração e, no mérito, negar-lhes provimento mantendo na íntegra os termos do Acórdão recorrido. (Acórdão TC-383/2015-1ª Câmara, TC 3358/2015, Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado 22/06/2015). (Informativo de Jurisprudência nº 14 - TCEES).

Dessa forma, considerando que a peça recursal não aponta, objetivamente, qual a omissão, contradição ou obscuridade de que padeceria a deliberação embargada, mas sim veicula alegações que visam, isto sim, a rediscussão do mérito, especificamente acerca da irregularidade mantida em desfavor do Embargante, rediscussão esta que não encontra albergue na via recursal ora em exame, opina-se pelo não reconhecimento da existência de qualquer omissão, contradição ou obscuridade que esteja(m) a macular o Parecer Prévio TC 106/2019-Plenário e, conseqüentemente, pelo improvemento dos presentes Embargos de Declaração.

Pois bem.

Não se pode contestar o entendimento da Área Técnica, no sentido de que os embargos de declaração seriam um recurso de fundamentação vinculada, não se prestando à rediscussão do mérito. Assim, tal recurso não se prestaria a veicular inconformismo do recorrente em relação ao *decisum*.

Entretanto, não se pode ignorar que algumas questões, por serem de ordem pública, além de não precluírem mais facilmente, apresentam uma oportunidade a que o órgão julgador corrija eventual equívoco decisório, e/ou pacifique a sua jurisprudência. Na oportunidade, é preciso lembrar que esta Corte vem debatendo há anos a questão relacionada à infringência ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo definido, finalmente, no bojo do Processo TC 2721/2018 (Município de Ibatiba – Parecer Prévio TC 043/2019), que a metodologia a ser adotada em relação às contas de 2012 seria aquela mesma adotada pelo Tribunal quando da análise das prestações de contas de 2008.

Diante da mudança de entendimento vivenciado no âmbito desta Corte, penso ser imprescindível que o setor deste Tribunal responsável por se manifestar tecnicamente acerca das prestações de contas analise a questão posta utilizando-se da mesma metodologia utilizada nas análises das prestações de contas anuais do ano de 2008.

3. DISPOSITIVO

Ante o exposto, divergindo do posicionamento da Área Técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Decisão que submeto à sua apreciação.

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. Encaminhar os presentes autos à Secretaria-Geral de Controle Externo – SEGEX, a fim de que se proceda à competente instrução técnica, analisando-se a prestação de contas anuais em tela sob a mesma metodologia utilizada em 2008, conforme fundamentação acima.

LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA
Conselheiro Relator

VOTO VOGAL

O CONSELHEIRO RELATOR RODRIGO COELHO DO CARMO:

1. RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Embargos de Declaração interpostos pelo Sr. Elieser Rabello, em face do **Parecer Prévio TC 106/2019 - Plenário**, proferido nos autos do Processo TC 5615/2018, Recurso de Reconsideração assim classificado após o acolhimento, pautado na excepcionalidade, do pleito do ora Embargante como direito de petição, que no mérito teve sua pretensão recursal improvida, mantendo-se todos os efeitos do Parecer Prévio TC 82/2016, cuja recomendação foi pela

rejeição das contas referentes ao exercício de 2012, quando o Embargante esteve Prefeito na Prefeitura Municipal de Vargem Alta.

1. PARECER PRÉVIO TC-106/2019

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:

1.1 ACOLHER EXCEPCIONALMENTE a presente irrisignação como DIREITO DE PETIÇÃO, nos termos do presente voto;

1.2 NO MÉRITO, INDEFERIR O PLEITO, mantendo a irregularidade relativa à obrigação de despesa contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento, e, conseqüentemente, manter todos os efeitos do Parecer Prévio TC 082/2016 pela rejeição das contas do senhor Elieser Rabello frente à Prefeitura Municipal de Vargem Alta no exercício de 2012;

1.3 Após os tramites regimentais, arquivar os autos

1.4. Arquivar os autos, após certificado o trânsito em julgado.

(...)

O embargante aponta a existência de omissão, contradição e obscuridade no Parecer Prévio embargado, tendo em vista que a razão de decidir terá mantido a irregularidade após retroagir com o entendimento assentado por ocasião do Voto-Vista 1714/2019 (Processo TC 2127/2018) acerca da irregularidade caracterizada pelo “obrigação de despesa contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento” em que se concluiu que sua análise deveria ser sob o prisma da metodologia utilizada por esta Corte de Contas em 2008.

Após regular instrução, foram os autos pautados para a 8ª Sessão Ordinária do Plenário – Virtual, designada para 25/02/2021, em que o Relator, Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, proferiu o Voto 652/2021, no sentido de encaminhar os autos à unidade técnica para complementação da instrução. Transcreve-se o dispositivo:

DECISÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1. Encaminhar os presentes autos à Secretaria-Geral de Controle Externo – SEGEX, a fim de que se proceda à competente instrução técnica, analisando-se a prestação de contas anuais em tela sob a mesma metodologia utilizada em 2008, conforme fundamentação acima.

Com a devida vênia, divirjo do entendimento exarado na decisão em referência, pelos motivos que passo a expor:

Em que pesem as razões recursais serem no sentido de que teria o parecer prévio recorrido apresentado vícios de omissão, contradição e obscuridade, o que se vê nos autos é a nítida pretensão de rediscussão do mérito recursal, como bem apontou a unidade por ocasião da ITR 276/2020, anuída integralmente pelo Parecer Ministerial 3203/2020.

Compulsando a peça de irresignação, nota-se que, também, a ausência de identificação, nem mesmo ao largo, de quais seriam os pontos de omissão, contradição e obscuridade que eivariam o parecer prévio objurgado, elementos estes fundamentais para o acolhimento da modalidade recursal eleita pelo Embargante.

Distante disso, toda a argumentação lançada aos autos diz respeito à irregularidade relativa à obrigação de despesa contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira para o seu pagamento (infringência ao art. 42 da LRF), que foi profunda e amplamente discutida no processo de piso e em grau recursal, dos quais resultou o entendimento pela manutenção da irregularidade.

Nesse sentido, não bastasse a inadequação da via recursal eleita para a rediscussão de mérito, tem-se que a medida deliberada pelo Voto do Relator --- para determinar a complementação da instrução processual sob o pálio da metodologia de 2008 --- se mostra desnecessária e desarrazoada, uma vez que a apreciação da irregularidade utilizando a metodologia de 2008 foi ampla e profundamente enfrentada no bojo do Parecer Prévio 106/2019 – Plenário, em que restou vencedor o Voto-Vista exarado pelo Conselheiro Domingos Augusto Taufner, culminando na continuidade da manutenção da irregularidade mesmo após a aplicação da referida metodologia.

Nesse caminhar, transcreve-se trecho do Parecer Prévio 106/2019 – Plenário:

No entanto, quanto a irregularidade prevista no artigo 42 da LRF ao se aplicar a

metodologia utilizada ao final do mandato de 2008, o que se observa é que o montante reduziu inexpressivamente, qual seja, de R\$ 1.358.852,88, do montante apurado na análise da PCA nos autos do processo TC 3376/2013, para R\$ 1.298.518,20, portanto, a irregularidade permanece.

Assim, considerando que os aclaratórios constituem espécie recursal de fundamentação vinculada, não se prestando à rediscussão meritória ou à veiculação de mero inconformismo com o conteúdo da decisão, bem como em observância aos princípios da razoável duração do processo e da razoabilidade, uma vez que já devidamente enfrentado o mérito recursal nas vias adequadas, entendo pelo não provimento do recurso.

I. CONCLUSÃO

Nesses termos, divergindo do Voto do Relator, acolho os entendimentos técnico e ministerial, e **DECIDO** no sentido de que seja aprovada a seguinte minuta, que submeto à consideração de Vossas Excelências.

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. Conhecer** o recurso de Embargos de Declaração, haja vista que se encontram presentes os pressupostos recursais de admissibilidade;
- No mérito, **negar provimento** ao recurso, uma vez que a via recursal eleita possui fundamentação vinculada às hipóteses específicas e taxativas previstas em lei, as quais não se encontram caracterizadas nos presentes autos, nos termos do art. 167 da LC 621/2012, mantendo-se incólume o Parecer Prévio TC 106/2019-Plenário;
- 3. Dar ciência** aos interessados da presente decisão;
- 4. Arquivar** após o trânsito em julgado.

RODRIGO COELHO DO CARMO
Conselheiro

1. PARECER PRÉVIO TC-21/2021 – PLENÁRIO

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, em:

1.1. Conhecer o recurso de Embargos de Declaração, haja vista que se encontram presentes os pressupostos recursais de admissibilidade;

1.2. No mérito, **negar provimento** ao recurso, uma vez que a via recursal eleita possui fundamentação vinculada às hipóteses específicas e taxativas previstas em lei, as quais não se encontram caracterizadas nos presentes autos, nos termos do art. 167 da LC 621/2012, mantendo-se incólume o Parecer Prévio TC 106/2019-Plenário;

1.3. Dar ciência aos interessados da presente decisão;

1.4. Arquivar após o trânsito em julgado.

2. Por maioria, pelo voto de desempate da Presidência, que acompanhou o voto vogal do conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo. Vencidos o relator, que votou por encaminhar o processo à área técnica, e os conselheiros Sergio Aboudib Ferreira Pinto e Sérgio Manoel Nader Borges, que o acompanharam.

3. Data da Sessão: 18/03/2021 - 12ª Sessão Ordinária do Plenário

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (Presidente), Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges e Rodrigo Coelho do Carmo.

4.2. Conselheiro Substituto: Marco Antonio da Silva (em substituição)

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Relator

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA

Em Substituição

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões

PARECER PRÉVIO TC-021/2018 – PLENÁRIO

Processo: 10399/2016 (APENSO: TC-3376/2013)
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Vargem Alta
Assunto: Recurso de Reconsideração
Exercício: 2012
Recorrente: Elieser Rabello
Advogado: Edimar Augusto Rabello – OAB/ES 5.929

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM FACE DO PARECER PRÉVIO TC 82/2016 PRIMEIRA CÂMARA – CONHECER – NEGAR PROVIMENTO – ARQUIVAR

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:

1 RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo senhor Elieser Rabello, em face do **Parecer Prévio TC 82/2016 Primeira Câmara**, proferido nos autos do Processo TC 3376/2013 (em anexo), nos seguintes termos:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3376/2013, **RESOLVEM** os srs. conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia dezanove de outubro de dois mil e dezesesseis, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun:

1. Recomendar a Câmara Municipal a **rejeição** da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Vargem Alta, sob a responsabilidade do senhor Elieser Rabello, relativa ao exercício de 2012, na forma prevista no artigo 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012, tendo em vista a manutenção da seguinte irregularidade, conforme Manifestação Técnica 00479/2016-5:

- **Obrigação de despesa contraída no fim do mandato com insuficiência de caixa no valor de R\$ 1.358.852,88.** Base Legal: *Base Legal: art. 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 Regimento Interno, com a finalidade de se responsabilizar, pessoalmente, o Prefeito Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00, face à infração ao art. 42 da LRF;

3. Tendo em vista que a infringência ao art. 42 da LRF constitui provável infração penal, prevista no artigo 359-C, do Decreto-Lei nº 2.848/1940 – Código Penal

Brasileiro, **remeter ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo** cópia da Instrução Técnica Conclusiva ITC 1832/2015, do Parecer Ministerial, do voto do relator e do presente Parecer Prévio, para as finalidades previstas no artigo 163, §8º, do Regimento Interno do TCEES;

4. Determinar 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 Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº. 101/00);

5. Arquivar os autos após o trânsito em julgado

A Secex Recursos se manifestou nos autos por meio da **Instrução Técnica de Recurso 180/2017** (fls. 39/42) opinando pelo conhecimento do recurso, e, no mérito, pela remessa dos autos à Secex Contas, considerando que a matéria em questão possui natureza contábil.

Mediante a **Manifestação Técnica 1229/2017** (fls. 45/68), a Secex Contas concluiu pela manutenção da inconsistência relativa à obrigação de despesa contraída no fim do mandato com insuficiência de caixa, e, conseqüentemente, por negar provimento ao recurso.

Tal opinamento foi corroborado pela Secex Recursos (**Instrução Técnica de Recurso 204/2017** – fls. 70/73).

Mediante a **Manifestação 375/2017** (fls. 77/78), o Ministério Público de Contas, em peça da lavra do Excelentíssimo Procurador Luciano Vieira requereu a baixa dos autos à unidade técnica competente para que:

1 – Faça o devido levantamento das obrigações contraídas no decorrer do ano de 2012, com a identificação dos períodos abrangidos ou não pelo art. 42 da LRF, considerando nas contratações respaldadas por um dos incisos do art. 57 da Lei n. 8.666/1993 a disponibilidade de caixa suficiente para adimplemento das parcelas vincendas no respectivo exercício, consoante posicionamento exarado no Prejulgado n. 15 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná[4] e na Consulta n. 12/00165168 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina[5] ; e

2 – Sejam elucidadas as seguintes indagações:

2.1 – Quais os resultados dos levantamentos realizados acerca da disponibilidade líquida de caixa antes da inscrição dos RPNP, bem como após a inscrição dos RPNP; e

2.2 – Qual o valor apurado da insuficiência de recursos financeiros para arcar com as obrigações financeiras, confrontando-se, ainda, com os valores encontrados nesta Prestação de Contas Anual.

Em atendimento à solicitação Ministerial, acolhida no **Despacho 57414/2017**, a Secex Contas elaborou a **Manifestação Técnica 1529/2017** (fls. 91/134), mantendo a propositura pela irregularidade do item “obrigação de despesa contraída nos dois

últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento” (item 2.3 da ICC 16/2015).

No mesmo sentido opinou o Ministério Público de Contas, em manifestação da lavra do Excelentíssimo Procurador Luciano Vieira (**Parecer do Ministério Público de Contas 6092/2017** - fls. 138/145).

Registra-se, ainda, que o senhor Elieser Rabello requer que lhe seja oportunizada **sustentação oral**, nos termos do art. 327 do Regimento Interno desta Egrégia Corte de Contas (Resolução TC 261/2013).

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Ratifico integralmente o posicionamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, para **tomar como razão de decidir a fundamentação exarada na Instrução Técnica de Recurso 180/2017** (fls. 39/42) quanto ao conhecimento do recurso, e nas **Manifestações Técnicas 1229/2017** (fls. 45/68) e **1529/2017** (fls. 91/134), quanto ao mérito, nos seguintes termos:

- Instrução Técnica de Recurso 180/2017

II. DOS PRESSUPOSTOS RECURSAIS

Em sede de admissibilidade, verifica-se que a parte é capaz e possui interesse e legitimidade processual.

Quanto à tempestividade, verifica-se que, de acordo com o despacho da Secretaria Geral das Sessões – SGS, de fl. 30, a notificação do Parecer Prévio TC – 082/2016 foi disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal em 25/10/2016, considerando-se publicada em **26/10/2016**, nos termos dos artigos 62 e 66, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012 c/c art. 5º da Resolução TC nº 262/2013.

Assim, interposto o Recurso de Reconsideração em **24/11/2016**, tem-se o mesmo como **TEMPESTIVO**, nos termos do art. 405, § 2º, do Regimento Interno do TCEES, motivo pelo qual se sugere o seu **CONHECIMENTO**.

- Manifestação Técnica 1229/2017

II IRREGULARIDADE MANTIDA NA INSTRUÇÃO CONTÁBIL CONCLUSIVA (ICC) 16/2015 (PROCESSO TC 3.376/2013)

a) Obrigação de despesa contraída no fim do mandato (item 2.3 da ICC 16/2015).

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

Nos termos do RTC 315/2014, foi apontado o seguinte indicativo de irregularidade: Quanto às despesas inscritas em Restos a Pagar no final de mandato, foi apurado R\$ 810.735,69 de insuficiência financeira para a cobertura de restos a pagar não vinculado, R\$ 326.704,54 de insuficiência financeira para a cobertura de restos a pagar vinculados à saúde e R\$ 240.715,50 de insuficiência financeira para a cobertura de restos a pagar vinculados à educação, totalizando R\$ 1.378.155,73 de insuficiência financeira total. Desta forma, conclui-se que não foram cumpridos os limites legal estabelecidos na Lei 101/00, conforme a seguir:

Disponibilidade financeira após inscrição em restos a pagar não processados:

	ATÉ 30/04/2012	DE 01/05 A 31/12/12
5.1.1 Não vinculadas	(810.735,69)	(810.735,69)
5.1.2 Vinculadas saúde recursos próprios	(326.704,54)	(326.704,54)
5.1.3 Vinculadas saúde - recursos do SUS	181.627,29	181.627,29
5.1.4 Vinculadas saúde - outros recursos	214.191,30	214.191,30
5.1.5 Vinculadas educação - recursos próprios	(203.939,91)	(207.085,41)
5.1.6 Vinculadas educação - recursos federais	(1.461,10)	(27.011,10)
5.1.7 Vinculadas educação - outros recursos	(6.618,99)	(6.618,99)
5.1.8 Vinculadas recursos do RPPS	10.762.103,43	
5.1.9 Demais despesas vinculadas	4.358.656,66	4.342.428,06

Compensação de insuficiência financeira de recursos vinculados com recursos não vinculados:

	ATÉ 30/04/2012	DE 01/05 A 31/12/12
6.1 Suficiência financeira de recursos não vinculados		
6.2 Insuficiência finan de recursos não vinculados	(810.735,69)	(810.735,69)
6.2 Insuficiência financeira de recursos vinculados		
6.2.1 Saúde recursos próprios	(326.704,54)	(326.704,54)
6.2.2 Saúde - recursos do SUS		
6.2.3 Saúde - outros recursos		
6.2.4 Educação - recursos próprios	(203.939,91)	(207.085,41)
6.2.5 Educação - recursos federais	(1.461,10)	(27.011,10)
6.2.6 Educação - outros recursos	(6.618,99)	(6.618,99)
6.2.7 Demais despesas vinculadas		
6.3 Necessidade de aporte financeiro	(538.724,54)	(567.420,04)
SUPERAVIT FINANCEIRO EM 30/04/2012 E 31/12/2012, APÓS A COMPENSAÇÃO COM RECURSOS NÃO VINCULADOS	(1.349.460,23)	(1.378.155,73)
DÉFICIT FINANCEIRO APÓS RESERVA DE RECURSOS PARA PAGAMENTO DO PASSIVO FINANCEIRO EM 31/12/2012		(1.378.155,73)

Em sede de instrução conclusiva, o gestor apresentou os seguintes argumentos:

Consultando o Setor de Contabilidade da Prefeitura Municipal de Vargem Alta sobre a documentação encaminhada ao Tribunal de Contas do Espírito Santo, quando do envio da PCA/2012 bem como informações adicionais solicitadas por esse Tribunal de Contas, fomos informados que houve uma solicitação, via e-mail, quando o Setor de Contabilidade respondeu, também via e-mail, encaminhando documentação equivocada referente ao exercício de 2013 e não do exercício de 2012, conforme deveria ser informado. Desta forma estamos anexando documentação com as informações solicitadas, referente ao exercício de 2012, para nova análise da equipe técnica desse Tribunal de Contas, sendo que somente após a referida análise poderemos apresentar, se for o caso, nossas justificativas. (Anexo III)

Nesse sentido, assim se manifestou o subscritor da ICC 16/2015:

O gestor encaminhou nova documentação alegando que a documentação anteriormente encaminhada pela Prefeitura, para verificação de atendimento ao art. 42 da LRF, era de 2013. Entretanto, após comparação da documentação anterior e da atual, verificou-se que apenas uma das listagens de empenho era do exercício de 2013 (fls. 430).

Sendo assim, com a revisão dos cálculos, verifica-se que não foi respeitada a vedação estabelecida no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme demonstrado a seguir:

6. COMPENSAÇÃO DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DE RECURSOS VINCULADOS COM RECURSOS NÃO VINCULADOS

	ATÉ 30/04/2012	DE 01/05 A 31/12/12
6.1 Suficiência financeira de recursos não vinculados	-	-
6.2 Insuficiência financeira de recursos não vinculados	(791.432,84)	(791.432,84)
6.2 Insuficiência financeira de recursos vinculados		
6.2.1 Saúde recursos próprios	(326.704,54)	(326.704,54)
6.2.2 Saúde - recursos do SUS	-	-
6.2.3 Saúde - outros recursos	-	-
6.2.4 Educação - recursos próprios	(203.939,91)	(207.085,41)
6.2.5 Educação - recursos federais	(1.461,10)	(27.011,10)
6.2.6 Educação - outros recursos	(6.618,99)	(6.618,99)
6.2.7 Demais despesas vinculadas	-	-
6.3 Necessidade de aporte financeiro	(538.724,54)	(567.420,04)
Superavit financeiro em 30/04/2012 e 31/12/2012, após a compensação com recursos não vinculados	(1.330.157,38)	(1.358.852,88)
DÉFICIT FINANCEIRO APÓS RESERVA DE RECURSOS PARA PAGAMENTO DO PASSIVO FINANCEIRO EM 31/12/2012		(1.358.852,88)

Diante do exposto, permanece a inconformidade apontada em análise.

RAZÕES DO RECURSO (fls. 03/28, processo TC 10.399/2016):

Nesta fase processual – recurso de reconsideração – o gestor trouxe os seguintes argumentos:

Ora, Eméritos Julgadores, o voto acima transcrito não deve prevalecer até mesmo pelo que dele consta, haja vista que, no geral, o Recorrente deixou saldo em caixa no valor de R\$4.669.428,34 para ser usado pela próxima administração. É o que consta do voto do Eminentíssimo Relator, senão vejamos:

No Balanço Orçamentário Resumido, as previsões de receita foram suplantadas e as de despesas reduzidas, como se vê na transcrição abaixo:

No exercício de 2012, verifica-se um resultado positivo na execução orçamentária.

Conforme evidenciado, as receitas totais arrecadadas totalizaram R\$56.454.532,32, enquanto que as despesas realizadas totalizaram R\$46.553.772,60 **resultando em SUPERÁVIT na execução orçamentária no valor de R\$9.900.759,72.** (Destques e grifos da MT)

Quanto ao Balanço Financeiro:

A demonstração sob análise revela um resultado financeiro positivo de R\$4.539.763,33 representado pela diferença entre as receitas orçamentária e extra orçamentárias arrecadadas e as despesas orçamentárias e extra orçamentárias pagas. (Original sem destaques e grifos)

Quanto à Demonstração das Variações Patrimoniais:

A junção do resultado financeiro com o extra-financeiro produz o resultado do exercício sob a ótica patrimonial, que no presente exercício foi positivo (Tabela 4).

Tal resultado é somado à conta de Ativo Líquido do Balanço Patrimonial.

Tabela 4- Resultado Patrimonial

Ativo Real Líquido- 2011.	38.550.340,82
Superávit Patrimonial- 2012	10.320.196,37
Ativo Real Líquido- 2012	48.870.537,19"

Quanto ao Balanço Patrimonial Consolidado:

O Balanço Patrimonial Consolidado (Tabela 5) espelha um Ativo Financeiro no valor de R\$ 16.151.481,63 e um Passivo Financeiro no valor de R\$ 2.790.637,15, **resultando num superávit financeiro de R\$13.360.844,48, indicando que, para abertura de créditos adicionais no exercício de 2013, segundo estabelece o artigo 43, § 1º, inciso I, da Lei 4.320/64, o Município dispõe deste valor como fonte de recursos, desde que observadas as correspondentes fontes de recursos.** (Destques e grifos da MT)

Quanto ao Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital "REGRA DE OURO":

A conferência do demonstrativo evidenciou que não houve no exercício em referência a contratação de Operações de Créditos, logo, verificou-se o cumprimento da "Regra de Ouro.

Somente no item Disponibilidade de Caixa, ocorreu desequilíbrio, o que não comprometeu a administração posterior, vez que, no geral, deixou resultado financeiro positivo de R\$ 4.539.763,33, o que permitiu ao prefeito que o sucedeu a administrar com tranquilidade e ter suas contas aprovadas no exercício de 2013, como comprovam as cópias que seguem em anexo.

Vale ressaltar que o item disponibilidade de caixa não tinha interpretação pacífica, vez que alguns entendiam que empenho não significavam contrair despesas e outros entendiam contrariamente. Da mesma forma que despesas correntes não deveriam entrar no cômputo.

Bom, visando sanar tais entendimentos divergentes, conforme alegação do Eminent Relator, esse Tribunal de Contas, através da "... Escola de Contas do TCEES - Juris 2012, ... **ofertou aos jurisdicionados o Workshop sobre "Orientações para encerramento de mandato**, onde foi esclarecido qual tratamento seria dado ao art. 42 da LRF, conforme previsto no plano de curso."

Ocorre, Doutos Julgadores, que conforme consta no voto do Eminent Relator, o "workshop" para a região onde se localiza o município de Vargem Alta foi ministrado no final do mês de agosto de 2012, mais precisamente no dia 22/08/2012, na cidade de Cachoeiro de Itapemirim, portanto já decorridos quatro meses e com as despesas já realizadas. Assim, a realização do "workshop" não deve ser entendida como uma agravante, como quer induzir o Sr. Relator, mas sim como uma atenuante, vez que só foi realizado já tendo decorrido a metade do período onde não se poderia realizar as despesas, com as consequências do artigo 42 da LRF.

Vale ressaltar que esse Tribunal não tem somente a função de punir, mas, principalmente, orientar os municípios em suas dificuldades, o que, com certeza, não fez com a realização do "workshop" no dia 22/08/2012, na cidade de Cachoeira de Itapemirim, do qual participou o município de Vargem Alta.

Portanto, cai por terra a afirmação do Eminent Relator de que:

Pelo exposto, considerando que esta Corte ofereceu treinamento adequado aos seus jurisdicionados acerca da matéria ... opina-se no sentido de **manter o indicativo de irregularidade apontado no item 4.7 do RTC 315/2014 e no item 2.3 da ICC 16/2015.**

Vez que, como demonstrado acima, tal treinamento só aconteceu depois de decorrido a metade do prazo para que não se pudesse realizar despesas.

O Sr. Relator também se baseia no "Manual de Demonstrativos Fiscais, 53 Edição, da Secretaria do Tesouro Nacional, para a " ... **verificação do cumprimento do ar. 42 da LRF** ... "

Ocorre, Ínclitos Julgadores, que o Manual de Demonstrativos Fiscais, 58 Edição, só foi editado em 18 de outubro de 2012 e em sua capa e na sua ficha catalográfica, abaixo transcrita, consta que sua aplicabilidade só se daria no exercício de 2013 e não 2012, como fez o Sr. Relator.

Ficha Catalográfica

Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional.
Manual de demonstrativos fiscais : aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios | Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. - 5. ed. - Brasília : Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2012.
711 p.: il.; 28 cm.

Válido para o exercício de 2013 (Portaria STN n.º 637, de 18 de outubro de 2012)

ISBN 978-85-87841-53-7

1. Finanças públicas - Brasil. 2. Execução orçamentária - Brasil. 3. Responsabilidade fiscal- Brasil. 4. Contabilidade pública- Brasil. 5.

Responsabilidade administrativa- Brasil. I. Brasil. Ministério da Fazenda. 11. Título.

CDD: 336.81

CDU: 336.1/.5 (81)

(Original sem destaques e grifos)

Além do mais, *ad argumentandum tantum*, não há como confundir a mera ilegalidade por inobservância ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal com o dolo na conduta do agente em praticar o ato ímprobo.

Aproveita a oportunidade para requerer seja concedido o direito de realizar sustentação oral.

Por todo o exposto, por tudo que dos autos consta e pelos documentos que ora se junta, requer à essa Egrégia Corte de Contas que acolha este **recurso de reconsideração** e sugira à Câmara Municipal de Vargem Alta-ES a aprovação das contas ou, na pior das hipóteses, a aprovação com ressalvas, vez que, não consta no processo nenhuma prova ou indício de prova que o Recorrente tenha agido com dolo ou má fé.

ANÁLISE TÉCNICA:

Passaremos, nesse momento, ao mérito da defesa sendo que a documentação de suporte para este indicativo de irregularidade está acostada às fls. 11/28 dos autos.

O recorrente alegou, inicialmente, que a gestão orçamentária, financeira e patrimonial no exercício financeiro de 2012 não apresentou nenhum indicativo que pudesse macular as contas do gestor recorrente. À exceção, contudo, foi a inexistência de disponibilidade de caixa para cobrir as despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres daquele exercício.

Aduziu o recorrente, ainda, que um dos argumentos utilizados para apená-lo foi o de que houve orientação técnica deste Tribunal sobre o artigo 42. Nesse sentido, refutou tal assertiva ao esclarecer que o curso de “orientações para encerramento de mandato” ocorreu em agosto de 2012 e, portanto, seus efeitos seriam inócuos para as despesas contraídas nos quatro meses anteriores (maio de 2012 até agosto de 2012).

De outra ponta, questiona o gestor a aplicação do Manual de Demonstrativos Fiscais como fonte de orientação metodológica para apuração do artigo 42, vez que o referido manual só teria seus efeitos produzidos a partir do exercício financeiro de 2013.

Inicialmente, reproduziremos parte do voto do Conselheiro Relator do processo TC 3.376/2013 – Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun – de onde se extrai o posicionamento do relator sobre o indicativo de irregularidade contido no item 2.3 da ICC 16/2015 (obrigações de despesas contraídas no fim de mandato sem disponibilidade de caixa):

...

Pois bem,

A Lei de Responsabilidade Fiscal se consolidou como um dos marcos regulatórios mais austeros do mundo. Com pouco mais de quinze anos de vida, conseguiu mudar radicalmente a bagunçada tradição fiscal brasileira. Ela, historicamente, é uma revolução nas finanças públicas e, procedimentalmente, um rígido código de conduta para os administradores públicos.

A quase totalidade de suas normas relaciona-se a viabilização do equilíbrio orçamentário intertemporal, à prevenção de déficits e ao controle da dívida pública, objetivos amplamente contemplados no § 1º de seu art. 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.

Nesse contexto, 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, conforme disposto:

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.

De início, percebe-se que o dispositivo em comento, em harmonia com a concepção lógica da LRF, 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.

A relação de conduta descrita no art. 42 com a má inscrição em Restos a Pagar está expressa na LRF, quando coloca tal artigo na Seção VI do Capítulo VII (Da dívida e do endividamento), que é intitulada “Dos Restos a Pagar”.

Como se não bastasse o conjunto de normas rígidas dispostas na LRF para combater veementemente o déficit público, o legislador foi além. Em discussão contemporânea, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 10.028/00 e desse modo, o Código Penal passou a contar com remédios amargos contra o administrador público que ousasse agredir as questões centrais da Lei Complementar nº 101/2000, a saber:

(...)
CAPÍTULO IV
DOS CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS

(...)
Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:
Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

(...)

Art. 359-F. Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.

(...) (grifo nosso)

De acordo com a 4ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da Secretaria do Tesouro Nacional, no fim do exercício, as **despesas empenhadas e não pagas serão inscritas em restos a pagar e constituirão a dívida flutuante**. O texto é taxativo e não deixa dúvidas sobre a interpretação que a STN, órgão responsável pela consolidação nacional das contas públicas, congregando as contas da União, estados, Distrito Federal e municípios, dedica ao tema. Esse Manual definiu que:

- **Despesas Empenhadas**

Demonstra os valores das despesas empenhadas no exercício, inclusive das despesas em liquidação, liquidadas ou pagas. Considera-se despesa orçamentária executada a despesa empenhada;

- **Despesas Liquidadas**

Demonstra os valores das despesas liquidadas no exercício de referência, inclusive das despesas pagas. Não inclui os valores referentes à liquidação de restos a pagar não processados; e

- **Despesas Pagas**

Demonstra os valores das despesas pagas no exercício de referência. Não inclui os valores referentes ao pagamento de restos a pagar, processados ou não processados.

O Manual acima observa a Lei nº 4.320/1964, a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCT 16) editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

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. 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.

Supõe-se que determinada receita tenha sido arrecadada e permaneça no caixa, portanto, integrando o ativo financeiro do ente público no fim do exercício. Existindo, concomitantemente, uma despesa empenhada, deverá ser registrado também um passivo financeiro; caso contrário o ente público estará apresentando em seu balanço patrimonial, sob a ótica da Lei nº 4.320/1964, ao fim do exercício, um superávit financeiro indevido, sem o cômputo da despesa respectiva.

O empenho da despesa é um ato que potencialmente poderá afetar o patrimônio, criando passivo financeiro que comprometerá o ativo financeiro, diminuindo o valor do superávit financeiro. Após o implemento de condição e a verificação do direito adquirido pelo credor, o patrimônio sofrerá alteração qualitativa ou quantitativa. O reconhecimento da despesa orçamentária ao longo do exercício deve ser realizado no momento do empenho com a assunção de um passivo financeiro orçamentário.

A meu ver, essa linha de entendimento atende ao conteúdo do artigo 36 da Lei nº 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal:

(...)

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.

(...)

Conforme o art. 113 da Lei nº 4.320/1964, dentre outras atribuições, compete ao Conselho Técnico de Economia e Finanças a atualização dos **anexos** que contemplam a referida Lei. Com a extinção deste Conselho, tais funções são exercidas, na atualidade, pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), dada a afinidade técnica desse órgão com o assunto.

Assim, a Secretaria do Tesouro Nacional editou o **Manual de Demonstrativos Fiscais**, 5ª Edição, que apresenta o Demonstrativo de Restos a Pagar, Anexo 6, do Relatório de Gestão Fiscal, cujo o objetivo básico é possibilitar a **verificação do cumprimento do art. 42 da LRF**, pelo confronto da coluna dos RP empenhados e não liquidados do exercício com a disponibilidade de caixa líquida, segregados por vinculação. Cujas definições necessárias ao deslinde da questão seguem abaixo:

- **Restos a Pagar**

Os Restos a Pagar constituem compromissos financeiros exigíveis que compõem a dívida flutuante e podem ser caracterizados como as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro de cada exercício financeiro. As despesas empenhadas, não pagas até o dia 31 de dezembro, não canceladas pelo processo de análise e depuração e, que atendam os requisitos previstos em legislação específica, devem ser inscritas em Restos a Pagar, pois se referem a encargos incorridos no próprio exercício. Podem-se distinguir dois tipos de Restos a Pagar: os Processados e os Não Processados;

- **Restos a Pagar processados**

São considerados processados os Restos a Pagar referentes a empenhos liquidados e, portanto, prontos para o pagamento, ou seja, cujo direito do credor já foi verificado. Os Restos a Pagar Processados não podem ser cancelados, tendo em vista que o fornecedor de bens/serviços cumpriu com a obrigação de fazer e a Administração não poderá deixar de cumprir com a obrigação de pagar;

- **Restos a Pagar não processados**

São considerados não processados os empenhos de contrato e convênios que se encontram em plena execução, não existindo o direito líquido e certo do credor. Dessa forma, no encerramento do exercício a despesa orçamentária que se encontrar empenhada mas ainda não paga será inscrita em restos a pagar não processados; e

- **Restos a Pagar não processados liquidados**

Representam as despesas orçamentárias, empenhadas mas não pagas, inscritas em restos a pagar não processados no final do exercício, que foram liquidadas no exercício seguinte. A natureza dos restos a pagar não processados não se modifica quando ocorre sua liquidação, considerando que ela é definida no momento da inscrição em 31 de dezembro.

A área técnica deste tribunal utilizou-se dos mecanismos acima para atender ao que determina o artigo 42, conforme Planilha elaborada denominada “Aferição do Cumprimento do Art. 42 da LC 101/2000 (LRF)”.

Assim, considerando os cálculos expostos pela área técnica, que demonstram insuficiência financeira para a execução dos pagamentos das obrigações assumidas, totalizando um valor a menor de R\$ 1.358.852,88 (um milhão, trezentos e cinquenta e oito mil, oitocentos e cinquenta e dois reais e oitenta e oito centavos), mantenho a irregularidade e recomendo a rejeição das contas de responsabilidade do Sr. **Elieser rabello**, Prefeito Municipal à frente da **Prefeitura de Vargem Alta**, no **exercício de 2012**.

No tocante ao opinamento da área técnica e do Parquet de Contas, quanto à **formação de 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 Prefeito Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00, face à infração ao art. 42 da LRF, **acompanho**, pelas razões expendidas.

Por fim, em virtude de indícios de enquadramento do gestor no previsto no artigo 359 – C da Lei nº 10.028/2000 determino o encaminhamento dos autos ao Ministério Público Estadual para que possam ser tomadas medidas corretivas em relação a tal atitude do gestor, tendo em vista tratar-se o artigo 42 da LRF, responsabilidade do titular do Poder.

Feita esta referência, passaremos aos dois pontos nos quais se arvorou o gestor neste recurso de reconsideração.

Sobre o fato de o curso “orientações para encerramento de mandato” ter ocorrido em agosto de 2012 e, portanto, intempestivo no que tange à função orientadora deste Tribunal, entendemos que tal assertiva não deva prosperar.

Os cursos oferecidos pelo Tribunal de Contas não afastam a responsabilidade primária dos gestores quanto ao fiel cumprimento das leis e dos regulamentos. Ademais, o fato de servidores municipais participarem ou não destes cursos orientadores, não significa que a presença ou ausência daqueles será determinante quando da assunção ou não das despesas diárias dos entes públicos. O poder de decisão de assumir obrigações, com ou sem orientação, é exclusivo do gestor legitimado pelo voto popular e pela lei.

Quanto à alegação de que o Manual de Demonstrativos Fiscais, 5ª edição, só deva ser aplicável às contas do exercício de 2013, entendemos que assiste razão, em parte, ao gestor. Contudo, a 4ª edição do mesmo documento referencial, aplicável ao exercício financeiro de 2012, apresenta os mesmos conceitos e base metodológica para apuração do limite de inscrição em restos a pagar nos dois últimos quadrimestres do mandato (anexado ao final desta manifestação). Portanto, não merece prosperar tal argumento. No **Anexo 01** a esta MT, acostamos as folhas mencionadas neste parágrafo.

Assim sendo, não vislumbramos razão ao recorrente, em face da ausência de elementos que pudessem afastar a irregularidade apontada na peça inicial e, nesse sentido, opinamos no sentido de que seja **mantido** do indicativo de irregularidade apontado no **item 2.3 da ICC 16/2015**.

- Manifestação Técnica 1529/2017

2. ANÁLISE

Inicialmente, cumpre destacar que a metodologia empregada pela área técnica deste Tribunal de Contas para avaliação do cumprimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal é a mesma utilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme se depreende da Nota Técnica da Secretaria Geral de Controle Externo (SEGEX) n.º 001/2013¹.

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 n.º. 406 e 407/2011 e Portaria Conjunta STN-SOF n.º 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).

Contudo, em outros processos para julgamento das contas que tramitam nesta Corte, antes da emissão do parecer prévio, foi determinada diligência no sentido de que a área técnica pudesse verificar se aqueles empenhos que deram origem aos restos a pagar levantados para o cômputo do art. 42 teriam origem em obrigações contraídas por meio de contratos/congêneres firmados no período de maio a dezembro do exercício de 2012. Como medida isonômica, esta é a análise a ser realizada para o caso presente.

Do confronto entre a listagem de despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres de 2012, extraídas da Relação de Restos a Pagar constantes do Processo TC 3376/2013 (Prefeitura Municipal) e os relatórios de empenhos e contratos emitidos pelo sistema de recebimento de dados municipais SISAUD – Sistema de Suporte à Auditoria, tem-se as tabelas demonstradas no Anexo 1, parte integrante desta manifestação.

Por meio da consulta ao SISAUD torna-se possível identificar, a partir dos valores inscritos em restos a pagar, o objeto que gerou a despesa, bem como se foi realizada por meio de contrato firmado pela administração pública com os respectivos credores. O resultado da consulta gerou as referidas tabelas.

Cumpre ressaltar que, à luz do artigo 58 da Lei Federal 4.320/64, mesmo sem contrato, o empenho “cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.

Quanto ao momento de se considerar contraída a despesa, reafirmamos, em consonância com a STN, com a Lei Federal 4.320/1964 e, ainda ao procedimento vigente neste Tribunal de Contas para apuração do limite do artigo 42, que se

¹ Estabelece os procedimentos para análise dos processos de contas relativos ao exercício financeiro de 2012.

reconhecem as despesas com o empenho, observadas as regras para a autorização do mesmo.

Por seu turno, a despesa somente deve ocorrer mediante empenho, conforme artigo 60 do mesmo diploma legal. Assim, na ausência do contrato, o marco da contratação recai sobre a data do empenho.

O item 2.3 da ICC 16/2015 (com os ajustes necessários ao cálculo inicialmente apresentado no item 3.7 do RTC 315/2014) evidencia que houve insuficiência de caixa no valor de R\$ 1.358.852,88 (hum milhão, trezentos e cinquenta e oito mil, oitocentos e cinquenta e dois reais e oitenta e oito centavos), sendo, respectivamente de R\$ 791.432,84, R\$ 326.704,54, R\$ 207.085,41, R\$ 27.011,10 e R\$ 6.618,89 para saldar obrigações de despesas com recursos não vinculados, vinculadas à saúde com recursos próprios, educação com recursos próprios, educação com recursos federais e educação com outros recursos, inobservando, portanto, o art. 42 da LC 101/2000. Tais resultados são os que devem ser considerados para esta verificação por compor o cerne do presente levantamento. O resultado da apuração é o que apresentamos na tabela constante do Anexo 2 (parte integrante desta manifestação).

Registre-se que a apuração por fonte de recursos guarda conformidade com o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000.

Da análise da tabela constante do Anexo 1, verifica-se que parte dos valores inscritos em restos a pagar nas fontes de recursos apontadas com insuficiência financeira possuem contratos assinados e outra parcela não possui. Em relação ao período do exercício em que os contratos foram firmados, pode-se constatar que parte deles foram assinados no período compreendido entre maio e dezembro de 2012. Em relação aos demais, ou seja, aqueles cuja data de assinatura esteve nos meses janeiro a abril do exercício analisado, temos valores que foram empenhados no período compreendido entre maio a dezembro do exercício de 2012, ou seja, nos dois últimos quadrimestres do mandato.

Ainda no que tange aos questionamentos do Ministério Público, esclarecemos o que segue.

a) quais os resultados dos levantamentos realizados acerca da disponibilidade líquida de caixa antes da inscrição dos RPNP, bem como após a inscrição dos RPNA?

3. DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (ANTES DA INSCRIÇÃO EM RP NÃO PROCESSADOS)

3.1 Disponibilidades não vinculadas

(791.432,84)

3.2 Disponibilidades vinculadas

3.2.1 Saúde - recursos próprios	(326.704,54)
3.2.2 Saúde - recursos do SUS	181.627,29
3.2.3 Saúde - outros recursos	214.191,30
3.2.4 Educação - recursos próprios	(203.939,91)
3.2.5 Educação - recursos federais	(1.461,10)
3.2.6 Educação - outros recursos	(6.618,99)
3.2.7 Recursos do RPPS	10.762.103,43
3.2.8 Demais disponibilidades vinculadas	4.358.656,66

O item 3 do demonstrativo "AFERIÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LC 101/2000 (LRF)" (acima), constante do Anexo 2 desta manifestação, demonstra a disponibilidade de caixa líquida **antes da inscrição dos restos a pagar não processados**, e pode-se constatar insuficiência de caixa para as disponibilidades não vinculadas (3.1), as vinculadas à saúde com recursos próprio (3.2.1), as vinculadas à educação com recursos próprios (3.2.4), com recursos federais (3.2.5) e com outros recursos (3.2.6).

b) qual o valor apurado da insuficiência de recursos financeiros para arcar com as obrigações financeiras, confrontando-se, ainda, com os valores encontrados nesta Prestação de Contas Anual?

6. COMPENSAÇÃO DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DE RECURSOS VINCULADOS COM RECURSOS NÃO VINCULADOS

	ATÉ 30/04/2012	DE 01/05 A 31/12/12
6.1 Suficiência financeira de recursos não vinculados	-	-
6.2 Insuficiência financeira de recursos não vinculados	(791.432,84)	(791.432,84)

6.2 Insuficiência financeira de recursos vinculados

6.2.1 Saúde recursos próprios	(326.704,54)	(326.704,54)
6.2.2 Saúde - recursos do SUS	-	-
6.2.3 Saúde - outros recursos	-	-
6.2.4 Educação - recursos próprios	(203.939,91)	(207.085,41)
6.2.5 Educação - recursos federais	(1.461,10)	(27.011,10)
6.2.6 Educação - outros recursos	(6.618,99)	(6.618,99)
6.2.7 Demais despesas vinculadas	-	-
6.3 Necessidade de aporte financeiro	(538.724,54)	(567.420,04)

Superavit financeiro em 30/04/2012 e 31/12/2012, após a compensação com recursos

--	--

não vinculados

(1.330.157,38)

(1.358.852,88)

**DÉFICIT FINANCEIRO APÓS RESERVA DE RECURSOS PARA
PAGAMENTO DO PASSIVO FINANCEIRO EM 31/12/2012**

(1.358.852,88)

A insuficiência de recursos financeiros para arcar com as obrigações assumidas é o montante que temos demonstrado no item 6, extraído do demonstrativo do Anexo 2, e que está discriminado como “déficit financeiro após reserva de recursos para pagamento do passivo financeiro em 31/12/2012”. O cálculo desta reserva retornou valor negativo, ou seja, insuficiente para pagamento das obrigações contraídas no período de maio a dezembro do exercício de 2012.

Vale lembrar que os dados utilizados para apuração do cumprimento ao art. 42 da LRF são aqueles apresentados pelo gestor responsável em sede de prestação de contas.

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, subscrevendo em todos os seus termos, o entendimento técnico e do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

1. PARECER PRÉVIO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1. Conhecer o recurso;

1.2. No mérito, negar provimento ao presente Recurso, mantendo a irregularidade relativa à obrigação de despesa contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento, e, conseqüentemente, **manter todos os efeitos do Parecer Prévio TC 082/2016 pela**

rejeição das contas do senhor Elieser Rabello frente à Prefeitura Municipal de Vargem Alta no exercício de 2012;

1.3. Arquivar os presentes autos, após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 06/03/2018 - 5ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (Presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (Relator), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e Sérgio Manoel Nader Borges.

4.2. Conselheiros em substituição: Joao Luiz Cotta Lovatti e Marco Antonio da Silva.

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Presidente

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

Em substituição

CONSELHEIRO MARCO ANTONIO DA SILVA

Em substituição

Fui presente:

LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das sessões

PARECER PRÉVIO 00106/2019-1 – PLENÁRIO

Processos: 05615/2018-1, 10399/2016-6, 03376/2013-5
Classificação: Recurso de Reconsideração
UG: PMVA - Prefeitura Municipal de Vargem Alta
Relator: Rodrigo Coelho do Carmo
Recorrente: ELIESER RABELLO

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO - EM FACE DE
PARECER PRÉVIO 021/2019 – PREFEITURA
MUNICIPAL DE VARGEM ALTA – ACOLHER COMO
DIREITO DE PETIÇÃO – NO MÉRITO INDEFERIR –
ARQUIVAR.**

O CONSELHEIRO RELATOR SR. RODRIGO COELHO DO CARMO:

VOTO DO RELATOR

I. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto por Elieser Rabello em face do Parecer Prévio TC-021/2018 – Plenário, exarado nos autos do Processo TC-10399/2016, que negou provimento ao recurso de reconsideração interposto pelo recorrente e manteve na íntegra o parecer prévio de plano, recomendando ao Legislativo a rejeição das contas da Prefeitura de Vargem Alta, relativa ao exercício financeiro de 2012.

O Conselheiro Substituto João Luiz Cotta Lovatti, verificando possível ausência de amparo legal na interposição do presente recurso, encaminhou os autos ao MPC.

Nos termos regimentais, o Procurador-Geral de Contas Luciano Vieira, por meio de parecer nº 3727/2018, pugnou pelo não conhecimento do recurso de reconsideração nos termos do art. 152, inciso I e 164 da LC nº 621/2012.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

Pretende o Recorrente a reanálise do Parecer Prévio TC 021/2018 (processo TC 10399/2016) impugnado por meio do presente Recurso de Reconsideração, alicerçado no art. 152, I e art.128 da Lei Complementar nº 621/2012.

O parecer prévio atacado, já foi objeto de Recurso de Reconsideração – TC 10399/2016, onde esta Egrégia Corte apreciou o mesmo em **março de 2018**, consoante se verifica do voto TC 879/2018-2.

A matéria recorrida trata de análise de irregularidade relativa a obrigação de despesa contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento.

Com efeito, esta matéria foi muito debatida nesta Corte, onde ao final foi proferida a Decisão Normativa nº 001/2018 de 29/05/2018, publicada no DOEL-TCEES em **30 de maio de 2018**, dispondo sobre a fixação e ratificação de critérios e orientações sobre a fiscalização das disposições do art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000, assim deliberando:

RESOLVE o Plenário, por maioria, aprovar a presente Decisão Normativa, restando vencido o conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti, que votou de forma contrária à proposta, não a subscrevendo, nos termos de sua manifestação escrita no processo em referência:

Art. 1º. Ratificar os seguintes critérios e orientações fixados por meio dos Pareceres em Consulta TC- 025/2004, TC-003/2005 e TC-012/2007, bem como interpretações extraídas de precedentes do Plenário deste Tribunal, nos seguintes termos:

I - Independentemente do encerramento da gestão coincidir ou não com o exercício civil, aplica-se a regra do art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000, na apreciação das contas do gestor (de Poder ou Órgão) que estiver encerrando seu mandato;

II - Para apuração da disponibilidade líquida de caixa serão deduzidos:

a) Todos os encargos e demais compromissos a pagar até o final do exercício, inclusive os restos a pagar não processados de exercícios anteriores, independentemente da natureza da despesa contratada ser de caráter continuado ou não, revestindo-se ou não de caráter de essencialidade, emergência e cuja não celebração importe em prejuízo à continuidade do serviço público; b) Os recursos de terceiros, como depósitos e consignações, outras obrigações financeiras, os Restos a Pagar Processados, e os Restos a Pagar Não Processados de exercícios anteriores, dentre outros;

III - A apuração da disponibilidade líquida de caixa e dos encargos e despesas compromissadas a pagar será individualizada por fonte de recurso.

IV - O ato de “contrair obrigação de despesa” será considerado no momento da assunção da obrigação, ou seja, da emissão do ato administrativo gerador da despesa, da data de assinatura do contrato, convênio, acordo, ajuste e outros instrumentos congêneres ou, na ausência desses, da data do empenho da despesa, na forma do artigo 62 da Lei 8.666/1993;

V - O art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000 não constitui impedimento para a celebração, nos últimos dois quadrimestres do mandato do gestor, por prazo superior ao exercício financeiro ou com previsão de prorrogação, de contratos previstos nos incisos I, II e IV do art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja suficiente disponibilidade de caixa para pagamento das parcelas vincendas no exercício;

VI - As obrigações de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato e inscritas em restos a pagar processados e não processados, com insuficiência de disponibilidade de caixa, configuram o descumprimento do caput, do art. 42 da Lei

Complementar nº. 101/2000, observado o disposto no inciso V, do artigo 1º desta Decisão Normativa.

Art. 2º. Ficam revogados os Pareceres em Consulta TC-025/2004 e TC-003/2005.

Art. 3º. Esta Decisão Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Temos ciência que em decorrência do Princípio da taxatividade recursal somente são considerados recursos aqueles designados *numerus clausulus* pela lei, isto é, a enumeração legal não é exemplificativa e sim taxativa conferindo interpretação restritiva.

Importante frisar que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas reveste-se de condão eminentemente decisório. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, em seu Parecer n.º 0669/2001, processo n.º 4958-02.00/00-3 - assim se manifestou:

“Com efeito, se, como reiteradamente se repete neste sodalício, a verdadeira atipicidade do parecer... decorre do fato de o mesmo ‘nascer com força de decisão’,..., reconheça-se no particular, seu alcance decisório para os fins de se sujeitar à apelação (nos exatos termos do art. 157, ... , do diploma regimental). Destarte, este é inclusive o entendimento assente em diversos Tribunais de Contas estaduais do país, tais como os de Sergipe, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Pernambuco e Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, dentre outras. Nestes, seja implícita ou explicitamente, já se admite interposição de recurso em sede de parecer prévio”.

O parecer prévio como uma decisão em sentido lato permite vislumbrar a repercussão na esfera do interessado, nesse sentido Luiz Carlos Gambogi, que em seu artigo “O parecer prévio nas contas do executivo municipal e os recursos a ele inerentes”, publicado na revista do TCMG n.04, edição 01, de 2000, ao tratar da repercussão da

emissão do parecer prévio na esfera do prestador, manifestou o seguinte entendimento:

“Não se pode esquecer que o parecer prévio emana de uma instituição que goza de crédito e de prestígio. A publicação, ainda que sob o rótulo de parecer prévio, no Diário Oficial, de deliberação pela rejeição das contas afeta interesses substanciais em importantes direções. Se, por exemplo, a egrégia Corte emite parecer prévio desfavorável ao prestador (prefeito ou ex-prefeito) haverá a inversão do ônus do quorum. Isto é, o prestador ficará obrigado a mobilizar e a convencer dois terços dos membros da Câmara Municipal para que suas contas não permaneçam rejeitadas e, ele, sujeito à ira da LC N. 64/90 (inelegível). Por outro lado, se a egrégia Corte emite parecer prévio favorável ao prestador, o ônus do quorum recairá sobre aqueles que vêem razões para que sejam rejeitadas as contas apresentadas. Em suma: o prejuízo do prestador, quando o parecer prévio lhe é desfavorável, é flagrante, incontroverso, indiscutível. Ademais, é de se lembrar que nos termos do parecer prévio sempre estará estampado um juízo sobre a honra e a dignidade do prestador. Ora, um parecer recomendando à Câmara Municipal a rejeição das contas do prefeito, emitido pela mais alta Corte de Contas do Estado, é um instrumento que contém, em si mesmo, um fortíssimo conteúdo moral e jurídico. Não à toa as correntes adversárias de um homem público, ao recortarem do Diário Oficial uma decisão desfavorável ao prestador, fazem dela milhares de cópias e as espalham pela cidade. Sabem os adversários que naquele pequeno recorte do Diário Oficial está uma ferina, senão mortal, arma política. Todos os Conselheiros que passaram pela vida pública sabem que tal fato acontece. Não enxergá-lo é tentar esconder o sol com a peneira. É negar o óbvio, o evidente, o que não exige demonstração”.

Nesse caminhar, analisando que o Recurso de Reconsideração, trouxe decisões diversas nesta Casa acerca da matéria, onde vislumbro que a Decisão Normativa emitida posterior ao posicionamento adotado no Parecer Prévio atacado, deve ser

aplicada no caso concreto, sob pena de ferir o princípio da igualdade, trazendo sérios prejuízos ao ora Recorrente.

Impende ainda sinalizar, que não se trata de mudança de entendimento do Plenário e sim, aplicação de entendimento desta Corte na época dos fatos, assim, entendo que tal matéria pode ser conhecida, inclusive de ofício ante a possível ilegalidade da apreciação das contas apresentadas, representando um anseio social de justiça, assim, **ACOLHO** a presente peça como **Direito de Petição** consoante previsto no artigo 5º, XXIV da Constituição Federal.

Este instituto permite a qualquer pessoa dirigir-se formalmente a qualquer autoridade do Poder Público, com o intuito de levar-lhe uma reivindicação, uma informação, queixa ou mesmo uma simples opinião acerca de algo relevante para o interesse próprio, de um grupo ou de toda a coletividade.

A maneira como este pedido ou informação será realizado é totalmente desvinculada de qualquer formalismo. Exige-se apenas que se faça por meio de documento escrito.

O direito de petição surgiu como uma forma de o governado manifestar ao governante a insatisfação provocada pela ofensa de direito. Quem peticiona ao Estado pretende uma providência, a ser realizada através da utilização do poder, em atendimento a um interesse público, particular ou coletivo.

Antes de adentrar ao mérito ao que entendo ser cabível o Direito de Petição, compulsando os autos verifiquei que não houve manifestação da área técnica e do Ministério Público quanto a matéria de mérito e consoante entendimento deste Plenário os autos devem retornar ao corpo técnico para a devida manifestação.

III. CONCLUSÃO

Nessa linha, VOTO no sentido de que o Plenário aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto a 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. **ACOLHER** a presente irresignação como **DIREITO DE PETIÇÃO**, nos termos do presente voto;
2. **PROMOVER** a retificação de autuação;
3. **ENCAMINHAR** os autos à unidade técnica para instruir;
4. **CIENTIFICAR** os interessados;
5. **REMETER** os autos ao Ministério Público de Contas, após a confecção deste Acórdão nos termos do art. 62, parágrafo único da LC 621/2012;

RODRIGO COELHO DO CARMO

Conselheiro Relator

VOTO DO RELATOR

O CONSELHEIRO RELATOR SR. RODRIGO COELHO DO CARMO:

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos de Recurso de Reconsideração interposto por Elieser Rabello em face do Parecer Prévio TC-021/2018 – Plenário, exarado nos autos do Processo TC-10399/2016, que negou provimento ao recurso de reconsideração interposto pelo recorrente e manteve na íntegra o parecer prévio de plano, recomendando ao Legislativo a rejeição das contas da Prefeitura de Vargem Alta, relativa ao exercício financeiro de 2012.

O Conselheiro Substituto João Luiz Cotta Lovatti, verificando possível ausência de amparo legal na interposição do presente recurso, encaminhou os autos ao MPC.

Nos termos regimentais, o Procurador-Geral de Contas Luciano Vieira, por meio de Parecer Ministerial 3727/2018, pugnou pelo **não conhecimento** do recurso de reconsideração.

II - FUNDAMENTAÇÃO

O presente recurso visa a reanálise do Parecer Prévio TC 021/2018 (processo TC 10399/2016) já objeto de Recurso de Reconsideração – TC 10399/2016.

Conforme afirma o Ministério Público de Contas, o Recurso apresentado não preenche os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 164 da Lei Complementar 621/2012¹, uma vez que já foi apresentado recurso anterior pelo interessado.

A apresentação do presente recurso fere o Princípio da Unirrecorribilidade, ou Singularidade Recursal, que estipula que contra cada decisão somente poderá ser interposto um único recurso, com exceção aos Embargos de Declaração.

No presente caso, constata-se que o interessado interpôs todas as modalidades de recurso previstas na legislação atinente a esta Corte de Contas. Sendo assim, entendo pela preclusão consumativa, que preleciona que uma vez praticado o ato, o mesmo não poderá ser praticado novamente, independente de se obter êxito, tomando o presente recurso desconcordante.

De acordo com o Acórdão 7603/2012 – 1ª Câmara, já resta decidido pelo não conhecimento em casos de dupla interposição de Recurso de Reconsideração:

Recurso de reconsideração interposto pelo MP/TCU contra decisão que julgou recurso de reconsideração. Não conhecimento, com base nos arts. 278, § 4º, do R/TCU. Nos termos do art. 278, § 4º, do Regimento Interno, **não se conhecerá de recurso da mesma espécie, exceto embargos de declaração, pela parte ou pelo**

¹ Art. 164. De decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar.

Ministério Público junto ao TCU, contra deliberação que apreciou o primeiro recurso interposto.

Porém, não existe a possibilidade de interposição de recurso de reconsideração contra recurso de reconsideração. Não cabe a esta Corte, sem autorização legal, criar nova fase processual, mesmo sob a alegação de que o recurso que ora se pretende modificar foi fundamentado em fato ou documento novo.

Do mesmo modo, não existe autorização legal para interposição de recurso de reconsideração contra recurso de revisão, como também não há previsão legal para a interposição de pedido de reexame sobre pedido de reexame. Como já defendi, as questões suscitadas nos recursos devem ser examinadas nos limites e na forma definida na lei. Não cabe ao juízo, de qualquer instância, criar normas processuais.

Número do Acórdão 7603/2012 - PRIMEIRA CÂMARA Relator JOSÉ MUCIO MONTEIRO Processo 019.040/2004-3 Tipo de processo TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE) Data da sessão 10/12/2012 Número da ata 45/2012 - Primeira Câmara.

Dessa forma, há que se pesar o princípio do duplo grau de jurisdição em que não se é permitido que os “litígios” se perpetuem no tempo, nesse sentido ainda, com base no Princípios da unirrecorribilidade e razoável duração do Processo, bem como entendimento já firmado por esta Corte de Contas acerca da não previsão de dupla interposição recursal, entendo pelo não conhecimento do presente recurso.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, **VOTO** no sentido de que seja aprovada a seguinte proposta que submeto à consideração de Vossa Excelências.

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:

- 1. Não conhecer** do Recurso de Reconsideração, uma vez que não preenchidos os requisitos de admissibilidade;
- 2. Dar ciência** ao interessado;
- 3. Remeter** os autos ao ilustre representante do Ministério Público de Contas, posteriormente à confecção do acórdão deste julgamento, nos termos do art. 62, parágrafo único da LC 621/2012;
- 4. Arquivar** os autos, após certificado o trânsito em julgado.

RODRIGO COELHO DO CARMO
Conselheiro Relator

VOTO VISTA

EXMO. SENHOR CONHELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Trata-se de Recurso de Reconsideração apresentado pelo Sr. Elieser Rabello, por inconformismo com o Parecer Prévio TC 021/2018 – Plenário, proferido no bojo do Processo TC 10399/2016.

O Parecer Prévio em questão teria negado provimento ao recurso de reconsideração interposto pelo recorrente e mantido na íntegra o parecer prévio de piso, que recomendou ao Poder Legislativo municipal a rejeição das contas da Prefeitura de Vargem Alta, relativa ao exercício financeiro de 2012.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, esse proferiu o Parecer 03727/2018-8, por meio do qual opina pelo não conhecimento do recurso de reconsideração, nos termos dos arts. 152, inciso I, e 164 da LC n. 621/12, por já ter sido apresentado um recurso de reconsideração.

Tendo o eminente Relator proferido voto no sentido de não conhecer do presente recurso, solicitei vista dos autos para analisar a questão.

É o breve relatório.

VOTO VISTA

FUNDAMENTAÇÃO

O pleito recursal é a reanálise do Parecer Prévio TC 021/2018, proferido no Processo TC 10399/2016 (Recurso de Reconsideração), que, em março de 2018, opinou pela rejeição das contas do ora recorrente por conta da irregularidade de contrair despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento, nos termos do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Já de início percebo que essa foi a única irregularidade que restou.

A aplicação do art. 42 tem suscitado profundas discussões no âmbito desta Corte de Contas. Em 30 de maio de 2018, foi publicada no Diário Oficial do TCEES a Decisão Normativa nº 001/2018, que fixou e ratificou critérios e orientações sobre a fiscalização das disposições acerca desse tema. Dita decisão, inclusive, revogou os Pareceres em Consulta TC 025/2004 e TC 003/2005.

Não se torna possível o enfrentamento do caso concreto sem antes tecermos algumas considerações acerca do atual momento jurídico.

Um dos grandes temas hoje discutidos no Direito é a “segurança jurídica”. Humberto Ávila lança o alerta:

Hoje, o nível de insegurança jurídica assumiu um grau nunca antes alcançado. Os termos “complexidade”, “obscuridade”, “incerteza”, “indeterminação”, “instabilidade” e “descontinuidade” do ordenamento jurídico servem para ilustrar tal momento².

O autor ainda traz as expressões: “chuva de leis”, “histeria legislativa”, “caos legislativo”, “furacão normativo”, “incontinência legislativa”, “aluvião de normas” e “orgia

² Ávila, Humberto. Teoria da segurança jurídica. – 4 ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Malheiros, 2016.

na produção de leis”. Nas suas palavras, “registrar o caráter instável, efêmero e aleatório do Direito tornou-se algo até mesmo banal³”.

Na busca de um antídoto a tal quadro, tem-se, no horizonte, a boa intenção do legislador ao nos legar o Novo Código de Processo Civil, que, em seu artigo 926, traz aos Tribunais o seguinte mandamento:

Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

Assim, verifica-se que as instituições brasileiras, especialmente as julgadoras, incluídos, portanto, os Tribunais de Contas, podem (ou melhor, devem) exercer um importante papel na redução da insegurança jurídica, tendo como norte garantir aos seus jurisdicionados a isonomia nos julgamentos.

Mais especificamente em relação ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não podemos deixar de reconhecer os esforços empreendidos por esta Corte de Contas, que enfrentou o tema, no intuito de pacificar seu entendimento e reduzir a insegurança jurídica na aplicação e análise do tema. Nesse sentido, o culto voto do eminente Cons. Rodrigo Coelho do Carmo, exarado no Processo TC 2721/2018, que gerou o Parecer Prévio 00043/2019, enfrentou o tema com coragem, em relação ao exercício de 2012 (mesmo exercício que ora discutimos nos presentes autos), decidindo-se que para apurar a disponibilidade líquida de caixa e dos encargos e despesas compromissadas a pagar (exercício de 2012), não haveria individualização por fonte de recurso, diferentemente, inclusive, do inciso III do art. 1º da Decisão Normativa nº 001/2018. É, de fato, um marco para esta Corte.

Certamente para os casos futuros, essa questão gerará muito menos discussão e posições divergentes. Agora, não podemos fechar os olhos para casos específicos, singulares, já ocorridos, e o presente caso que se apresenta para juízo desse Plenário é singular.

³ Ávila, Humberto. Teoria...

Penso que o princípio da segurança jurídica não pode ser usado como um escudo contra os agentes que são julgados, ou que têm as contas apreciadas pelos Tribunais de Contas. Há por detrás da segurança jurídica um caráter de proteção ao cidadão, também em especial àquele que é julgado.

Trago como exemplo do que estou a dizer o que ocorre no âmbito de um processo criminal, que tutela um valor muito caro a todos os cidadãos: a liberdade. Qualquer juiz criminal lida tranquilamente com determinados institutos que, ocorrendo, lançam por terra suas decisões pretéritas. Estou me referindo aos institutos da *abolitio criminis* e da *novatio legis in melius*; a primeira, ocorre quando lei posterior deixa de considerar crime determinado fato anteriormente criminalizado, e a segunda, quando surge lei penal mais benéfica.

Tratando do instituto da *abolitio criminis*, Guilherme de Souza Nucci assevera que “nesse caso, não subsistem nem a execução da pena aplicada, com trânsito em julgado, que é o efeito principal, nem tampouco os efeitos secundários penais (reincidência, maus antecedentes, lançamento do nome do réu no rol dos culpados)⁴”.

O Tribunal de Contas não tutela a liberdade individual. Não obstante, não podemos considerar de pouca importância as consequências advindas de nossos julgados. Muito pelo contrário.

Não se pode ignorar que, com muita parcimônia, é possível dar um peso maior a princípios de envergadura constitucional, confrontando-os com normas de menor hierarquia no sistema jurídico. Regimentalmente, não podemos receber a petição encaminhada como recurso de reconsideração. Mas, conciliando o caso concreto com determinados princípios constitucionais, como demonstraremos, é possível não fecharmos as portas desta Corte a esse pleito.

⁴ Nucci, Guilherme de Souza. Código Penal Comentado. – 19. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

Prometemos evitar o grande vício de citar princípios jurídicos de forma desarrazoada, na tradição que o jurista Lenio Luiz Streck chama de “panprincípioalismo”⁵. Na verdade, restará demonstrada sua aplicação no presente caso.

O princípio que trazemos à baila é o da igualdade, um dos nortes da Constituição Federal de 1988, que, logo em seu art. 5º, o reverencia. Vejamos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

Contextualizando, aqueles que tiveram contas apreciadas, por exemplo, no exercício de 2019, usufruíram do entendimento da decisão em questão, e aqueles que tiveram contas apreciadas antes dessa data, como é o caso do ora recorrente, não. De forma absurda, caso o ora recorrente tivesse se utilizado de algum ardil para protelar a análise de suas contas, atrasando a resposta final desta Corte, poderia ter se beneficiado dessa situação.

Nesse ponto, não podemos aceitar uma externalidade negativa, qual seja: o gestor que acaso protele o julgamento dos processos em curso poderia se beneficiar de mudanças de entendimento, ainda mais quando se demonstra um entendimento não muito sedimentado, ao longo dos anos, acerca de determinado assunto.

Penso então que o mais justo, coerente e isonômico, diante das polêmicas que o dispositivo legal suscitou, inclusive gerando oscilação no entendimento desta Corte, é a apuração quanto ao cumprimento do art. 42 utilizando-se o novo entendimento desta Corte, exarado no Parecer Prévio 00043/2019 (Processo TC 2721/2018), que é o *leading case* desta Corte, aplicando-se, ao final, a conclusão mais favorável ao petionário, ainda mais considerando o alto impacto dessa análise para o opinamento quanto às contas do gestor, já que essa é a única irregularidade restante.

⁵ Streck, Lenio Luiz. Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. – 5. ed. rev. mod. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2014.

Para questões relevantes como essas, nos quais não cabe mais recurso formal, a Constituição Federal concede um instrumento. Trata-se do chamado Direito de Petição, com morada no artigo 5º, inciso XXXIV, “a”.

Nesse sentido, esta Corte de Contas possui um rico precedente que foi pelo recebimento de um requerimento como direito de petição, em um contexto no qual os recursos já haviam se exauridos todos. Trata-se do Acórdão TC 167/2013, proferido no bojo do Processo TC 6795/2012, de relatoria do eminente Cons. Domingos Augusto Taufner. Abaixo, seguem elucidativos excertos do Acórdão:

(...)

Inicialmente, cumpre-nos observar que, com base na legislação aplicável ao caso concreto, já exauriu as possibilidades de manejo dos recursos à disposição do requerente em sede do Tribunal de Contas.

(...)

Destarte, a Constituição de 1988 assegura o exaurimento do direito ao contraditório e à ampla defesa, em proteção a interesses de quaisquer cidadãos, podendo para tanto peticionar junto ao Poder Público.

Posto isto, ressalto que não me filio à corrente que defende a imutabilidade da coisa julgada de forma absoluta, pois entendo que em algumas situações excepcionais há de ser relativizada, em consonância com a lição de Leonardo Greco na qual “a segurança jurídica não é um direito absoluto, como absoluto não é nenhum outro direito fundamental”.

Não pretendo dotar de insignificância o princípio da segurança jurídica, mas sim harmonizá-lo a outros princípios que entendam ser de igual ou maior relevância, dado que os princípios não constituem fins em si mesmos, mas parte de um todo, sendo esta a razão pela qual devem ser sopesados. Por isso, entendo razoável, por exemplo, quanto se tratar de inconstitucionalidade, que seja cotejado o princípio da segurança jurídica com os princípios de igual ou maior relevância, resguardados pela Constituição Federal.

(...)

Também não me filio à corrente que defende a imutabilidade da coisa julgada de forma absoluta. Nenhum direito é absoluto. No presente caso, a medida que melhor assegura o princípio da igualdade o recebimento do presente recurso para compararmos o caso concreto com o novo padrão decisório. É preciso julgar sob as mesmas balizas. Considerando que, de fato, o ora recorrente já apresentou em outra ocasião recurso de reconsideração, e no intuito de não violar o regimento interno desta Corte, a medida conciliatória e que respeita o ideal constitucional justiça é receber o pleito como direito petição, com fulcro no art. 5º, inciso XXXIV, “a” da Constituição Federal. Com isso, não se nega ao gestor o enfrentamento do mérito da questão, por uma questão regimental, conciliando-se assim a suposta divergência com a regra regimental.

DISPOSITIVO

Diante de todo o exposto, **VOTO** no sentido de que o Plenário aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à 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. RECEBER** o presente recurso como **DIREITO DE PETIÇÃO**, com base no **art. 5º, inciso XXXIV, “a” da Constituição Federal**, retificando a autuação, nesses termos.
- 2. ENCAMINHAR** os autos à Área Técnica, para enfrentamento do mérito.

LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Conselheiro

VOTO VISTA

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

1. RELATÓRIO

Trata-se de **Recurso de Reconsideração** interposto pelo Sr. **Elieser Rabello**, Prefeito

Municipal de Vargem Alta no exercício de 2012, em face do **Parecer Prévio n.º 021/2018 – Plenário**, prolatado nos autos do Processo TC 10399/2016, por meio do qual esta Corte de Contas recomendou ao Legislativo Municipal a rejeição das contas do recorrente, em razão de ter sido evidenciado o descumprimento previsto no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (*despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem disponibilidade de caixa para pagamento*).

O Conselheiro Substituto João Luiz Cotta Lovatti verificando possível ausência de amparo legal na interposição do presente recurso, encaminhou os autos ao MPC.

Nos termos regimentais, o Procurador-Geral de Contas, **Dr. Luciano Vieira**, por meio de **parecer n.º 3727/2018**, pugnou pelo não conhecimento do recurso de reconsideração nos termos do art. 152, inciso I e 164 da LC n.º 621/2012.

Na sequência, foi proferido voto do Relator, **Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo**, (**voto 4174/2019-6**), por não conhecer do recurso e pelo seu arquivamento.

Em voto-vista (**voto 00149/2019-1**), o **Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha** votou por receber o presente Recurso de Reconsideração como direito de petição e por encaminhar os autos à Área Técnica para o enfrentamento do mérito.

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

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. PRELIMINAR

Essa Corte de Contas indicou ao Legislativo Municipal por meio do **Parecer TC 082/2016** a rejeição das contas do Sr. Elieser Rabello relativa no exercício de 2012 - proferido no processo de análise da PCA **TC 3376/2013**, em razão de ter sido evidenciado o descumprimento previsto no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (*despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem disponibilidade de caixa para pagamento*).

Inconformado, o gestor interpôs Recurso de Reconsideração à época, tempestivamente, que fora analisado nos autos do processo **TC 10399/2016**, vindo a formar **novo Parecer Prévio TC 021/2018**, mantendo a indicação da rejeição sugerida no parecer **TC 082/2016**.

Nos presentes autos, o gestor peticiona novamente um **Recurso de Reconsideração** em face do **Parecer Prévio n° TC 021/2018 – Plenário**, no dia 25/06/2018.

Em sua peça recursal, em síntese, sustenta o gestor que seu recurso deve ser recebido, considerando direito adquirido, sendo este um direito fundamental, alcançado constitucionalmente, art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, bem como na Lei de Introdução ao Código Civil, em seu art. 6º, § 2º, isso porque, alega, ter havido por essa Corte, a não observância ao Princípio da Legalidade, quando aplicou às contas do exercício de 2012, a nota técnica 01/2013 instituída posterior ao final do exercício anterior:

A LRF existe desde o ano 2000, mas a aplicabilidade do artigo 42 com a análise dos restos a pagar por fonte de recursos, por este Íncrito Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo até o exercício de 2012 não havia sido aplicado, pois carecia de normatização para o feito, tendo Secretaria Geral de Controle Externo emitido a Nota Técnica n° 001/2013, visando uniformizar as técnicas e padrões de fiscalização e de análise de contas, isto é, buscando uniformizar a interpretação acerca da análise da prestação de contas, especialmente no que se refere ao artigo 42 da LRF.

Desse modo, não há que se falar que a Nota Técnica n° 01/2013 não alterou a forma de apurar as contas apresentadas pelos gestores quanto ao disposto no artigo 42 da LRF, pois não haveria qualquer necessidade de expedir uma orientação procedimental para certificar entendimento de metodologia que já vinha sendo aplicado desde 2000, como sugere a área técnica.

Argumenta ainda, o recorrente, em seu recurso, que se não fosse aplicado essa nova metodologia não haveria a recomendação de suas contas:

Vale ressaltar que o problema não é a cobrança do artigo 42 da LRF,

mas sim de que forma ele passou a ser cobrado, pois se não fosse cobrado os restos a pagar fonte a fonte, esse Município não teria como recomendação, rejeição de suas de suas contas do exercício de 2012 por esse Tribunal.

Mais uma vez, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo não pode cobrar a prestação de contas fonte a fonte, após um Workshop sobre "Orientações para Encerramento de mandato," tendo este sido dado no último quadrimestre do ano de 2012.

Por fim, argumenta e traz o recorrente resumo de pronunciamentos sobre esse assunto debatido exaustivamente no plenário desse Egrégio Tribunal de Contas nos autos dos processos: 04003/2013-1, 00381/2013-1, 03218/2014-8 - Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito-Exercício: 2012.

Em que pese os argumentos trazidos pelo recorrente, o Ministério Público de Contas, em seu **parecer 3727/2018-8**, sugere não conhecer o pedido do gestor invocando o art. 164, caput, da LC 621/12, o qual impõe que o Recurso de Reconsideração ora apresentado não preenche os pressupostos de admissibilidade, por já haver sido apresentado, uma vez, pelo interessado, senão vejamos:

Art. 164. De decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar

Pois bem.

Com efeito, o Recurso de Reconsideração conforme disposto no art. 164, caput, da LC 621/12, pode ser formulado uma única vez, de modo que o ora apresentado não preenche os pressupostos de admissibilidade considerando já ter o gestor utilizado desse expediente.

De toda forma, é evidente que a matéria sobre aferição do artigo 42 da LRF nas contas do exercício de 2012 (única irregularidade conferida ao gestor no Parecer

Prévio TC 82/2016 e mantida no Parecer Prévio TC 021/2018), foi muito controvertida e debatida nesta Corte, gerando voto com fundamentação diversa sobre essa mesma temática nas análises de PCAs do final de mandato de 2012.

Durante esse processo essa Corte, firmou, por maioria, o entendimento de que a aplicabilidade da Nota Técnica 001/2013 para o exercício de 2012, seria um flagrante de inconstitucionalidade por violação aos postulados constitucionais da segurança jurídica, bem como ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, porquanto aplicaria de forma retroativa norma nova. Isso porque a Nota Técnica 001/2013, em resumo, significava apurar a disponibilidade de caixa fonte por fonte e a considerar os restos a pagar não processados nas aferições do art. 42 das contas do exercício de 2012, ou seja, método diferente do que foi praticado nas contas do exercício de 2008.

Desse processo ao final foi proferida a **Decisão Normativa nº 001/2018 de 29/05/2018**, publicada no **DOEL-TCEES em 30 de maio de 2018**, dispondo sobre a fixação e ratificação de critérios e orientações sobre a fiscalização das disposições do art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000, assim deliberando:

RESOLVE o Plenário, por maioria, aprovar a presente Decisão Normativa, restando vencido o conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti, que votou de forma contrária à proposta, não a subscrevendo, nos termos de sua manifestação escrita no processo em referência:

Art. 1º. Ratificar os seguintes critérios e orientações fixados por meio dos Pareceres em Consulta TC- 025/2004, TC-003/2005 e TC-012/2007, bem como interpretações extraídas de precedentes do Plenário deste Tribunal, nos seguintes termos:

I - Independentemente do encerramento da gestão coincidir ou não com o exercício civil, aplica-se a regra do art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000, na apreciação das contas do gestor (de Poder ou Órgão) que estiver encerrando seu mandato;

II - Para apuração da disponibilidade líquida de caixa serão deduzidos:
a) Todos os encargos e demais compromissos a pagar até o final do exercício, inclusive os restos a pagar não processados de exercícios anteriores, independentemente da natureza da despesa contratada ser de caráter continuado ou não, revestindo-se ou não de caráter de essencialidade, emergência e cuja não celebração importe em prejuízo à continuidade do serviço público; b) Os recursos de terceiros, como depósitos e consignações, outras obrigações financeiras, os Restos a Pagar Processados, e os Restos a Pagar Não Processados de exercícios anteriores, dentre outros;

III - A apuração da disponibilidade líquida de caixa e dos encargos e despesas compromissadas a pagar será individualizada por fonte de

recurso.

IV - O ato de “contrair obrigação de despesa” será considerado no momento da assunção da obrigação, ou seja, da emissão do ato administrativo gerador da despesa, da data de assinatura do contrato, convênio, acordo, ajuste e outros instrumentos congêneres ou, na ausência desses, da data do empenho da despesa, na forma do artigo 62 da Lei 8.666/1993;

V - O art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000 não constitui impedimento para a celebração, nos últimos dois quadrimestres do mandato do gestor, por prazo superior ao exercício financeiro ou com previsão de prorrogação, de contratos previstos nos incisos I, II e IV do art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja suficiente disponibilidade de caixa para pagamento das parcelas vincendas no exercício;

VI - As obrigações de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato e inscritas em restos a pagar processados e não processados, com insuficiência de disponibilidade de caixa, configuram o descumprimento do caput, do art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000, observado o disposto no inciso V, do artigo 1º desta Decisão Normativa.

Art. 2º. Ficam revogados os Pareceres em Consulta TC-025/2004 e TC-003/2005.

Art. 3º. Esta Decisão Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

No decorrer dos julgamentos das contas do exercício de 2012, quanto a irregularidade do artigo 42 da LRF, essa Corte consagrou no processo TC 4003/2013 PCA-Vila Velha/ES, (em fase de recurso) **nos termos do voto vogal prolatado pelo Conselheiro Sérgio Borges, na 17ª Sessão Ordinária do Plenário, realizada em 05/06/2018**, consubstanciada no Parecer Prévio 27/2018, a tese proferida que **resultou na inaplicabilidade do art. 42 da LRF aos gestores com o final de mandato no exercício de 2012.**

Esse entendimento foi vencido somente após o voto-vista 1714/2019 (processo TC 2127/2018 – Ibatiba/ES), do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, proferido na 13ª Sessão Ordinária do Plenário, **realizada em 07/05/2019**, que garantiu posição, por maioria dos conselheiros, aplicar nas contas do exercício de 2012 a metodologia de apuração adotada no exercício de 2008:

Portanto, nessa via de entendimento, revela-se prudente aplicar, nas contas de 2012, a metodologia de apuração adotada por esta Corte de Contas no exercício de 2008, para efeito de confronto dos resultados frente às duas metodologias que possa conduzir o julgamento das

contas em análise.

Por essas razões, considerando que esta Corte promoveu mudanças de entendimentos no julgamento do artigo 42 da LRF na análise das contas do exercício de 2012, bem como ao fato das referidas contas ainda não ter sido julgado pela Câmara Municipal de Vargem Alta, nesse caso concreto, entendo que tal matéria pode ser conhecida, inclusive de ofício, ante a possível ilegalidade da apreciação das contas apresentadas, representando um anseio social de justiça, **ACOLHO EXCEPCIONALMENTE** como **DIREITO DE PETIÇÃO** consoante previsto no artigo 5º, XXXIV, "a" da Constituição Federal.

2.2. DO MÉRITO

Em suas razões recursais, o gestor fundamenta pela necessidade da apreciação das contas entendendo ter deixado suficiência de caixa no montante de R\$4.669.428,34:

Forçoso concluir, portanto, que para o gestor do período de 2009 a 2012, o que os orientava eram os entendimentos dos referidos Pareceres em Consulta, que trazem entendimentos diversos ou não considerados na Nota Técnica 001/2013.

Logo, é sob esse prisma que deve ser pautado o julgamento deste caso concreto: estamos diante da análise do exercício de 2012, quando a fonte de orientação dos gestores eram os mencionados pareceres em consulta, não cabendo a aplicação retroativa da Nota Técnica 001/2013 como regra de julgamento para processos referentes a exercícios anteriores."

Eméritos Julgadores, a transcrição acima deve prevalecer até mesmo pelo que dela consta, haja vista que, no geral, o Recorrente deixou saldo em caixa no valor de R\$4.669.428,34 para ser usado pela próxima administração.

Passando ao enfrentamento do indicativo de irregularidade, decorre do referido dispositivo que as despesas contraídas anteriormente aos últimos oito meses, por força de lei, contrato, convênio ou instrumento similar, não devem compor a vedação prevista no artigo 42 da LRF. 4.

A vedação não é de empenhar ou pagar, mas sim contrair novos compromissos sem disponibilidade financeira nos últimos 08 (oito) meses de mandato.

Entende-se imprópria a análise que se vale simplesmente da listagem de empenhos contraídos no período, pois pode induzir os órgãos fiscalizadores a imputar responsabilidade pelo descumprimento do disposto no art. 42 da LRF a um gestor que de fato, não o infringiu, uma vez que consta em trechos do parecer em análise que nos demonstrativos contábeis que determinadas despesas foram contraídas, antes de 01 de maio de 2012, e empenhadas após esta data, visto que existe uma grande diferença entre contrair despesas e empenhar.

Além disso, é necessário analisar a natureza da despesa, como o caso de despesas de caráter continuado e despesas assumidas em decorrência de decisão judicial, pois em tais casos está-se a falar de despesas em que não há um ato propriamente dito de contrair as referidas despesas, decorrendo o empenho de fatores externos à vontade do gestor.

Se há dúvidas e divergências quanto a aplicação do artigo 42 da LRF, o requerente não pode ser prejudicado, este deve ser contemplado com os benefícios do princípio do indúbio pro reo.

A Instrução Contábil Conclusiva ICC 16/2015, prescreve que há um montante de R\$ 1.358.852,88 sem disponibilidade de recursos, nos seguintes vínculos: 6.2 Insuficiência financeira de recursos não vinculados R\$ -791.432,84 6.2.1 Saúde recursos próprios R\$ -326.704,54 6.2.4 Educação - recursos próprios R\$ -207.085,41 6.2.5 Educação- recursos federais R\$ -27.011,10 6.2.6 Educação- outros recursos R\$ -6.618,99 Total R\$ -1.358.852,88.

Conforme documentação de amostragem trazida em anexo na defesa oral, demonstra-se que o total de R\$ 858.086,39 (oitocentos e cinquenta e oito mil e oitenta e seis reais e trinta e nove centavos) refere-se a despesas contraídas antes de 30/04/2012, a despesas de caráter continuado e a despesas assumidas em decorrência de ação

judicial, entre os documentos juntados, constam cópias de contratos que evidenciam o momento em que a despesa foi contraída e notas de empenho.

Portanto se através de documentação juntada na defesa oral, demonstrou um total de R\$ 858.086,39 (oitocentos e cinquenta e oito mil e oitenta e seis reais e trinta e nove centavos), sendo que estes valores são oriundos de dívidas judiciais e de despesas de caráter continuado e contraídas antes de 30/04/2012, e que os recursos não vinculados é de R\$ -791.432,84, e que o restante são Saúde recursos próprios R\$ - 326.704,54 6.2.4 Educação - recursos próprios R\$ -207.085,41 6.2.5 Educação - recursos federais R\$ - 27.011,10 6.2.6 Educação- outros recursos R\$ -6.618,99,considerando que os gasto com a saúde e educação são despesas contratadas de caráter essencial, as vezes emergencial e que as dizem respeito a serviços de caráter contínuo, logo, não se incluem na literalidade da vedação do art. 42 da LRF.

Importante restabelecer inicialmente a fim de melhor analisar o mérito do Recurso, que para aferir se houve o descumprimento do art. 42 da LRF a metodologia de apuração adotada por esta Corte de Contas para o exercício em análise, 2012, será a realizada no exercício de 2008, conforme abordado no capítulo da Preliminar.

Essa posição, **a aplicação da metodologia de 2008 nas contas de 2012** foi pacificada no voto-vista 1714/2019 (processo TC 2127/2018 – Ibatiba/ES), do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, proferido na 13ª Sessão Ordinária do Plenário, realizada em 07/05/2019, **por compreender que o gestor dominava a metodologia aplicada em 2008, a qual norteou sua postura nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2012, o que, de certa forma, conferia aos jurisdicionados segurança jurídica e confiança no sentido de que o exame das contas seguiria este padrão,** Superando a tese na decisão anterior no Parecer Prévio 27/2018, que resultou na inaplicabilidade do art. 42 da LRF aos gestores com o final de mandato no exercício de 2012.

Como essa nova proposta de metodologia de aferição do art. 42 da LRF, nos mesmos termos aferidos em 2008 nas contas de 2012 de Vargem Alta, encontra-se a seguinte situação:

MUNICÍPIO DE VARGEM ALTA
AFERIÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LC 101/2000 (LRF)

EXERCÍCIO DE 2012

PRIMEIRO QUADRIMESTRE		
DISPONIBILIDADES EM 30/04/2012		0,00
1. Ativo disponível		0,00
1.1 Disponibilidades não vinculadas	0,00	
1.2 (-) Disponibilidades vinculadas	0,00	
ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS EM 30/04/2012		0,00
2. Passivo financeiro		
2.1 RP não processados (vinculados e não vincul.)		
2.2 (-) RP processados - vinculados	0,00	
3 Cancelamentos de liquidações em 2012	0,00	
4 Inclusões de despesas processadas em 2012	0,00	
SUFICIÊNCIA DE CAIXA PARA OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS		0,00
INSUFICIÊNCIA DE CAIXA PARA OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS		0,00
SEGUNDO E TERCEIRO QUADRIMESTRES		
DISPONIBILIDADES EM 31/12/2012		82.796,03
1. Ativo disponível		16.056.863,28
1.1 Disponibilidades não vinculadas	82.796,03	
1.2 (-) Disponibilidades vinculadas	15.974.067,25	
ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS EM 31/12/2012		1.381.314,23
2. Passivo financeiro	1.889.744,83	
2.1 RP não processados (vinculados e não vincul.)	76.478,40	
2.2 (-) RP processados - vinculados	451.255,05	
3 Cancelamentos de liquidações em 2012	0,00	
4 Inclusões de despesas processadas em 2012	19.302,85	
SUFICIÊNCIA DE CAIXA PARA OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS EM 2012		0,00
INSUFICIÊNCIA DE CAIXA PARA OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS EM 2012		1.298.518,20
APURAÇÃO DA DÍVIDA LÍQUIDA DE CURTO PRAZO		
INSUFICIÊNCIA DE CAIXA SEM AFETAÇÃO AO ART. 42		0,00
DÍVIDA LÍQUIDA DE CURTO PRAZO EM 31/12/2012		-1.298.518,20

Os resultados fiscais do município ao final do mandato, conforme se vê do quadro resumo, abaixo, extraído do voto do relator quando do julgamento da PCA (voto 2962/2016-7 – TC 3376/2013-5), apresentou equilíbrio no endividamento e no cumprimento dos limites com pessoal, educação e saúde:

Tabela 1 – Resultado Governamental

	Reais	Limite	Executado
Receita Corrente Líquida (RCL)	47.963.062,16		
- Despesa Poder Executivo	22.747.414,56	máx 54%	47,43%
- Despesa Consolidada (Exec/Legis)	23.556.644,77	máx 60%	49,11%
- Dívida Pública Líquida - Endividamento	-	máx 120%	0,00%
- Contratação de Operação de Crédito	0,00	máx 16%	0%
- Contratação por Antecipação de Receita Orçamentária	0,00	máx 7%	0%
- Garantias de Valores	0,00		
Remessa dos dados do RREO e RGF	Cumprimento de prazos		
Receita Bruta de Impostos	25.749.742,17		
- Manutenção do Ensino	12.127.222,00	min. 25%	26,57%
Receita cota parte FUNDEB	3.921.059,19		
- Remuneração Magistério	5.639.305,55	min 60%	65,59%
Receita Impostos e Transferências	25.704.043,09		
- Despesa com Saúde	8.892.543,61	min. 15%	34,60%
Receita Tributária e Transferências do exercício anterior	22.964.969,82		
- Repasse duodécimo ao legislativo	1.706.342,72	máx. 7%	7,00%
- Remuneração de Agentes Políticos	Lei Municipal 735/2008	Em conformidade com o mandamento legal	
- Resultado Orçamentário	Anexo 12	R\$ 9.900.759,72	
- Resultado Financeiro	Anexo 13	R\$ 4.730.423,62	
- Resultado Patrimonial	Anexo 15	R\$ 10.320.196,37	
- Disponibilidade de Caixa Líquida - art. 42 da LC 101	-R\$ 1.358.852,88		

(...)

O Balanço Patrimonial Consolidado (Tabela 5) espelha um Ativo Financeiro no valor de R\$ 16.151.481,63 e um Passivo Financeiro no valor de R\$ 2.790.637,15, resultando num superávit financeiro de R\$ 13.360.844,48, indicando que, para abertura de créditos adicionais no exercício de 2013, segundo estabelece o artigo 43, § 1º, inciso I, da Lei 4.320/64, o Município dispõe deste valor como fonte de recursos, desde que observadas as correspondentes fontes de recursos.

No entanto, quanto a irregularidade prevista no artigo 42 da LRF ao se aplicar a metodologia utilizada ao final do mandato de 2008, o que se observa é que o montante reduziu inexpressivamente, qual seja, de R\$ 1.358.852,88, do montante apurado na análise da PCA nos autos do processo TC 3376/2013, para R\$ 1.298.518,20, portanto, a irregularidade permanece.

Assim, a insuficiência financeira mesmo após aplicada a metodologia adotada ao final de 2008 é significativa, de modo que não se socorre da benesse de uma baixa materialidade, porquanto representa 2.48% da receita arrecadada no exercício em análise (R\$ 52.226.817,80).

Ante todo o exposto, neste caso concreto, pelas razões exposta, divergindo do Parecer do Ministério Público de Contas, do relator e parcialmente do voto-vista 00149/2019-1 quanto ao fundamento e aos encaminhamentos, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

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, em:

1. ACOLHER EXCEPCIONALMENTE a presente irresignação como **DIREITO DE PETIÇÃO**, nos termos do presente voto;

2. NO MÉRITO, INDEFERIR O PLEITO, mantendo a irregularidade relativa à obrigação de despesa contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento, e, conseqüentemente, manter todos os efeitos do Parecer Prévio TC 082/2016 pela rejeição das contas do senhor Elieser Rabello frente à Prefeitura Municipal de Vargem Alta no exercício de 2012;

3. Após os tramites regimentais, **arquivar os autos**.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Conselheiro

VOTO VISTA

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:

RELATÓRIO:

Trata-se de **Recurso de Reconsideração** interposto pelo Sr. **Elieser Rabello**, Prefeito Municipal de Vargem Alta no exercício de 2012, em face do **Parecer Prévio n.º 021/2018 – Plenário**, prolatado nos autos do Processo TC 10399/2016, por meio do qual esta Corte de Contas recomendou ao Legislativo Municipal a rejeição das contas

do recorrente, em razão de ter sido evidenciado o descumprimento previsto no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem disponibilidade de caixa para pagamento), bem como determinou a formação de autos apartados com a finalidade de responsabilizar pessoalmente o prefeito Municipal pelo descumprimento ao disposto no art, 5º, inciso III, §§ 1º e 2º da Lei. N. 1028/2000.

Os autos integraram a pauta da 31ª Sessão Ordinária do Plenário, quando o ilustre Relator, Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, proferiu voto 04174/2019-6 propondo **não conhecer do presente Recurso de Reconsideração**, por considerar não preenchidos os requisitos de admissibilidade.

Após vistas e na 33ª Sessão Ordinária do Plenário o eminente Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, proferiu voto vista 00149/2019-1 propondo o recebimento do presente recursos como **direito de petição** e o encaminhamento dos autos à área técnica para enfrentamento do mérito.

Novamente sobreveio pedido de vista, desta feita realizada pelo eminente Conselheiro Domingos Augusto Taufner que, na 36ª Sessão Ordinária do Plenário, ocorrida no dia 15/10/2019, proferiu seu voto vista 00160/2019-7 propondo acolher excepcionalmente a presente irresignação como **Direito de Petição** e no mérito **INDEFERIR O PLEITO, mantendo a irregularidade** relativa à obrigação de despesa contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento, e, conseqüentemente, manter todos os efeitos do Parecer Prévio TC 082/2016 pela rejeição das contas do senhor Elieser Rabello frente à Prefeitura Municipal de Vargem Alta no exercício de 2012.

Após, solicitei **vista** dos autos para melhor me inteirar das diferentes proposições e me posicionar.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

DOS PRESSUPOSTOS RECURSAIS

No que tange aos pressupostos recursais, pelas mesmas razões expostas nos votos já proferidos nestes autos, tenho convencimento de que o presente recurso não preenche os requisitos de admissibilidade.

Entretanto, tendo em vista o longo e delicado caminho trilhado por esta Corte de Contas no debate da aferição cumprimento ou não do art. 42 nas Contas do Exercício de 2012, havendo decisões de Corte de Contas, que datam de 2018 e de 2019 que, se aplicadas ao presente caso, têm capacidade de mudar o resultado do Parecer Prévio e considerando que o Parecer Prévio 021/2018-Plenário ora combatido, foi julgado na sessão plenária realizado no dia 06 de março de 2018, portanto antes das decisões a que me refiro cujos processos paradigmas são 4003/2013 e 2721/2018, me alio ao posicionamento defendido pelos eminentes Conselheiros Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha e Domingos Augusto Taufner, me filiando integralmente aos fundamentos deste último para **VOTAR** por acolher excepcionalmente a presente irresignação como DIREITO DE PETIÇÃO.

Mérito

O Pleito Recursal é a reforma do Parecer Prévio TC 021/2048 (TC 10399/2016) emitido por Esta Corte de Contas recomendando a rejeição das Contas do Sr. Elieser Rabelo em razão da manutenção da irregularidade que aponta terem sido contraídas despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que houvesse disponibilidade financeira suficiente, o que contraria o disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como determinando a formação de autos apartados com a finalidade de responsabilizar pessoalmente o prefeito Municipal pelo descumprimento ao disposto no art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º da Lei. N. 1028/2000

Pois bem.

Sobre a matéria, tenho posição firme, que embora até o presente momento seja vencida, **assentada em diversos votos** por mim proferidos aqui neste Plenário **no sentido de excluir da análise, nas contas referentes ao exercício de 2012, a irregularidade pertinente às obrigações de despesas contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato**, sem disponibilidade financeira para o seu pagamento, **em decorrência das alterações interpretativas promovidas e da falta**

de informações necessárias para a sua aferição, considerando, ainda, a Decisão Normativa 001/2018 , aprovada por esta Corte de Contas, que sugere a inviabilidade de reabertura da instrução processual dos autos”.

Da mesma forma, na hipótese de adoção da tese de que a metodologia para aferição do cumprimento do art. 42 da LRF adotada em 2008 por este Tribunal de Contas deve ser aplicada às contas de 2012, minha posição é sólida quanto a necessidade de retorno dos à área técnica, como propõe o Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

As razões estão descritas com clareza hialina na fundamentação já apresentada e este Plenário quando votei nos processos TC 2721/2018 – Recurso de Reconsideração de Ibatiba; TC 8969/2018 – Recurso de Reconsideração de Apiacá; TC 8591/2018 – recurso de Reconsideração de Colatina e 2958/2018 – Recurso de Reconsideração de Santa Tereza e que tomo a reproduzir.

No voto vista 0160/2019-7, o Conselheiro Domingos Augusto Taufner propõe que seja acompanhada a tese aventada no Voto Vista proferido pelo Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo nos autos do **Processo TC 2721/2018**, referente à Prefeitura Municipal de Ibatiba, ocasião em que fora definida que a metodologia adotada por este Tribunal em 2008 deveria ser aplicada às contas de 2012, no intuito de apurar se houve insuficiência de disponibilidades financeiras para arcar com as obrigações de despesas contraídas em final de mandato (Item 6.3.5.1 do RTC 402/2014).

De início, entendo que tal procedimento viola diversos princípios constitucionais, a saber: princípio do contraditório, ampla defesa, proibição da *reformatio in pejus* (*não nesse caso concreto pois o recurso é do parquet*), segurança jurídica e de estreita relação com a garantia da decisão não surpresa trazida pelo novo código de processo civil, de forma que tratarei de cada violação que entendo ter ocorrido na forma de tópicos trabalhados ao longo da elaboração deste voto.

Ademais, relembro à esta Corte que, nos autos do Processo TC 4003/2013 (Prestação de Contas Anual de Prefeito de Vila Velha, referente ao exercício de 2012, sob a responsabilidade do Sr. Neucimar Ferreira Fraga), o Plenário do Tribunal, por maioria, nos termos do Voto Vogal n.º 00030/2018-5, por mim proferido, deliberou por excluir da

análise, nas contas referentes ao exercício de 2012, a irregularidade pertinente às *obrigações de despesas contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato, sem disponibilidade financeira para o seu pagamento*, em decorrência das “*alterações interpretativas promovidas e da falta de informações necessárias para a sua aferição, considerando, ainda, a **Decisão Normativa 001/2018**, aprovada por esta Corte de Contas, que sugere a inviabilidade de reabertura da instrução processual dos autos*”.

a) **DA SEGURANÇA JURÍDICA**

Primeiramente, registro que assiste razão ao jurista Antônio Gidi, que, ao fazer uma análise acerca da segurança jurídica no Brasil, afirma que a mesma decorre de certa inefetividade do próprio sistema, isto é, em vista da existência de uma Constituição com múltiplos microssistemas, inúmeras leis, analítica, com extensos códigos e estatutos, o que acaba por dar margem à uma propensa possibilidade de interpretações.

É de se reconhecer que um dos principais valores que devem irradiar o ordenamento jurídico gira em torno da segurança jurídica, sobretudo diante da complexidade que baliza a sociedade atual, na qual inúmeras questões conflitantes se apresentam.

O Direito deve, assim, selecionar e positivar as melhores expectativas que poderão determinar e vincular o comportamento social, isso porque, é papel desta ciência a pacificação dos entendimentos, uma vez que se encontra inserida em um ambiente onde muitas possibilidades, em princípio, parecem ser válidas.

Portanto, diante de uma atmosfera diversificada e plural em que se encontra o Direito, é que ele deve desempenhar a função de noção de segurança jurídica, sendo através dele que se propicia um mínimo de certeza, previsibilidade e eficácia da norma, gerando sentimento de confiança nas instituições.

Cabe aos tribunais, magistrados, juízes e, neste caso concreto, aos Conselheiros desta Corte, o papel de demarcar os limites, isto é, nosso papel é ainda mais peculiar e delicado, pois se a positivação do direito já é de extrema complexidade, subsiste, juntamente com esta atividade, a problemática crucial de se escolher a melhor interpretação e segui-la com afinco.

Rememoro que o caso paradigma que deu início à toda esta discussão diz respeito ao **Processo TC 4003/2013**, em que fora suscitada a questão sobre o modo como o Tribunal de Contas havia mudado a forma de análise em 2013, entendendo abrir fonte por fonte, fato que nunca havia sido feito até o exercício de 2012, ou seja, mudou-se a forma de análise em 2013, querendo esta Corte, àquela época, aplicá-la retroativamente ao ano de 2012.

Na sustentação oral do causídico realizada no processo *supra*, o mesmo levantou justamente a questão de estar sendo aplicada uma nova orientação, elaborada em 2013, em 2012. Assim, defendeu o advogado que fosse, no mínimo, “*adotada a partir das contas de 2014*”, e não de 2013 e, muito menos, retroativamente à 2012, tudo em virtude, justamente, do mínimo da segurança jurídica que se espera do ordenamento pátrio, restando assentado o entendimento do Plenário, neste sentido.

Razoável, portanto, a linha de inteligência seguida pela maioria, àquela época.

Pois bem.

Seguindo-se o raciocínio, trago à baila o fato de que a edição da Lei Federal nº. 13.655/2018, alterou as disposições contidas no Decreto-Lei Federal nº. 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) para fazer constar novos artigos que servem para extirpar qualquer dúvida quanto à observação de certas premissas a serem seguidas quando da tomada de decisões no âmbito público, administrativo e judicial, não abrindo qualquer margem para a elaboração de decisões abstratas, delimitando a atuação do julgador para que não opere ilimitadamente, momento em que trago à baila aquelas premissas que se relacionam com o caso em questão, vejamos:

Art. 24. **A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.**

Parágrafo único. **Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.**

Em relação à observância da **segurança jurídica**, o art. 30 e o art. 23 delimitam, de forma clara e cristalina, o que deve ser observado, vejamos:

Art. 30. **As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas**, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no **caput** deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

Art. 23. **A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.**

O que se vê, dentro deste tópico, é que há uma definição de atuação com padrões mínimos a serem seguidos quando da aplicação de alguma nova interpretação, ou quando diante de um julgamento em que deve ser considerada certas peculiaridades da época em que ocorreram os fatos, prescrevendo, nestes termos, **o art. 22, §1º, da LINDB:**

1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.**

Essas premissas servem de balizadoras ao julgamento.

Outrossim, em alusão ao grande filósofo Sócrates, *o que separa o homem da barbárie, é a legalidade.*

Este é, pois, um dos limitadores imprescindíveis para se pautar a atividade judicante, de forma a evitar arbitrariedades e julgamentos que possam atingir outros fins, que não aqueles à que se propõe.

Em vista disso, imprescindível que esta Corte respeite a segurança jurídica que se espera de sua atividade, evitando a atuação de forma desmedida e fora de padrões razoáveis necessários para a manutenção da ordem democrática de Direito, pautando sua atuação na confiança mínima que os jurisdicionados anseiam das suas instituições.

Propor, portanto, que se reabra uma instrução processual, pautada em métodos aplicados ao exercício de 2008 ao ano de 2012, faria com que todas as demais contas, já julgadas da forma como se pacificou pelo Voto paradigma do Processo TC – 4003/2013, que deu origem, inclusive, à Instrução Normativa 001/2018, também fossem submetidas a essa mesma metodologia, ou não seria o caso de reabertura da instrução processual de processos já transitados? Em que medida esta proposta, então, garantiria a isonomia dos julgados? Afinal, a norma é, pois, de aplicação igualitária para todos os administrados, sem distinção ou preferência, vedada qualquer atuação contrária ao tratamento isonômico.

Relembro que o julgamento assentado no Processo 4003/2013 orientou as deliberações Plenárias nos Recursos de Reconsideração das Prestações de Contas de 2012, cuidados nos autos dos Processos TC 6033/2016; TC 6064/2016; TC 1063/2018; TC 5027/2016; TC 5030/2016 e TC 1438/2018, todos com trânsito em julgado e, na maioria dos casos arquivados. O mesmo ocorre nos processos TC 2326/2018; TC 3014/2018; TC 3110/2018 e TC 3685/2018, já julgados por esta corte, mas que ainda cabe recurso. Se, então, fosse aceita a aplicação do método utilizado em 2008 nas contas de 2012 tão somente neste processo, como se daria com todos os demais *supramencionados* que não foram apreciados da forma como neste momento é proposto? Como ficaria a observância da isonomia? Da justiça das decisões?

Aliás, é o questionamento que levanto: quais seriam as consequências jurídicas desse novo posicionamento? Como se daria o processamento das contas que já transitaram em julgado neste íterim? Reabrir-se-iam todas? O que se propõe de fato? Como seria o processamento de reabertura da instrução processual? Em qual medida seria observado o contraditório e ampla defesa? Haveria algum período de transição para a aplicação do novo entendimento? Abarcaria então, todos os demais processos que já foram julgados ou não?

A segurança jurídica que se suscita, neste momento, refere-se justamente ao fato de que sua não observância torna o próprio sistema vulnerável.

Explico.

De maneira alguma está se propondo o não julgamento destes autos de forma a se imiscuir o Tribunal da sua atividade precípua, mas tão somente que se mantenha a decisão que já orientou o julgamento de casos análogos anteriores.

Abro parênteses para comentar que, se os Conselheiros desta Corte perceberam, neste momento, após considerável lapso temporal, que houve qualquer equívoco quando do assentamento de entendimento no julgamento do **Processo TC 4003/2013**, orientador das decisões, cabe então, também a esta Corte, debater como se dará a nova percepção, de forma a delimitar o processamento dos julgados que envolvem matéria correlata, sempre em observância a não prejudicialidade dos jurisdicionados, firmando marco temporal para a adequação da nova interpretação. É o mínimo que se espera.

O que quero dizer é que não pode este Tribunal sortear ao acaso uma prestação de contas, que trata da mesma matéria já debatida em julgamentos anteriores onde fora firmado o direcionamento de um pensamento claro e cristalino à época, e simplesmente aplicar premissas inovadoras, que não trarão os mesmos resultados atingidos pelos outros julgamentos, implicando inclusive no questionamento da própria isonomia dos vereditos. Não vejo razoabilidade em se inovar em raciocínio apenas para garantir a observância de um julgamento em outros moldes. É preciso que se mantenha a ordem esperada.

Ressalto, novamente, que não há que se falar na possibilidade desta Corte estar se eximindo do seu papel de apreciadora das contas dos jurisdicionados, mesmo porque o que se vê no caso é que não há como se garantir a segurança jurídica e, ao mesmo tempo, promover o julgamento que se propõe, sem nos resvalarmos em ilegalidades que vão desde a não observância do contraditório, da confiança, da decisão não surpresa e tantos outros princípios constitucionais de observância obrigatória.

Ao contrário do que propõe o **Voto Vista nº 00160/2019**, seguindo o que recomenda o **Voto-Vista 00048/2019**, o princípio da segurança jurídica pode, sob certas circunstâncias, e atendidos os requisitos legais, prevalecer diante do princípio da legalidade, e, neste caso, sobre a afirmação de que o Tribunal tem o dever de julgamento, **em ordem a se estabilizar atos administrativos** que podem ser

entendidos como inválidos, **mas que, em vista do decurso do tempo, devem ser tolerados** – caso seja assim entendido por esta Corte.

É a partir desses questionamentos que abro a discussão do segundo tópico deste complemento de Voto:

a) **DO PRINCÍPIO DA NÃO SURPRESA**

O Novo Código de Processo Civil foi enfático ao prever a vedação às decisões-surpresa, em seu art. 10, prescrevendo que *"O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício."*

É certo que o novo regramento se coaduna com os princípios constitucionais da ampla defesa, do devido processo legal e do contraditório, **reforçando a hipótese de que qualquer tomada de decisão deve ofertar oportunidade de manifestação prévia da parte contrária.**

A questão guarda, inclusive, relação com uma atuação pautada na boa-fé objetiva prescrita no art. 5º/NCP, bem como do princípio da colaboração insculpido no art. 6º e 9º/NCP, em que *"não se proferirá decisão contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida."*

Conforme preceitua o ilustre Cássio Scarpinella Bueno:

*O art. 10, aplicando (e desenvolvendo) o que se pode extrair do art. 9º, quer evitar o proferimento das chamadas 'decisões-surpresa', isto é, aquelas decisões proferidas pelo magistrado sem que tenha permitido previamente às partes a oportunidade de influenciar sua decisão e, **mais do que isso, sem permitir a elas que tivessem conhecimento de que decisão como aquela poderia vir a ser proferida.***

Antes que se dê margem para a invocação do brocado *iura novit cúria*, já é mais do que sabido sobre a necessidade de se fazer uma releitura do mesmo, isso porque, ante a possibilidade do julgador de se valer de norma não invocada pelas partes para aplicação ao caso, deve ser observado a necessidade de prévia manifestação das mesmas sobre a qualificação jurídica que se pretende dar aos

fatos/fundamentos. Assim, impossível a possibilidade de se aplicar um método que não foi observado em julgamentos anteriores que possuem matéria correlata, como o que ora se propõe, sem que se dê oportunidade à parte de se manifestar **ANTES** da tomada de decisão.

Trago à baila, já aproveitando a ocasião para encampar os fundamentos e conclusões explicitadas no trecho abaixo, tornando-os parte integrante do presente voto, fragmento de jurisprudência assentada nesta Corte tratando do tema (vedação à decisão não surpresa), em que restou devidamente observada na **Decisão - Plenário 02883/2016-6, proferida no bojo do processo 05715/2007-9 – à unanimidade** –, vejamos:

(...) O Tribunal Superior do Trabalho – Tribunal Pleno, por meio da Resolução nº 203, de 15/03/2016, ao editar a Instrução Normativa nº 39, assim defini o que seja “decisão-surpresa”, previsto pelo legislador:

“ Art. 4º Aplicam-se ao Processo do Trabalho as normas do CPC que regulam o princípio do contraditório, em especial os artigos 9º e 10, no que vedam a decisão surpresa.

§ 1º Entende-se por “decisão surpresa” a que, no julgamento final do mérito da causa, em qualquer grau de jurisdição, aplicar fundamento jurídico ou embasar-se em fato não submetido à audiência prévia de uma ou de ambas as partes.

Assim, **de fundamental importância este princípio, pois previsto, de forma taxativa, que o novo processo civil brasileiro terá uma base dialética e um contraditório EFETIVO, antes** de ser tomada qualquer decisão pelo órgão julgador, **ainda que seja matéria conhecível de ofício, ou tudo resumindo: o contraditório deve ser concretizado em todos os momentos do processo, sempre antes de serem proferidas quaisquer decisões, colocando todos os sujeitos do processo em simetria.**

A questão da não surpresa das decisões judiciais tem ligação direta com a garantia constitucional do contraditório e, por isso, já era reclamada há tempos em sede doutrinária. Vejamos:

“Para que as partes e os advogados não sejam mais surpreendidos com as decisões surpresas, o art. 10º do NCPC traz a exigência de previsibilidade e garantia das partes não serem surpreendidas, demonstrando de forma efetiva que para a construção do Estado Democrático de Direito não é mais cabível a

leitura superficial do contraditório como mera bilateralidade e que se desconsidera o que é dito no processo, com surpresas constantes nas fundamentações das decisões. (JUS NAVEGANDI – Artigos – Publicado em 03/2015 – “O art. 10 do Novo Código de Processo Civil: O contraditório como influência e não surpresa” – Isabella Fonseca Alves e Daniela Moreira de Souza)

Diz LEONARDO CARNEIRO DA CUNHA: É preciso observar o contraditório, a fim de evitar um “julgamento surpresa”. E, para evitar “decisões surpresa”, toda questão submetida a julgamento deve passar antes pelo contraditório. Quer isso dizer que o juiz tem o dever de provocar, preventivamente, o contraditório das partes, ainda que se trate de uma questão que possa ser conhecida de ofício, ou de uma presunção simples. Se a questão não for submetida ao contraditório prévio, as partes serão surpreendidas com decisão que terá fundamento numa questão que não foi objeto de debate prévio, não lhes tendo sido dada oportunidade de participar do convencimento do juiz. A decisão, nesse caso, não será válida, faltando-lhe legitimidade, haja vista a ausência de participação dos litigantes na sua elaboração.

(...)

Temos, portanto, que a regra insculpida no sobredito artigo impõe ao juiz que, ao vislumbrar a possibilidade de aplicação, na sentença, de fundamento jurídico NÃO ALVITRADO POR QUALQUER DAS PARTES NO PROCESSO, conceda, antes da prolação da sentença, PRAZO PARA QUE OS LITIGANTES SE MANIFESTEM SOBRE A MATÉRIA INOVADORA, não sendo possível, do contrário, empregar tal fundamento na motivação do decisum, SOB PENA DE INVALIDADE DO ATO.

Assim, ante a vedação das decisões-surpresa, por expressa disposição no novo Diploma legal, tenho como compulsória a aplicação de tal princípio aos presentes autos e, ante a ausência de normatização acerca do contraditório EFETIVO na Lei Complementar nº 621/2012 e Resolução TC nº 261/2013, tenho como razões deste convencimento o estabelecido na Lei Orgânica deste Tribunal de Contas - LC 621/2012, que assim dispõe:

“Art. 70. Aplicam-se aos processos no âmbito do Tribunal de Contas, subsidiariamente, as disposições do Código de Processo Civil.

Igualmente, tenho que constatado FATO SUPERVENIENTE ainda não examinado nos autos, deve a parte ser intimada para se manifestar em 05

(cinco) dias úteis, nos exatos termos do artigo 933 do NCPD, em razão da necessidade de transmitir segurança jurídica aos jurisdicionados, bem assim com escopo de prevenir nulidades processuais em detrimento de sua desejável celeridade.

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo TC-05715/2007-9, DECIDEM os srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, na 35ª sessão ordinária do Plenário, realizada no dia quatro de outubro de dois mil e dezesseis, **À UNANIMIDADE**, nos termos do voto do relator, conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, que integra esta Decisão (...).

Menciono ainda o **Acórdão TC-846/2015 – Plenário**, no mesmo sentido.

Dessa feita, sem saber ainda como se daria o processamento da nova conjuntura proposta no **Voto do Vista nº 0160/2019**, imperioso que, independente do que se decida, deva ser ofertada à parte a oportunidade de manifestação nos autos.

Por fim, vê-se que, do princípio exposto e da sua aplicação ao caso concreto, o Voto-Vista supra levanta outra questão, qual seja:

a) **DA IMPRESCINDIBILIDADE DA BAIXA DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA, CASO ESTA CORTE DECIDA MODIFICAR A FORMA DE CÁLCULO E AFERIÇÃO**

Imperioso que se destaque, neste momento, que quando quis esta Corte, no caso em que comporta a discussão acerca do art. 42 previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, modificar a forma de aferição da assunção de despesa, isto é, se seria da assinatura do contrato ou no momento do empenho, quando restou definida aquela contenda, **baixaram-se todos os autos relativos à matéria para a área técnica, em diligência, deste Tribunal**, para que os novos entendimentos fossem então aplicados, momento em que foram refeitos os cálculos em observância à nova linha interpretativa determinada por quem é de fato legítimo para tal.

Chamo atenção justamente para a situação de que, quando da nova linha de inteligência aplicada pelo Plenário deste Tribunal de Contas, os autos que tratavam da matéria foram imediatamente submetidos **à apreciação dos técnicos da Corte**, sendo que, em momento algum, os atos de ofício foram praticados nos Gabinetes dos Conselheiros.

Nesse espectro, é de se questionar o método como foram feitas as análises e cálculos de todo um processo de prestação de contas, uma vez que a metodologia aplicada se deu de ofício em gabinete, de certa forma, chamando para si a competência da área técnica, e, ainda, sem a observância do contraditório e da ampla defesa.

Subverter a ordem regimental quanto à instrução processual, fase esta que, de acordo com o regimento interno, cabe à área técnica, põe em discussão a forma como se deu o processamento do feito.

É nesta linha de raciocínio que ainda assevero a importância de se deixar claro que a mudança de metodologia, sem a observância do contraditório, com a realização dos cálculos de ofício em gabinete, a meu ver, além de conflitar com a competência da área técnica, não se perfaz de todo razoável, deixando margem para questionamento quanto a imparcialidade.

Cabe à nós, Conselheiros, se prudente for definir a metodologia, mas não aplicá-la. Assim, resolvendo o método, respeitando devidamente o contraditório e a ampla defesa, o devido processamento do feito e trâmite previstos em sede de regimento interno, creio que, se ainda entenderem pela continuidade dos trabalhos propostos, que a aplicação seja, ao menos, empreendida pela área técnica, afinal, esta é mesmo a sua razão de ser, e não dentro do próprio gabinete, com vistas até mesmo em se promover maior transparência ao procedimento, afastando qualquer forma de questionamentos futuros.

Sem a necessidade de me alongar ainda mais neste capítulo, volto novamente a questionar como se daria a aplicação da nova proposta de julgamento, uma vez que estamos diante da existência de processos que já foram julgados, e NÃO observaram a forma de procedimento aplicada.

Ainda que se possa entender como louvável o que se propõe, o que seria feito com os demais processos já transitados em julgado? Seria caso de ignorar totalmente a segurança jurídica que se espera das decisões em que não se comportam mais recursos, findas e acabadas? Tudo isso sobre a premissa de que o Tribunal deve julgar as contas, ao que parece, a todo custo? Como mesmo diria o renomado

filósofo e professor da USP, Robert Henry Srour, autor da grande obra “Poder, Cultura e Ética nas Organizações”: “Difícil não é fazer o que é certo, é descobrir o que é certo fazer”, e, neste caso, me parece não ser razoável (e nem certo) o que se propõe, por ferir de forma direta e perigosa, o princípio da segurança jurídica.

Volto a enfatizar sobre a necessidade de se deixar claro como se dariam os desdobramentos da referida decisão, quais as consequências jurídicas e o que poderia ocorrer com os jurisdicionados.

Parafraseando trecho de Voto já proferido por mim acerca do assunto em voga, denoto que “entendo ainda que em nome do princípio da duração razoável do processo, seis anos após a entrada das Contas neste E. Tribunal de Contas, não se mostra razoável reiniciar tal debate.” Inclusive, agora completam-se sete anos.

É meu pensamento que merecem ressalvas as contas do exercício de 2012, em que a área técnica apontou descumprimento ao art. 42, vez que a não análise por mim defendida baseia-se nas alterações interpretativas promovidas, falta de informações necessárias para sua aferição e a publicação da Decisão Normativa TC nº. 001/2018, que sugere a inviabilidade de reabertura da instrução processual dos autos.

Reforço que a **Instrução Normativa TC nº 001/2018 de 29 de maio de 2018**, é de pouquíssimo lapso temporal (friso, menos de um ano).

Admitir uma mudança de entendimento pacificada em sede do Plenário desta Corte, seria, então, caso de revogar, mesmo que em parte, a resolução 001/2018?

E acrescento: teríamos como descumprir uma decisão normativa dentro desta discussão? Não seria o caso, no mínimo, de observar uma maior formalidade procedimental?

Digo isso, porque, conforme se verifica do próprio regimento interno desta Corte, existe **orientação expressa** quanto ao modo de modificação de qualquer entendimento decidido em sede de Instrução Normativa.

Primeiramente, trago à baila o que prescreve o **art. 3 da Lei Complementar 621/2012**, que se manifesta nos seguintes termos:

Art. 3º Ao Tribunal de Contas, **no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar**, podendo, em consequência, **expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições** e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, **obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade**.

Há, portanto, referência expressa quanto a obrigação de cumprimento das decisões tomadas por esta Corte em sede de instrução normativa, sob pena, inclusive, de responsabilidade.

Apresento ainda a matéria descrita nos **artigos 438 e 439 do Regimento Interno**, constantes do tópico “CAPÍTULO II: DA ELABORAÇÃO, APROVAÇÃO E ALTERAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS”, vejamos:

Art. 438. **O Regimento Interno do Tribunal somente poderá ser alterado mediante aprovação de projeto de Emenda Regimental, pela maioria absoluta dos Conselheiros efetivos.**

Art. 439. **A apresentação de projeto concernente a Resolução e a Instrução Normativa é de iniciativa do Presidente e dos Conselheiros.** (Redação dada pela **Emenda Regimental nº 003, de 7.10.2014**)

O que se vê é que, na vontade de se revisar ou modificar alguma Resolução ou Instrução Normativa elaborada pela Corte, é necessário observar quem é de Direito legítimo para tal, obedecendo ao que orienta o Regimento Interno para o desenvolvimento regular dos procedimentos formais.

De todo o exposto, conclui-se, portanto, pela impossibilidade de alteração, suspensão ou modificação da Instrução Normativa 001/2018 no momento processual em que se apresenta, por não restar condizente com as normas processuais internas deste Tribunal.

Outrossim, menciono ainda o que prescreve no art. 428 do RITCEES:

Art. 428. As deliberações do Plenário e, no que couber, das Câmaras ou do Relator, serão formalizadas, observado o disposto na Lei Orgânica do Tribunal e em atos normativos específicos, em:

III - Instrução Normativa, quando se tratar de: a) instruções gerais ou especiais relativas ao controle externo; b) fixação de critérios e orientações gerais;

A superação de um precedente normativo deve, necessariamente, observar as formalidades procedimentais para que se mantenha a ordem dos julgamentos.

É dessa forma que o sistema é capaz, inclusive, de evitar o se profiram decisões arbitrárias.

Neste aspecto, menciono o fenômeno chamado “*overruling*”.

Abro parênteses, à título de complementação da linha de raciocínio até o momento desenvolvida, para mencionar o respectivo dispositivo, afim de enriquecer ainda mais o debate.

É de se saber que os precedentes judiciais garantem a segurança jurídica do ordenamento, uma vez que se colocam como ferramentas para que não sejam proferidas decisões divergentes ou surpresas pelos magistrados.

O papel dos precedentes vai muito além da mera função de orientador da interpretação dos atos normativos, servindo, inclusive, como forma de persuasão da atuação do julgador, fazendo com que o mesmo desenvolva sua atividade de forma a adotar o fundamento das decisões anteriores (a tese paradigmática), seguindo a expressão em latim “*stare decisis et non quieta movere*”, em uma tradução livre: *mantenha-se a decisão e não se mexa no que foi estabelecido*).

Não quero, de forma alguma, dizer que não há mais a possibilidade de revisão de instruções normativas desenvolvidas nos trabalhos desta Corte, até mesmo porque a sociedade não é estanque e nada obsta a superação de entendimentos, mas tão somente quero chamar atenção para o fato de que quando se utiliza a técnica de superação de teses, é necessário que se observem determinadas formalidades.

Decorrerá, portanto, quando da **substituição expressa** do precedente (por ser considerado ultrapassado ou equivocado) – *per incuriam* ou *per ignorantia legis (overruling)*, a revogação do antigo paradigma hermenêutico – *ratio decidendi* – que perde seu valor vinculante (**overruling**), aí ocorrendo o *overruling*.

A técnica do *overruling* é, portanto, uma forma de superação de precedentes que ocorre tanto no plano horizontal (quando o órgão supera seu próprio precedente) como também no plano vertical (ocorre quando um tribunal superior revoga um precedente de um órgão hierarquicamente inferior).

Diante do todo o exposto, divirjo, neste ponto, do eminente Conselheiro Domingos Augusto Taufner, pois havendo elementos que não permitem concluir pela aplicação do método de proposto no **Voto Vista 160/2019**.

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, **divergindo** do entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão 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, em:

- 1. ACOLHER EXCEPCIONALMENTE** a presente irrisignação como **DIREITO DE PETIÇÃO**, nos termos do presente voto;
- 2. NO MÉRITO, deferir o pleito**, a fim de reformar o **Parecer Prévio n.º 082/2016 – Primeira Câmara**, excluindo a irregularidade “relativa à obrigação de despesa contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento”, bem como deixar de determinar a formação de autos apartados, recomendando à Câmara Municipal de Vargem Alta a **aprovação com ressalvas das contas de Responsabilidade do Sr. Elieser Rabello, à frente do Executivo Municipal de Vargem Alta no exercício de 2012**.
- 3. Dar ciência** aos interessados;
- 4. Após os trâmites regimentais**, arquivar os autos.

SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO

1. PARECER PRÉVIO TC-106/2019

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:

1.1 ACOLHER EXCEPCIONALMENTE a presente irrisignação como **DIREITO DE PETIÇÃO**, nos termos do presente voto;

1.2 NO MÉRITO, INDEFERIR O PLEITO, mantendo a irregularidade relativa à obrigação de despesa contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento, e, conseqüentemente, **manter todos os efeitos do Parecer Prévio TC 082/2016 pela rejeição das contas** do senhor Elieser Rabello frente à Prefeitura Municipal de Vargem Alta no exercício de 2012;

1.3 Após os tramites regimentais, **arquivar os autos**.

1.4. Arquivar os autos, após certificado o trânsito em julgado.

2. Preliminarmente, pelo conhecimento, pelo voto de desempate da presidência, vencidos o relator, e os conselheiros Rodrigo Flavio Freire Farias Chamoun e Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que votaram pelo não conhecimento. No mérito, por maioria, indeferir o pleito e manter o Parecer Prévio TC-82/2016, nos termos do voto do relator que subscreveu o voto-vista do conselheiro Domingos Augusto Taufner. Vencidos, no mérito, os conselheiros Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, que determinou o encaminhamento dos autos à área técnica e Sergio Manoel Nader Borges, que votou por reformar o Parecer Prévio TC-82/2016, recomendando a aprovação com ressalvas.

3. Data da Sessão: 29/10/2019 – 38ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral do Ministério Público de Contas

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das sessões



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC N°
3376/2013**

Interessado: PM VARGEM ALTA
Assunto: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

Exmº Sr. Conselheiro Relator,

As diligências realizadas corroboraram a violação do art. 42 da LRF, demonstrada de forma hialina nas manifestações técnicas acostadas aos autos, não havendo, após novo *jus sperniandi*, nenhum fato ou elemento novo sido acarreado aos autos capazes de modificar a situação fática já evidenciada.

Posto isso, o **Ministério Público de Contas** ratifica o parecer de fls. 498/499.

Vitória, 11 de janeiro 2015.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC

**INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA COMPLEMENTAR ITC
5848/2015**

PROCESSO: TC 3376/2013
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Vargem Alta
ASSUNTO: Prestação de Contas Anual
EXERCÍCIO: 2012
RESPONSÁVEL: **Elieser Rabello** - Prefeito
UNIDADE TÉCNICA: 6ª Secretaria de Controle Externo
RELATOR: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

À SEGEX

O Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas - NEC, considerando a completude apresentada na análise meritória da **Instrução Contábil Conclusiva Complementar ICC 273/2015**, que preenche, portanto, os requisitos estabelecidos no artigo 319 do RITCEES, e com o fito de se privilegiar a celeridade processual, manifesta-se pelo julgamento do presente feito nos moldes ali sugeridos, anuindo-se aos argumentos fáticos e jurídicos descritos na referida peça técnica, que nestes termos se pronunciou:

CONCLUSÃO

*As contas anuais ora avaliadas refletiram a conduta do Sr. **ELIESER RABELLO**, Prefeito Municipal, no exercício de funções como ordenador de despesas da Prefeitura Municipal de VARGEM ALTA, no exercício de 2012, desta forma sob o aspecto técnico-contábil, opina-se no sentido de emissão de **PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO** da prestação de contas, na forma do artigo 80, III da Lei Complementar Estadual 621/2012.*

Vitória, 17 de dezembro de 2015.

Júnia Paixão Martins Alvim
Auditora de Controle Externo
203.040



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC N°
3376/2013**

Interessado: PM VARGEM ALTA
Assunto: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, com fulcro no art. 3º, II, da Lei Complementar
nº. 451/2008, à vista da **Instrução Contábil Conclusiva Complementar – ICC
273/2015** (fls. 552/555) ratifica *in totum* o parecer de fls. 498/499.

Vitória, 8 de dezembro 2015.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

**INSTRUÇÃO CONTÁBIL CONCLUSIVA
COMPLEMENTAR A ICC 16/2015
ICC 273/2015**

PROCESSO: 3376/2013
ENTIDADE: PRFEFEITURA MUNICIPAL DE VARGEM ALTA
EXERCÍCIO: 2012
AGENTE RESPONSÁVEL: ELIESER RABELLO
CONSELHEIRO: RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Ao Secretário de Controle Externo da 6ª SCE,

Procede-se à elaboração da **Instrução Contábil Conclusiva- complementar à ICC 16/2015** da Prestação de Contas Anual, pertencente à **PRFEFEITURA MUNICIPAL DE VARGEM ALTA**, referente ao exercício de 2013, sob a responsabilidade da **SR. ELIESER RABELLO**.

Mediante o exposto, e por determinação expressa às fls. 551, segue a Instrução Contábil Conclusiva-complementar, baseada na impropriedade mantida Instrução Contábil Conclusiva nº 16/2015, item 2.3, renovada a citação conforme MTP 664/2015, às fls. 508/510.

A numeração a seguir refere-se ao ICC 16/2015.

2.3. Obrigação de despesa contraída no fim do mandato

Base Legal: art. 42 da Lei Complementar 101/2000 e art. 101 da Res. TCEES 182/2002.

Inicialmente, foi apurado que às despesas inscritas em Restos a Pagar no final de mandato, foi apurado **R\$ 810.735,69** de insuficiência financeira para a cobertura de restos a pagar não vinculado, **R\$ 326.704,54** de insuficiência financeira para a cobertura de restos a pagar vinculados à saúde e **R\$ 240.715,50** de insuficiência financeira para a cobertura de restos a pagar vinculados à educação, totalizando **R\$ 1.378.155,73 de insuficiência financeira total**. Desta forma, conclui-se que **não foram cumpridos** os limites legal estabelecidos na Lei 101/00, conforme a seguir:

Disponibilidade financeira após inscrição em restos a pagar não processados:

	ATÉ 30/04/2012	DE 01/05 A 31/12/12
5.1.1 Não vinculadas	(810.735,69)	(810.735,69)
5.1.2 Vinculadas saúde recursos próprios	(326.704,54)	(326.704,54)
5.1.3 Vinculadas saúde - recursos do SUS	181.627,29	181.627,29
5.1.4 Vinculadas saúde - outros recursos	214.191,30	214.191,30

5.1.5 Vinculadas educação - recursos próprios	(203.939,91)	(207.085,41)
5.1.6 Vinculadas educação - recursos federais	(1.461,10)	(27.011,10)
5.1.7 Vinculadas educação - outros recursos	(6.618,99)	(6.618,99)
5.1.8 Vinculadas recursos do RPPS	10.762.103,43	
5.1.9 Demais despesas vinculadas	4.358.656,66	4.342.428,06

Compensação de insuficiência financeira de recursos vinculados com recursos não vinculados:

	ATÉ 30/04/2012	DE 01/05 A 31/12/12
6.1 Suficiência financeira de recursos não vinculados		
6.2 Insuficiência finan de recursos não vinculados	(810.735,69)	(810.735,69)
6.2 Insuficiência financeira de recursos vinculados		
6.2.1 Saúde recursos próprios	(326.704,54)	(326.704,54)
6.2.2 Saúde - recursos do SUS		
6.2.3 Saúde - outros recursos		
6.2.4 Educação - recursos próprios	(203.939,91)	(207.085,41)
6.2.5 Educação - recursos federais	(1.461,10)	(27.011,10)
6.2.6 Educação - outros recursos	(6.618,99)	(6.618,99)
6.2.7 Demais despesas vinculadas		
6.3 Necessidade de aporte financeiro	(538.724,54)	(567.420,04)
SUPERAVIT FINANCEIRO EM 30/04/2012 E 31/12/2012, APÓS A COMPENSAÇÃO COM RECURSOS NÃO VINCULADOS	(1.349.460,23)	(1.378.155,73)
DÉFICIT FINANCEIRO APÓS RESERVA DE RECURSOS PARA PAGAMENTO DO PASSIVO FINANCEIRO EM 31/12/2012		(1.378.155,73)

Exercitando o seu direito ao contraditório, enviado pelo gestor, na primeira oportunidade de resposta, que:

Consultando o Setor de Contabilidade da Prefeitura Municipal de Vargem Alta sobre a documentação encaminhada ao Tribunal de Contas do Espírito Santo, quando do envio da PCA/2012 bem como informações adicionais solicitadas por esse Tribunal de Contas, fomos informados que houve uma solicitação, via e-mail, quando o Setor de Contabilidade respondeu, também via e-mail, encaminhando documentação equivocada referente ao exercício de 2013 e não do exercício de 2012, conforme deveria ser informado. Desta forma estamos anexando documentação com as informações solicitadas, referente ao exercício de 2012, para nova análise da equipe técnica desse Tribunal de Contas, sendo que somente após a referida análise poderemos apresentar, se for o caso, nossas justificativas. (Anexo III)

Do cotejo entre a irregularidade lançada e a resposta do gestor, concluiu a ICC nº 16/2015, em manter a irregularidade, entretanto reduzindo o valor do déficit financeiro apurado para R\$ 1.358.852,88, e sugerindo a REJEIÇÃO das contas do Gestor:

O gestor encaminhou nova documentação alegando que a documentação anteriormente encaminhada pela Prefeitura, para verificação de atendimento ao art. 42 da LRF, era de 2013. Entretanto, após comparação da documentação

anterior e da atual, verificou-se que apenas uma das listagens de empenho era do exercício de 2013 (fls. 430).

Sendo assim, com a revisão dos cálculos, verifica-se que não foi respeitada a vedação estabelecida no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme demonstrado a seguir:

6. COMPENSAÇÃO DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DE RECURSOS VINCULADOS COM RECURSOS NÃO VINCULADOS

	ATÉ 30/04/2012	DE 01/05 A 31/12/12
6.1 Suficiência financeira de recursos não vinculados	-	-
6.2 Insuficiência financeira de recursos não vinculados	(791.432,84)	(791.432,84)
6.2 Insuficiência financeira de recursos vinculados		
6.2.1 Saúde recursos próprios	(326.704,54)	(326.704,54)
6.2.2 Saúde - recursos do SUS	-	-
6.2.3 Saúde - outros recursos	-	-
6.2.4 Educação - recursos próprios	(203.939,91)	(207.085,41)
6.2.5 Educação - recursos federais	(1.461,10)	(27.011,10)
6.2.6 Educação - outros recursos	(6.618,99)	(6.618,99)
6.2.7 Demais despesas vinculadas	-	-
6.3 Necessidade de aporte financeiro	(538.724,54)	(567.420,04)
Superavit financeiro em 30/04/2012 e 31/12/2012, após a compensação com recursos não vinculados	(1.330.157,38)	(1.358.852,88)

DÉFICIT FINANCEIRO APÓS RESERVA DE RECURSOS PARA
PAGAMENTO DO PASSIVO FINANCEIRO EM 31/12/2012

(1.358.852,88)

Diante do exposto, permanece a inconformidade apontada em análise.

Em voto às fls. 503ss, o Conselheiro Relator reabre a fase de instrução por entender que o gestor não pode exercer o contraditório suficientemente. A 6ª SCE se manifesta através da MTP 664/2015, dissentindo, mas concluindo pela nova citação haja vista a documentação enviada e analisada no ICC 16/2015, onde houve redução do déficit.

Assim, nova citação expedida, às fls. 517, e entregue ao destinatário em 18/06/2015 (fls. 519), mas somente juntada aos autos no dia 05/08/2015 (fls. 519), quase 50 dias!
O que chama MUITO a atenção.

A defesa do Sr. ELIESER RABELLO, foi exercida em 18/09/2015 (fls. 522). O prazo assinalado para resposta era de 30 dias. Assim, considerando a juntada e resposta, se passaram mais de 30 dias, **por tanto INTEMPESTIVA a resposta, podendo ser declarada a revelia do gestor.**

Em sua resposta às fls. 523ss, o gestor informa que a IN 28, a Resolução 273, a Resolução 287, a Resolução 247 foram editadas posteriormente a PCA ter sido enviada a esta Corte de Contas. Mas em linhas gerais não acrescenta nada que possa justificar a inexistência do déficit encontrado.

Desta forma, somos pela **MANTENÇÃO DA IRREGULARIDADE** nos moldes da ICC 16/2015, acrescentando, ainda a **INTEMPESTIVIDADE** da resposta do gestor.

CONCLUSÃO

As contas anuais ora avaliadas refletiram a conduta do Sr. **ELIESER RABELLO**, Prefeito Municipal, no exercício de funções como ordenador de despesas da **Prefeitura Municipal de VARGEM ALTA**, no exercício de **2012**, desta forma sob o aspecto técnico-contábil, opina-se no sentido de emissão de **PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO** da prestação de contas, na forma do artigo 80, III da Lei Complementar Estadual 621/2012.

Vitória – E.S, 04 de novembro de 2015.

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO:
RONALDO FERREIRA SANDRINI – MAT.: 203.187



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC N. 3376/2013

Interessado: PREFEITURA DE VARGEM ALTA
Assunto: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

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, II, da Lei Complementar n. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

Trata-se de Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício financeiro de 2012, da Prefeitura de Vargem Alta, sob a responsabilidade de **ELIESER RABELLO**.

Em princípio, compulsando os autos, verifica-se que o município de Vargem Alta, no exercício em análise, aplicou **65,59%** (sessenta e cinco inteiros e cinquenta e nove por cento) das transferências **de recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica**, cumprindo, assim, com a determinação do art. 60, inciso XII, da ADCT e art. 22, “*caput*”, da Lei nº 11.494/2007; **26,57%** (vinte e seis inteiros e cinquenta 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; **34,60%** (trinta e quatro inteiros e sessenta centésimos por cento) de despesas próprias em **ações e serviços públicos de saúde**, atendendo, portanto, o disposto no artigo 77, inciso III, do ADCT; e, bem assim, manteve-se dentro dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial, no que se refere à despesa total de pessoal (arts. 19 e 20).

No tocante aos **subsídios dos agentes políticos do município**, constatou que o pagamento ocorreu de forma regular, observando-se o disposto no art. 29, inciso V, da CF/88, bem como a Lei Municipal n. 715/2008.

Apurou-se, ainda, que o **repasso de duodécimo à Câmara** encontra-se de acordo com o disposto no art. 29-A, da CF/88.

Não obstante, conforme se observa da ICC n. 16/2015¹ e na ITC n. 988/2015² a prestação de contas encontra-se **maculada pela grave irregularidade** descrita no item **4.7 Obrigação de despesa contraída no fim do mandato**, conforme RTC n. 315/2014³.

¹ Fls. 487/492.

² Fls. 494/495.

³ Fls. 293/301 e anexos (303/316).



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

Oportuno ressaltar 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.

Desse modo, verifica-se que a infração acima descrita transcende à esfera administrativa, encontrando-se tipificadas em lei como **ato de improbidade administrativa** que atenta contra os princípios da administração pública (art. 11, “*caput*” e inciso II, da Lei n. 8.429/1992)⁴, bem como **crime de assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura** (art. 359-C do Código Penal)⁵.

Portanto, a simples opção do legislador em criminalizar tal conduta na esfera penal e como ato de improbidade já indica a sua gravidade, não podendo, ao menos dentro da lógica jurídica, entender-se diferentemente na esfera administrativa, conduzindo-se à conclusão de que as contas encontram-se maculadas de irregularidade grave, que enseja a emissão de parecer prévio desfavorável a sua aprovação, nos termos do art. 80, III, da LC n. 621/13.

Nesse sentido, a contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira configura **irregularidade grave**, consoante classificação do Tribunal de Contas de Mato Grosso (item DA 01⁶ da Resolução Normativa n. 17/2010).

Posto isso, pugna o **Ministério Público de Contas** seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do Executivo Municipal de Vargem Alta, referente ao exercício de 2012, sob responsabilidade de **ELIESER RABELLO**, 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.

Vitória, 23 de fevereiro de 2015.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

⁴ Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

⁵ Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

⁶ **DA 01. Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima_01.** Contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira (art. 42, caput e parágrafo único da Lei Complementar 101/2000 – LRF).

Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC

INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA ITC 988/2015

PROCESSO: TC 3376/2013 (volumes I ao III)
INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Vargem Alta
ASSUNTO: Prestação de Contas Anual
EXERCÍCIO: 2012
RESPONSÁVEL: **Elieser Rabello** – ex-Prefeito Municipal
UNIDADE TÉCNICA: 6ª SCE
RELATOR: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

À SEGEX

Tratam os autos de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Vargem Alta, referente ao exercício financeiro de 2012, sob a responsabilidade do senhor **Elieser Rabello** – ex-Prefeito Municipal, encaminhada a esta Corte de Contas por meio do ofício 239/2013, em 08/04/13.

Da análise da documentação encaminhada a esta Corte de Contas resultou o **Relatório Técnico Contábil RTC 315/14** (fls. 293-301) em que foram identificados indícios de irregularidades, posteriormente reproduzidos na **Instrução Técnica Inicial ITI 1196/14** (fl. 317-318), nos termos da qual foram prolatadas as **Decisões Monocráticas Preliminares DECM 1688/14 e 1687/2014** (fl. 320-321), promovendo-se a Notificação do Senhor João Bosco Dias e a Citação do Senhor Elieser Rabello para apresentação de justificativas e documentos no prazo de 30 dias improrrogáveis. Devidamente notificado e citado, os responsáveis juntaram tempestivas justificativas/documentação às fls. 327-390 (João Bosco Dias) e fls. 391-483 (Elieser Rabello).

Após, foram os autos encaminhados à 6ª Secretaria de Controle Externo, que elaborou a Instrução Contábil Conclusiva ICC 16/2015, fls. 487-492 que assim concluiu:

3. CONCLUSÃO

*Examinada a Prestação de Contas, constante do presente processo, referente ao exercício de 2012, formalizada conforme disposições do art. 127 e incisos da Resolução TC nº 182/02 desta Corte de Contas e considerando o que preceitua a legislação pertinente sob o aspecto técnico-contábil, verifica-se que as demonstrações contábeis não representam adequadamente, em seus aspectos relevantes, a posição orçamentária, financeira e patrimonial da Entidade, conforme **item 2.3 desta ICC.***

*Desta forma, sugere-se a emissão de parecer prévio pela **REJEIÇÃO** da Prestação de Contas da **Prefeitura Municipal de Vargem Alta**, relativa ao **exercício de 2012**, sob a responsabilidade do **SR. JOÃO BOSCO DIAS**.*

Vitória-ES, 02 de fevereiro de 2015.

Fausto de Freitas Corradi
Auditor de Controle Externo
Mat.: 202629

Assim, à vista das conclusões técnicas expressas na ICC 16/2015 e diante do preceituado no art. 319, parágrafo único, inciso IV, da Res. TC nº 261/2013, conclui-se opinando para que seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do senhor **Elieser Rabello** – ex-Prefeito Municipal, frente à Prefeitura Municipal de Vargem Alta, no exercício de **2012**, nos termos do art. 80, inciso III¹, da Lei Complementar nº 621/2012, tendo em vista a seguinte irregularidade:

- Obrigação de despesa contraída no fim do mandato

Base Legal: art. 42 da Lei Complementar 101/2000 e art. 101 da Res. TCEES 182/2002.

Em razão da infração ao art. 42 da Lei Complementar 101/2012 - Obrigação de despesas contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento, nos termos do art. 136 da Lei Complementar 621/2012, sugere-se a aplicação da multa prevista no art. 5º, §§ 1º e 2º da Lei 10.028/2000, sem prejuízo de emissão do parecer prévio sobre as contas anuais.

Vitória, 11 de Fevereiro de 2015.

Respeitosamente,

Júnia Paixão Martins Alvim
203.040
Auditora de Controle Externo

¹ Art. 80. A emissão do parecer prévio poderá ser:

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

¹Art. 319. Na fase final da instrução dos processos, constitui formalidade essencial, além do exame da unidade competente, a elaboração da instrução técnica conclusiva.

Parágrafo único. A instrução técnica conclusiva conterà, necessariamente:

[...]

IV - a conclusão, com a proposta de encaminhamento.

2 Art. 84. As contas serão julgadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis e a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a efetividade e a razoabilidade dos atos de gestão do responsável;

3 Art. 85. Quando julgar as contas regulares, o Tribunal dará quitação ao responsável.

6ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

INSTRUÇÃO CONTÁBIL CONCLUSIVA ICC 16/2015

PROCESSO: 3376/2013
ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE VARGEM ALTA
EXERCÍCIO: 2012
AGENTE RESPONSÁVEL: ELIESER RABELLO
RESPONSÁVEL PELO ENVIO: JOÃO BOSCO DIAS
CONSELHEIRO RELATOR: RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS
CHAMOUN

Ao Secretário de Controle Externo da 6ª SCE,

Procede-se à elaboração da **Instrução Contábil Conclusiva** da Prestação de Contas Anual, pertencente à **PREFEITURA MUNICIPAL DE VARGEM ALTA, referente ao exercício de 2012, sob a responsabilidade do SR. ELIESER RABELLO.**

As justificativas e/ou documentos, para atender aos Termos de Notificação nº 2330/2014 e Citação nº 2063/2014, foram protocolados neste Egrégio Tribunal de Contas respectivamente em 18/12/2014, sob o nº 17707 e 23/12/2014 sob o nº 17811, observando os prazos concedidos.

Mediante o exposto, segue a Instrução Contábil Conclusiva, baseada nas impropriedades apontadas no Relatório Técnico Contábil nº 315/2014.

1. DA NOTIFICAÇÃO

Do fato:

1.1. Balancete de execução orçamentária da despesa

Base legal: artigo 127, inciso VII da Resolução TCEES 182/02.

O balancete de execução orçamentária da receita e da despesa que foi encaminhado não está de acordo com o que determina o art. 127, inciso VII da Resolução TCEES 182/02, pois não constam os seguintes relatórios:

- relatório detalhado por função de despesa;
- relatório detalhado por função/subfunção de despesa;
- relatório detalhado por elemento de despesa.

Assim, faz-se necessário o encaminhamento do referido documento, na forma estabelecida pela Resolução TCEES 182/02.

Do documento:

Estamos encaminhando o balancete de execução orçamentária da despesa apontados na Instrução Técnica Inicial nº 1196/2014, impresso e em mídia digital, nos termos da IN TCEES 28/2013, conforme segue:

- relatório detalhado por função de despesa;
- relatório detalhado por função/subfunção de despesa;
- relatório detalhado por elemento de despesa.

Da análise:

A documentação encaminhada pelo gestor está de acordo com os demais demonstrativos contábeis da PCA do exercício de 2012.

Diante do exposto, considera-se atendido este item da Notificação.

2. DA CITAÇÃO

2.1. Fixação da despesa superior à previsão da receita

Base Legal: arts. 90, 91, 101 e 102 da Lei 4.320/64 e art. 101 da Res. TCEES 182/2002.

Do fato:

Consta no Balanço Orçamentário (fls.159) a fixação da despesa maior que a previsão da receita, conforme demonstrado a seguir:

	Receita Prevista	Despesa Fixada	Divergência
Balanço Orçamentário	41.241.273, 00	48.875.085,20	7.633.812,20

Assim, faz-se necessário as justificativas das divergências apontadas.

Da justificativa:

Esclarecemos que no Anexo XII – Balanço Orçamentário foi feita a demonstração conforme Lei nº 4.320/64, onde consta em um mesmo grupo na coluna “fixação” Créditos Orçamentários e Suplementares, no valor total de R\$ 48.875.085,20, estando neste valor incluídas as suplementações feitas por excesso de arrecadação. Como pode ser observado na receita, a previsão foi de R\$ 41.241.273,00 e a execução de R\$ 52.226.817,80, tendo um excesso de arrecadação de R\$ 10.985.544,80. Parte deste excesso de arrecadação (R\$ 7.633.812,20) foi utilizado nos créditos suplementares. Segue Anexo XII - Balanço Orçamentário (Anexo I)

Da análise:

A situação de fixação da despesa maior do que a previsão da receita, apesar de não ser comum, demonstra que foram utilizados créditos suplementares provenientes de

superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial, conforme justificativa apresentada pelo gestor.

Conforme análise realizada no RTC (fls. 295), foi apurado superávit financeiro de **R\$ 13.360.844,48**, suficiente para realizar créditos suplementares no valor de **R\$ 7.633.812,20**, conforme segue:

RESULTADO FINANCEIRO	
Ativo Financeiro	R\$ 16.151.481,63
(-) Passivo Financeiro	R\$ 2.790.637,15
(=) Superávit Financeiro	R\$ 13.360.844,48

Diante do exposto, considera-se atendido este item da Citação.

2.2. Ausência de comprovação da contabilização das obrigações patronais

Base Legal: Lei Federal 8.212/91, artigo 30, inciso I, alíneas "a" e "b" e artigo 37 da Constituição da República.

Do fato:

Devido à inconformidade apontada no **item 2.2.1 deste RTC**, não foi possível verificar se as obrigações patronais foram empenhadas e liquidadas no balancete da despesa orçamentária, pois não consta o relatório por elemento de despesa.

No entanto, analisando o Anexo 17, constatou-se que há indícios de repasses às autarquias municipal e federal das contribuições previdenciárias retidas de servidores.

Em relação ao PASEP, não foi possível averiguar a contabilização no balancete orçamentário da despesa, devido à impropriedade constatada no **item 2.2.1 deste RTC**. No entanto, verificou-se os lançamentos a débito e a crédito no balancete de verificação acumulado no valor de R\$ 310.097,38.

Da justificativa:

Esclarecemos que embora não tenha sido encaminhado na PCA/2012, Demonstrativo exclusivo por elemento de despesa, foi encaminhado Balancete Analítico da Despesa onde estavam demonstradas as despesas por Unidade Orçamentária, Função, Subfunção e Elemento de Despesa, possibilitando, a nosso ver, a referida análise. Solicitamos à atual administração o Relatório Balancete da Despesa Orçamentária por Elemento de Despesa, a fim de possibilitar a análise pela equipe técnica desse Tribunal de Contas. (Anexo II)

Da análise:

Com envio da documentação referente a execução orçamentária da despesa (item 1.1 desta ICC), verificou-se que foi empenhado e liquidado em obrigações patronais o valor de R\$ 1.667.867,74, tendo sido pago o valor de R\$ 1.556.149,64, ficando em restos a pagar R\$ 111.718,10, não havendo, portanto, indício de falta de pagamento de obrigações previdenciárias patronais.

Da análise do Anexo 17, constata-se que não há indício de falta de pagamento à autarquia federal das contribuições previdenciárias retidas de servidores.

Diante do exposto, considera-se atendido este item da Citação.

2.3. Obrigação de despesa contraída no fim do mandato

Base Legal: art. 42 da Lei Complementar 101/2000 e art. 101 da Res. TCEES 182/2002.

Do fato:

Quanto às despesas inscritas em Restos a Pagar no final de mandato, foi apurado **R\$ 810.735,69** de insuficiência financeira para a cobertura de restos a pagar não vinculado, **R\$ 326.704,54** de insuficiência financeira para a cobertura de restos a pagar vinculados à saúde e **R\$ 240.715,50** de insuficiência financeira para a cobertura de restos a pagar vinculados à educação, totalizando **R\$ 1.378.155,73 de insuficiência financeira total**. Desta forma, conclui-se que **não foram cumpridos** os limites legal estabelecidos na Lei 101/00, conforme a seguir:

Disponibilidade financeira após inscrição em restos a pagar não processados:

	ATÉ 30/04/2012	DE 01/05 A 31/12/12
5.1.1 Não vinculadas	(810.735,69)	(810.735,69)
5.1.2 Vinculadas saúde recursos próprios	(326.704,54)	(326.704,54)
5.1.3 Vinculadas saúde - recursos do SUS	181.627,29	181.627,29
5.1.4 Vinculadas saúde - outros recursos	214.191,30	214.191,30
5.1.5 Vinculadas educação - recursos próprios	(203.939,91)	(207.085,41)
5.1.6 Vinculadas educação - recursos federais	(1.461,10)	(27.011,10)
5.1.7 Vinculadas educação - outros recursos	(6.618,99)	(6.618,99)
5.1.8 Vinculadas recursos do RPPS	10.762.103,43	
5.1.9 Demais despesas vinculadas	4.358.656,66	4.342.428,06

Compensação de insuficiência financeira de recursos vinculados com recursos não vinculados:

	ATÉ 30/04/2012	DE 01/05 A 31/12/12
6.1 Suficiência financeira de recursos não vinculados		
6.2 Insuficiência finan de recursos não vinculados	(810.735,69)	(810.735,69)
6.2 Insuficiência financeira de recursos vinculados		
6.2.1 Saúde recursos próprios	(326.704,54)	(326.704,54)
6.2.2 Saúde - recursos do SUS		
6.2.3 Saúde - outros recursos		
6.2.4 Educação - recursos próprios	(203.939,91)	(207.085,41)
6.2.5 Educação - recursos federais	(1.461,10)	(27.011,10)
6.2.6 Educação - outros recursos	(6.618,99)	(6.618,99)
6.2.7 Demais despesas vinculadas		
6.3 Necessidade de aporte financeiro	(538.724,54)	(567.420,04)

SUPERAVIT FINANCEIRO EM 30/04/2012 E 31/12/2012, APÓS A COMPENSAÇÃO COM RECURSOS NÃO VINCULADOS

(1.349.460,23)

(1.378.155,73)

DÉFICIT FINANCEIRO APÓS RESERVA DE RECURSOS PARA PAGAMENTO DO PASSIVO FINANCEIRO EM 31/12/2012

(1.378.155,73)

Da justificativa:

Consultando o Setor de Contabilidade da Prefeitura Municipal de Vargem Alta sobre a documentação encaminhada ao Tribunal de Contas do Espírito Santo, quando do envio da PCA/2012 bem como informações adicionais solicitadas por esse Tribunal de Contas, fomos informados que houve uma solicitação, via e-mail, quando o Setor de Contabilidade respondeu, também via e-mail, encaminhando documentação equivocada referente ao exercício de 2013 e não do exercício de 2012, conforme deveria ser informado. Desta forma estamos anexando documentação com as informações solicitadas, referente ao exercício de 2012, para nova análise da equipe técnica desse Tribunal de Contas, sendo que somente após a referida análise poderemos apresentar, se for o caso, nossas justificativas. (Anexo III)

Da análise:

O gestor encaminhou nova documentação alegando que a documentação anteriormente encaminhada pela Prefeitura, para verificação de atendimento ao art. 42 da LRF, era de 2013. Entretanto, após comparação da documentação anterior e da atual, verificou-se que apenas uma das listagens de empenho era do exercício de 2013 (fls. 430).

Sendo assim, com a revisão dos cálculos, verifica-se que não foi respeitada a vedação estabelecida no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme demonstrado a seguir:

6. COMPENSAÇÃO DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DE RECURSOS VINCULADOS COM RECURSOS NÃO VINCULADOS

	ATÉ 30/04/2012	DE 01/05 A 31/12/12
6.1 Suficiência financeira de recursos não vinculados	-	-
6.2 Insuficiência financeira de recursos não vinculados	(791.432,84)	(791.432,84)
6.2 Insuficiência financeira de recursos vinculados		
6.2.1 Saúde recursos próprios	(326.704,54)	(326.704,54)
6.2.2 Saúde - recursos do SUS	-	-
6.2.3 Saúde - outros recursos	-	-
6.2.4 Educação - recursos próprios	(203.939,91)	(207.085,41)
6.2.5 Educação - recursos federais	(1.461,10)	(27.011,10)
6.2.6 Educação - outros recursos	(6.618,99)	(6.618,99)
6.2.7 Demais despesas vinculadas	-	-
6.3 Necessidade de aporte financeiro	(538.724,54)	(567.420,04)
Superavit financeiro em 30/04/2012 e 31/12/2012, após a compensação com recursos não vinculados	(1.330.157,38)	(1.358.852,88)

DÉFICIT FINANCEIRO APÓS RESERVA DE RECURSOS PARA PAGAMENTO DO PASSIVO FINANCEIRO EM 31/12/2012

(1.358.852,88)

Diante do exposto, permanece a inconformidade apontada em análise.

3. CONCLUSÃO

Examinada a Prestação de Contas, constante do presente processo, referente ao exercício de 2012, formalizada conforme disposições do art. 127 e incisos da Resolução TC nº 182/02 desta Corte de Contas e considerando o que preceitua a legislação pertinente sob o aspecto técnico-contábil, verifica-se que as demonstrações contábeis não representam adequadamente, em seus aspectos relevantes, a posição orçamentária, financeira e patrimonial da Entidade, conforme **item 2.3 desta ICC.**

Desta forma, sugere-se a emissão de parecer prévio pela **REJEIÇÃO** da Prestação de Contas da **Prefeitura Municipal de Vargem Alta**, relativa ao **exercício de 2012**, sob a responsabilidade do **SR. JOÃO BOSCO DIAS.**

Vitória-ES, 02 de fevereiro de 2015.

Fausto de Freitas Corradi
Auditor de Controle Externo
Mat.: 202629

6ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

RELATÓRIO TÉCNICO CONTÁBIL RTC 315/2014

PROCESSO: 3376/2013
ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE VARGEM ALTA
EXERCÍCIO: 2012
AGENTE RESPONSÁVEL: ELIESER RABELLO
RESPONSÁVEL PELO ENVIO: JOÃO BOSCO DIAS
CONSELHEIRO RELATOR: RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual (PCA) da Prefeitura Municipal de Vargem Alta, exercício de 2012, formalizada em atenção ao art. 127 da Res. TCEES 182/02, vigente à época.

A análise da PCA limita-se ao conjunto de informações orçamentárias, financeiras e patrimoniais encaminhados a esta Corte de Contas nos termos do art. 127 da Resolução TCEES nº. 182/2002 e os procedimentos aplicados baseiam-se nos descritos na Nota Técnica SGCE 001/2013.

2 FORMALIZAÇÃO

2.1 Cumprimento de prazo

A Prestação de Contas foi encaminhada a este Tribunal, através do Ofício Nº 239/13-GP de 8/4/2013 e autuada em 12/4/2013, estando, portanto, no prazo legal, consoante art. 18, inc. XII, da Lei Orgânica do Município de Vargem Alta, que definiu o prazo até 15 de abril de 2011.

2.2 Conferência documental

Quanto à formalização documental, a Prestação de Contas Anual está composta pelas Demonstrações Contábeis e demais documentos exigidos pelo Regimento Interno deste TCEES e nos termos da Lei Federal nº 4.320/1964. Entretanto, alguns documentos estão incompletos ou não foram encaminhados, conforme os itens a seguir:

2.2.1 Balancete de execução orçamentária da despesa

Base legal: artigo 127, inciso VII da Resolução TCEES 182/02.

O balancete de execução orçamentária da receita e da despesa que foi encaminhado não está de acordo com o que determina o art. 127, inciso VII da Resolução TCEES 182/02 pois não constam os seguintes relatórios:

- relatório detalhado por função de despesa;
- relatório detalhado por função/subfunção de despesa;
- relatório detalhado por elemento de despesa.

Assim, faz-se necessário o encaminhamento do referido documento, na forma estabelecida pela Resolução TCEES 182/02.

2.3 Assinatura da prestação de contas anual

Averiguando a documentação apresentada constata-se que a mesma está devidamente assinada pelo gestor do exercício de 2012, o Sr. Elieser Rabello e pelo contador responsável, o Sr. Antônio Quirino Belém Rabelo, CRC-ES 012178-O.

3 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FISCAL

3.1 Resultado Orçamentário

Base Legal: Art. 165, § 8º da Constituição Federal; Art. 38 da Lei Complementar 101/2000; Art. 7º, inciso II da Lei Federal nº 4.320/64; Lei Municipal nº 951/2011 – LOA 2012.

A Lei Municipal 2.604/2011 – Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2012 (Processo TC 2140/2012) estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 41.241.273, 00. Consta em seu art. 4º, I, autorização para realizar abertura de créditos suplementares no exercício financeiro de 2012 de até 50%.

Demonstração do Orçamento

Créditos Orçamentários e Suplementares	R\$ 48.875.085,00
(+) Créditos Especiais e Extraordinários	R\$ 0,00
(=) Despesa Fixada	R\$ 48.875.085,00

Demonstração da Receita

Constata-se que houve um Superávit de Arrecadação, em relação à previsão, conforme demonstrado abaixo:

Receita Prevista	R\$ 41.241.273,00
(-) Receita Arrecadada	R\$ 52.226.817,80
(=) Superávit de Arrecadação	R\$ 10.985.544,80

Demonstração da Despesa

Confrontando-se a Despesa Fixada com a Executada constata-se que houve Economia Orçamentária no exercício, conforme demonstrado abaixo:

Despesa Fixada	R\$ 48.875.085,20
(-) Despesa Executada	R\$ 46.553.772,60
(=) Economia Orçamentária	R\$ 2.321.312,60

Resultado Orçamentário

No confronto entre a Receita Orçamentária Arrecadada e a Despesa Orçamentária Executada, apurou-se Superávit Orçamentário, conforme demonstrado a seguir:

Receita Arrecadada	R\$ 52.226.817,80
(-)Despesa Orçamentária Executada	R\$ 46.553.772,60
(=) Superávit Orçamentário	R\$ 5.673.045,20

3.1.1 Fixação da despesa superior à previsão da receita

Base Legal: arts. 90, 91, 101 e 102 da Lei 4.320/64 e art. 101 da Res. TCEES 182/2002.

Consta no Balanço Orçamentário (fls.159) a fixação da despesa maior que a previsão da receita, conforme demonstrado a seguir:

	Receita Prevista	Despesa Fixada	Divergência
Balanço Orçamentário	41.241.273, 00	48.875.085,20	7.633.812,20

Assim, faz-se necessário as justificativas das divergências apontadas.

3.2. Resultado Financeiro

Base Legal: artigo 1º, §§ 1º e 4º da Lei Complementar 101/2000 e artigo 48, alínea "b" da Lei Federal 4.320/64.

A disposição do Balanço Financeiro está em acordo com o que preceitua o Anexo 13 da Lei 4.320/64, e demonstra que há saldo financeiro a ser transferido para o exercício seguinte.

No confronto entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, apurou-se **superávit financeiro**, conforme demonstrado a seguir:

RESULTADO FINANCEIRO	
Ativo Financeiro	R\$ 16.151.481,63
(-) Passivo Financeiro	R\$ 2.790.637,15
(=) Superávit Financeiro	R\$ 13.360.844,48

3.3. Resultado Patrimonial

Base Legal: artigos 100, 104 e 105 da Lei Federal 4.320/64.

O Balanço Patrimonial é integrado pelos Resultados do Balanço Financeiro, Demonstração das Variações Patrimoniais, Dívida Fundada e Dívida Flutuante, conforme demonstrado a seguir:

Ativo Financeiro	R\$	16.151.481,63
Disponível	R\$	16.045.680,63

ATIVO PERMANENTE		
Bens Móveis		
Saldo Exercício Anterior	R\$	13.393.922,00
(+) Aquisições no Exercício	R\$	963.217,95
(-) Baixas	R\$	29.510,45
(=) Saldo para o Exercício Seguinte	R\$	14.327.629,50

Bens Imóveis		
Saldo Exercício Anterior	R\$	18.314.270,93
(+) Aquisições no Exercício	R\$	3.189.155,14
(-) Baixas no Exercício	R\$	167.541,18
(=) Saldo para o Exercício Seguinte	R\$	21.335.884,89

Bens de Natureza Industrial		
Saldo Exercício Anterior	R\$	726.370,70
(+) Aquisições no Exercício	R\$	0,00
(-) Baixas no Exercício	R\$	0,00
(=) Saldo para o Exercício Seguinte	R\$	726.370,70

Estoque		
Saldo Exercício Anterior	R\$	24.842,81
(+) Aquisições no Exercício	R\$	5.882.600,78
(-) Baixas no Exercício	R\$	5.866.057,20
(=) Saldo para o Exercício Seguinte	R\$	41.386,39

PASSIVO FINANCEIRO		
Restos a Pagar		
Saldo Exercício Anterior	R\$	3.355.669,46
(+) Inscrições no Exercício	R\$	1.512.617,93
(-) Pagamentos no Exercício	R\$	2.971.861,39
(=) Saldo para o Exercício Seguinte	R\$	1.896.426,00

Depósitos		
Saldo Exercício Anterior	R\$	546.924,17
(+) Inscrições no Exercício	R\$	4.148.295,24
(-) Baixas no Exercício	R\$	3.834.387,10
(=) Saldo para o Exercício Seguinte	R\$	860.832,31

PASSIVO PERMANENTE		
Dívida Fundada		
Saldo Exercício Anterior	R\$	2.496.408,13
(+) Inscrições	R\$	5.812,23
(-) Baixas	R\$	601.936,75
(=) Saldo para o Exercício Seguinte	R\$	1.900.283,61

SALDO PATRIMONIAL:		
(+) Ativo Real Líquido ANTERIOR	R\$	38.550.340,82
(-) Déficit Patrimonial/ATUAL	R\$	10.320.196,37
(=) Passivo Real Descoberto	R\$	48.870.537,19

3.4 Previdência

3.4.1 Ausência de comprovação da contabilização das obrigações patronais

Base Legal: Lei Federal 8.212/91, artigo 30, inciso I, alíneas "a" e "b" e artigo 37 da Constituição da República.

Devido à inconformidade apontada no **item 2.2.1 deste RTC**, não foi possível verificar se as obrigações patronais foram empenhadas e liquidadas no balancete da despesa orçamentária, pois não consta o relatório por elemento de despesa.

No entanto, analisando o Anexo 17, constatou-se que há indícios de repasses às autarquias municipal e federal das contribuições previdenciárias retidas de servidores.

Em relação ao PASEP, não foi possível averiguar a contabilização no balancete orçamentário da despesa, devido à impropriedade constatada no **item 2.2.1 deste RTC**. No entanto, verificou-se os lançamentos a débito e a crédito no balancete de verificação acumulado no valor de R\$ 310.097,38.

4 LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

4.1 Despesa com Pessoal

4.1.1 Poder Executivo

Base Legal: Artigos 20 e 22 da Lei Complementar 101/2000.

Constatou-se, a partir dos dados encaminhados nesta Prestação de Contas Anual, que a despesa com pessoal do Poder Executivo foi de **47,43%** da Receita Corrente

Líquida, **manteve-se abaixo** dos limites máximo e prudencial estabelecidos nos artigos 20, inciso III, alínea “b” e 22, parágrafo único da Lei Complementar 101/2000.

4.1.2 Poderes Executivo e Legislativo [Consolidado]

Base Legal: Artigos 19 e 22 da Lei Complementar 101/2000.

Quanto à despesa consolidada com pessoal, a despesa com pessoal foi de **49,11%** da Receita Corrente Líquida, constatou-se que o jurisdicionado **não excedeu** os limites máximo e prudencial estabelecidos pelos artigos 19, inciso III e 22, parágrafo único, da legislação citada.

4.2 Aplicação em educação

4.2.1 Remuneração dos profissionais do magistério

Base Legal: Art. 60, inc. XII do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República de 1988 (alterado pela Emenda Constitucional 53/2006).

Conforme análise das informações evidenciadas nos demonstrativos contábeis, foi apurada uma aplicação de **65,59%** da cota-parte recebida do FUNDEB, na remuneração do magistério da educação básica, estando, portanto, **de acordo** com o estipulado na Constituição da República.

4.2.2 Aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino

Base Legal: Art. 212 da Constituição da República de 1988.

Foi constatado, a partir da análise dos dados encaminhados, que a Administração Municipal aplicou **26,57%** das receitas de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino, **cumprindo** o preceito constitucional.

4.3 Aplicação em ações e serviços públicos de saúde

Base Legal: Artigo 77, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República de 1988 (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29/2000).

Conforme análise das informações evidenciadas nos demonstrativos contábeis, foi apurada uma despesa própria em saúde equivalente a **34,60%** da receita de impostos e transferências legais e constitucionais, estando, portanto, **em acordo** com o estipulado na Constituição da República.

4.4 Dívida Pública – Endividamento

Base Legal: Lei Complementar Federal 101/2000, artigo 29, e Resolução 40/2001, do Senado Federal, artigo 3º, inciso II.

O jurisdicionado, por meio do sistema LRFWEB, **não informou** no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (3º quadrimestre/2012) os valores pertinentes ao Endividamento. Diante disso, a análise foi baseada no Anexo 16 – Demonstrativo da Dívida Fundada, no qual observou-se que a dívida consolidada líquida esteve em conformidade com o limite estabelecido de 120% da Receita Corrente Líquida.

4.5 Contratação de operação de créditos

Base Legal: artigo 35 da Lei Complementar 101/2000, Lei Federal 4.595/64, artigo 6º, inciso I da Res. do Senado Federal 43/01 e artigo 167, III da Constituição da República.

O jurisdicionado, por meio do sistema LRFWEB, **não informou** no Demonstrativo das Operações de Crédito (3º quadrimestre/2012) os valores referentes às Operações de Créditos. Diante disso, a análise foi baseada no Anexo 1 – Demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, no qual verificou-se que foram observados os limites para contratação de operações de crédito, conforme previsto na Resolução do Senado Federal e no art. 167 da Constituição da República.

4.6 Garantia de valores

Base Legal: art. 55, inciso I, alínea "c" e art. 40, §1º da Lei Complementar 101/2000.

O jurisdicionado, por meio do sistema LRFWEB, **não informou** no Demonstrativo das Garantias de Valores (3º quadrimestre/2012) os valores alusivos às Garantias e Contragarantias. Diante disso, a análise foi baseada nos Anexos e Demonstrativos encaminhados pelo gestor.

De acordo com as informações encaminhadas pelo município referente ao exercício de 2012, constata-se que não houve concessão de garantias ou recebimento de contragarantias.

4.7 Obrigação de despesa contraída no fim do mandato

Base Legal: art. 42 da Lei Complementar 101/2000 e art. 101 da Res. TCEES 182/2002.

Quanto às despesas inscritas em Restos a Pagar no final de mandato, foi apurado **R\$ 810.735,69** de insuficiência financeira para a cobertura de restos a pagar não vinculado, **R\$ 326.704,54** de insuficiência financeira para a cobertura de restos a pagar vinculados à saúde e **R\$ 240.715,50** de insuficiência financeira para a cobertura de restos a pagar vinculados à educação, totalizando **R\$ 1.378.155,73 de insuficiência financeira total**. Desta forma, conclui-se que **não foram cumpridos** os limites legal estabelecidos na Lei 101/00, conforme a seguir:

Disponibilidade financeira após inscrição em restos a pagar não processados:

	ATÉ 30/04/2012	DE 01/05 A 31/12/12
5.1.1 Não vinculadas	(810.735,69)	(810.735,69)
5.1.2 Vinculadas saúde recursos próprios	(326.704,54)	(326.704,54)
5.1.3 Vinculadas saúde - recursos do SUS	181.627,29	181.627,29
5.1.4 Vinculadas saúde - outros recursos	214.191,30	214.191,30
5.1.5 Vinculadas educação - recursos próprios	(203.939,91)	(207.085,41)
5.1.6 Vinculadas educação - recursos federais	(1.461,10)	(27.011,10)
5.1.7 Vinculadas educação - outros recursos	(6.618,99)	(6.618,99)
5.1.8 Vinculadas recursos do RPPS	10.762.103,43	
5.1.9 Demais despesas vinculadas	4.358.656,66	4.342.428,06

Compensação de insuficiência financeira de recursos vinculados com recursos não vinculados:

	ATÉ 30/04/2012	DE 01/05 A 31/12/12
6.1 Suficiência financeira de recursos não vinculados		
6.2 Insuficiência finan de recursos não vinculados	(810.735,69)	(810.735,69)
6.2 Insuficiência financeira de recursos vinculados		
6.2.1 Saúde recursos próprios	(326.704,54)	(326.704,54)
6.2.2 Saúde - recursos do SUS		
6.2.3 Saúde - outros recursos		
6.2.4 Educação - recursos próprios	(203.939,91)	(207.085,41)
6.2.5 Educação - recursos federais	(1.461,10)	(27.011,10)
6.2.6 Educação - outros recursos	(6.618,99)	(6.618,99)
6.2.7 Demais despesas vinculadas		
6.3 Necessidade de aporte financeiro	(538.724,54)	(567.420,04)
SUPERAVIT FINANCEIRO EM 30/04/2012 E 31/12/2012, APÓS A COMPENSAÇÃO COM RECURSOS NÃO VINCULADOS	(1.349.460,23)	(1.378.155,73)
DÉFICIT FINANCEIRO APÓS RESERVA DE RECURSOS PARA PAGAMENTO DO PASSIVO FINANCEIRO EM 31/12/2012		(1.378.155,73)

4.8 Repasses de duodécimos

Base Legal: art. 29 – A, inc. I, da CRF/88.

No que se refere aos valores transferidos à Câmara Municipal, segundo os dados apontados na PCA, a Prefeitura Municipal repassou o montante de **R\$ 1.706.342,72**, no exercício de 2012, **abaixo do limite máximo de R\$ 1.720.173,52**, estabelecido pela Constituição Federal.

5. AGENTES POLÍTICOS

5.1 Pagamentos dos subsídios

Base Legal: Artigo 29, inciso V, da CRF/88.

Na análise da Lei de Fixação de Subsídios constatam-se as seguintes informações:

Amparo Legal: Lei 715 de 18 de março de 2008 que fixa o subsídio do Prefeito e Vice-Prefeito do Município de Vargem alta a partir de 01/01/2009:

subsídio mensal do Prefeito Municipal R\$ 9.734,00;
subsídio mensal do Vice-Prefeito R\$ 5.800,00.

De acordo com as informações encaminhadas pelo município referente ao exercício de 2012, constata-se que os pagamentos dos subsídios dos Agentes Políticos estão de acordo com o mandamento legal.

6. ANEXOS

- 1 – Matriz Receita
- 2 – RCL
- 3 – Gastos com Pessoal
- 4 – Educação
- 5 – Saúde
- 6 – Final de Mandato

7. CONCLUSÃO

Examinada a Prestação de Contas, constante do presente processo, referente ao exercício de 2012, formalizada conforme disposições da Resolução TC nº 182/02 desta Corte de Contas.

Quanto ao fato da ausência dos demonstrativos e peças contábeis, sugere-se que o gestor, **Sr. João Bosco Dias**, Prefeito do Município de Vargem alta, no **exercício de 2013**, seja:

NOTIFICADO para apresentar documentos/justificativas quantos aos seguintes itens deste RTC:

2.2.1 Balancete de execução orçamentária da despesa

Base legal: artigo 127, inciso VII da Resolução TCEES 182/02.

Devido ao fato de haver constatação de algumas impropriedades e divergências na análise dos demonstrativos e peças contábeis, sugere-se que o gestor, Sr. **Elieser Rabello**, Prefeito do Município de Vargem alta, no **exercício de 2012**, seja:

CITADO para apresentar documentos/justificativas quantos ao seguinte item deste RTC:

3.1.1 Fixação da despesa superior à previsão da receita

Base Legal: arts. 90, 91, 101 e 102 da Lei 4.320/64 e art. 101 da Res. TCEES 182/2002.

3.4.1 Ausência de comprovação da contabilização das obrigações patronais

Base Legal: Lei Federal 8.212/91, artigo 30, inciso I, alíneas “a” e “b” e artigo 37 da Constituição da República.

4.7 Obrigação de despesa contraída no fim do mandato

Base Legal: art. 42 da Lei Complementar 101/2000 e art. 101 da Res. TCEES 182/2002.

Vitória-ES, 21 de agosto de 2014.

Alysson Mussolini Rocha de Oliveira
Auditor de Controle Externo
Mat.: 203.178