TCEES TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PARECER PRÉVIO TC-112/2017 - PLENÁRIO

Processo:	TC-9770/2016 (Apensos: TC-372/2013 e TC-3339/2013)
Classificação:	Recurso de Reconsideração
Exercício:	2012
Jurisdicionado:	Município de Jaguaré
Recorrente:	Ministério Público de Contas
Interessado:	Domingos Sávio Pinto Martins
Advogados:	Adilson José Cruzeiro (OAB/ES nº 12.149) e Edmar Lorencini dos Anjos (OAB/ES nº 12.122)

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2012 – RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – CONHECER – NÃO DAR PROVIMENTO – MANTER O PARECER PRÉVIO TC 17/2016 – APROVAÇÃO DAS CONTAS - RECOMENDAR

O EXMO.SR.CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

1 RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso de Reconsideração interposto pelo membro do Ministério Público de Contas, Excelentíssimo Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, em face do **Parecer Prévio TC 017/2016**, constante do processo TC 3339/2013 (fls. 828-889), que recomendou a aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Jaguaré, de responsabilidade do senhor Domingos Sávio Pinto Martins.

O Ministério Público pugna pela reforma do Parecer Prévio TC 017/2016, com a finalidade de emissão de novo parecer pela Rejeição das Contas.

Assinado digitalmente LUCIANO VIEIRA 30/11/2017 15:11
Assinado digitalmente DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER 30/11/2017 15:16
Assinado digitalmente SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO 30/11/2017 15:39
Assinado digitalmente RODRIGO FLAVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN 30/11/2017 15:48
Assinado digitalmente JOAO LUIZ COTTA LOVATTI 30/11/2017 16:18
Assinado digitalmente MARCIA JACCOUD FREITAS 30/11/2017 16:39
Assinado digitalmente SEBASTIAO CARLOS RANNA DE MACEDO 01/12/2017 13:19
Assinado digitalmente EDUARDO GIVAGO CCELHO MACHADO 01/12/2017 17:30

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

Recebi e conheci do presente recurso e decidi por notificar o senhor **Domingos Sávio Pinto Martins** para apresentação de contrarrazões recursais (**DECM 25/2017**). Em 12/05/2017 foi juntada ao processo documentação encaminhada pelo notificado (Petição Intercorrente 00044/2017-9).

O processado foi conduzido à SecexRecursos que encaminhou os autos para análise contábil no setor competente, haja vista a especialidade da matéria. A SecexContas emitiu a **Manifestação Técnica 883/2017** (fls. 67-85) onde conclui, quanto ao mérito, pelo provimento do recurso apresentado.

Por sua vez a SecexRecursos emite a **Instrução Técnica de Recursos 118/2017** (fls. 87-89) onde propõe pelo conhecimento do recurso e pelo provimento total, nos termos da Manifestação Técnica 883/2017 exarada pela Secretaria de Controle Externo de Contas.

O Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a Instrução Técnica de Recursos 118/2017, por meio do **Parecer 3442/2017** de fls. 93, da lavra do Procurador de Contas Heron Carlos Gomes de Oliveira.

Feita sustentação oral pelo Dr. Edmar dos Anjos, representando o senhor Domingos Sávio Pinto Martins, na sessão plenária do dia 05 de setembro de 2017. Entretanto, não foram apresentados novos argumentos, limitando-se a abordar as questões já apresentados na defesa escrita, razão pela qual, mantendo *in totum* a fundamentação constante deste voto.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente a **Instrução Técnica de Recurso 92/2016** analisa a admissibilidade recursal e encaminha os autos para análise contábil:

"[...]

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

DOS PRESSUPOSTOS RECURSAIS

Analisando os requisitos de admissibilidade do Recurso de Reconsideração, observa-se que aparte possui interesse e legitimidade processual. Quanto à tempestividade, verifica-se, de acordo com Despacho 49205/2016-6, da SGS, de fls.26, que a entrega dos autos com vista pessoal ao Ministério Público Especial de Contas junto ao Tribunal, conforme dispõe o artigo 66, inciso V, da LC nº 621/2012, para ciência do Acórdão TC– 258/2016, ocorreu no dia 29/08/2016.

Considerando que, nos termos do art. 157 c/c o art. 166, § 3º e o art. 164, caput da Lei Complementar nº 621/2012, o Ministério Público de Contas possui prazo em dobro para interposição do Pedido de Reexame, o encerramento do prazo ocorreu em 31/10/2016. Sendo o presente recurso protocolizado em 21/10/2016, tem-se este como TEMPESTIVO. No entanto, observa-se que o Recorrido não foi notificado para apresentar suas contrarrazões. Como a ausência de comunicação ao Recorrido pode obstar-lhe o exercício da ampla defesa e do contraditório, sugerimos ao Exmo. Conselheiro Relator que determine a notificação do Senhor Domingos Sávio Pinto Martins para apresentar suas contrarrazões ao presente recurso, nos termos dos artigos 156 da Lei Complementar nº 621/2012, observado o prazo prescrito no artigo402 do Regimento Interno.

CONCLUSÃO

Ante as razões expostas, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade, sugere-se o CONHECIMENTO do Recurso de Reconsideração, interposto pelo Ministério Público Especial de Contas. No entanto, em respeito aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, sugere-se a notificação do Recorrido, o Senhor Domingos Sávio Pinto Martins, para apresentar suas contrarrazões ao presente recurso. Após, solicita-se o retorno dos autos a esta Secretaria para emissão de instrução técnica.

Vitória, 19 de dezembro de 2016.

[...]"

A **Instrução Técnica de Recursos 118/2017** acolheu os argumentos da análise contábil na **Manifestação Técnica 883/2017** e concluiu pelo seu provimento total.

A análise constante da **Manifestação Técnica 883/2017** contém os fundamentos da decisão que foi incorporada pela SecexRecursos que aqui se transcreve:

[...]"

I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata o Parecer Prévio - 1ª Câmara 00017/2016-3 (proc. apenso TC 3339/2013) de deliberação a 1ª Câmara do TCEES recomendando a **aprovação** das contas do Sr. Domingos Sávio Pinto Martins, Prefeito Municipal de Jaguaré, exercício de 2012. Referido Parecer não acompanhou a opinião da área técnica, exarada na Instrução Técnica Conclusiva 01790/2015-9, que recomendou a rejeição da prestação de contas de 2012 em função dos seguintes apontamentos não regulares:

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

3.2.1 **Ocorrência de déficit de execução orçamentária sem cobertura financeira (item 3.1.1 do RTC 245/2014 e Item 3.1 da ICC 27/2015)**

Base Legal: artigo 167, inciso II, da Constituição Federal atual c/c artigo 48, alínea "b" da Lei Federal 4.320/64.

3.2.2 **Obrigação de despesas contraída em final de mandato sem disponibilidade de caixa (item 3.7 do RTC 245/2014 e Item 3.4 da ICC 27/2015)**

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

Irresignado com esta decisão, o Ministério Público Especial de Contas, por meio do Sr. HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA, interpôs Recurso de Reconsideração, trazendo aos autos exposição das razões fáticas e jurídicas que no seu entendimento consubstanciam a emissão de parecer prévio contrário às contas do Executivo Municipal.

Diante da interposição deste recurso, por meio da Decisão Monocrática 00025/2017-6 decidiu-se por notificar o senhor Domingos Sávio Pinto Martins, para que no prazo de 30 (trinta) dias improrrogáveis, apresentasse suas contrarrazões recursais. Em 12/05/2017 foi juntada ao processo documentação encaminhada pelo notificado (Petição Intercorrente 00044/2017-9).

Os autos foram encaminhados à SecexRecursos, unidade técnica regimentalmente responsável pela análise de recursos. Entretanto, a pedido da SecexRecursos, vieram os autos a esta unidade técnica para análise.

II – Ocorrência de déficit de execução orçamentária sem cobertura financeira (item 3.1.1 do RTC 245/2014) e Obrigação de despesas contraída em final de mandato sem disponibilidade de caixa (item 3.7 do RTC 245/2014)

Base legal: artigo 167, inciso II, da Constituição Federal atual c/c artigo 48, alínea "b" da Lei Federal 4.320/64; artigo 42 da Lei Complementar 101/2000.

Regularmente instruído, a análise do processo de prestação de contas anual do prefeito de Jaguaré, exercício de 2012, pela área técnica do TCEES, resultou na opinião pela emissão de Parecer Prévio recomendando ao Legislativo local a rejeição das contas, conforme se depreende da Instrução Técnica Conclusiva 01790/2015-9:

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

3 CONCLUSÃO / PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

3.1 Registra-se, em conformidade com a análise contábil empreendida na ICC 32/2015 que foram observados e cumpridos os limites constitucionais mínimos de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, de remuneração do magistério e ações e serviços públicos de saúde e que foi observado o limite máximo de despesas com pessoal e repasse de duodécimo ao legislativo bem como os limites de endividamento.

3.2 Na forma da análise exposta, não foram apresentadas as justificativas e documentos suficientes para elidirem as seguintes irregularidades apontadas no RTC 42/2014 e cujas analises estão relatadas nas nas Instruções Contábil Conclusivas ICC 32/2015:

3.2.1 **Ocorrência de déficit de execução orçamentária sem cobertura financeira (item 3.1.1 do RTC 245/2014 e item 3.1 da ICC 27/2015)**

Base Legal: artigo 167, inciso II, da Constituição Federal atual c/c artigo 48, alínea "b" da Lei Federal 4.320/64.

3.2.2 **Obrigação de despesas contraída em final de mandato sem disponibilidade de caixa (item 3.7 do RTC 245/2014 e item 3.4 da ICC 27/2015)**

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

3.3 Face o exposto, opina-se, diante do preceituado no Art. 319, §1º, inciso IV da Resolução TC 261/2013, no sentido de que:

3.3.1 seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando a **REJEIÇÃO** das contas do senhor **DOMINGOS SAVIO PINTO MARTINS**, Prefeito Municipal frente à **Prefeitura Municipal de Jaguaré** no exercício de **2012,** na forma prevista no artigo 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012;

3.3.2 em razão da infração ao art. 42 da Lei Complementar 101/2012, nos termos do art. 136 da Lei Complementar 621/2012, sugere-se a aplicação da multa da prevista no art. 5º, §§ 1º e 2º da Lei 10.028/2000.

3.3.3 Com fulcro no art. 330, incisos III e IV do regimento Interno desta C. de Contas, seja **ARQUIVADO** o processo em relação ao **Sr. Rogerio Feitani** .

Vitória, 17 de Março de 2015.

Entretanto, em sentido contrário, a apreciação da prestação de contas pela 1ª Câmara do TCEES resultou, nos termos do voto do relator Rodrigo Flavio Freire Farias Chamoun, na recomendação ao Poder Legislativo de Jaguaré pela **aprovação** das contas.

Consta dos fundamentos do voto do relator a análise em conjunto das duas irregularidades apontadas na peça conclusiva da área técnica, déficit de execução orçamentária e despesas contraídas em final de mandato sem disponibilidade de caixa,

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

por convergirem sobre a mesma matéria, qual seja, insuficiência financeira ao final do exercício.

Foi verificado pelo relator que o cerne das irregularidades apontadas relaciona-se ao não recebimento de receitas referentes aos Convênios firmados com a União e o Estado em 2012, sendo que as despesas correlatas não tiveram execução implementada no mesmo exercício.

O meio de comprovação utilizado pelo relator, após descumprimento da comunicação de diligência pelo prefeito em exercício de Jaguaré, foi o diligenciamento de informações junto ao Governo do Estado e à União, conforme excerto: "*reportei-me ao Portal da Transparência da União e do Estado, para apuração dos Convênios firmados e respectivas receitas aferidas nesse período, bem como aos Relatórios de Prestação de Contas Mensal e Empenhos por Classificação de Licitação, extraídos do SISAUD, para verificação dos empenhos realizados em despesas relativas a obras e serviços de engenharia e qual a fonte de recursos que neles constava*".

Assim, no caso concreto, diante dos recursos de convênios não recebidos de R$ 5.104.437,30, considerou o relator restar devidamente motivada a insuficiência de caixa no montante de R$ 2.407.979,83, razão pela qual, foi afastada a infringência ao art. 42 da LRF.

Em relação ao déficit orçamentário indicado de R$ 5.233.843,64, ponderou o relator que o valor de R$ 5.104.437,30, correspondente a um percentual de 97,58%, seria em decorrência da ausência de remessa de recursos oriundos dos Convênios firmados com a União e o Estado.

Em mesmo sentido e por derradeiro, foi considerado que a prefeitura tinha lastro financeiro para suportar o déficit orçamentário apurado de R$ 129.406,34, porque deixou no exercício anterior um superávit financeiro de R$4.224.510,45, razão pela qual foi afastada a irregularidade pelo relator.

RAZÕES APRESENTADAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO (OUTRO 14439/2016-9):

Tendo em vista que o relator fez a análise conjunta das duas irregularidades suscitada na Instrução Técnica Conclusiva 01790/2015-9, o Ministério Público Especial de Contas também apresentou suas razões recursais unidas em um único tópico, a seguir transcritas:

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

Em que pese o respeitável entendimento exarado pela 1ª Câmara, ressalta-se, primeiramente, que a referida cognição vai de encontro à Lei 4.320/1964, especialmente seu artigo 35, que prevê expressamente que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas, o que, em outras palavras, consubstancia-se na instituição do regime contábil de caixa para as receitas e de competência para as despesas, *verbis*:

> Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:
>
> I - **as receitas nêle arrecadadas**;
>
> II - as despesas nêle legalmente empenhadas.

A compreensão acerca da diferença entre os referidos regimes é de extrema importância para o entendimento do caso em tela, os quais, pelos ensinamentos de Harrison Leite, podem ser descritos assim:

> **Pelo regime de caixa, consideram-se como receitas do exercício as efetivamente recebidas, independentemente do seu fator gerador ou de quando o seu ingresso estava previsto a ocorrer**. Assim, uma receita, embora prevista para o mês de janeiro, caso tenha ingressado nos cofres públicos no mês de março, será considerada como receita do mês de março.
>
> O regime de competência, como visto, considera o exercício em que a despesa foi empenhada e não que foi efetivamente paga. **Assim, se a despesa foi empenhada em um ano e paga no ano seguinte, será contabilizada como despesa do ano em que foi empenhada**. Dessa forma não se onera o novo exercício financeiro com despesas de exercícios anteriores.[21] (grifo nosso)

Pela cognição da normativa acima citada e com o amparo doutrinário, claramente pode se entender que a receita (como a advinda de Convênios no caso em tela) está atrelada ao regime de caixa e, portanto, ao **efetivo** recebimento, não comportando interpretação extensiva que abarque "***previsão*** *de recebimento de recursos*".

Nessa senda, infere-se, desde logo, que considerar recursos futuros e incertos - de Convênios, por exemplo -, para afastar a irregularidade de ocorrência de *déficit* orçamentário em exercícios anteriores, de *per si*, fere o princípio da legalidade, pois não há normativa legal que permita tal inteligência.

Vale ressaltar que os desdobramentos dos fatos analisados – no que concerne aos empenhos feitos pelo Responsável em valores que não tinham lastro disponível no caixa da Prefeitura no exercício 2012 – representaram, também, infração ao artigo 167, inciso II, da Constituição Federal c/c artigo 48, alínea "b" da Lei Federal 4.320/64, e à Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial ao artigo 42:

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

> **Art. 167**. São vedados:
> [...]
> II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
> ***
> **Art. 48** A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:
> [...]
> b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.
> ***
> **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.

Vê-se, pois, que as normas supracitadas buscam, em suas imposições específicas, garantir a segurança jurídica por meio de um equilíbrio orçamentário, tratado pela doutrina como questão principiológica. A respeito, confira as palavras de Ricardo Lobo Torres:

> O **equilíbrio orçamentário** é princípio constitucional de legitimação porque penetra em todos os princípios específicos, do lado da receita e da despesa, quer se vinculem à justiça, quer derivem da segurança jurídica. Equilíbrio orçamentário é a equalização de receitas e de gastos, harmonia entre capacidade contributiva e legalidade entre redistribuição de rendas e desenvolvimento econômico.[22] (grifo nosso)

Assim sendo, a premissa adotada pela 1ª Câmara para mitigar as irregularidades observadas - ao afirmar que o "***cerne das irregularidades ora apontadas repousam na impropriedade de não remessa*** *das receitas referentes aos Convênios firmados com a União e o Estado em 2012, cujas despesas não tiveram execução implementada no mesmo exercício*" (fl. 857) -, configura-se, *concessa venia*, um grande equívoco, uma vez que o alcance do equilíbrio orçamentário, nos limites do mesmo exercício financeiro, não é protegido pela legislação simplesmente por mera formalidade ou protocolo, mas pelo alcance de valores e princípios jurídicos que visem à blindagem das contas públicas contra incertezas futuras, por exemplo, no distrato de Convênios firmados.

Dada a elevada importância do tema, no introito da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar 101/2000), a doutrina de Juliana Silva[23] reconhece uma verdadeira baliza protetiva no princípio do equilíbrio das contas públicas, preceituado no § 1º do artigo 1º:

> Art. 1o Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
> § 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

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

> de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (grifo nosso)

Como cediço, além das inúmeras determinações normativas, tanto a doutrina quanto os próprios Tribunais de Contas, com cada vez maior rigidez, exigem o cumprimento de limites de gastos, pois as ocorrências de déficits orçamentários podem representar a perda da saúde financeira do ente, gerando sequelas nas gestões de administrações subsequentes.

Nesse diapasão, pela mesma teleologia das normativas que visam assegurar a equilíbrio orçamentário, não se pode entender justificável a prática de empenho lastreado em **previsão de repasse** de valores da União e do Estado por meio de Convênios, pois não se trata de garantia de **efetivo repasse**.

No intuito de demonstrar a evidente falta de segurança jurídica ao permitir que o gestor empenhe valores lastreados somente em **previsão** de recebimento, chama-se atenção à própria afirmação do gestor de que os repasses ocorrem sob condições futuras, ou seja, o repasse é incerto, *verbis*: *"[...] ingresso estimado de recursos federais na ordem de R$ 6.000,000,00 (seis milhões de Reais) repassados* ***à medida que metas e objetivos do Programa sejam executados****, medidos e pagos pela Caixa Econômica Federal após auditoria daquelas Autarquia*" (fl. 464).

Assim, mitigar a irregularidade de ocorrência de *déficit* orçamentário amparada em prognóstico de que haverá recebimentos futuros de verbas, por exemplo de Convênios, vai de encontro aos princípios da Administração Pública, especialmente com os valores norteadores da Lei de Responsabilidade fiscal, pois, como esclarecem Deusvaldo Carvalho e Marcio Ceccato, a restrição normativa quanto à constituição de dívidas sem lastro financeiro em caixa visa garantir segurança financeira aos mandatos futuros:

> **Importante recordar ainda a restrição imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF aos titulares de Poder ou órgão no final de mandato, relativamente à constituição de dívidas sem suficiente disponibilidade financeira para quitá-las**.
>
> [...]

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

> O art. 42 da LRF, acima transcrito, foi apenas mais explícito em relação à vedação de inscrever em restos a pagar empenhos sem lastro financeiro para saná-los, nas transições de titular de Poder ou Órgão, **pois era prática comum no passado, principalmente dos chefes do Executivo (prefeitos, governadores e Presidente), transferir o mandato deixando muitas dívidas**.[24] (grifo nosso)

Em complemento, os doutrinadores são firmes ao asseverar que os empenhos realizados que não tiverem lastro, até o fim do exercício fiscal, **devem** ser cancelados e não inscritos em restos a pagar, pois não se admite a reserva de recurso que, de fato, inexistem. Confira:

> [...] infere-se que, caso não haja disponibilidade suficiente de recursos financeiros, os empenhos emitidos e não pagos até 31 de dezembro NÃO poderão ser inscritos em restos a pagar, ou seja, deverão ser cancelados;
>
> No final do exercício financeiro, com a inscrição do empenho em restos a pagar, o recurso é 'reservado' para que se possa pagar a despesa no próximo ano.
>
> **Como receita orçamentária que amparava o empenho não foi efetivamente arrecadada não há como 'reservar' o recurso mediante a inscrição em restos a pagar, pois tal recurso não existe**[25].(grifo nosso)

A ratificar o acima expendido, é de todo oportuno delinear jurisprudência do egrégio Tribunal Superior Eleitoral que trata de assunto análogo, ao **considerar a abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis em caixa uma irregularidade insanável**, *ipsis litteris*:

> Inelegibilidade. Rejeição de contas. Irregularidades insanáveis. Aplicam-se às eleições de 2010 as inelegibilidades introduzidas pela Lei da formalização Complementar nº 135/2010, porque não alteram o processo eleitoral, de acordo com o entendimento deste Tribunal na Consulta nº 1120-26. 2010.6.00.0000 (rel. Min. Hamilton Carvalhido). As inelegibilidades da Lei Complementar nº 135/2010 incidem de imediato sobre todas as hipóteses nela contempladas, ainda que os respectivos fatos ou condenações sejam anteriores à sua entrada em vigor, pois as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento do pedido de registro da candidatura, não havendo, portanto, que se falar em retroatividade da lei. **Constituem irregularidades insanáveis, que configuram ato doloso de improbidade administrativa, o descumprimento de limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal e a abertura de crédito sem recursos disponíveis.** (grifou-se) Recurso ordinário provido (TSE, RO 399166, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Dj 16/11/2010).[26] (grifo nosso)

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

Os destaques acerca da importância da gestão equilibrada do dinheiro público, a título de curiosidade, têm registros desde os idos do século XIX, como reverberou Rui Barbosa, por conta do início da República: "*O lema do novo regime, deve ser, pois, fugir dos empréstimos e organizar a amortização, não contrair novas dívidas e reservar, ainda que com sacrifício nos seus orçamentos, quinhão sério ao resgate (...), **o desequilíbrio entre a receita e a despesa é a enfermidade crônica da nossa existência nacional***[27]".

Enfim, pela inobservância aos ditames básicos para se alcançar o equilíbrio nas contas públicas pelo governo do senhor **Domingos Sávio Pinto Martins**, o *Parquet* pugna pela emissão de Parecer Prévio no sentido da **REJEIÇÃO** das contas da Prefeitura de Jaguaré no exercício 2012.

4 DOS PEDIDOS

Ante os fatos e fundamentos colacionados, o **Ministério Público de Contas** requer:

4.1 seja **CONHECIDO** o presente Recurso de Reconsideração, na forma do art. 152, I[28] da Lei Complementar nº. 621/2012;

4.2 seja **PROVIDO** o presente Recurso de Reconsideração no sentido de **REFORMAR** o **PARECER PRÉVIO TC 017/2016** (fl. 828/889), emitindo-se, assim, novo parecer, recomendando ao legislativo municipal, a **REJEIÇÃO DAS CONTAS** do senhor **Domingos Sávio Pinto Martins**, gestor à frente da Prefeitura Municipal de Jaguaré, no exercício 2012, nos termos do artigo 80, III, da Lei Complementar 621/2013[29] (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo), considerando a manutenção das seguintes irregularidades:

- Ocorrência de déficit de execução orçamentária sem cobertura financeira;
- Obrigação de despesas contraída em final de mandato sem disponibilidade de caixa.

4.3 Por derradeiro, com fulcro no inc. III[30] do art. 41 da Lei 8.625/93, bem como no parágrafo único[31] do art. 53 da Lei Complementar nº 621/12, reserva-se o direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento, em defesa da ordem jurídica.

Vitória, 21 de outubro de 2016.

Procurador Especial de Contas

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

CONTRARRAZÕES APRESENTADAS PELO EXECUTIVO MUNICIPAL (PETIÇÃO INTERCORRENTE 00044/2017-9):

O responsável pelas contas apresentou a seguinte argumentação:

> Não merece prosperar a tese recursal.
>
> Conforme muito bem lançado nos autos originários, o alegado déficit teria ocorrido por força de repasses de convênios devidamente firmados com o Ministério das Cidades (Programa 0576 – Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Urbanos) e Órgãos da Administração Estadual, principalmente no Setor da Agricultura Familiar. Não obstante, em que pese a clarividência prevista em instrumento quanto ao cronograma financeiro dos convênios, a realidade prática no país é diversa: os repasses de recursos são sistematicamente atrasados, obrigando aos entes municipais, em especial, a executarem verdadeiros malabarismos orçamentários.

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

Em concreto, tantos nos casos abordados pela defesa nos autos originários, como em tantos outros espalhados pelo Brasil, sistematicamente os repasses de recursos ajustados são feitos com grandes atrasos a prejudicar a população, os executores de obras contratadas e a administrações locais. Em outras palavras, os órgãos concedentes, na maioria das vezes, não obedecem aos cronogramas financeiros, independentemente dos estágios da execução física dos objetos pactuados. Por exemplo, existem obras que não podem parar, por que paradas sofrem deterioração comprometendo a execução e os recursos financeiros programados.

Esta situação fica clara e evidente com as notícias em nível nacional com relação ao desequilíbrio fiscal dos governos federal e estadual.

De mais a mais, o Poder concedente nunca justifica os atrasos relativamente aos cronogramas financeiros. Prova disto está no percentual de obras vinculadas ao PAC em atraso espalhadas no país.

Em suma, esse crítico cenário foi exaustivamente demonstrado nos autos originários, não havendo espaço para outro entendimento do Plenário desta Corte de Contas, senão a manutenção da decisão recorrida pela manutenção da recomendação de aprovação das contas.

Quadra destacar, de todo modo, que ao contrário do que sustentado no presente recurso, não há que se falar que a receita derivada de convênios são "recursos futuros e incertos", como aduzido pelo órgão ministerial. O descalabro orçamentário financeiro país deriva dessa visão deturpada, entre outros motivos. Com efeito, o convênio é um compromisso assumido por um ente da Federação em benefício direto de outro. E é assim que deve ser visto. Não é uma promessa vazia e estéril. Produz, portanto, uma série de efeitos, em especial para o ente recebedor dos recursos, que deve obrigatoriamente consignar a previsão de receitas em seu orçamento anual. Vale dizer, portanto, que a receita derivada de convênios deveria ser certa! Na prática, contudo, não é, de modo que a ausência de repasses devidamente pactuados entre os entes onera sobremaneira os pequenos municípios do Brasil, exatamente como no caso em questão.

Logo, foi a não remessa dos recursos que ocasionaram a situação então apontada pelo corpo técnico deste Sodalício, razão pela qual, com esse fundamento, a 1ª Câmara afastou as irregularidades e proferiu parecer prévio pela aprovação das contas do responsável, de forma acertadíssima e digna de registro.

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

De outra banda, igualmente não houve obrigação de despesa contraída em final de mandato sem disponibilidade de caixa. Conforme exaustivamente demonstrado nos autos originários, a disponibilidade de caixa era superior ao passivo do município, razão pela qual não houve a alegada irregularidade de afronta ao art. 42 da LRF.

Diante do exposto, requer-se o improvimento do presente Recurso de Reconsideração, com a manutenção integral do Parecer Prévio TC nº 17/2016.

ANÁLISE TÉCNICA:

De início cabe ressaltar que o ônus da prova em processos de prestação de contas recai sobre o prestador e que a atribuição do TCEES é enviar ao Poder Legislativo parecer técnico acerca das contas do Chefe do Poder Executivo municipal (art. 71, I da Constituição da República).

A presente prestação de contas anual (PCA) trata do último ano de mandato do Sr. Domingos Sávio Pinto Martins, eleito para exercer a função de prefeito do município de Jaguaré no período compreendido entre 2009 a 2012.

As PCA de 2009 e de 2010 (TC 3.120/2010 e TC 2.077/2011) receberam pareceres da área técnica e do Plenário pela Aprovação (Parecer Prévio 00028/2011-6 e Parecer Prévio 00022/2012-7, respectivamente).

A PCA do exercício de 2011 (TC 2447/2012) recebeu proposta da área técnica pela rejeição, conforme Instrução Contábil Conclusiva 00040/2013-3 e Instrução Técnica Conclusiva 04448/2013-8, datada de 20/08/2013. Entretanto, o Plenário ainda não apreciou o feito, constando o processo, nesta data, listado na 20ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara - 21/06/2017.

Naqueles autos, TC 2447/2012, um dos itens atacado e mantido como irregular pela área técnica foi o não recolhimento das obrigações patronais ao INSS. Foi identificado um valor de R$ 5.244.888,66 de despesa empenhada e liquidada, porém com saldo de R$ 1.908.150,55 pendente de quitação junto ao Órgão Federal.

Regularmente citado no proc. TC 2447/2012, o prefeito alegou que o passivo com o INSS era objeto de Recurso Administrativo impetrado em 18/07/2012 na Delegacia da Receita Federal do Brasil em Vitória (Protocolo 07.00-15705) - Processo nº 10783721525/2012-18 — pelo Chefe do Poder Executivo Municipal. Por oportuno, diante das alegações, reprisamos os termos adotados pela área técnica na Instrução Contábil Conclusiva 00040/2013-3, datada de 24/04/2013:

> *Observa-se que o saldo desta conta, foi questionado na Prestação de Contas Anual do Exercício 2010, Parecer Prévio PPREV – 22/2012 pela Aprovação sendo uma das recomendações, que a Prefeitura efetuasse a apuração e regularização do saldo da conta 212110200000 – INSS.* ***Base Normativa:*** *Lei nº 4.320/64, arts. 85, 87, 88, 93, 101, 103 a 105.*
>
> *Sobre o assunto, tramita neste Tribunal o processo TC nº 6019/2012 – Representação, formulada pelo Ministério Público Especial de Contas, convertida em Tomada de Contas através do Voto-283/2013 (fls. 574-579), visando apurar a possibilidade de ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios para contratação da empresa URBIS (Instituto de Gestão Pública) com objetivo de prestar serviços de levantamentos de créditos dos municípios junto à União com o PASEP e o INSS, bem como nas respectivas execuções contratuais.*
>
> *Daí que acreditando ter créditos junto ao INSS, o município deixou de recolher contribuições pertinentes ao exercício em análise.*
>
> *Ocorre que consta a fls. 522-523 do mencionado processo TC 6019/2012 a informação de que o relatório fiscal do processo nº 10783.721525/2012-18 da Secretaria da Receita Federal* ***não autorizou*** *a compensação do INSS intentada*

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

pelo Município em que constou quadro de controle de crédito de verbas indenizatórias, 1/3 de férias e juros num valor total de R$ 1.867.357,91 ***por não ser reconhecido o direito ao indébito, inclusive com demonstrações de que teriam sido utilizadas informações inverídicas nas Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e informações à Previdência Social****. Assim o Município protocolizou junto à SRF, impugnação ao auto de infração oriundo do procedimento fiscalizatório acima mencionado.*

Observa-se que o município deixou de realizar o recolhimento das contribuições devidas antes da homologação de seu pedido pela Receita Federal. Consta também do Relatório Fiscal emitido pelo Ministério da Fazenda (anexado) que não foi respeitado o art. 170-A do Código Tributário Nacional, vez que a compensação só pode ser iniciada após decisão definitiva transitada em julgado e, entretanto, o município o fez de jul/11 até mar/12 antes mesmo de qualquer manifestação da justiça. Ou seja, a administração pública municipal não tinha motivação suficiente para deixar de recolher seus débitos legalmente previstos em legislação previdenciária, afastando-se, desta forma, do atendimento ao Princípio Constitucional da legalidade (art. 37 da Constituição da República).

Adicionalmente, convém anotar que o pagamento em atraso das contribuições devidas sujeita o município ao pagamento de juros e multas, onerando a despesa.

Desta forma, somos pela ***irregularidade do item****.*

Registre-se que esta irregularidade é grave uma vez que atenta contra matéria de ordem constitucional e infraconstitucional. A título de parâmetro acrescentamos que mesma caracterização (irregularidade grave) é dada por outras Cortes de Contas como o Tribunal de Contas de Mato Grosso (Anexo da Res. Normativa TCEMT 17/2010) e Santa Catarina (Decisão Normativa TCESC 6/2008).

Convém esclarecer que todas essas considerações estão sendo feitas porque o passivo ora atacado (inscrito em 2011) impacta na apuração do art. 42, bem como na situação financeira do município em 2012, objeto de análise neste recurso.

Especificamente quanto ao processo pertinente ao exercício de 2012, apenso e objeto deste recurso, identificou-se o cancelamento de restos a pagar de R$ 3.247.796,58 (anexo 17), sendo que o montante de R$ 1.806.734,05 pertinente ao INSS e é **processado**, conforme se observou da relação de cancelamento de restos a pagar. Ou seja, em 2012 foram cancelados restos a pagar **processados** inscritos em 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARE
CONSOLIDADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARÉ
ESPIRITO SANTO
27.744.184/0001-50
ANEXO XVII
BALANÇO - EXERCÍCIO DE 2012

Código	Descrição	Saldo Anterior	Movimentação				Saldo Atual
			Encampação	Cancelamento	Inscrição	Baixa	
DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FLUTUANTE							
	RESTOS A PAGAR						
211110101000.0	RESTOS A PAGAR PROCESSADOS - DIVERSOS	1.922.691,43		674.985,97	1.459.328,27	1.134.671,97	1.572.361,76
211110101000.1	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE JAGUARE	261.836,94		22.086,53	148.562,95	239.338,81	146.542,95
211110101000.11	FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE JAGUARE	268.633,27		27.617,62	147.301,79	251.015,63	137.301,79
211110101000.12	PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARE	995.155,95		574.784,91	1.053.176,67	558.240,60	916.260,21
211110101000.13	SAAE - SERVIÇO AUTÔNOMO DE AGUA E ESGOTO	67.809,73		1.096,94	89.217,28	61.713,84	89.217,23
211110101000.14	CÂMARA MUNICIPAL DE JAGUARE	3.268,42			2.956,06	4.268,42	2.956,06
211110101000.15		1.908.150,55		1.792.620,99	403.021,44	115.529,56	403.021,44
211110102000.0	RESTOS A PAGAR PROCESSADOS - PESSOAL	494.367,96		436.127,73	74.930,24	28.238,68	74.930,33
211110102000.1	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE JAGUARE	144.974,42		115.115,90	29.709,60	8.758,52	29.709,60
211110102000.11	FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE JAGUARE	1.282.545,06		1.221.153,37	359.921,51	72.387,69	359.921,51
211110102000.12	PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARE	6.363,67			42.982,26	6.363,67	42.982,26
211110102000.13	SAAE - SERVIÇO AUTÔNOMO DE AGUA E ESGOTO				25.477,63		25.477,63
211110102000.14	CÂMARA MUNICIPAL DE JAGUARE						
211110103000.0	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS - DIVERSOS	1.739.386,40		830.189,62	9.762.833,63	1.669.940,95	9.971.663,76
211110103000.1	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE JAGUARE	197.882,04		143.440,65	141.665,19	46.632,49	141.665,19
211110103000.11	FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE JAGUARE	968.184,08		38.445,21	32.170,86	968.347,23	32.007,78
211110103000.12	PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARE	2.238.109,48		645.283,94	9.586.925,84	1.388.060,73	9.793.690,65
211110103000.13	SAAE - SERVIÇO AUTÔNOMO DE AGUA E ESGOTO	110,80		110,80			
211110103000.14	CÂMARA MUNICIPAL DE JAGUARE	980,00		980,00	1.862,14		1.862,14
211110103000.15		89.769,02			201,49		89.970,51
211110104000.0	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS - PESSOAL	39.769,02					89.769,02
211110104000.12	PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARE				201,49		201,49
211110104000.14	CÂMARA MUNICIPAL DE JAGUARÉ						
TOTAL - RESTOS A PAGAR:		6.389.997,40		3.247.796,58	11.604.871,03	2.950.691,83	11.796.980,02

Importante notar que se observou que não há inscrição na dívida flutuante, resultado de um possível parcelamento com a autarquia federal.

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARE
CONSOLIDADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARÉ
ESPIRITO SANTO
27.744.184/0001-50
ANEXO XVI - DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FUNDADA
BALANÇO - EXERCÍCIO DE 2012

Código	Descrição	Saldo Anterior	Movimentação		Saldo Atual
			Inscrição	Baixa	
223110100000.0	PARCELAMENTO DE INSS	39.030,07		21.591,31	17.438,76
223110100000-13	SAAG - SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO	39.030,07		21.591,31	17.438,76
223290100001.0	PARCELAMENTO DO PASEP		300.000,00	23.483,36	276.516,64
223290100001-12	PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARE		300.000,00	23.483,36	276.516,64
	Total Geral :	39.030,07	300.000,00	45.074,67	293.955,40

ADRIANO FABIO ALTOÉ
CONTADOR
CRC ES 011000/O-8

PORFIRIO FEITANI
PREFEITO MUNICIPAL

Em consulta ao sítio eletrônico da Receita Federal do Brasil verificou-se que o processo nº 10783.721525/2012-18, na data de hoje, não possui posicionamento e está em andamento:

Ministério da Fazenda
Comprot - Comunicação e Protocolo

Consulta de Processo

Dados Básicos **Movimentos** **Posicionamentos**

Este documento não indica a existência de qualquer direito creditório.

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

Ministério da Fazenda
Comprot - Comunicação e Protocolo

Consulta de Processo

Dados Básicos | Movimentos | Posicionamentos

Dados do Processo

Número: 10783.721525/2012-18
Data de Protocolo: 13/06/2012
Documento de Origem: MPF201101869
Procedência: PROCESSO DIITAL
Assunto: AUTO DE INFRACAO - ASSUNTOS PREVIDENCIARIOS
Nome do Interessado: JAGUARE PREFEITURA
CNPJ: 27.744.184/0001-50
Tipo: Digital
Sistemas: Profisc: Não e-Processo: Sim SIEF: Protocolizado e Cadastrado pelo SIEF

Localização Atual

Órgão de Origem: SERV CONTROLE ACOMP TRIBUTARIO-DRFVIT-ES
Órgão: SERVICO DE FISCALIZACAO-DRF-VITORIA-ES
Movimentado em: 20/03/2017
Sequência: 0020
RM: 11044
Situação: EM ANDAMENTO
UF: ES

Este documento não indica a existência de qualquer direito creditório.

Ou seja, contrariando as normas contábeis vigentes à época (Princípio da Prudência), o município efetuou o cancelamento de restos a pagar **processados**, sem que houvesse qualquer inscrição em dívida fundada ou decisão da Secretaria da Receita Federal favorável, ocultando assim seu passivo e prejudicando a apuração da disponibilidade de caixa pelo TCES, bem como a caracterização da boa-fé. Frise-se: a área técnica não considerou em seus cálculos tal passivo.

Ressalte-se que os restos a pagar processados representam obrigação líquida e certa do município para com seus credores, podendo ser baixados pelo pagamento ou pela decorrência do prazo de cinco anos após a respectiva inscrição (Art. 70 do Decreto nº 93.872/86).

Prosseguindo a análise, nota-se que as inscrições de restos a pagar mais impactantes, relacionadas aos convênios, objeto de atenção do Relator, deu-se na forma de **não processados**, no montante de R$ 1.054.127,78 para a fonte de recursos 2610 (convênio Estado) e R$ 4.106.614,16 na fonte 2620 (Convênio União):

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARE
CONSOLIDADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARÉ
ESPÍRITO SANTO
27.744.184/0001-50
Relação de Resto a Pagar
EXERCÍCIO DE 2012

Emissão: 20/05/2014

Empenho	Tipo	Processo	Data	Ficha	Credor	Fonte	Valor
RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO DE 2012							
TOTAL DA FUNÇÃO:							2.235.470,22
FUNÇÃO: 15 - Urbanismo							
SUBFUNÇÃO: 451 - Infra_estrutura Urbana							
0002118	O	0102188/2012	25/06/2013	295	VIDE CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA EPP	2616 - CONVÊNIOS DOS ESTADOS	329.627,16
0002228	O	0112366/2012	09/07/2013	295	BARRA NOVA COMERCIO E SERVICOS LTDA - ME	2616 - CONVÊNIOS DOS ESTADOS	233.500,62
TOTAL DA SUBFUNÇÃO:							1.054.127,78
SUBFUNÇÃO: 452 - Serviços Urbanos							
0002259	O	0103312/2011	28/09/2013	312	AMBITEC LTDA	1101 - RECURSOS DO TESOURO	332.000,00
TOTAL DA SUBFUNÇÃO:							332.000,00
TOTAL DA FUNÇÃO:							1.386.127,78
FUNÇÃO: 16 - Habitação							
SUBFUNÇÃO: 482 - Habitação Urbana							
0000788	O	0109601/2011	16/03/2012	340	F&S SOLUCOES EM TELECOMUNICACAO E ELETRICA LTDA ME	1101 - RECURSOS DO TESOURO	3.021,33
0000789	O	0109598/2011	16/03/2012	339	CONSTRUTORA FELIPPE LTDA-EPP	2620 - CONVÊNIOS DA UNIÃO	1.549.434,18
0000793	O	0109601/2011	16/03/2012	340	F&S SOLUCOES EM TELECOMUNICACAO E ELETRICA LTDA ME	2620 - CONVÊNIOS DA UNIÃO	591.075,00
0002221	O	0109602/2011	04/07/2012	339	CONSTRUTORA FELIPPE LTDA-EPP	2620 - CONVÊNIOS DA UNIÃO	1.631,70
TOTAL DA SUBFUNÇÃO:							2.145.960,21
TOTAL DA FUNÇÃO:							2.145.960,21
FUNÇÃO: 17 - Saneamento							
SUBFUNÇÃO: 512 - Saneamento Básico Urbano							
0001365	O	0109600/2013	23/04/2012	353	ESTRUTURAL CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA	2620 - CONVÊNIOS DA UNIÃO	1.953.177,76
0002161	E	0113349/2012	27/06/2012	353	ESTRUTURAL CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA	1101 - RECURSOS DO TESOURO	44.065,88
0002162	O	0113349/2012	27/06/2012	353	ESTRUTURAL CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA	2999 - OUTROS RECURSOS DE APLICAÇÃO VINCULADA	1.399.676,34
0002163	O	0113354/2012	26/07/2012	347	GVS CONSTRUÇÕES E TERRAPLANAGEM E TRANSPORTE LTDA	1101 - RECURSOS DO TESOURO	371.448,40

Entretanto, a inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira também encontra vedação no art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não obstante aos fatos já delineados, merece destaque também que 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	Assinatura	Empenho	Data empenho	Valor	Contratada	Objeto
		2094/2012	25/06/2012	R$ 21.597,47	Libra Enga Ltda.	Serviços de portaria, limpeza e conservação
		2095/2012	25/06/2012	R$ 206.051,74	Libra Enga Ltda.	Serviços de portaria, limpeza e conservação
		2146/2012	27/06/2012	R$ 50.000,00	LIJAD Liga Jaguarense Desporto	1º Termo aditivo para transferência de recursos a liga
		2147/2012	27/06/2012	R$ 50.000,00	Sindicato Rural Jaguaré	Repasse de recursos
86/2012	03/05/2012	1472/2012	03/05/2012	R$ 232.000,00	Vida Boa shows e Eventos	Realização show artístico Vitor e Leo
	09/05/2012	1501/2012	09/05/2012	R$ 56.000,00	Ataíde e Alexandre Promoções	Realização show artístico
114/2012	25/05/2012	1762/2012	25/05/2012	R$ 27.000,00	LR Produções Artísticas	Realização show artístico
106/2012	16/05/2012	1536/2012	16/05/2012	R$ 17.000,00	MPA Maranatha	Realização show artístico
170/2012	27/08/2012	2855/2012	27/08/2012	R$ 55.706,54	Cosfi Multi Enga	Pintura faixas de transito
194/2012	20/12/2012	4162/2012	20/12/2012	R$ 271.864,50	GVS Constr. Urb.	Construção de rede e drenagem pluvial
103/2012	14/05/2012	1528/2012	14/05/2012	R$ 132.708,57	Urbservice Serviços	Instalação redutores de velocidade

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

Total				**R$ 1.119.928,82**

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, inclusive os previdenciários.

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.

Nos presentes autos alegou o Ministério Público Especial de Contas que o empenho de despesas sem lastro financeiro contrariou requisitos legais, estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei 4.320/64. Segundo o Órgão Ministerial, a assunção de despesas com lastro em receita futura incerta, submeteu as finanças do município ao risco do desequilíbrio.

Em sua defesa o ex-prefeito de Jaguaré alegou que é prática recorrente dos convenentes o repasse não tempestivo dos recursos pactuados, citando como exemplo, de modo genérico, os convênios pertinentes ao Programa de Aceleração do Crescimento. Nesse sentido, segundo alega, o município deveria ter recebido o recurso tempestivamente, o que não ocorreu.

A análise realizada nesta manifestação abordou a questão dos recursos conveniados, indicando a impossibilidade de se desrespeitar o art. 55 da LRF, e também esclareceu outras questões, como o cancelamento de restos a pagar processados em afronta às normas contábeis, bem como a aplicação de recursos públicos, no período vedativo, em despesas que não possuem características de essencialidade do serviço público.

Por todo o exposto, fica evidenciado que assiste razão ao Ministério Público Especial de Contas quando suscita a necessidade de cumprimento dos exatos termos da lei.

A Lei 4320/64, em seu art. 35, ao estabelecer que a receita orçamentária é a arrecadada, acaba, prudentemente, por proteger as finanças públicas, evitando assim que os gestores, no sistema orçamentário, contabilizem e empenhem despesas por conta da percepção futura incerta de recursos.

No mesmo sentido a Lei de Responsabilidade Fiscal, que já em seu art. 1º esclarece que a ação responsável é aquela que pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante a obediência de limites, dentre eles o da inscrição de restos a pagar.

Desta forma, opinamos pelo provimento do recurso.

III – CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

As razões e contrarrazões constantes no presente processo foram analisadas, resultando na opinião PELO PROVIMENTO do recurso apresentado pelo Ministério Público Especial de Contas.

Vitória-ES, 20 de junho de 2017.

[...]"

[...]"

A Instrução Técnica de Recursos 118/2017 da SecexRecursos, por sua vez, conclui nos seguintes termos:

"[...]

IV. CONCLUSÃO

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

Com base nos elementos aqui expostos, opina-se, quanto aos requisitos de admissibilidade, pelo **CONHECIMENTO** do presente recurso, nos termos da ITR n. 92/2016-1.

No que tange ao mérito, quanto aos aspectos técnico-contábeis, opina-se pelo **PROVIMENTO**, nos termos da Manifestação Técnica 883/2017-1, de fls. 67/85, exarada pela Secretaria de Controle Externo de Contas.

Em 07 de julho de 2017.

[...]"

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 Recursos 92/1016 e 118/2017** e o **Parecer 3442/2017** acima transcritos.

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, corroborando o entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, em manifestação da lavra do procurador de contas Heron Carlos Gomes de Oliveira, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de deliberação que submeto à sua consideração.

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:

1. conhecer do presente recurso;

2. Dar provimento integral, a fim de tornar **insubsistente o Parecer Prévio TC 17/2016** deste Tribunal de Contas e ser emitido novo Parecer Prévio, recomendando à Câmara Municipal de Jaguaré a **rejeição das contas** do Senhor **Domingos Sávio Pinto Martins**, **Prefeito Municipal de Jaguaré**, relativas ao exercício de 2012, nos termos do artigo 80, III da LC 621/2012, ante as seguintes irregularidades:

3. recomendar 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 LRF.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

VOTO-VISTA

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

I RELATÓRIO:

Tendo sido o feito incluído na pauta da 31ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara, tive a oportunidade de verificar previamente que se trata de recurso de reconsideração interposto pelo Órgão Ministerial face ao Parecer Prévio 17/2016, que opinou pela aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Jaguaré, exercício de 2012, sob a responsabilidade do senhor Domingos Sávio Pinto Martins.

II FUNDAMENTAÇÃO:

Trata de Recurso de Reconsideração em razão dos seguintes apontamentos considerados não regulares em fase da elaboração da peça conclusiva:

> **1 - Ocorrência de déficit de execução orçamentária sem cobertura financeira (item 3.1.1 do RTC 245/2014) e**
>
> **2 - Obrigação de despesas contraída em final de mandato sem disponibilidade de caixa (item 3.7 do RTC 245/2014)**
>
> Base legal: artigo 167, inciso II, da Constituição Federal atual c/c artigo 48, alínea "b" da Lei Federal 4.320/64; artigo 42 da Lei Complementar 101/2000.

Em sentido contrário, proferi voto na 1ª Câmara do TCEES, com opinamento perante o Legislativo local para aprovação das contas em comento, tendo em vista que as irregularidades teriam sido ocasionadas em razão do não recebimento de receitas de convênios firmados pelo Município com a União e Estado, gerando uma insuficiência financeira ao final do exercício e do mandato do gestor sob análise, bem como a não realização de despesas correlatas no mesmo exercício.

Como foi asseverado pelo Órgão Ministerial recorrente "*reportei-me ao Portal da Transparência da União e do Estado, para apuração dos Convênios firmados e respectivas receitas aferidas nesse período, bem como aos Relatórios de Prestação de Contas Mensal e Empenhos por Classificação de Licitação, extraídos do*

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

SISAUD, para verificação dos empenhos realizados em despesas relativas a obras e serviços de engenharia e qual a fonte de recursos que neles constava".

Deste modo, no caso concreto, diante dos recursos de convênios não recebidos de R$5.104.437,30, considerei como devidamente motivada à insuficiência de caixa no montante de R$2.407.979,83, razão pela qual, foi afastada a infringência ao art. 42 da LRF.

Em relação ao déficit orçamentário indicado de R$5.233.843,64, ponderei que o valor de R$5.104.437,30, correspondente a um percentual de 97,58%, seria também em decorrência da ausência de remessa de recursos oriundos dos Convênios firmados com a União e o Estado.

Em mesmo sentido e por derradeiro, considerei que a prefeitura tinha lastro financeiro para suportar o déficit orçamentário apurado de R$129.406,34, porque deixou no exercício anterior um superávit financeiro de R$4.224.510,45, razão pela qual entendi por afastar a irregularidade.

Pois bem.

Conforme consta da peça recursal, inexiste previsão legal para que o empenho de despesa seja baseado em previsão de receita, já que a regra para a realização de despesa é o regime de competência, no caso, quando se empenha, e a de receita, por regime de caixa, quando de fato há o ingresso dos recursos nos cofres do ente envolvido.

Preliminarmente, no que concerne à divergência entre o entendimento técnico e o voto deste Relator sobre a insuficiência financeira ao final do exercício e déficit orçamentário, destaco que opera nos julgamentos proferidos neste Tribunal a busca da verdade real, e nessa vertente, a apreciação dos feitos e respectiva responsabilização dos agentes públicos devem ser permeados não somente privilegiando a legalidade dos atos mas, sobretudo, levando em consideração as causas que justificam a não aplicação de sanção ou mesmo que venham a impedir a sua aplicação.

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

Assim, com a devida vênia, defendo que o entendimento técnico e ministerial não deve prevalecer, pois nas circunstâncias do caso concreto não haveria como o gestor agir de modo diverso, tendo em vista que os recursos envolvidos não são próprios do município, portanto, não possíveis de serem gerenciados pelo prefeito em questão.

Saliento que a União e o Estado se cercam, entre outras, da avaliação da capacidade financeira da entidade convenente para a realização do objeto conveniado, o que torna o prévio empenho das despesas decorrentes dos convênios firmados, requisito ou condição essencial para sua pactuação junto ao ente beneficiado, sobretudo, àqueles pactuados com a União.

Melhor explicando, na hipótese vertida nesses autos ao prefeito cabia à obrigação de incluir no orçamento municipal dotação para respaldar as despesas de convênio firmadas, ou seja, separando a dotação orçamentaria a ser empregada naquele dispêndio, sob pena de não ver o município que gerencia como beneficiado destes recursos.

Digo isso, pois entendo que a discussão travada pelo *Parquet* de Contas deve ser apreciada sob a ótica da realidade factível em nossos municípios e de outros Estados, e que vem a justificar o empenho de despesas eventualmente realizadas sem que a receita respectiva venha a ingressar nos cofres do município e, consequentemente, sem que a liquidação e pagamento desta despesa pudessem ocorrer antes do término do exercício.

Neste aspecto, há de se destacar que o Orçamento, inobstante ser um instrumento de planejamento, deve ser considerado como peça de previsão da receita e estimativa de despesas, que ao final devem se equilibrar, todavia, no caso em exame, por motivos alheios à conduta do gestor municipal este equilíbrio foi quebrantado, e nestas condições, a não liberação dos recursos por parte do órgão concedente foi o motivo principal e único a justificar tal desequilíbrio.

Deste modo, o argumento central invocado no Parecer Prévio ora recorrido se encontra alinhado aos preceitos principiológicos da razoabilidade e proporcionalidade, bem como a forma de alcançar uma apreciação justa deste feito, uma vez que o prefeito em questão não atuou de forma a contribuir para a falha

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

apontada e, consequentemente, pelo desequilíbrio do Orçamento, como equivocadamente a ele foi imputado, caracterizando uma excludente de culpabilidade a ser levada a termo por nós julgadores no caso sob exame.

Ademais, percebe-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal previu no seu art. 42, punição ao gestor que ao final de seu mandato deixa dívidas sem lastro financeiro para o seu sucessor suportar, como forma de evitar situações de inadimplência e de descontrole por parte das entidades estatais, entretanto, tal conduta não foi evidenciada no caso em tela, já que a dívida apresentada nestes autos se constitui apenas na realização de empenho de despesas, cuja liquidação e pagamento só será realizada quando houver a liberação dos recursos por parte da União e do Estado, não deixando de forma alguma o prefeito/sucessor em situação indesejável de vulnerabilidade perante os credores.

Neste contexto e também por razões apresentadas no voto que proferi anteriormente nestes autos, sugiro a manutenção dos termos do Parecer Prévio 17/2016, que opinou pela aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Jaguaré, exercício de 2012, sob a responsabilidade do senhor Domingos Sávio Pinto Martins.

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES), divergindo do entendimento da área técnica, do parecer ministerial e do Conselheiro Relator, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

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, em:

1. **Conhecer** e julgar **improcedente** o presente recurso de reconsideração, conforme fundamentação disposta no voto;

2. **Manter** os termos do Parecer Prévio 17/2016, na sua integralidade, recomendando ao Legislativo Municipal a **aprovação** das contas da Prefeitura

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

Municipal de Jaguaré, relativa ao exercício de 2012, sob a responsabilidade do Sr. Domingos Sávio Pinto Martins, nos termos do artigo 80, I, da LC 621/2012;

3. **Recomendar** 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 LRF.

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun
Conselheiro

1. PARECER PRÉVIO TC-112/2017 - PLENÁRIO

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

1.1. Conhecer e julgar **improcedente** o presente recurso de reconsideração, conforme fundamentação disposta no voto do conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun;

1.2. Manter os termos do Parecer Prévio 17/2016, na sua integralidade, recomendando ao Legislativo Municipal a **aprovação** das contas da Prefeitura Municipal de Jaguaré, relativa ao exercício de 2012, sob a responsabilidade do Sr. Domingos Sávio Pinto Martins, nos termos do artigo 80, I, da LC 621/2012;

1.3. Recomendar 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 LRF.

2. Por maioria. Nos termos do voto vencedor do conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun. Vencidos o relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

Macedo, e o conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti, que votaram pelo provimento ao recurso.

3. Data da Sessão: 10/10/2017 - 35ª Sessão do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros presentes: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Domingos Augusto Taufner e Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun.

4.2 Conselheiros substitutos presentes: Márcia Jaccoud Freitas e João Luiz Cotta Lovatti.

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Presidente

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Em substituição

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

CONSELHEIRO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

Em substituição

Fui presente:

LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas

Lido na sessão do dia: **28/11/2017**

EDUARDO GIVAGO COELHO MACHADO

Secretário-adjunto das sessões em substituição

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: E0542-DB7B4-E34E9

TCEES TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Recebido em 07.03.2018

Assinado digitalmente
APARECIDA BARCELLOS DE OLIVEIRA
27/02/2018 14:24

Ofício 00411/2018-3

Processos: 09770/2016-4, 00372/2013-1, 03339/2013-4
Classificação: Recurso de Reconsideração
Criação: 27/02/2018 12:10
Origem: SGS - Secretaria-Geral das Sessões

A Sua Excelência o Senhor
Rogério Feitani
Prefeito de Jaguaré - ES

Assunto: **Processo TC nº 9770/2016 – Parecer Prévio TC-112/2017 – Plenário**

Senhor Prefeito,

Em atendimento ao **Parecer Prévio TC-112/2017 – Plenário**, prolatado no Processo TC nº 9770/2016, que trata de Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público de Contas, fica a Prefeitura de Jaguaré **notificada** da Recomendação constante do **item 1.3** do mencionado Parecer Prévio, cuja cópia segue anexa.

Atenciosamente,

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR
Secretário Geral das Sessões
(Por delegação – Portaria N nº 021/2011)
Ofício REC. - VOR

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: 78E4B-DCFBA-B84BC

ROGÉRIO FEITANI
Prefeitura de Jaguaré
Avenida 09 de Agosto, 2326, Centro
Jaguaré – ES
Cep: 29.950-000
(27)3769-2900

Documento assinado digitalmente. Conferência em http://www.tce.es.gov.br/ Identificador: 78E4B-DCFBA-B84BC