

**PARECER PRÉVIO TC-08/2019 – PLENÁRIO**

**Processos:** 02758/2018-7, 03792/2016-1, 03798/2015-9, 03797/2015-4

**Classificação:** Recurso de Reconsideração

**UG:** PMMF - Prefeitura Municipal de Marechal Floriano

**Relator:** Marco Antônio da Silva

**Recorrente:** ANTONIO LIDINEY GOBBI

**Procuradores:** ALTAMIRO THADEU FRONTINO SOBREIRO (OAB: 15786-ES),  
GREGORIO RIBEIRO DA SILVA (OAB: 16046-ES)

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – MANTER O  
CONHECIMENTO – MANTER IRREGULARIDADES  
SEM O CONDÃO DE MACULAR – DAR  
PROVIMENTO – REFORMULAR TERMOS DO  
PARECER PRÉVIO TC 132/2017 – RECOMENDAR A  
APROVAÇÃO COM RESSALVA DAS CONTAS –  
DAR CIÊNCIA - ENCAMINHAR AO MPEC -  
ARQUIVAR.**

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

Cuidam os presentes autos de **Recurso de Reconsideração**, interposto pelo Sr. **Antônio Lidiney Gobbi**, Prefeito Municipal de Marechal Floriano, em face do **Parecer Prévio TC 132-2017 – Segunda Câmara**, prolatado nos autos do Processo TC 3792/2016, através do qual esta Corte de Contas recomendou à Câmara Municipal a **REJEIÇÃO** da Prestação de Contas Anual do Município, relativa ao exercício do exercício de 2015, de sua responsabilidade, em razão da manutenção das seguintes irregularidades:

- Inobservância dos requisitos da LRF e da LDO quanto à limitação de empenho;
- Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento.

A área técnica, através do Núcleo de Recursos e Consultas - NRC, após o conhecimento do recurso pelo Relator, emitiu a Instrução Técnica de Recursos – ITR 00209/2018-1, opinando pelo conhecimento e não provimento, no que foi acompanhada pelo *Parquet* de Contas, conforme o parecer ministerial, acostado à fl. 45 dos autos.

Levado o feito ao Plenário, na 31ª Seção Ordinária realizada no dia 11/9/2018, o recorrente exerceu o direito de sustentação oral, através do seu patrono, conforme Notas Taquigráficas 00161/2018-3, juntando documentação, conforme fls. 53-79.

Em nova manifestação, o NRC emitiu a Manifestação Técnica 01728/2018-9, opinando pelo **provimento parcial** do recurso, em razão da **manutença** do indicativo de irregularidade: **Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento**, e, conseqüentemente, pela rejeição das contas.

Sugeriu, ainda, a **manutença** do indicativo de irregularidade: **Inobservância dos requisitos da LRF e da LDO quanto à limitação de empenho**, porém, sem o condão de macular as contas.

O Ministério Público Especial de Contas, mediante o Parecer de fl. 102, de lavra do Procurador, Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, ratificou e reiterou os termos do parecer anterior em que acolheu as conclusões técnicas da Instrução Técnica de Recursos - ITR 00209/2018-1.

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

**É o sucinto relatório.**

## **V O T O**

Em se tratando de Recurso intentado em face do Parecer Prévio TC **132/2017 – Segunda Câmara**, necessário é a sua análise, em cotejo com os documentos e argumentos despendidos.

**1. DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS:**

Da análise dos autos, verifico que a área técnica, após o **CONHECIMENTO** do recurso pela Decisão Monocrática 00972/2018-3, opinou pelo **NÃO PROVIMENTO**, e, após a sustentação oral, pelo **PROVIMENTO PARCIAL**, em razão da manutenção de 02 (dois) indicativos de irregularidades constantes do Parecer Prévio objurgado: Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento; e Inobservância dos requisitos da LRF e da LDO quanto à limitação de empenho, este último, sem o condão de macular as contas.

Assim, transcrevo os termos da Manifestação Técnica 01728/2018-9, emitida pela área técnica através do NRC – Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas, após a sustentação oral, *verbis*:

[...]

**III. CONCLUSÃO**

Com base nos elementos aqui expostos, quanto ao aspecto técnico-contábil, **opina-se pelo PROVIMENTO PARCIAL do presente Recurso de Reconsideração**, nos seguintes termos:

**• mantém-se a recomendação ao Legislativo Municipal pela REJEIÇÃO das contas da Prefeitura Municipal de Marechal Floriano, concernente ao exercício de 2015, conforme item 1.1 do Parecer Prévio 132/2017, em virtude da permanência da seguinte irregularidade:**

**Inscrições de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento (item II.II)**

**• mantém-se a irregularidade concernente à inobservância dos requisitos da LRF e da LDO quanto à limitação de empenho, não tendo, contudo, o condão de macular as contas anuais do Município.** - g.n.

Por sua vez, o douto representante do *Parquet* de Contas acompanhou a área técnica, na íntegra, quando da 1ª manifestação, através da Instrução Técnica de Recursos – ITR 00209/2018-1, divergindo da 2ª manifestação, após a sustentação oral, Manifestação Técnica 01728/2018-9, conforme o Parecer acostado à fl. 102 dos autos, *litteris*:

[...]

**O Ministério Público de Contas, por meio da 3ª Procuradoria Especial de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, RATIFICA e REITERA os termos do Parecer PPJC 3451/2018-3.** - g.n.

Assim sendo, passa-se a análise da admissibilidade do recurso intentado, por tudo quanto consta dos autos.

## **2. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE:**

Os requisitos de admissibilidade foram analisados na Decisão Monocrática 00972/2018-3, onde se denota que o parecer prévio objurgado foi publicado no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, **no dia 20/2/2018**, e que o presente recurso foi protocolizado nesta Egrégia Corte de Contas, em **21/3/2018**, sendo, portanto, **TEMPESTIVO**, na forma do § 2º do artigo 405, do Regimento Interno, Resolução TC 261/2013.

Ademais, o recorrente possui **interesse e legitimidade**, estando presentes os requisitos legais e regimentais para admissibilidade do recurso, tal qual já decidido.

## **3. DO MÉRITO RECURSAL:**

Assim, cumpre a este Relator, o enfrentamento de mérito de 02 (dois) indicativos de irregularidades constantes do parecer prévio objurgado, cuja manutenção foi sugerida pela área técnica, à luz da documentação dos autos, das razões recursais, bem como da legislação aplicável, a saber:

### **3.1. INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA PAGAMENTO (ITEM 1.1 PP, III.1.2 – ITR E II.II – MANIFESTAÇÃO TÉCNICA):**

**Base normativa: artigo 55 da LRF.**

De acordo com o relato técnico, foi verificado dos demonstrativos de disponibilidades de caixa e de restos a pagar constantes do Relatório de Gestão Fiscal – RGF do 2º semestre de 2015 que **foram inscritos restos a pagar não processados, em 31/12/2015, em disponibilidade financeira suficiente para pagamento, em diversas fontes.**

O recorrente discorre, em síntese, sobre a defesa apresentada na instrução inicial e argumenta que, em caso idêntico ocorrido nos autos do Processo TC

4106/2016 referente à Prestação de Contas Anual, também de 2015, do Município de Cariacica, de relatoria do Eminentíssimo Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, restou consignado no Parecer Prévio TC 58/2017 que **tal irregularidade foi insuficiente para macular as contas, em face da recessão ocorrida no país, e o esforço fiscal da municipalidade, que já teria melhorado a situação financeira no exercício de 2016.**

Afirmou que o Município de Marechal Floriano foi além, corrigindo, já no ano de 2016, todos os indicativos de irregularidades, tendo reduzido a dívida flutuante que era de R\$ 6.251.299,78, deixando disponibilidade líquida de caixa de recursos vinculados de R\$ 1.184.387,24, além de melhorar a arrecadação.

O subscritor da Manifestação Técnica 1728/2018 opinou pela manutenção da irregularidade, contra argumentando, em síntese, o seguinte:

- Compulsando o Relatório Técnico - RT 06/2018, que analisou a PCA/2016 de Marechal Floriano, verificou que **realmente houve redução da dívida flutuante em 2016, que não houve descumprimento dos artigos 42 e 55 da LRF;**

- Em que pese o esforço fiscal do recorrente em 2016, com a edição do Decreto Normativo 146/2015, que trata da contenção de despesa e limitação de empenho, **em 2015 foram inscritos restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira para pagamento;**

Examinando o acervo processual, observo que a análise deste item foi realizada não na Prestação de Contas Anual – PCA/2015 em apreço, mas no Relatório de Gestão Fiscal – RGF do 2º semestre de 2015, que a antecede, **podendo ocorrer ajustes contábeis entre o RGF e a PCA/2015.**

A despeito do relato técnico que maculou as contas, verifico do Relatório Técnico 00108/2017-5 (Processo TC 3792/2016 - apenso), a seguinte análise dos resultados financeiros apurados no Balanço Patrimonial por destinação de recursos:

|                               |                         |
|-------------------------------|-------------------------|
| Recursos não vinculados       | (R\$ 4.293.608,09)      |
| Recursos vinculados           | R\$ 5.354.049,51        |
| <b>Total (saldo positivo)</b> | <b>R\$ 1.060.441,43</b> |

Constato, ainda, do mesmo relatório técnico, no seu item 7.3 o apontamento de irregularidade referente à divergência entre os demonstrativos de disponibilidade de caixa e de restos a pagar constantes do RGF e do anexo do Balanço Patrimonial (supra demonstrado), **o que foi afastado na Manifestação Técnica 01292/2017-5 que analisou as notas taquigráficas oriundas da sustentação oral.**

Verifico do dispositivo legal que fundamenta a presente irregularidade (art. 55 da LRF), que apenas determina as informações que devem constar do Relatório de Gestão Fiscal – RGF de que trata o artigo 54, dentre as quais os demonstrativos, no último quadrimestre (III): do montante das disponibilidades de caixa em 31 de dezembro (a), e da inscrição de restos a pagar, das despesas (b): empenhadas e liquidadas, **não liquidadas, inscritas até o limite da disponibilidade de caixa**, e não inscritas por falta de disponibilidade de caixa, e cujos empenhos foram cancelados.

Observe-se que não há, no dispositivo legal, vedação de inscrição dos restos a pagar não processados sem disponibilidade de caixa, possibilitando, implicitamente, o cancelamento dos empenhos de despesa que superem a disponibilidade de caixa, que, evidentemente, serão empenhadas no ano seguinte na rubrica: despesas de exercício anterior.

A vedação da LRF de contrair despesa, com inscrição ou não em restos a pagar, se refere aos dois últimos quadrimestres do mandato do gestor, conforme o artigo 42 da referida lei, o que constitui irregularidade prevista em lei.

Ademais, o Relatório de Gestão Fiscal – RGF constitui processo específico atuado, analisado e decidido por este Tribunal de Contas, independentemente da prestação de contas anual, ainda **que possa influir no julgamento das contas, se for o caso.**

Desta maneira, considerando que a análise da irregularidade não fora realizada com base nas demonstrações contábeis que compõem as contas em apreço, mas no Relatório de Gestão Fiscal que a antecede, podendo ocorrer divergência entre os dois processos, o que de fato ocorreu, como antes demonstrado, divergindo parcialmente do entendimento técnico e do Órgão

Ministerial, **mantenho a irregularidade, porém, sem o condão de macular as contas.**

**3.2. INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DA LRF E DA LDO QUANTO À LIMITAÇÃO DE EMPENHO (ITEM 1.1 – PP, III.1.1 – ITR E II.1 – MANIFESTAÇÃO TÉCNICA):**

**Base normativa: artigo 9º da Lei Complementar 101/2000 - LRF; e artigo 24 Lei Municipal 1469/2014 – LDO.**

De acordo com o relato técnico, o município, em 2015, não atingiu as metas de resultado primário e nominal estabelecidas na LDO, que previu, em seu artigo 24, os critérios para limitação de empenhos e movimentação financeira, na hipótese de não atingimento das referidas metas.

Relatou-se, ainda, que a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, em seu artigo 9º, **determina a limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados na LDO, na possibilidade de não cumprimento das referidas metas, nos 30 dias subsequentes ao final do bimestre em que ocorrer**, e que o gestor recebera parecer de alerta deste Tribunal de Contas.

O recorrente trouxe à colação julgados análogos, especialmente o Parecer Prévio TC 58/2017, exarado nos autos do Processo TC 4106/2016, mencionado no item anterior, alegando, em síntese, que o voto condutor do parecer prévio objurado acolheu o entendimento da área técnica fundamentado em julgados em sentido oposto, como os Processos TC 4388/2016 e 5023/2016.

Argumentou, por fim, que, conforme observado no relatório técnico 108/2017, a arrecadação foi superavitária, e o *déficit* orçamentário, no valor de R\$ 4.231.169,80 (resultado negativo entre receita e despesa) é inferior ao *superávit* financeiro advindo do exercício anterior, no valor de R\$ 4.726.713,07.

Em sede de sustentação oral, o recorrente alegou que o próprio relatório técnico e a Instrução Técnica de Recurso - ITR demonstram um resultado superavitário, no valor de R\$ 1.060.441,43, sendo Recursos não vinculados - R\$ 4.293.608,09, e Recursos vinculados - R\$ 5.354.049,51 = Total de saldo positivo - R\$ 1.060.441,43.

Argumentou, ainda, que a ITR manteve a irregularidade maculando as contas, com base no valor irrisório de R\$ 24.548,46, equivalente a 0,051% do resultado primário, resultante da diferença entre o *superávit* primário (financeiro), no valor de R\$ 4.726.713,07, e o *déficit* primário, de 2015, no valor de R\$ 4.751.261,53.

Com relação à limitação de empenho, informou que consta às fls. 75-77 dos autos do Processo TC 3792/2016 (apenso), **o Decreto 146/2015 que determina a contenção de despesas e a limitação de empenhos.**

Requeru, por fim, que, sendo este item de valor irrisório **seja aplicado o princípio da insignificância ou da razoabilidade, e, considerando que se trata de apenas 02 (dois) indicativos de irregularidades de natureza formal, que sejam, se não afastados, mitigados seus efeitos, possibilitando a indicação de regularidade com ressalva das contas.**

O subscritor da Manifestação técnica sugeriu a manutenção da irregularidade, porém, **sem o condão de macular s contas, visto que o não cumprimento das metas não causou prejuízo às contas públicas**, contra argumentando em síntese, o seguinte:

- Quanto ao Decreto 146/2015, já fora tal fato objeto de análise das contas, tendo-se concluído que **o mesmo fora editado tardiamente, vez que a possibilidade de não cumprimento das metas de resultado primário e nominal foi identificada desde o 2º bimestre de 2015 (Processo TC 6806/2015);**
- Quanto ao argumento da arrecadação superavitária em 2015, esclareceu que a ausência de limitação de empenho não se relaciona com a arrecadação superior ao montante estimado, mas com o não atingimento das metas fiscais de resultado primário e nominal;
- Em que pese o não cumprimento das metas fiscais de resultado primário e nominal em 2015, obervou o relatório técnico 108/2017 (Proc. TC 3792/2016), no RTC 473/2015 (Proc. TC 473/2015), bem como no RT 06/2018 (Proc. TC 3650/2017), que o município não possuía dívida

consolidada nos exercícios de 2014, 2015 e 2016, e que atingiu as metas de resultado primário e nominal em 2016;

- Em que pese a não observância aos resultados primário e nominal, tal fato não resultou no surgimento de dívida consolidada líquida, trazendo à colação o voto do Conselheiro Rodrigo Chamoun contido no Parecer Prévio 58/2017, que conclui no sentido e que, de fato, a LRF dispõe sobre o estabelecimento de metas fiscais, entretanto, nos casos em que o município não possui dívida consolidada líquida, as metas podem ser nulas;

- No caso concreto, quando da elaboração da LDO, poderia o município ter estabelecido meta igual a “zero”, uma vez que não havia dívida a ser reduzida, poderia, ainda, ter encaminhado projeto de lei à Câmara Municipal visando alterar as metas estabelecidas, ao invés de simplesmente deixar de cumprir as que foram estabelecidas.

Examinando os autos, verifico que esse indicativo de irregularidade tem íntima ligação com o anterior, pois, ambos, demonstram a realização (empenho) de despesa em montante superior ao da receita arrecadada no exercício, o que resulta no descumprimento das metas fiscais.

Observe do relatório técnico, informação de que as metas não foram cumpridas no exercício de 2015, sendo mencionado na Manifestação Técnica 1292/2017 (proc. TC 3792/2016), que desde o 2º bimestre de 2015 havia indicativo de possibilidade de não cumprimento.

A LRF, **em seu artigo 9º, estabelece que, se verificado ao final de um bimestre, que a arrecadação das receitas poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas na LDO, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos 30 dias subsequentes, a limitação de empenhos e de movimentação financeira**, ressalvando, no § 2º, as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais.

Posto isto, considerando a diferença irrisória de 0,051% do resultado primário, e, ainda, que **o Município não possuía dívida consolidada líquida nos**

**exercícios de 2014 a 2016, as tendo atingido no exercício de 2016**, acolho o entendimento técnico e, divergindo do *Parquet* de Contas, **mantenho a irregularidade, porém, sem o condão de macular as contas.**

#### **4. DO DISPOSITIVO:**

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

**MARCO ANTONIO DA SILVA**  
Conselheiro em Substituição

#### **1. PARECER PRÉVIO:**

**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:

**1.1 MANTER O CONHECIMENTO** do recurso, para, no mérito **DAR PROVIMENTO** ao Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. **Antônio Lidiney Gobbi**, em face do Parecer Prévio TC 132/2017 – Segunda Câmara, em razão da manutenção dos indicativos de irregularidades constantes dos **itens 3.1 e 3.2** desta decisão, porém, sem o condão de macular as contas;

**1.2 MANTER** os indicativos de irregularidades tratados nos **itens 3.1 e 3.2 desta decisão**, porém, sem o condão de macular as contas, em face das razões expendidas nesta decisão;

**1.3 REFORMULAR** os termos do **PARECER PRÉVIO TC 132/2017**, para recomendar à Câmara Municipal de Marechal Floriano a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas do Município, relativa ao exercício de 2015, sob a responsabilidade do Sr. **Antônio Lidiney Gobbi**, Prefeito Municipal;

**1.4 DAR CIÊNCIA** aos interessados e **ENCAMINHAR** os autos ao Ministério Público Especial de Contas para as providências do art. 131 do regimento Interno, **ARQUIVANDO-SE** os presentes autos após o respectivo trânsito em julgado e referidas providências.

**2.** Por maioria, nos termos do voto do relator, vencido o conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que acompanhou parecer do MPEC, por negar provimento ao recurso.

**3.** Data da Sessão: 12/02/2019 - 3ª Sessão Ordinária do Plenário.

**4.** Especificação do quórum:

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

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

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

**Presidente**

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO MARCO ANTONIO DA SILVA

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

LUCIANO VIEIRA

**Procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das sessões**