



## Parecer Prévio 00082/2020-4 - Plenário

**Processos:** 13782/2019-1, 03715/2018-1

**Classificação:** Recurso de Reconsideração

**UG:** PMMF - Prefeitura Municipal de Muniz Freire

**Relator:** Domingos Augusto Taufner

**Recorrente:** CARLOS BRAHIM BAZZARELLA

**Procuradores:** ALTAMIRO THADEU FRONTINO SOBREIRO (OAB: 15786-ES), GREGORIO RIBEIRO DA SILVA (OAB: 16046-ES), LEONARDO DA SILVA LOPES (OAB: 28526-ES)

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM FACE DO  
PARECER PRÉVIO TC 32/2019 – EXERCÍCIO 2017 -  
CONHECER – DAR PROVIMENTO PARCIAL –  
DETERMINAÇÕES – ARQUIVAR.**

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:**

### 1 RELATÓRIO

Tratam os autos de **Recurso de Reconsideração** interposto pelo Sr. Carlos Brahim Bazzarella (Prefeito Municipal de Muniz Freire), em face do Parecer Prévio TC 32/2019-6, proferido nos autos do Processo TC 3715/2018, que recomendou a rejeição das contas sob responsabilidade do ora recorrente, relativas ao exercício de 2017

Autuada a petição de recurso mediante processo 13782/19, o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas elaborou a Instrução Técnica de Recurso 1/2020-1, sugerindo o conhecimento do recurso e o encaminhamento para análise de mérito

ao Núcleo de Controle Externo de Contabilidade – NCONTAS, já que a peça recursal versa sobre matéria eminentemente contábil.

Após encaminhamento dos autos, as razões recursais foram devidamente apreciadas pelo NCONTAS, por meio da Manifestação Técnica 125/2020-9, o qual opinou nos termos da seguinte conclusão:

### 3. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

A presente análise pautou-se no exame de todos os documentos anexos à defesa apresentada, em sede de Recurso de Reconsideração, concluindo-se por não conter nos autos justificativas e documentos suficientes para afastar os indicativos de irregularidade constantes na ITC 720/2019 e Parecer Prévio 32/2019, ficando mantidas as seguintes irregularidades do RT 532/2018:

Item 4.3.1 do RT e 2.1 desta manifestação - **Ocorrência de déficit orçamentário** - Base legal: *artigos 48, alínea “b”; 75, 76 e 77, da Lei Federal nº 4.320/1964;*

Item 4.3.1.1 do RT e 2.2 desta manifestação - **Valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural divergem quanto ao saldo bancário**- Base legal: *art. 8º da Lei Federal 7.990/89 e art. 2º da Lei Estadual 10720/2017;*

Item 6.3 do RT e 2.3 desta manifestação - **Déficit financeiro em diversas fontes de recursos** - Base legal: *Art. 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/2000;*

Item 6.4 do RT e 2.4 desta manifestação - **Não reconhecimento das provisões matemáticas previdenciárias relacionadas aos aposentados e pensionistas sob responsabilidade do município** - Base legal: *Normas Brasileiras de Contabilidade; Passível de Ressalvas;*

Item 6.1.1 do RT e 2.5 desta manifestação - **Descumprimento do limite legal com despesa de pessoal – Poder Executivo e consolidado** - Base legal: *alínea b, inciso III, do Artigo 20, 22 e 23 da LC 101/2000;*

Item 7.4.1 do RT e 2.6 desta manifestação - **Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente (art. 55 da LRF)** - Base legal: *Art. 55, III, b, 3 da LC 101/2000.*

Diante do exposto e do que consta dos autos, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

1. Sugerir a manutenção da opinião exarada no Parecer Prévio 32/2019, com sugestão de ressalva quanto ao item 6.4 desta Manifestação Técnica.
2. Encaminhamento dos autos ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas, na forma regimental.

Os autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC, que se manifestou através da Instrução Técnica de Recurso 0026/2020-1, opinando pelo **conhecimento** do recurso e no mérito, pelo **provimento parcial**, nos termos da Manifestação Técnica 125/2020-9, exarada pelo NCONTAS.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, manifestou-se mediante Parecer 0541/2020-9, de lavra do Exmo. **Heron Carlos Gomes De Oliveira**, apresentando dissensão quanto à susceptibilidade de ressalva ao **item 6.4** do RT, divergindo assim da Instrução Técnica de Recurso 0026/2020-1 e Manifestação Técnica 125/2020-9, pugnando pelo **conhecimento e não provimento** do Recurso de Reconsideração interposto, mantendo-se incólumes os termos do Parecer Prévio TC 032/2019.

O responsável juntou aos autos memoriais, bem como apresentou defesa oral, conforme documento complementar Áudio ou Vídeo da Sustentação Oral 00055/2020-7 e as respectivas notas taquigráficas também foram acostadas, conforme evento 33 (Notas Taquigráficas 00093/2020-2).

É o relatório, passo a fundamentar.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1 ADMISSIBILIDADE**

Em análise, verifica-se que estão presentes os pressupostos de admissibilidade, tendo em vista que o recorrente é parte capaz, bem como possui legitimidade processual. No que tange a tempestividade, o recorrente interpôs recurso dentro do

prazo estabelecido em lei, conforme prevê o artigo 164, LC 621/2012, e certificado no Despacho 36402/2019-6.

No que diz respeito ao cabimento, o art. 164, da LC 621/2012, discorre que o Recurso de Reconsideração é o instrumento cabível para a impugnação de decisões de mérito proferidas em processos de prestação ou tomada de contas. Assim, considerando que o presente expediente recursal foi interposto contra o parecer prévio que julgou o mérito de processo com natureza de prestação de contas, tem-se que o recurso apresentado é cabível.

Quanto à regularidade formal, há a necessidade de o recorrente atender às formalidades especificadas na lei para o processamento do recurso interposto. No caso, verifica-se o seu atendimento, logo, cumprindo o disposto no art. 395, I, III, IV e V, do RITCEES.

Porém, não foi identificado a existência de fato impeditivo ou extintivo do poder de recorrer. Portanto, considerando que se encontram presentes os pressupostos recursais de admissibilidade, entendo pelo **conhecimento** do presente Recurso de Reconsideração.

## **2.2 INDICATIVOS DE IRREGULARIDADE**

### **2.2.1. Ocorrência de déficit orçamentário (item 4.3.1 do RT 532/2018).**

Base legal: artigos 48, alínea “b”; 75, 76 e 77, da Lei Federal nº 4.320/1964.

Segundo o RT 532/2018, o município incorreu em déficit orçamentário no exercício de 2017, na monta de R\$ 982.965,90 (novecentos e oitenta e dois mil, novecentos e sessenta e cinco reais e noventa centavos).

O recorrente apresenta as razões de recursos em relação a esta irregularidade de forma conjunta com as irregularidades dos itens 2.7, 2.10 e 2.11 da ITC, alegando que no primeiro ano de mandato enfrentou desequilíbrio das contas públicas que persistia desde 2013. Ademais, o município encontrava-se em grande dificuldade financeira em razão de gastos com pessoal, principalmente com os gastos com ensino fundamental, ocasionados pela municipalização das escolas estaduais.

Ainda, aduz que o município vem enfrentado problemas para ajustar os gastos com pessoal, pois tal fato implicaria na interrupção de serviços públicos essenciais, bem como no fechamento de setores da administração pública municipal. Para tanto, o recorrente faz referência ao Parecer Prévio TC 104/2018, proferido em autos da PCA de 2013, referente ao município de Muniz Freire, o qual menciona que o impacto da municipalização das escolas estaduais foi analisado e considerado pelo TCEES como fator importante para o desequilíbrio das contas municipais, concluindo pela aprovação com ressalvas.

Em sede de defesa oral e memoriais, o Recorrente reporta-se, basicamente aos argumentos já apresentados nas razões do recurso, trazendo, em síntese, as seguintes alegações:

- Que a “ocorrência de déficit orçamentário; déficit financeiro em diversas fontes; descumprimento do limite legal com despesa de pessoal; inscrição em restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira”, guardam correlação com um único apontamento, que é o grave quadro financeiro do município;
- Havia um histórico de 2013, 2014, 2015 e 2016 que essas irregularidades eram passíveis de verificação, não sendo crível exigir do ordenador de despesa que resolvesse o problema em seu primeiro ano administrativo;
- O gestor tomou medidas de austeridade no sentido de equilibrar as contas públicas, ou fazer tudo aquilo que estava ao seu alcance, como redução da despesa com pessoal, encerramentos de contratos, dentre outros;
- Nas contas do ano de 2013, que tinham essas mesmas regularidades, ocorreu a emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas, mitigando os efeitos das irregularidades lá aventadas e que guardam correlação exatamente com o ano de 2017.

- Que não houve má fé por parte do gestor, sendo demonstrado que a área técnica reconheceu, de fato, a boa-fé do gestor na aplicação das medidas necessárias de austeridade para equilibrar as contas públicas.

A área técnica, após análise dos elementos do processo e das razões apresentadas no recurso, pondera que há momentos, como nos casos de crises financeiras locais ou a nível nacional, que dificultam alcançar as metas estabelecidas nas leis orçamentárias, mas nestes momentos, deve o gestor utilizar as ferramentas legais para também reduzir as despesas do ente, no sentido de se atingir o equilíbrio entre receitas e despesas. Na presente irregularidade, houve a realização de despesas orçamentárias em montante superior as receitas orçamentárias no período apurado e com o agravante de que não havia superávit financeiro do exercício anterior para cobrir esse déficit orçamentário.

Acrescenta a equipe técnica, que a opinião expressa no Parecer Prévio 104/2018 resulta de discussão sobre o descumprimento do limite com despesas de pessoal no município, não possuindo vinculação com o item de irregularidade ora tratado. Esclarece, ainda, que foram tomadas ações no exercício de 2018, objetivando enxugar as despesas do município e diminuir as consequências do déficit orçamentário do município, mas tais ações não sanaram a questão apontada, considerando a obrigatoriedade do gestor em manter os gastos do município dentro do limite das receitas realizadas, garantindo assim o equilíbrio na execução orçamentária, **opina por manter a irregularidade.**

Da análise dos autos, observo que não cabe na presente irregularidade a alegação de que esta foi ocasionada por um histórico de grave quadro financeiro do município, uma vez que se trata de despesa empenhada no exercício, ou seja, despesas previstas para o ano corrente que foram empenhadas em montante superior ao estabelecido no orçamento anual. Além disso, entendo que não há na presente irregularidade similaridade com a irregularidade tratada no Parecer Prévio 104/2018, que abordou tão somente o descumprimento do limite com despesas de pessoal, não sendo cabível a aplicação do entendimento exarado no referido parecer.

Concernente a alegação de que não houve má fé por parte do gestor e que a área técnica reconheceu a boa-fé do gestor na aplicação das medidas

necessárias de austeridade para equilibrar as contas públicas, também não deve prosperar, uma vez que a equipe técnica observa de forma coerente e adequada, que houve apenas o aparente intuito de enxugar as despesas e a boa intenção, não podendo se concluir dessas informações que foi reconhecida a boa-fé, pelo contrário, reafirma a equipe técnica que tais ações não resolveram a questão apontada, não afastando, assim, a responsabilidade e obrigatoriedade do gestor em manter os gastos do município dentro dos limites.

Por fim, aduz o Recorrente, que no exercício de 2018 foram cancelados um total de R\$ 2.510.170,82 (dois milhões, quinhentos e dez mil, cento e setenta reais e oitenta e dois centavos) de restos a pagar referente ao ano de 2017.

Entendo que o cancelamento de restos a pagar em exercício subsequente não altera os resultados apresentados nas demonstrações contábeis de exercício já encerrado. Entretanto, no caso em tela, a irregularidade evidencia que o resultado da execução orçamentária, gerou um déficit orçamentário de R\$ -982.965,90. Mas com o cancelamento em 2018 de empenhos referentes a 2017, no valor de R\$ 2.510.170,82 (dois milhões, quinhentos e dez mil, cento e setenta reais e oitenta e dois centavos), conforme documento 12 (peça complementar), tem-se que o montante de empenho cancelado é superior ao empenho realizado no exercício de 2017, que ocasionou o déficit orçamentário apresentado na prestação de contas.

*Diante disso, com o cancelamento de empenhos, em valor superior ao que havia sido deficitário no orçamento, suportando, assim o déficit orçamentário de 2017, demonstra que não houve comprometimento do orçamento subsequente, o que torna a irregularidade, incapaz de macular as contas.*

Pelo do exposto, **divergindo parcialmente** do entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, **mantenho o indicativo de irregularidade, apenas no campo da ressalva.**

**2.2.2. Valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural divergem quanto ao saldo bancário (item 4.3.1.1 do RT 532/18).** Base legal: art. 8º da Lei Federal 7.990/89 e art. 2º da Lei Estadual 10.720/2017.

Foi constatado pela área técnica desta Corte, conforme depreende-se do RT 532/2018, divergências de valores na fonte de recursos 604 e 605. Na análise verificou-se que a Fonte de Recurso nº 604 deveria apresentar um superávit financeiro e um saldo em conta bancária próximo a R\$ 1.289.354,69 (um milhão duzentos e oitenta e nove reais trezentos e cinquenta e quatro reais e sessenta e nove centavo), contudo, consta do Termo de Verificação de Disponível - TVDISP consolidado apenas o montante de R\$ 56.041,06 (cinquenta e seis mil quarenta e um reais e seis centavos), indicando que foi realizada transferência financeira ocorrida da conta de *royalties* para as demais contas do município.

No que se refere a Fonte 605 – Royalties do Petróleo Estadual, a equipe técnica concluiu que deveria apresentar um saldo financeiro e um saldo em conta bancária próximo a R\$ 3.709.316,17 (três milhões setecentos e nove mil trezentos e dezesseis reais e dezessete centavos), no entanto, consta do TVDISP consolidado tão somente o montante de R\$ 139.392,23 (cento e trinta e nove mil trezentos e noventa e dois reais e vinte e três centavos), mais uma vez indicando que foi realizada transferência financeira da conta de *royalties* para as demais contas do município.

Em seu recurso, o responsável aduz que as despesas com os royalties foram realizadas de acordo com as leis estaduais e federais. Além disso, as transferências de recursos para o fundo de saúde foram feitas via crédito direto. Ainda, foram empregadas medidas com o fim de sanar o apontamento e melhorar a transparência, inclusive à abertura de conta do Fundo Municipal de Saúde (conta nº.14.362-6 FMS – Royalties Estadual) para recebimento de royalties, acostando o respectivo documento.

Em defesa oral e memoriais, o Recorrente reforça a alegação de que foi aberta recentemente uma conta específica para a aplicação dos royalties estaduais no Fundo Municipal de Saúde (Evento n. 15, Peça Complementar 15814/2019-6), aprimorando os controles dos recursos. Acrescenta que no tocante à fonte de recursos 605 (royalties estaduais), embora tenha ocorrido as transferências para o Fundo Municipal de Saúde, não houve o desatendimento do objeto de sua vinculação, nos termos do art. 3º da Lei Estadual n. 8.308/2006, destacando que a

partir de 2015 foram editadas leis estaduais excepcionais e temporárias que estenderam a possibilidade de aplicação dos referidos recursos, permitindo a utilização, em percentuais que variaram de 60% (sessenta) a 50% (cinquenta), para o pagamento de despesas correntes. Por fim, apresenta julgados do TCEES, em que apontamento semelhante foi objeto de ressalva, não maculando as contas dos responsáveis.

Em análise das alegações recursais, a área técnica ressalta que não foi constatada utilização de recursos de royalties para pagamento de dívidas do quadro permanente de pessoal e comissionados, não havendo, assim, evidências do descumprimento do art. 8º da lei federal 7.990/89 e art. 2º da lei estadual 10.720/17. Pondera, entretanto, que foram realizadas transferências de recursos das fontes 604 e 605, de forma direta para outras unidades gestoras, respectivamente nos montantes de R\$ 655.722,36 e R\$ 1.625.836,33, para os Fundos de saúde, da criança e do adolescente e FUNDEB, e tais transferências sem a devida movimentação pela conta Disponibilidade por Destinação de Recursos, compromete a transparência dos valores movimentados, dificultando a identificação e o levantamento de como tais recursos estão sendo aplicados pelo município. Desta forma, opina **pela manutenção da irregularidade**

Pois bem.

Verifico que a presente irregularidade evidencia a realização de transferências das fontes de recursos 604 (royalties da União) e 605 (royalties estaduais), para outras contas do município, sem a adequada movimentação pela conta Disponibilidade por Destinação de Recursos.

A área técnica identificou as seguintes transferências, conforme detalhamento constante na MT 0125/2020:

“Observa-se no documento de suporte à defesa, denominado “extrato bancário – lógica contábil” (Peça Complementar 574/2019 e 575/2019), que foram **transferidos R\$ 1.625.836,33 para o Fundo Municipal de Saúde**, sendo R\$ 562.822,36 da fonte 604 e R\$ 1.063.013,97 da fonte 605. Para o Fundo Municipal de Assistência Social **foi transferido R\$ 10.000,00** provenientes da fonte 604. Além dessas movimentações verifica-se que **R\$ 82.000,00, da fonte 604, foi transferido para a conta bancária 9383-1 – FUNDEB** e, R\$ 900,00 para o Fundo Municipal dos direitos da Criança e do Adolescente.

Por fim, houve transferência de valores da fonte 605 para 604 no valor de R\$ 123.000,00”.

Depreende das informações supramencionadas a ocorrência de movimentação de forma inadequada dos valores provenientes das fontes de recursos 604 (royalties da União) e 605 (royalties estaduais), prejudicando a transparência e dificultando a identificação e o levantamento de como estes recursos estão sendo aplicados pelo município.

Entretanto, é importante frisar que, embora as movimentações não tenham sido realizadas pela conta Disponibilidade por Destinação de Recursos, prejudicando a transparência, **a equipe técnica pode concluir que não ocorreu o descumprimento do art. 8º da lei federal 7.990/89 e art. 2º da lei estadual 10.720/17, ou seja, não há indícios de que os referidos recursos foram aplicados em despesas vedadas pelas referidas leis.**

Diante disso, entendo que não havendo indícios de que tais recursos tenham sido aplicados em desconformidade com o art. 8º da lei federal 7.990/89 e o art. 2º da lei estadual 10.720/17, as divergências apontadas na presente irregularidade decorrem da ausência de controle das fontes de recursos dos royalties, configurando-se falhas de natureza formal, ocasionadas por inconsistência em registros contábeis.

Tais divergências contábeis são erros formais, que não constitui uma irregularidade insanável e não comprometem a validade da prestação de contas. Isso porque essa divergência contábil poderá ser sanada por meio de retificação de lançamentos contábeis, ainda que não seja possível realizar a correção no exercício corrente, por ter sido descoberta em um período subsequente, é possível que esses erros de períodos anteriores sejam corrigidos na informação comparativa apresentada nas demonstrações contábeis do período subsequente.

Nesse sentido, entendo pertinente a determinação para que o gestor promova a devida conciliação entre o Anexo do Balanço Patrimonial e o Termo de Disponibilidade Financeira (TVDISP) em relação as fontes de recursos 604 e 605.

Por fim, registro que essa posição já foi adotada em diversas decisões proferidas por esta Corte de Contas: Parecer Prévio 00099/2019; Parecer Prévio 110/2019; Parecer Prévio 0112/2019; Parecer Prévio 00011/2020 e Parecer Prévio 0078/2020.

Nesse sentido, **acompanho parcialmente** o entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, **mantenho a irregularidade apenas no campo da ressalva**, sem condão de macular as contas.

### **2.2.3 Déficit financeiro em diversas fontes de recursos (item 6.3 do RT 532/2018)**

Base Legal: Art. 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/2000.

Apurou-se na análise efetuada no RT 532/2018 a existência, no Anexo do Balanço Patrimonial, de *déficit* financeiro em inúmeras fontes de recursos sendo que a fonte de recursos ordinários não possuía resultado positivo suficiente para a cobertura, conforme se observa da tabela abaixo:

<b>Fonte de Recursos</b>	<b>Resultado Financeiro (R\$)</b>
MDE	- 193.371,95
FUNDEB (40%)	- 613.251,08
FUNDEB – PAGTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO (60%)	- 1.682.365,84
RECURSOS DO FNDE – SALÁRIO EDUCAÇÃO	- 6.625,69
RECURSOS ORDINÁRIOS (PRÓPRIOS)	- 1.128.337,64

O Recorrente apresentou em relação a esta irregularidade, as mesmas alegações de defesa apresentadas em outros itens, quais sejam: Que em seu primeiro ano de mandato, precisou lidar com o desequilíbrio das contas públicas que persistia desde o exercício de 2013; Que o município se encontrava em grave dificuldade financeira, em razão dos gastos com pessoal; Que o Parecer Prévio 32/2019 (Proc. TC 3715/2018, PCA 2017), não considerou as mesmas ponderações feitas na análise das contas do gestor anterior, através do parecer 104/2018. Por fim, esclareceu que em 2017 várias medidas foram adotadas objetivando a contenção de despesas, como a não renovação de contratos e redução do quantitativo de funcionários. Ademais, ressalta a elevação na disponibilidade de caixa do exercício de 2016 para 2017, em R\$ 316.801,34.

Em memoriais e defesa oral, acrescenta que no primeiro ano de mandato do Recorrente, diversas medidas de austeridade foram realizadas objetivando a contenção de despesas, como a significativa redução no quantitativo de funcionários na gestão do Recorrente, diversas exonerações, a não renovação de diversos contratos e tentativa de adequação da estrutura administrativa do Município, reduzindo o percentual de 15% (quinze por cento) no valor dos salários dos cargos comissionados. Além disso, pugna o Recorrente pela aplicação do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, apresentando algumas situações, que entende que devem ser consideradas:

- (i) empenhos na ordem de R\$ 561.272,02 que ocorreram em razão de sentenças judiciais, dívidas parceladas e despesas de exercícios anteriores;
- (ii) cancelamento no exercício de 2018 do total de R\$ 2.510.170,82 (dois milhões, quinhentos e dez mil, cento e setenta reais e oitenta e dois centavos) de restos a pagar referente ao ano de 2017.
- (iii) redução dos restos a pagar, de R\$ 9.946.612,64 em 2016, para R\$ 6.538.255,16 em 2017.
- (iv) aumento na disponibilidade de caixa, uma elevação de R\$ 6.783.444,10 em 2016, para R\$ 7.100.245,44 (sete milhões, cem mil, duzentos e quarenta e cinco reais e quarenta e quatro centavos) em 2017.

Em análise das razões recursais, a equipe técnica entendeu que a opinião expressa no Parecer Prévio 104/2018 é resultado de discussão sobre o descumprimento do limite de despesas de pessoal no município, e foi alicerçada na razoabilidade e proporcionalidade em razão de tratar-se de análise do primeiro ano de mandato, tendo em vista que o novo mandatário havia herdado de gestões anteriores o desequilíbrio financeiro do município originado por ações de municipalização de escolas estaduais. Além disso, a equipe técnica entende que algumas medidas foram implementadas no exercício de 2018, com o aparente intuito de enxugar as despesas do município, mas foram incipientes e não suficientes para impedir o déficit financeiro observado na análise da PCA 2017.

Conclui, por fim, que não foram demonstradas medidas efetivas de contenção de despesas a fim de manter os gastos públicos em equilíbrio com as disponibilidades financeiras das fontes de recursos a ele associadas, opinando pela **permanência da irregularidade**.

Da análise da irregularidade em questão, é possível concluir que não há como aplicar o entendimento exarado no Parecer Prévio 104/2018, uma vez que o referido

parecer aplica a razoabilidade para o descumprimento do limite de despesas de pessoal no município, em razão da municipalização das escolas estaduais, não cabendo nesta irregularidade a aplicação daquele debate, que foi motivado especificamente por aquele fato que a época era recente.

Concernente a alegação de que em 2017 várias medidas foram adotadas objetivando a contenção de despesas, como a não renovação de contratos e redução do quantitativo de servidores, entendo que, embora tais medidas tenham sido efetivadas, não foram suficientes para alcançar o reequilíbrio das contas do ente no exercício de 2017, uma vez que apurado déficit financeiro, há de se concluir que ocorreram mais saídas de recursos que entradas no período analisado.

Outro ponto sustentado pelo Recorrente, se refere a alegação de que tenha iniciado a gestão com o ente em grave dificuldade financeira.

De fato, é notório que nos anos de 2015 e 2016, o país enfrentou uma grave crise econômica, que impactou fortemente as contas públicas municipais. A situação do município de Muniz Freire, em 2016, era de desequilíbrio financeiro, conforme se extrai da respectiva prestação de contas, processo TC 5163/2017, onde foi apontada e mantida a irregularidade “Apuração de déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas”, bem como a inobservância ao artigo 42 da LRF, culminando na irregularidade “Despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem suficiente disponibilidade de caixa para pagamento.”

A infringência ao art. 42 da LRF no exercício de 2016, indica, por si só, que o orçamento de 2017 do ente seria impactado por despesas assumidas pela gestão anterior, sem a devida disponibilidade financeira para cobri-las, agravando a situação de desequilíbrio já existente.

Levando em consideração estas circunstâncias, entendo que a presente irregularidade, deve ser avaliada observando o princípio da razoabilidade, avaliando o esforço fiscal exercido pelo gestor, diante da situação financeira crítica que foi herdada, e os resultados alcançados no final do exercício de 2017.

Nesse sentido, verifico que o gestor em seu intento, embora não tenha reequilibrado as contas no exercício em análise, conseguiu melhorar a situação financeira do Ente. É possível observar que em 2017, reduziu seu estoque de dívida flutuante, que em 2016 era de R\$ 10.196.317,67, para R\$1.569.427,43 em 2017, conforme Demonstração da Dívida Flutuante –Anexo 17 –Prestação de Contas Anual,

exercícios de 2016 e 2017, no sistema CidadES. Além disso, melhorou o seu superávit financeiro, pois saiu de um valor deficitário de R\$ -3.321.980,39 no exercício de 2016 para o saldo positivo de R\$ 100.472,76 em 2017. (BALPAT - Prestação de Contas Anual –sistema CidadES – exercícios 2016 e 2017).

Desta feita, entendo que, ante a situação financeira deixada pela gestão anterior, bem como o esforço fiscal realizado pelo gestor em seu primeiro ano de mandato, a presente irregularidade deve ser mantida, mas sem condão de macular as contas deste exercício.

Nesse sentido, **divergindo parcialmente** do posicionamento técnico e ministerial, **mantenho a irregularidade, apenas no campo da ressalva.**

#### **2.2.4. Não reconhecimento das provisões matemáticas previdenciárias relacionadas aos aposentados e pensionistas sob responsabilidade do município. (Item 6.4 do RT nº 532/2018)- Base Legal: Normas Brasileiras de Contabilidade**

Em análise, o RT 532/2018 constatou-se que o município empenhou e liquidou o valor de R\$ 2.138.159,70 em aposentadorias e pensões pertinentes à previdência municipal. Porém não há, na rubrica provisão matemática previdenciária a longo prazo, o reconhecimento contábil do passivo pertinente à reserva matemática previdenciária, o que contraria as normas contábeis em vigor.

Em sede de recurso, alega o recorrente que tal item é passível de ressalva, fazendo alusão ao posicionamento adotado pelo TCEES, no Parecer Prévio TC 27/2019-6, conforme transcrito:

“PARECER PRÉVIO TC 0027/2019-6 - PLENÁRIO  
Processo: 03726/2018-9  
Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito  
Exercício: 2017  
UG: PMNV - Prefeitura Municipal de Nova Venécia  
Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun  
Responsável: MARIO SERGIO LUBIANA

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – PREFEITURA MUNICIPAL  
DE NOVA VENÉCIA – EXERCÍCIO DE 2017 – PARECER  
PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS – **RESSALVA  
QUANTO AS IRREGULARIDADES ATINENTES AO  
DÉFICIT FINANCEIRO, RESULTADOS FINANCEIROS  
INCONSISTENTES DAS FONTES DE RECURSOS E NÃO**

**RECONHECIMENTO DAS PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS** – DETERMINAÇÃO – RECOMENDAÇÃO – ARQUIVAMENTO.

[...]

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 Conclusiva 00782/2019-1, abaixo transcrita:

[...]

**2.5 NÃO RECONHECIMENTO DAS PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS RELACIONADAS AOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS SOB RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO** (item 6.3 do RT 551/2018)

Base Legal: Normas Brasileiras de Contabilidade.

Assim, da análise dos entendimentos e do normativo acima transcrito, conclui-se que, embora o município de Nova Venécia não tenha Regime Próprio de Previdência Social, deve reconhecer a Provisão Matemática Previdenciária em seu passivo a longo prazo, a fim de arcar com os benefícios previdenciários a serem concedidos futuramente a seus aposentados e pensionistas.

**Pelo exposto, sugere-se manter o presente indicativo de irregularidade, porém passível de ressalva e determinação, para que o gestor responsável realize a avaliação atuarial e o reconhecimento da provisão matemática previdenciária no passivo exigível, de acordo com as normas previdenciárias e contábeis vigentes.**

[...]

**5 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

A presente análise pautou-se no exame de todos os documentos anexos à defesa, concluindo-se por não conter nos autos justificativas e documentos suficientes para afastar todos os indicativos de irregularidade constantes na ITI 671/2018, **restando mantidos os seguintes itens, passíveis de ressalva**, tendo em vista a implementação de medidas corretivas (itens 2.3 e 2.4):

[...]

**2.5 NÃO RECONHECIMENTO DAS PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS RELACIONADAS AOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS SOB RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO** (item 6.3 do RT 551/2018)

Base Legal: Normas Brasileiras de Contabilidade. [...]” (TCCES, Parecer Prévio TC-027/2019, Processo TC-3726/2018, Relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, julgado em 10/04/2019, disponibilizado no Diário Oficial de Contas em 10/06/2016, págs. 350-380) [grifo nosso]

Em análise às justificativas do recorrente, a equipe técnica pondera que é possível verificar que o Ministério da Fazenda, através da Portaria 464/18, art. 7º, determinou a obrigatoriedade e periodicidade de avaliação atuarial dos RPPS em fase de extinção. Embora a citada Portaria só foi publicada em 19/11/2018, não vigendo no exercício de 2017, tal fato não exime o gestor de cumprir as leis contábeis aplicáveis à contabilização da provisão matemática previdenciária, respeitando as normas e princípios contábeis vigentes, e o alinhamento com a Norma Internacional de Contabilidade NIC 19.

Por fim, conclui a equipe técnica que apesar da ausência de informações no Balanço Patrimonial referente às provisões para pagamento dos aposentados e pensionistas por parte da Prefeitura, tem-se que a irregularidade apontada é de natureza formal, não configurando prejuízo financeiro para o ente, sendo passível **de ressalva**, e **recomendação** de cumprimento nos próximos exercícios, das normas próprias ao RPPS em fase de extinção.

Em contrapartida, o Ministério Público de Contas apresenta dissensão quanto à susceptibilidade de ressalva nesse item, sustentando, em síntese, que o “Não reconhecimento das provisões matemáticas previdenciárias relacionados aos aposentados e pensionistas sob responsabilidade do município” não configura, por lógico, irregularidade meramente formal, mas omissão no dever de prestar contas e violação às normas fundamentais de contabilidade, entendendo que deve ser mantida a irregularidade, não cabendo ressalva.

Em que pese os fundamentos apresentados pelo *Parquet* de Contas, entendo que a presente irregularidade não configura um prejuízo financeiro para o ente municipal, e há retração dos efeitos dos seus desdobramentos, considerando que, no caso em voga, o município está obrigado por lei, a cumprir obrigações de pagamento das quantias de aposentadorias e pensões, enquanto viverem seus beneficiários.

Nesse sentido, entendo que se trata de irregularidade de natureza formal, que é passível de ser saneada nos exercícios seguintes, razão que me leva a **manter a irregularidade, contudo, apenas no campo da ressalva, conforme opinamento da equipe técnica.**

Oportunamente, friso que deve ser **determinado** ao atual gestor que nos próximos exercícios cumpra as normas pertinentes aos RPPS em fase de extinção.

**2.2.5 Descumprimento do limite legal com despesa de pessoal – Poder Executivo e consolidado (Item 6.1.1 do RT nº 532/2018) - Base Legal: alínea b, inciso III, do Artigo 20, 22 e 23 da LC 101/2000.**

A equipe técnica constatou, segundo o RT 532/2018, o descumprimento do limite legal com despesas de pessoal:

**Tabela 22** Despesas com pessoal – Poder Executivo

**Em R\$ 1,00**

<b>Descrição</b>	<b>Valor</b>
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	50.018.990,77
Despesa Total com Pessoal – DTP	30.466.946,86
<b>% Apurado (DTP / RCL Ajustada)</b>	<b>60,91</b>

Fonte: Processo TC 3.715/2018 - Prestação de Contas Anual/2017

De acordo com a tabela supra, apurou-se que o Poder Executivo canalizou em despesa de pessoal e encargos sociais a quantia de R\$30.466.946,86, resultando, numa aplicação de **60,91%** em relação à receita corrente líquida analisada para o exercício (R\$ 50.018.990,77), descumpriu, assim, o limite legal de 54% estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea “b” da Lei Complementar nº 101/00, excedendo-o em R\$ 3.568.946,36.

Consta ainda do Relatório Técnico, que o responsável foi alertado através de pareceres no 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2017, consoante processos TCEES 4.721/2017, 8.753/2017 e 2.752/2018.

Em sede de recurso, o recorrente alega que em seu primeiro ano de mandato, teve que lidar com o desequilíbrio das contas públicas que persistia desde o exercício de 2013. Aduz que, o município se via com grande dificuldade financeira por conta dos gastos com pessoal, principalmente com o ensino fundamental. Recorda que, a municipalização das escolas estaduais ocorridas nas gestões anteriores teve grande peso como um dos fatores geradores da irregularidade em questão.

Sustenta que o município tem enfrentado um dilema no que tange à necessidade de ajustar os gastos com pessoal, pois tal ação resultaria na interrupção de serviços públicos essenciais e no fechamento de setores da administração pública municipal. Faz menção do Parecer Prévio TC 104/2018, prolatado nos autos da PCA 2013 do município de Muniz Freire, segundo o qual o impacto da municipalização das escolas estaduais foi analisado bem como considerado pelo TCEES como o principal fator para o desequilíbrio das contas municipais, concluindo pela aprovação com ressalvas.

Contudo, segundo do recorrente, o TCEES, no Parecer Prévio 32/2019 (Proc. TC 3715/2018, PCA 2017), não considerou as mesmas ponderações feitas na análise das contas do gestor anterior, através do parecer 104/2018.

Por fim, esclarece que em 2017, diversas medidas de austeridade foram tomadas intentando a contenção de despesas. Logo, houve considerável redução no quantitativo de funcionários na gestão 2017, em um percentual de 6,64%.

Em análise das razões apresentadas no recurso, a equipe técnica, conforme consta da Manifestação Técnica 125/2020, entende que há semelhança de situações no Parecer Prévio 104/2018 e no presente processo envolvendo a discussão em torno do descumprimento do limite de despesas com pessoal, a qual ficou em parte condicionada ao fato de tratar-se de análise do primeiro ano de mandato, tendo em vista que o novo mandatário havia herdado de gestões anteriores o desequilíbrio

financeiro do município originado por ações de municipalização de escolas estaduais.

Entretanto, pondera a equipe técnica que a aplicação em 2017 da mesma análise realizada no aludido parecer prévio, deveria estar associada a uma regressão significativa nos percentuais de despesas com pessoal do município, demonstrando que medidas efetivas foram colocadas em práticas, o que não ocorreu, considerando que teve agravamento dos gastos com pessoal, durante todo o exercício, conforme demonstrado em tabela de evolução dos gastos levantada na ITC 720/2019. Diante disso, conclui a equipe técnica pela **manutenção da irregularidade**.

Em sede de defesa oral e memoriais, o Recorrente reporta-se, basicamente aos argumentos já apresentados nas razões do recurso, trazendo, em síntese, as seguintes alegações:

- Que a “ocorrência de déficit orçamentário; déficit financeiro em diversas fontes; **descumprimento do limite legal com despesa de pessoal**; inscrição em restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira”, guardam correlação com um único apontamento, que é o grave quadro financeiro do município;
- Havia um histórico de 2013, 2014, 2015 e 2016 que essas irregularidades eram passíveis de verificação, não sendo crível exigir do ordenador de despesa que resolvesse o problema em seu primeiro ano administrativo;
- O gestor tomou medidas de austeridade no sentido de equilibrar contas públicas, ou fazer tudo aquilo que estava ao seu alcance, como redução da despesa com pessoal, encerramentos de contratos, dentre outros;
- Nas contas do ano de 2013, que tinham essas mesmas regularidades, ocorreu a emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas, mitigando os efeitos das irregularidades lá aventadas e que guardam correlação exatamente com o ano de 2017.

- Que não houve má fé por parte do gestor, sendo demonstrado que a área técnica reconheceu, de fato, a boa-fé do gestor na aplicação das medidas necessárias de austeridade para equilibrar as contas públicas.

Pois bem.

Resta demonstrado que o ora Recorrente, descumpriu o limite legal estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea “b” da Lei Complementar nº 101/00, qual seja, de gastar até 54% em relação à receita corrente líquida, com despesa de pessoal.

Como justificativa para o gasto acima do limite, alega o responsável em seu recurso, que estava no primeiro ano de mandato e teve que lidar com um desequilíbrio das contas públicas que persistia desde o ano de 2013 e que em 04 (quatro) anos o gestor anterior não logrou êxito em resolver.

Sustentou, ainda, que tomou medidas para redução das despesas com pessoal, reduzindo o quantitativo de servidores durante sua gestão do Recorrente, em uma média mensal, em relação ao exercício anterior, de 6,64% (seis vírgula sessenta e quatro por cento) de diminuição do quantitativo de servidores na folha. Alega também que encaminhou ao Legislativo Municipal projeto de lei (doc. 06) visando a adequação da estrutura administrativa do Município, reduzindo o percentual de 15% (quinze por cento) valor dos salários dos cargos comissionados, bem como a extinção de alguns cargos comissionados, chefias e gratificações, contudo, o projeto de lei foi rejeitado pela Câmara Municipal. Por fim, menciona o Parecer Prévio TC 104/2018, prolatado nos autos da PCA 2013 do município de Muniz Freire, que analisou o impacto da municipalização das escolas estaduais como o principal fator para o desequilíbrio das contas municipais, concluindo pela aprovação com ressalvas naquela ocasião.

De fato, é sabido que a questão referente a municipalização das escolas estaduais, causaram forte impacto na despesa com pessoal no município de Muniz Freire. Tal situação foi inclusive usada como base para aplicar a razoabilidade na análise das contas do gestor desse município em 2013, conforme Parecer Prévio TC 104/2018, de minha relatoria e mencionado pelo ora Recorrente. Mas é importante ressaltar que a razoabilidade com essa base não foi aplicada no exercício posterior, já que o

gestor teve tempo para adotar medidas de austeridade, tendo suas contas um parecer prévio pela rejeição na prestação de contas seguinte.

No caso em tela, não estamos em situação idêntica à ocorrida em 2013, uma vez que a municipalização representa fato passado e que impactou, sem dúvidas, aquele exercício, não tendo aquele gestor tempo hábil de resolver a questão no primeiro mandato.

Concernente a alegação de que não houve má fé por parte do gestor e que a área técnica reconheceu a boa-fé do gestor na aplicação das medidas necessárias de austeridade para equilibrar as contas públicas, também não deve prosperar, uma vez que a equipe técnica observa de forma coerente e adequada, que houve apenas o aparente intuito de enxugar as despesas e a boa intenção, não podendo se concluir dessas informações que foi reconhecida a boa-fé, pelo contrário, reafirma a equipe técnica que tais ações não resolveram a questão apontada, não afastando, assim, a responsabilidade e obrigatoriedade do gestor em manter os gastos do município dentro dos limites.

Por fim, no que se refere a alegação de que havia um histórico de 2013, 2014, 2015 e 2016 que essas irregularidades eram passíveis de verificação, não sendo crível exigir do ordenador de despesa que resolvesse o problema em seu primeiro ano administrativo, entendo que, em parte, assiste razão o Recorrente, especificamente na irregularidade, ora em análise.

Da análise da presente prestação de contas, tem-se que há também uma situação complicada no exercício de 2017, no que diz respeito a despesa com pessoal, e o Gestor certamente teria dificuldades em resolvê-la em apenas um ano.

Nota-se que há uma “herança” da gestão anterior, que é um considerável descumprimento do limite de despesa com pessoal. Tal fato resta demonstrado nos resultados apurados pela equipe técnica, conforme tabela abaixo, que apresenta os gastos com pessoal no período de 2012 a 2017. Vejamos:

**Tabela 24:** Despesas com pessoal – poder executivo

**Em R\$ 1,00**

Período	Desp. Pessoal	RCL	%
1º Quadrimestre/2012	20.528.769,92	41.275.812,46	49,74
2º Quadrimestre/2012	22.867.195,05	42.303.514,78	54,06
3º Quadrimestre/2012	24.190.545,99	43.087.017,43	56,14
1º Quadrimestre/2013	25.616.208,06	43.798.310,02	58,49
2º Quadrimestre/2013	25.457.348,46	43.754.121,52	58,18
3º Quadrimestre/2013	26.596.975,24	44.646.581,09	59,57
1º Quadrimestre/2014	27.411.289,42	45.803.427,62	59,85
2º Quadrimestre/2014	27.931.332,13	46.369.065,08	60,24
3º Quadrimestre/2014	27.887.843,18	46.023.697,15	60,59
1º Quadrimestre/2015	27.821.087,43	40.828.263,16	68,14
2º Quadrimestre/2015	28.381.950,61	45.367.341,14	62,56
3º Quadrimestre/2015	28.742.411,66	45.481.343,07	63,20
1º Quadrimestre/2016	28.608.694,49	44.771.857,23	63,90
2º Quadrimestre/2016	28.644.661,69	46.035.581,54	62,22
3º Quadrimestre/2016	29.280.798,29	47.614.540,62	61,50
1º Quadrimestre/2017	29.863.205,43	50.143.194,01	59,56
2º Quadrimestre/2017	29.222.803,14	50.029.920,99	59,81
3º Quadrimestre/2017	30.466.946,86	50.018.990,77	60,91*

Fonte: LRF-Web. \* Fonte: processo TCEES 3.715/2018.

Depreende-se da tabela acima, que houve um crescente agravamento na situação das despesas com pessoal durante o mandato anterior, tendo percentual do gasto saltado de 58,49% no 1º Quadrimestre/2013, para 61,50% no 3º Quadrimestre/2016.

Diante disto, entendo que, nesta irregularidade, é necessária a aplicação da razoabilidade, dada a dificuldade que gestor teria para retornar aos índices corretos em apenas um ano, especialmente em seu primeiro ano de gestão, considerando que a extrapolação do limite não era pequena e vinha se perdurando por anos.

Ademais, o gestor não se quedou inerte, mas adotou algumas medidas para diminuição de gastos com pessoal, contudo, tais ações se mostraram insuficientes, diante do elevado percentual que extrapolava o limite.

Pelas razões expostas, **divergindo parcialmente** o opinamento da área técnica e do Ministério Público de Contas, entendo que a **irregularidade deve ser mantida**, mas sem responsabilização do gestor, **apenas no campo da ressalva.**

**2.2.6 Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente (art. 55 da LRF) (Item 7.4.1 do RT nº 532/2018) -**

*Base Legal: Art. 55, III, b, 3 da LC 101/2000.*

De acordo com o RT 532/2018 houve inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente, infringindo a Lei Complementar 101/2000 (LRF), na Seção IV, que ao dispor sobre o Relatório de Gestão Fiscal, estabelece em seu art. 55, III, b, 3, que a inscrição de restos a pagar não processados deve se limitar ao saldo da disponibilidade de caixa.

Em sede de recurso, o recorrente novamente alega que estava em seu primeiro ano de mandato, enfrentou desequilíbrio das contas públicas que presentes desde o exercício de 2013. Aduz que o município se encontrava com grandes problemas financeiros pelos gastos com pessoal, principalmente no que se refere aos gastos com ensino fundamental. Conforme pronunciado nos argumentos apresentados anteriormente, a municipalização das escolas estaduais de gestões anteriores foi um fator considerável para a geração da irregularidade em voga, fazendo alusão ao Parecer Prévio TC 104/2018, prolatado nos autos da PCA 2013 do município de Muniz Freire, no qual o impacto da municipalização das escolas estaduais foi analisado e considerado pelo TCEES como o principal fato gerador do desequilíbrio das contas municipais, concluindo pela aprovação com ressalvas.

Argumenta que, no decorrer de 2017 empenhos foram realizados na ordem de R\$ 561.272,02, em razão de sentenças judiciais, dívidas parceladas e despesas de exercícios anteriores, conforme doc. 8 (peça complementar 15.810/19). No entanto, em 2018 foram cancelados restos a pagar do exercício de 2017, no montante de R\$ 2.510.170,82, conforme doc. 09 (peça complementar 15811/19).

Em sede de defesa oral e memoriais, o Recorrente reporta-se, basicamente aos argumentos já apresentados nas razões do recurso, trazendo, em síntese, as seguintes alegações:

- Que a “ocorrência de déficit orçamentário; déficit financeiro em diversas fontes; descumprimento do limite legal com despesa de pessoal; inscrição em

restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira”, guardam correlação com um único apontamento, que é o grave quadro financeiro do município;

- Havia um histórico de 2013, 2014, 2015 e 2016 que essas irregularidades eram passíveis de verificação, não sendo crível exigir do ordenador de despesa que resolvesse o problema em seu primeiro ano administrativo;
- O gestor tomou medidas de austeridade no sentido de equilibrar contas públicas, ou fazer tudo aquilo que estava ao seu alcance, como redução da despesa com pessoal, encerramentos de contratos, dentre outros;
- Nas contas do ano de 2013, que tinham essas mesmas regularidades, ocorreu a emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas, mitigando os efeitos das irregularidades lá aventadas e que guardam correlação exatamente com o ano de 2017.
- Que não houve má fé por parte do gestor, sendo demonstrado que a área técnica reconheceu, de fato, a boa-fé do gestor na aplicação das medidas necessárias de austeridade para equilibrar as contas públicas.

A área técnica entende por manter a irregularidade em questão, sob o fundamento de que a irregularidade tratada no parecer mencionado pelo recorrente está relacionada à inobservância do limite de despesas com pessoal, não guardando vínculo com o item aqui analisado. Além disso, observa que o recorrente não trouxe aos autos argumentos e documentos que pudessem reverter a irregularidade, e que a situação financeira deficitária do município, conforme informado na defesa, pede justamente que a administração pública decline da atividade de efetuar empenhos sem disponibilidade financeira para suportá-los, em prol de uma política de busca do equilíbrio financeiro.

Por fim, consigna que, embora haja divergência de entendimentos quanto à leitura e aplicação do art. 55 da LRF, conforme defesa acostada na ITC 720/19, é basilar o regramento adotado pelo art. 1º, § 1º dessa mesma lei, ao determinar que a

responsabilidade na gestão fiscal pressupõe planejamento transparente afim de prevenir e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. Assim, opina **por manter a irregularidade**.

Da análise dos autos, observo que não há na presente irregularidade similaridade com a irregularidade tratada no Parecer Prévio 104/2018, que abordou tão somente o descumprimento do limite com despesas de pessoal, não sendo cabível a aplicação do entendimento exarado no referido parecer.

Concernente a alegação de que não houve má fé por parte do gestor e que a área técnica reconheceu a boa-fé do gestor na aplicação das medidas necessárias de austeridade para equilibrar as contas públicas, também não deve prosperar, uma vez que a equipe técnica observa de forma coerente e adequada, que houve apenas o aparente intuito de enxugar as despesas e a boa intenção, não podendo se concluir dessas informações que foi reconhecida a boa-fé, pelo contrário, reafirma a equipe técnica que tais ações não resolveram a questão apontada, não afastando, assim, a responsabilidade e obrigatoriedade do gestor em manter os gastos do município dentro dos limites.

Não obstante aos argumentos da equipe técnica, entendo que a situação apresentada nesta presente irregularidade, merece uma análise pautada pela razoabilidade. Isso porque, da análise detida dos argumentos e documentos apresentados pelo recorrente, é possível extrair elementos que indicam que os possíveis impactos que a inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira teria no orçamento seguinte, foram minimizados com o cancelamento de restos a pagar ocorrido no exercício de 2018.

Restou demonstrado nos autos que em 2018 foram cancelados restos a pagar do exercício de 2017, no montante de R\$ 2.510.170,82, conforme doc. 09 (peça complementar 15811/19). Além disso, não se pode desconsiderar o fato de que um valor de alta monta dos empenhos realizados em 2017, eram decorrentes de sentenças judiciais, dívidas parceladas e despesas de exercícios anteriores, conforme doc. 8 (peça complementar 15.810/19). Tais situações mostram-se suficientes a evidenciar que a irregularidade em questão, por si só, não é capaz de macular as contas do gestor.

Além disso, há um outro argumento relevante levantado pelo gestor, que se refere a interpretação do art. 55 da LRF, que é o fundamento legal indicado pela equipe técnica para embasar a presente irregularidade.

A esse respeito, a área técnica reconhece que há divergência de entendimentos quanto à leitura e aplicação do art. 55 da LRF, mas consigna que o ponto basilar para o regramento adotado, é esculpido no art. 1º, § 1º dessa mesma lei.

Em que pese reconhecer como ponto basilar para o regramento o art. 1º, § 1º da LRF, a equipe técnica ao apontar a presente irregularidade - “Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente”, traz como base normativa tão somente o artigo 55, III, b, 3, da Lei Complementar Federal 101/2000 (LRF).

É oportuna a transcrição integral do referido dispositivo:

Art. 55. O relatório conterá:

**III - demonstrativos, no último quadrimestre:**

a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;

**b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:**

- 1) liquidadas;
- 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;
- 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;**
- 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;

Denota-se que o comando do artigo 55 remete a exigir que seja elaborado um relatório contendo o montante das disponibilidades de caixa e as inscrições em restos a pagar. Buscando melhor compreensão referente ao Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Resto a Pagar, o Manual de Demonstrativo Ficais - MDF, seu texto traz a seguinte conceituação:

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar é parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal e visa dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa<sup>1</sup>, bem como ao equilíbrio entre a inscrição em restos a pagar não processados e a indisponibilidade de caixa<sup>2</sup>

Pelo que se depreende da leitura no disposto do anexo 5 do referido MDF, **o objetivo do art. 55 da LRF é dar transparência ao montante das disponibilidades de caixa e dos Restos a Pagar de despesas não liquidados inscritos, de maneira sendo uma importante ferramenta de gestão a cada final de exercício**, e assim seja evidenciada o cumprimento do art. 42 da LRF ao final do mandato do gestor. Uma exigência que permite à sociedade e aos órgãos de controle o acompanhamento de maneira mais concomitante a evolução fiscal no decorrer do mandato.

A lei dispõe no citado artigo 55 que os demonstrativos sejam feitos de maneira transparente e assim proporcione que se previnam riscos e se corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Vejamos a disposição que traz o MDF sobre isso:

Esse demonstrativo possibilita também a verificação do cumprimento do art. 42 da LRF, de forma que no último ano de mandato da gestão administrativo-financeira de cada órgão referido no art. 20 da mesma lei haja suficiente disponibilidade de caixa para cobrir as obrigações de despesas contraídas. Essa verificação se dá pelo confronto das obrigações contraídas com a disponibilidade de caixa existente.

Apesar de a restrição estabelecida no art. 42 se limitar aos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato, a LRF estabelece que se previnam riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas<sup>3</sup>, **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 e passivos financeiros.**

---

<sup>1</sup> LRF, art. 42.

<sup>2</sup> LRF, art. 55, inciso III, alíneas “a” e “b”.

<sup>3</sup> LRF, art. 1º, § 1º

Depreende-se que a análise de possíveis desequilíbrios existentes entre os exercícios de um mesmo mandato deve ser feita e devem ser aplicadas as punições devidas.

**Entretanto, entendo que não resta adequado que o embasamento legal para a irregularidade “inscrição de restos a pagar sem disponibilidade financeira” seja o o artigo 55, III, b, 3, da Lei Complementar Federal 101/2000, uma vez que o referido artigo não se presta a estabelecer o limite para inscrição de restos a pagar, tão somente trata da transparência que deve externar o Relatório de Gestão Fiscal e define as informações que devem conter o referido relatório.**

Válido dizer que a Lei de Responsabilidade Fiscal, na seção que trata dos Restos a Pagar, traz o artigo 42 e não o artigo 55, com as seguintes vedações:

#### Seção VI

#### Dos Restos a Pagar

Art. 41. (VETADO)

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.

Por estas razões, **divergindo parcialmente** do entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, **mantenho o indicativo de irregularidade, apenas no campo da ressalva.**

Ante todo o exposto, **acompanhando parcialmente** o entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

**DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER**

**Relator**

**1. PARECER PRÉVIO TC-082/2020:**

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 pelo Relator, em:

**1.1. CONHECER** o presente Recurso de Reconsideração;

**1.2.** No mérito, dar **PROVIMENTO PARCIAL ao recurso**, reformando parcialmente o Parecer Prévio TC 32/2019-6, exarado no Processo de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Muniz Freire (TC 3715/2018), sob responsabilidade do **Sr. Carlos Brahim Bazzarella**, relativo ao exercício de 2017 no sentido de:

**1.2.1** manter as irregularidades abaixo descritas no campo da ressalva, **sem condão de macular as contas**, quais sejam:

**1.2.1.1. Não reconhecimento das provisões matemáticas previdenciárias relacionadas aos aposentados e pensionistas sob responsabilidade do município. (Item 6.4 do RT nº 532/2018)**

**1.2.1.2. Descumprimento do limite legal com despesa de pessoal – Poder Executivo e consolidado (Item 6.1.1 do RT nº 532/2018);**

**1.2.1.3. Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente (art. 55 da LRF) (Item 7.4.1 do RT nº 532/2018)**

**1.2.1.4. Ocorrência de déficit orçamentário (Item 4.3.1 do RT 532/2018 e 2.2 da ITC 720/2019);**

**1.2.1.5. Valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural divergem quanto ao saldo bancário (Item 4.3.1.1 do**

*RT*

*532/2018 e 2.3 da ITC 720/2019);*

**1.2.1.6. Déficit financeiro em diversas fontes** (*Item 6.3 do RT 532/2018 e 2.7 da ITC 720/2019);*

**1.3. Emitir Parecer Prévio**, recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas da Prefeitura Municipal de Muniz Freire, relativas ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do senhor Carlos Brahim Bazzarella, na forma prevista no inciso II, do art. 80, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, II do RITCES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013.

**1.4.** Manter os demais termos do Parecer Prévio TC 32/2019-6

**1.5. DETERMINAR** ao atual gestor que:

**1.5.1** promova a devida conciliação entre o Anexo do Balanço Patrimonial e o Termo de Disponibilidade Financeira (TVDISP) em relação as fontes de recursos 604 e 605;

**1.5.2** nos próximos exercícios cumpra as normas pertinentes aos RPPS em fase de extinção, constantes na fundamentação deste voto;

**1.6.** Dar **ciência** aos interessados;

**1.7.** Após os trâmites regimentais, **arquivar** os presentes.

**2.** Por maioria, nos termos do voto do relator, vencido o conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que acompanhou a área técnica.

**3.** Data da Sessão: 10/09/2020 - 24ª Sessão Ordinária do Plenário.

**4.** Especificação do quórum:

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

Ferreira Pinto, Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

**Procurador-geral**

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Secretária Geral *ad hoc***