



Parecer Prévio 00039/2020-8 - Plenário

Processos: 15572/2019-6, 15223/2019-4, 05180/2017-2

Classificação: Recurso de Reconsideração

UG: PMST - Prefeitura Municipal de Santa Teresa

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Interessado: CLAUMIR ANTONIO ZAMPROGNO

Recorrente: Membros do Ministério Público de Contas (LUCIANO VIEIRA)

Procuradores: ADILSON JOSE CRUZEIRO (OAB: 12149-ES), EDMAR LORENCINI DOS ANJOS (OAB: 12122-ES), EVERALDO NEVES NETO CORTELETTI (OAB: 20320-ES), LEONARDO VIVACQUA AGUIRRE (OAB: 12977-ES), LEONARDO NEVES CORTELETTI (OAB: 20319-ES)

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – CONHECER –
NEGAR PROVIMENTO- MANTER INCÓLUME O
PARECER PRÉVIO TC-0054/2019-5–PRIMEIRA
CÂMARA – CIENTIFICAR – REMETER – ARQUIVAR.**

O CONSELHEIRO RELATOR RODRIGO COELHO DO CARMO:

I - RELATÓRIO

Os autos tratam de Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público de Contas, em face do Parecer Prévio 00054/2010-9 proferida nos autos do Processo TC 5180/2017 que concluiu nos seguintes termos:

1. PARECER PRÉVIO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da primeira câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

1.1 Manter as seguintes irregularidades, sem o condão de macular as contas:

- 1.1.1** Abertura de créditos adicionais sem fonte de recurso (Item 4.1.1 do RT 38/2018 e 2.1 da ITC 2172/2018)
- 1.1.2** Apuração de déficit orçamentário (Item 4.3.1 do RT 38/2018 e 2.2 da ITC 2172/2018).
- 1.1.3** Ausência de controle das fontes de recursos evidenciadas no demonstrativo do superávit/déficit financeiro encaminhadas no anexo ao balanço patrimonial consolidado (Item 6.2 do RT 38/2018 e 2.5 da ITC 2172/2018).
- 1.1.4** Despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem suficiente disponibilidade de caixa paga pagamento (Item 7.4.2 do RT 38/2018 e 2.6 da ITC 2172/2018).

1.2 Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas da **Prefeitura Municipal de Santa Teresa**, no exercício de 2016, sob a responsabilidade do **Sr. Claumir Antônio Zamprogno**, na forma prevista no artigo 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012, em detrimento da manutenção da seguinte irregularidade:

1.2.1 Apuração de déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas (Item 6.1 do RT 38/2018 e 2.4 da ITC 2172/2018).

1.3 Determinar ao atual gestor que realize a parametrização dos relatórios: Anexo do Balanço Patrimonial–Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro Apurado no Balanço Patrimonial e o Relatório da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, com o objetivo da correta evidenciação das fontes de recursos.

1.4 Recomendar ao Poder Executivo Municipal 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.1.5 Arquivar os autos após os trâmites legais.

Através de Instrução Técnica de Recurso 00287/2019-9, o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas opinou pelo conhecimento do presente recurso e pela notificação do recorrido para apresentação de contrarrazões.

Em ato contínuo foi emitida a Decisão Monocrática 01111/2019-5 que notificou o Senhor Claumir Antônio Zamprogno, então prefeito do município de Santa Teresa no prazo de 30 (trinta) dias pudesse apresentar suas contrarrazões. Conforme Despacho

838/2020, o interessado não apresentou documentação pertinente em resposta à Decisão Monocrática 1111/2019.

Encaminhado os autos a área técnica, o Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCONTAS) emitiu a seguinte proposta de encaminhamento:

3.CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

A presente análise pautou-se no exame das argumentações apresentadas pelo Ministério Público Especial de Contas, em sede de Recurso de Reconsideração, concluindo-se por acolher as considerações apresentadas e sugerir a manutenção do entendimento proposto na MT 1150/2018, quanto à irregularidade dos itens abaixo relacionados, ou seja, a proposta é por dar provimento ao recurso interposto:

Item 4.1.1 do RTC e 2.1 desta manifestação - **Abertura de créditos adicionais se fonte de recurso** - Base legal: *Inobservância ao artigo 43 da Lei 4.320/64.*

Item 4.3.1 do RTC e 2.2 desta manifestação - **Apuração de déficit orçamentário** – Base legal: Inobservância aos artigos 48, alínea “b”; 75, 76 e 77, da Lei Federal nº 4.320/1964;

Item 7.4.2 do RTC e 2.3 desta manifestação - **Despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem suficiente disponibilidade de caixa para pagamento** – Base legal: Inobservância ao artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000.

Assim, submete-se a conclusão à consideração superior, e após, encaminhe-se os autos ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas, na forma regimental.

Novamente foram os autos remetidos ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas que pugnou pelo provimento do presente Recurso de Reconsideração, para reformar o v. Parecer Prévio TC-0054/2019-5–PRIMEIRA CÂMARA, no sentido de considerar também as irregularidades dispostas nos itens 2.1, 2.2 e 2.3 da MT 386/2020-1 graves violações à norma constitucional e legal, recomendando-se à Câmara Municipal de Santa Teresa a REJEIÇÃO das contas do Executivo Municipal, referente ao exercício de 2016, sob responsabilidade de CLAUDIR ANTÔNIO ZAMPROGNO, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012.

Ato contínuo, o Ministério Público de Contas manifestou-se através de Parecer 01177/2020-8 anuindo totalmente ao entendimento da área técnica.

Pautado para julgamento por meio de Sessão Virtual, os autos recebeu sustentação oral através da Petição Intercorrente 00458/2020-1 (evento 32) e arquivo Áudio ou Vídeo de Sustentação Oral 00001/2020-1 (anexo).

Na sequência, os autos foram remetidos a este Relator. É o relatório.

II - DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE RECURSAL

No caso concreto, nota-se haver cabimento do recurso porque previsto taxativamente no artigo 164 da Lei Complementar 621/2012.

Verifica-se interesse recursal do Ministério Público de Contas pelo atendimento do binômio necessidade/adequação do recurso (ao atendimento do fim pleiteado pelo instrumento utilizado).

Observa-se presentes a legitimidade recursal do Ministério Público de Contas como Fiscal do Ordenamento Jurídico e seu respectivo direito de recorrer.

No que tange aos pressupostos recursais extrínsecos, relativos ao exercício do direito de recorrer, entende-se que o recurso é tempestivo e o RECORRENTE atende a todos os requisitos legais, de modo a se verificar sua regularidade formal.

Perante o todo relatado, o recurso tem presentes todos os pressupostos recursais, de modo que conheço o processado.

III – FUNDAMENTAÇÃO

Em homenagem ao princípio do *tantum devolutum quantum appellatum*, passo a me manifestar nestes autos somente em relação a matéria impugnada pelo Ministério Público de Contas, não cabendo manifestação quanto ao item II.4.2.4 do Parecer Prévio 00054/2019-9.

III.1 - Abertura de créditos adicionais sem fonte de recurso (item 2.1 da MT 1150/18 e do RTC 4.1.1 RTC 38/2018).

Base legal: Art. 43 da lei 4.320/64.

Trouxe a Petição de Recurso 00301/2019-5 pertinente ao item 1.1.1 do v. Parecer Prévio que restou evidenciado, na Prestação de Contas Anual da Prefeitura de Santa Teresa, no exercício de 2016, a abertura de créditos adicionais sem fonte de recurso no montante de **R\$ 372.484,36**, em expresse desrespeito ao art. 167, inciso V, da Constituição Federal e art. 43 da Lei n. 4.320/1964.

Em síntese, embora inobstante equivocados os meios adotados para abertura dos créditos adicionais, tal erro foi considerado no caso concreto como formal, em razão do município deter recursos financeiros, podendo realizar abertura de créditos adicionais com a anulação de dotações referentes a despesas que deixaram de ser realizadas, uma vez que o saldo total da dotação atual é de R\$ 8.934.540,20.

Assim, mesmo que não fosse possível a abertura de créditos adicionais com base no superávit financeiro do exercício anterior, por não haver saldo suficiente para suportar o montante, vislumbrada a existência de saldo na dotação atual reataria justificado o valor a descoberto (R\$ 372.484,36) e, portanto, minorado a infração.

Cabe trazer a luz o que regulamenta o artigo 43, § 1º, inciso III, da Lei Federal n. 4.320/1964, *in verbis*:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-a a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

Explicou a área técnica desta Corte de Contas por meio da Manifestação Técnica 386/2020-1 os critérios adotados pela lei 4.320/64, em seu art. 43, com o intuito de dar condições ao processo de abertura de créditos adicionais, conforme segue:

- A abertura dos créditos adicionais suplementares e especiais estará vinculada à existência de recursos suficientemente disponíveis para a criação ou reforço de nova dotação orçamentária;
- Serão considerados como recursos para o fim de abertura dos créditos adicionais, as disponibilidades provenientes de: superávit financeiro do exercício anterior; os provenientes do excesso de arrecadação; os resultantes da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais; o produto de operações de créditos autorizadas.

Preceitua o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais TCE-MG - PCTAS EXECUTIVO MUNICIPAL: 1015321:

Nem sempre violar a lei significa violar o direito, o que deve ser aferido em razão da natureza do bem tutelado e da especificidade do caso concreto, o qual irá determinar um balanceamento entre o grau de lesão jurídica causada pela conduta ilícita do agente e a necessidade de intervenção do poder do Estado. Por meio desse Princípio, defende-se que o direito deve atuar apenas nas situações nas quais é necessário proteger bens considerados importantes para a sociedade e muitas vezes, ainda que esteja configurado um fato ilícito, não havendo significativa lesão ou dano aos interesses sociais, não estará violado nenhum bem jurídico.

Conforme entendimento já exarado por esta Egrégia Corte de Contas nos autos do Processo TC 1463/2018 (Recurso de Reconsideração), através do Parecer Prévio

00119/2018-1, o presente indicativo por si só não possui potencial ofensivo de macular as contas, tendo em vista tratar-se de impropriedade ou falta de natureza formal, sem gravidade e que não representou dano injustificado ao erário, nos moldes do artigo 80, inciso II, da Lei Complementar 621/2012.

Portanto, **divergindo do entendimento técnico e ministerial**, me alinho ao entendimento já exarado no Parecer Prévio 00054/2019-9 (PROCESSO 5180/2017-2), permanecendo a presente irregularidade no campo da ressalva.

III.2 - Apuração de Déficit Orçamentário (item 2.2 da MT1150/18 e 4.3.1 do RTC 38/2018).

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

Conforme relatado no RTC 38/2018-1, no confronto entre os totais da Receita Arrecadada e da Despesa Orçamentária Executada, apurou-se Déficit Orçamentário no montante de R\$ -2.111.884,88, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 11): Resultado da execução orçamentária (consolidado) Em R\$ 1,00

Receita total realizada	61.701.347,64
Despesa total executada (empenhada)	63.813.232,52
Resultado da execução orçamentária (déficit/superávit)	-2.111.884,88

Fonte: Processo TC 05180/2017-2 - Prestação de Contas Anual/2016

Ainda por meio da defesa, afirmou o responsável que o déficit orçamentário encontrado no valor de R\$ 2.111.884,88, comparado com a receita realizada e despesa total executada, se dá pelo resultado das alterações no montante de R\$ 2.081.249,35, suplementada por superávit. Logo o desequilíbrio orçamentário em 2016 de apenas um montante de R\$ 30.635,53, não causando danos irreparáveis das contas públicas.

Contudo, da análise do Balanço Patrimonial do exercício e dos documentos encaminhados, constata-se que foram abertos créditos adicionais por superávit financeiro sem fonte de recursos suficientes para cobertura. Assim, observa-se que dos créditos abertos no exercício, com recursos de superávit financeiro, apenas o montante de R\$ 1.708.764,99 possuía cobertura financeira, como demonstrado:

FONTE DE RECURSOS	CREDITOS ADICIONAIS ABERTOS COM COBERTURA FINANCEIRA
RECURSOS SUS	-
REFORMA DA PR. DUQUE CAXIAS	122.830,92
CAMPO SOCIETY - JAR. MONTANHA	142.885,35
CONST. QUADRA DE ITANHAGA	125.423,23
ROYALTIES DO PETRÓLEO ESTADUAL	158.933,34
RECURSOS FNDE	224.734,38
RECURSOS FNAS	205.547,00
OUTROS REC. APLIC. VINCULADA	582.142,27
PAVIMENT. VIAS - ALTO CALDEIRÃO	146.268,50
TOTAL	1.708.764,99

Logo, considerando que o déficit orçamentário apurado foi de R\$ 2.111.884,88, e que os créditos adicionais abertos utilizando como fonte de recursos o superávit financeiro do exercício anterior ter sido de R\$ 1.708.764,99, conclui-se que ainda existe um déficit orçamentário de R\$ 403.119,89 sem cobertura financeira.

O presente apontamento foi considerado passível de ressalva, tendo em vista o baixo potencial ofensivo para macular as contas e a ausência de erro grosseiro, conforme transcrito abaixo:

Assiste razão à área técnica quando ao déficit orçamentário de R\$ 403.119,89 sem cobertura financeira.

Entretanto, verifiquei que no exercício de 2017 foram efetivados cancelamentos de restos a pagar não processados referentes ao exercício de 2016 no montante de R\$ 349.428,49, por meio dos decretos 568/2017, 569/2017 e 303/2017.

Apesar do cancelamento de restos a pagar não processados ter sido realizado pelo gestor subsequente, entendo que o cancelamento atenua o potencial da irregularidade ora analisada, uma vez que não houve comprometimento do valor empenhado.

Desta forma, ainda que o cancelamento de restos a pagar tenha sido realizado em exercício posterior, ao subtraí-los do montante de déficit orçamentário, resta um valor deficitário de R\$ 53.691,40 (R\$ 403.119,89 – R\$ 349.428,49).

Assim, cabe destacar que o montante de R\$ 53.691,40 represente somente 0,08% de receita arrecadada pelo município no exercício de 2016 – R\$ 67.517.042,10, demonstrando baixa materialidade no valor. (g.n)

(...)

Primeiramente, destaco que, entende-se por resultado orçamentário o valor apurado a partir do confronto entre o total de receitas arrecadadas e o total de despesas empenhadas, podendo ser superavitário ou deficitário. Tal entendimento pode ser observado pela visualização do Anexo 12 (Balanço Orçamentário) constante da Lei 4.320/64, bem como das informações expostas no Manual de Contabilidade Pública Aplicada ao Setor Público, 6º Edição.

Sendo o papel do Balanço Orçamentário demonstrar as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas. Assim o comparativo deve considerar para apuração do resultado orçamentário do exercício, os valores arrecadados e os valores empenhados. Nesse sentido, vale mencionar a definição de empenho constante do art. 58 da lei 4.320/64:

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

E o art. 35 da mesma lei:

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

- I - as receitas nele arrecadadas;
- II - **as despesas nele legalmente empenhadas**. (grifo nosso)

Portanto, entendesse que qualquer despesa, processada ou não, pertencem ao exercício financeiro no qual foi empenhada, criando para esse mesmo exercício uma obrigação que poderá ou não ser efetivada.

Já com relação ao resultado financeiro, entende-se o valor resultante do confronto entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, podendo ser superavitário ou deficitário. Tal definição pode ser extraída da leitura do art. 43, § 2º, da lei 4.320/64, reproduzida abaixo:

Art. 43 [...]

[...]

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a **diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro**, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

[...]

Apurando-se ao final do exercício, quando da elaboração do Balanço Patrimonial, o resultado financeiro, o qual, segundo o próprio art. 43, em seu § 1º, em caso de

superávit financeiro, poderá ser utilizado para abertura de créditos adicionais no próximo exercício.

Esse resultado financeiro, que reflete a interação entre os recursos disponíveis ao ente público e suas obrigações, acumulados até o final do exercício financeiro, não dependentes de autorização orçamentária, está associado única e exclusivamente ao exercício em que foi apurado, não podendo posteriormente ser modificado, com exceção de eventuais retificações, as quais deverão ser realizadas observando-se as regras estabelecidas nas Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

Sendo assim, não se pode alegar que o resultado financeiro de exercício anterior sofrerá modificações em função de cancelamentos de restos a pagar no exercício em análise, pois tais obrigações já produziram seus efeitos no exercício em que foram consideradas, não havendo condições de se desfazer um evento produzido no exercício passado com ações pertencentes ao exercício presente. Cancelamentos de restos a pagar só irão produzir efeitos no resultado financeiro do exercício em que forem efetuados, contribuindo para lastrear a abertura de créditos adicionais no próximo exercício.

Neste sentido, valiosa é a recomendação da Lei 4.320/64, em seu art. 48¹ que, ao mostrar os objetivos da fixação de quotas trimestrais da despesa a ser disponibilizada para cada unidade orçamentária, incluiu a necessidade de manter o equilíbrio entre a receita arrecada e a despesa realizada ao longo do exercício como forma de “reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria”.

Ademais, o reconhecimento de ajustes decorrentes de omissões e erros de registros ocorridos em anos anteriores ou de mudanças de critérios contábeis seja realizado à conta do patrimônio líquido e evidenciado em notas explicativas. Essa conduta impede que ao debitar ou creditar o resultado diretamente na conta do patrimônio

Art. 48 A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

- a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;
- 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.¹

líquido, um fato gerador de exercícios anteriores distorça a apuração dos resultados do exercício corrente.

Pois bem. É imperioso reconhecer que assiste razão a área técnica e ao Ministério Público de Contas, toda via, neste caso concreto, trata-se a presente irregularidade de erro formal, onde o montante de R\$ 403.119,89 representa 0,666% de receita arrecadada pelo município no exercício de 2016 – R\$ 67.517.042,10.

Ressalto ainda que embora Cancelamentos de restos a pagar só irão produzir efeitos no resultado financeiro do exercício em que forem efetuados, o cancelamento de restos a pagar realizado em exercício posterior, ao subtraí-los do montante de déficit orçamentário, resta um valor deficitário de R\$ 53.691,40 (R\$ 403.119,89 – R\$ 349.428,49).

Assim, cabe também destacar que o montante de R\$ 53.691,40 represente somente 0,08% de receita arrecadada pelo município no exercício de 2016 – R\$ 67.517.042,10, demonstrando baixa materialidade no valor.

Sendo assim, **divergindo do entendimento técnico e Ministerial**, me alinho ao posicionamento exarado no Parecer Prévio 00054/2019-9 (PROCESSO 5180/2017-2), mantendo a irregularidade no campo da ressalva, tendo em vista seu baixo potencial ofensivo para macular as contas e a ausência de caracterização de erro grosseiro.

2.3 Despesas Contraídas nos Dois Últimos Quadrimestres de Mandato sem Suficiente Disponibilidade de Caixa para Pagamento (item 2.6 da MT 1150/2018 e 7.4.2 do RTC 38/2018).

Base Legal: artigo 42 da LRF

Consta no item 1.1.4 do v. Parecer Prévio que foram contraídas despesas pela Prefeitura de Santa Teresa nos dois últimos quadrimestres sem suficiente disponibilidade de caixa para pagamento, em evidente afronta ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Todavia, o presente apontamento foi considerado passível de ressalva diante dos seguintes argumentos:

Em atenção a alegação da defesa de que despesa inscrita em restos a pagar e cancelada posteriormente, não possui condão de infringir o artigo 42 da LRF, assiste razão ao defendente. Explica-se:

Cabe ressaltar, que o motivo dessa restrição imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal é para que o gestor do mandato posterior não comprometa as receitas do próximo exercício para o pagamento de despesas realizadas no exercício anterior sem disponibilidade financeira, comprometendo dessa forma a execução orçamentário do exercício subsequente.

Neste diapasão, de modo a verificar se houve comprometimento das receitas do exercício de 2017 para com as despesas contraídas no mandato anterior, verifiquei que em período posterior a gestão do defendente, foram efetivados cancelamentos de restos a pagar não processados no total de R\$ 349.428,49, nos termos dos decretos ns. 568/2017, 569/2017 e 303/2017.

Apesar do cancelamento de restos a pagar não processados ter sido efetuado pelo gestor do próximo mandato, entendo que o cancelamento atenua o potencial da irregularidade ora analisada.

Em razão do cancelamento dos RPNP, fica claro que não houve comprometimento dos recursos financeiros do exercício subsequente, com exceção do montante de R\$ 39.974,38 (R\$ 389.402,87 – 349.428,49).

Além disso, o montante de R\$ 39.974,38 demonstra baixa materialidade, representando apenas 0,05% da receita arrecadada no exercício, razão pela qual deixo de considera-la grave.

Importa novamente registrar o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, no processo número 0601225-70.2018.6.00.000, de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso, referente a prestação de contas apresentada pelo senhor Jair Messias Bolsonaro, que as inconsistências apontadas naquela ocasião representaram somente 0,19% do total das receitas, e por esse motivo, foram os autos julgados regulares com ressalvas (Prestação de contas relativa às eleições 2018, protocolizada em 13.09.2018).

Ademais, é fato notório que o Brasil vivencia uma forte recessão econômica desde meados de 2014. Sabe-se que a economia contraiu cerca de 3,5% em 2015 e 3,5%

em 2016, já no primeiro trimestre de 2017, o PIB subiu 1%, conforme dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE.

Em períodos de recessão, há que se destacar que o legislador reconheceu a dificuldade enfrentada pelos entes da federação, ao definir prazo em dobro para a recondução dos limites legais de pessoal e da dívida consolidada, conforme previsão do art. 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal, in verbis:

Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres. § 1o Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

Nesta mesma esteira, há que se destacar a situação econômica muita bem explanada no Relatório Técnico 0014/2016-5, Processo TC 3532/2016 das Contas do Governador, a saber:

[...] o Brasil passou em 2015 por uma das mais graves crises econômicas da sua história, permanecendo em 2016, interrompendo um longo ciclo de prosperidade que teve início com a estabilidade monetária alcançada em meados da década de 90.

O desempenho da economia brasileira e do Espírito Santo em 2015 foi de forte retração da atividade econômica. Esse resultado pode ser atribuído, no nível nacional como reflexo da expressiva deterioração das expectativas dos agentes econômicos quanto ao desempenho econômico brasileiro nos próximos anos.

Muita incerteza provocada pela visão de que faltou ao governo federal, demonstração de força política e determinação de alterar a política econômica na direção e na magnitude que a situação exigia.

Quando isso foi ficando claro, ao longo de 2015, a confiança dos agentes econômicos, já abalada pela deterioração fiscal de 2014, caiu fortemente e as economias regionais foram, inevitavelmente, na mesma direção.

Do lado externo sofremos na medida em que as exportações perderam fôlego mesmo com a forte desvalorização do real. Já do lado interno, a

demanda agregada mais fraca reduziu as oportunidades dos negócios locais crescerem. Em casos como esse, os efeitos negativos se reforçaram, provocando perda de dinamismo com maior intensidade.

O ano de 2015 finalizou com a continuidade da recessão econômica em 2016 e de estagnação em 2017, um quadro difícil que implicará que o gestor permaneça atento à gravidade do momento e da importância do planejamento e da formulação de ações estratégicas prioritárias que visem minimizar os impactos da crise sobre o município.

Em face do exposto, entendo que neste indicativo de irregularidade é necessária uma avaliação à luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, que para o doutrinador Uadi Lammêgo Bulos, trata-se do vetor por meio do qual o intérprete busca a adequação, a racionalidade, a idoneidade, a logicidade, o bom senso, a prudência e a moderação no ato de compreender os textos normativos, eliminando o arbítrio e o abuso de poder.

Partindo dessa premissa, no caso concreto, vislumbro ser plausível a regularidade com ressalvas para o descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista a recessão econômica no país, e considerando que o cancelamento de restos a pagar não processados, ainda que em exercício posterior, evidenciou que não houve comprometimento dos recursos financeiros do exercício de 2017, com exceção da ordem de R\$ 39.974,38 que demonstrou baixa materialidade e não caracterizou como desequilíbrio das contas públicas.

Portanto, divergindo da área técnica e do Ministério Público de Contas, mantenho o indicativo de irregularidade, todavia, o considero passível de ressalva, pelos argumentos acima expostos, e tendo em vista que não restou enquadrado o conceito de erro grosseiro na presente análise.

Por meio da Petição de Recurso 00301/2019-5 recorreu o Ministério Público de Contas onde argumentou que os valores da insuficiência não se resumem ao montante de R\$ 389.402,87, consoante indicado no Relatório Técnico 0038/2018-1 e apontados na Instrução Técnica Conclusiva 02172/2018-5:

Relatório Técnico 00038/2018-1

Da a seguir observou-se que o Poder Executivo contraiu obrigações de despesa no período vedativo com insuficiência de recursos financeiros para pagamento, nas seguintes fontes de recursos:

Disponibilidade de caixa antes da inscrição dos restos a pagar não processados (R\$):

Destinação dos Recursos	Disponibilidade de caixa bruta	Obrigações financeiras		Dispon. Líquida 30/04	Dispon. Líquida 31/12
		Até 30/04	A partir de 01/05		
Saúde - Recursos próprios	259.453,68	3.195.199,89	194.631,34	-2.935.746,21	-3.130.377,55
Saúde - Recursos SUS	468.831,69	252.355,81	137.758,98	216.475,88	78.716,90
Total	728.285,37	3.447.555,70	332.390,32	-2.719.270,33	-3.051.660,65

Disponibilidade de caixa após a inscrição dos restos a pagar não processados do exercício (R\$):

Destinação dos Recursos	Dispon. Líquida antes inscrição RPNP	Obrigações financeiras		Dispon. Líquida em 30/04	Dispon. Líquida Em 31/12
		Até 30/04	A partir de 01/05		
Saúde - Recursos próprios	-3.130.377,55	0,00	7.568,14	-3.130.377,55	-3.137.945,69
Saúde - Recursos SUS	78.716,90	466.291,74	0,00	-387.574,84	-387.574,84
Total	-3.051.660,65	466.291,74	7.568,14	-3.517.952,39	-3.525.520,53

A inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira também encontra vedação no art. 55 da LRF.

Pois bem. O artigo 1º, § 1º da LC 101/2000, dispõe sobre a responsabilidade na gestão fiscal, *in verbis*:

“Art. 1º [...]”

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

Preceitua o art. 42, parágrafo único da mesma norma:

“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.”

Ainda a LRF, quando trata dos demonstrativos concernentes ao Relatório de Gestão Fiscal, que a administração pública tenha em seus balanços tais restos a pagar desde que haja disponibilidade financeira para arcar com o dispêndio dos mesmos, conforme se verifica *in verbis*:

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

[...]

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; (grifo nosso)

Foi com um olhar ampliado da responsabilidade fiscal que o Plenário desta Corte de Contas em sua Decisão Normativa TC 001/2018, de 29 de maio de 2018, ao dispor sobre a fixação e a ratificação das disposições a fim de apurar o cumprimento do artigo 42 da LRF, inclui entre os encargos e compromissos a pagar a serem deduzidos os de caráter continuado, essenciais e emergenciais:

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

- a) Todos os encargos e demais compromissos a pagar até o final do exercício, inclusive os restos a pagar não processados de exercícios anteriores, **independentemente da natureza da despesa contratada ser de caráter continuado ou não, revestindo-se ou não de caráter de essencialidade, emergência e cuja não celebração importe em prejuízo à continuidade do serviço público;** (grifo nosso)

b) Os recursos de terceiros, como depósitos e consignações, outras obrigações financeiras, os Restos a Pagar Processados, e os Restos a Pagar Não Processados de exercícios anteriores, dentre outros;

(...)

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

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

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

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

Quanto as despesas consideradas pela área técnica desta Corte de Contas realizada no período vedativo, portanto, em desobediência ao art. 42 da LRF, justificou o responsável ainda nos autos do processo 5180/2017 que o valor liquidado advém de recursos da Fonte 1203, que compõe o Bloco de Investimento e conseqüentemente a despesa continha em sua conta específica nº 624.018-9 – FMS Bloco de Investimento, a ordem de R\$ 139.587,01. Assim, possuindo a despesa realizada em favor da Auto France Veículos LTDA no valor de R\$ 137.758,98 lastra financeiro.

Sobre o valor empenhado de R\$ 7.568,14 em período vedativo, salientou a defesa que no exercício de 2017 o mesmo foi anulado por meio do Decreto 569/2017.

A defesa arguiu que quanto aos Restos a Pagar Não Processados na ordem de R\$ 466.291,74, refere-se ao Convênio firmado para prestação de serviços hospitalares ao mês de dezembro de 2016, através da fonte de Recursos SUS, todavia, segundo o gestor, todos os anos, o mês de dezembro é deixado em restos a pagar não processados no montante dos serviços realizados,

dependendo de fiscalização dos serviços efetivamente prestados, podendo ser mantido o valor apresentado ou não.

Acrescenta, ainda, que os valores repassados pelo SUS para cobertura dessa despesa, se dá no exercício subsequente, que neste caso, segundo a defesa, foi realizado em janeiro de 2017.

Considerando a exclusão dos restos a pagar processados (R\$ 137.758,98), inscritos após 01/05, sob o argumento de que possuíam disponibilidade financeira suficiente para pagamento (R\$ 139.587,01). Verifica-se, com base nos documentos apresentados, que dentro das disponibilidades de caixa bruta (R\$ 468.831,69) havia recursos na conta 624.018-9A -FMS-Bloco Investimento (Aplicação) no montante de R\$ 139.587,01, ou seja, suficientes para pagamento. Todavia, se excluirmos da disponibilidade bruta (R\$ 468.831,69) os recursos vinculados (R\$ 139.587,01) para o pagamento dos restos a pagar processados (R\$ 137.758,98) sobraria de disponibilidade bruta, o total de R\$ 329.244,68, insuficiente para cobrir os restos a pagar processados e não processados inscritos até 30/04 no montante de R\$ 252.355,81 e R\$ 466.291,74 respectivamente. Sendo assim, permanece a insuficiência de recursos no montante de R\$ 389.402,87 para saldar os restos a pagar inscritos antes de 30/04.

Conforme já exarado nesse voto o ato de “contrair obrigação de despesa” será considerado no momento da assunção da obrigação, ou seja, da emissão do ato administrativo gerador da despesa, da data de assinatura do contrato, convênio, acordo, ajuste e outros instrumentos congêneres ou, na ausência desses, da data do empenho da despesa, na forma do artigo 62 da Lei 8.666/1993.

Entendeu está Corte de Contas por meio do Parecer Prévio 00054/2019-9 ora recorrido que assiste razão a defesa ao alegar que a despesa inscrita em restos a pagar e canceladas posteriormente, não possui condão de infringir o artigo 42 da LRF.

Uma vez que a restrição imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal é para que o gestor do mandato posterior não comprometa as receitas do próximo exercício para o

pagamento de despesas realizadas no exercício anterior sem disponibilidade financeira, comprometendo dessa forma a execução orçamentaria do exercício subsequente.

Por meio dos Decretos 568/2017, 569/2017 e 303/2017 é possível verificar que foram efetivados cancelamentos de restos a pagar não processados no total de R\$ 349.428,49. Embora ter sido feito pelo gestor subsequente, é fundamental frisar que não ocorreu comprometimento dos recursos financeiros do exercício de 2017, com exceção do montante de R\$ 39.974,38 (R\$ 389.402,87 -R\$ 349.428,49).

Demonstrando o montante de R\$ 39.974,38 baixa materialidade, uma vez que representa um percentual de 0,05% da receita arrecada no exercício, me alinho ao entendimento já delineado no v. Parecer prévio, avaliando a luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, ser plausível a regularidade com ressalvas para o descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

IV – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **divergindo do entendimento técnico e ministerial**, VOTO para que seja adotada a seguinte deliberação que ora submeto à apreciação.

RODRIGO COELHO DO CARMO
Conselheiro Relator

1. PARECER PRÉVIO TC-039/2020

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

1.1. Conhecer o presente Recurso de Reconsideração diante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade recursal;

1.2. No mérito, **negar provimento**, mantendo incólume o v. Parecer Prévio TC-0054/2019-5–PRIMEIRA CÂMARA;

1.3. **Dar ciência** ao Recorrente do teor da decisão tomada por este Tribunal;

1.4. **Remeter** os autos ao Ministério Público de Contas, após a confecção deste Acórdão nos termos do art. 62, parágrafo único da LC nº 621/2012;

1.5. **Arquivar** os autos após o trânsito em julgado.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator, parcialmente vencido o conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo que votou pelo provimento ao recurso acompanhando os pareceres técnico e ministerial.

3. Data da Sessão: 23/07/2020 – 13ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das sessões