



Parecer Prévio 00065/2020-1 - Plenário

Processos: 08995/2018-4, 03084/2013-1

Classificação: Recurso de Reconsideração

UG: PMS - Prefeitura Municipal de Serra

Relator: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Interessado: MADALENA SANTANA GOMES

Recorrente: ANTONIO SERGIO ALVES VIDIGAL, Ministério Público de Contas

Procuradores: ALTAMIRO THADEU FRONTINO SOBREIRO (OAB: 15786-ES), GREGORIO RIBEIRO DA SILVA (OAB: 16046-ES), LUIZ RICARDO AMBROSIO FILGUEIRAS (OAB: 21979-ES)

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – PARECER PRÉVIO Nº 62/2018 – PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA – EXERCÍCIO 2012 – ADMISSIBILIDADE – CONHECER – NÃO PROVIMENTO DO RECURSO INTERPOSTO PELO MPEC – PROVIMENTO TOTAL DO RECURSO INTERPOSTO PELOS RESPONSÁVEIS – CIÊNCIA – ARQUIVAMENTO.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO:

I. RELATÓRIO

Trata-se de duas peças de **Recurso de Reconsideração interpostos** pelo senhor **Antônio Sérgio Alves Vidigal** e pelo **Ministério Público de Contas** tendo em vista Parecer Prévio TC 62/2018 - Plenário, proferido nos autos do Processo TC 3084/2013. O referido Parecer recomendou ao Legislativo Municipal a REJEIÇÃO das contas da Prefeitura Municipal da Serra, no período de 01/01 a 10/7 e 09/10 a 31/12/2012, sob a responsabilidade do senhor Antônio Sérgio Alves

Vidigal, na forma do artigo 80, inciso III, da LC 621/2012, e a APROVAÇÃO COM RESSALVAS das contas da Prefeitura Municipal da Serra, no período de 11/07 a 08/10/2012, sob a responsabilidade da senhora Madalena Santana Gomes, na forma do artigo 80, inciso II, da LC 621/2012, bem como teceu determinações ao atual prefeito.

II. ADMISSIBILIDADE

Após autuação, o Conselheiro Relator prolatou a Decisão Monocrática 123/2019, que conheceu o presente recurso e notificou o sr. Antônio Sérgio Alves Vidigal para contra-arrazoar o recurso do Ministério Público de Contas.

III. DOS FATOS

Tratam-se de duas peças de Recurso de Reconsideração, uma das peças interposta pelo senhor Antônio Sérgio Alves Vidigal (petição de Recurso 336/2018 – Evento 02) e a outra pelo Ministério Público de Contas (Petição de Recurso 12/2019 – Evento 31), por meio do seu Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, tendo em vista Parecer Prévio TC 62/2018 - Plenário, proferido nos autos do Processo TC 3084/2013, que **recomendou** ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas da Prefeitura Municipal da Serra, no exercício de 2012, sob a responsabilidade do senhor Antônio Sérgio Alves Vidigal, na forma prevista no artigo 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012; **recomendou** ao Legislativo Municipal à APROVAÇÃO COM RESSALVADAS das contas do Município de Serra, relativas ao exercício de 2012, sob a responsabilidade da Sra. MADALENA SANTANA GOMES, com fundamento no art. 80, II, da LC 621/2012; determinou ao atual Prefeito do Município da Serra, ou a quem lhe suceder, que promova o devido recolhimento das contribuições previdenciárias, relativas ao exercício de 2012 dos servidores daquele município, bem como adote norma de procedimento objetivando o recolhimento das contribuições previdenciárias retidas pela prefeitura; determinou 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 LRF12 e; recomendou ao atual gestor que observe as regras estabelecidas na DECISÃO NORMATIVA 001/2018, que fixa e ratifica critérios e orientações sobre a fiscalização das disposições do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), publicada no Diário Oficial de Contas em 30/05/2018.

Devidamente notificados, verifica-se que o Sr. Antônio Sérgio Alves Vidigal e a Sra. Madalena Santana Gomes apresentaram contrarrazões alusivas aos itens recorridos pelo Ministério Público (Defesa/Justificativa 359/2019).

Encaminhados os autos ao NRC – Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas, este elaborou o Despacho 649/2020-8 identificando que as peças recursais versam sobre matéria contábil e encaminhando os autos ao Núcleo de Controle Externo de Contabilidade – NCONTAS - para manifestação.

As razões recursais foram devidamente apreciadas pelo Núcleo de Controle Externo de Contabilidade – NCONTAS, por meio da **Manifestação Técnica 95/2020-1**, à qual se reporta e cuja conclusão se transcreve:

3. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Quanto ao mérito, após análise dos argumentos fáticos e jurídicos apresentados pelo MPEC e pelo representante legal dos srs. Antônio Sergio Alves Vidigal e Madalena Santana Gomes, nos autos TC 8995/2018, opina-se:

- pelo **PROVIMENTO** ao recurso interposto pelo MPEC, no que tange à reforma do **Parecer Prévio TC- 62/2018 – Plenário**, TC 3084/2013, **mantendo-se** as irregularidades constantes nos itens 3.1 e 6.5 do RT 64/2016;

- pelo **PROVIMENTO** ao recurso interposto pelo Sr. Antônio Sergio Alves Vidigal, no que tange à reforma do **Parecer Prévio TC- 62/2018 – Plenário**, TC 3084/2013, **afastando-se** a irregularidade constante no item 5.1 do RT 64/2016;

Portanto, em decorrência da ausência de elementos suficientes nos presentes autos para elidir, do ponto de vista técnico-contábil, a ocorrência das seguintes irregularidades, conclui-se por sua manutenção, bem como pela reforma do instrumento decisório atacado, uma vez que estas conduzem à emissão de **parecer prévio** pela **REJEIÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL**, de

responsabilidade dos senhores **Antônio Sergio Alves Vidigal** (01/01 a 10/07 e 09/10 a 31/12/2012) e **Madalena Santana Gomes** (11/07 a 08/10/2012), prefeitos de Serra no exercício 2012, com fulcro no art. 80, III, da Lei Complementar nº 621/2012, c/c o art. 132, inciso III do Regimento Interno:

- **ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS INDICANDO FONTE DE RECURSOS INEXISTENTES** (item 3.1 do RT 64/2016)

Base legal: artigo 167, inciso V, da Constituição Federal/1988; e art. 43 da Lei Federal 4.320/1964.

- **OBRIGAÇÕES DE DESPESA CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA** (item 6.5 do RT 64/2016)

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

Conforme relatado no item 2.2 desta Manifestação Técnica, que seja afastada a inconformidade relativa ao item 5.1 do RT 64/2016, a seguir registrada, tendo em vista a constatação nestes autos de sua regularidade:

- **NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES DO IPAS E DO INSS RETIDAS DOS SERVIDORES** (Item 5.1 do RT 64/2016)

Base legal: Lei Federal nº 8.212/91, art. 30, Inc. I, alíneas a e b e art. 37 da Constituição da República; Art. 123, § 8º da lei municipal 2.330/2002.

Registre-se que o representante legal dos Srs. Antônio Sergio Alves Vidigal e Madalena Santana Gomes requereu sustentação oral quando da apreciação do presente processo.

Foram então os autos encaminhados novamente ao Núcleo de Recursos e Consultas que elaborou a Instrução Técnica de Recurso **ITR nº 0022/2020-2**, que anui os Termos da Manifestação Técnica 95/2020-1.

O Ministério Público de Contas, por meio da 3ª Procuradoria Especial de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, **anui integralmente** aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na **Instrução Técnica de Recurso – ITC 381/2020**, com fulcro no inc. III do art. 41 da Lei 8.625/93, bem como no parágrafo único do art. 53 da Lei Complementar nº 621/12, reserva-se ao direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento, em defesa da ordem jurídica.

IV. FUNDAMENTOS

IV.1 MÉRITO

Insta fazer notar a existência de duas peças recursais sendo processadas em um único processo. Neste sentido, as considerações traçadas pela equipe técnica desta Corte de Contas são desmembradas conforme alegações contidas em cada peça, ainda que a análise tenha ocorrido em uma única peça técnica, o que evita decisões conflitantes, em garantia ao princípio da segurança.

Passo a expor as razões recursais e o opinamento técnico recursal.

IV.1.1 ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS INDICANDO FONTE DE RECURSOS INEXISTENTES. Inobservância ao disposto no artigo 167, inciso V, da Constituição Federal/1988; e art. 43 da Lei Federal 4.320/1964. (Item 3.1 do RT 64/2016)

Na análise inicial verifica-se que foram abertos créditos adicionais no valor de R\$ 30.000.000,00 tendo como fonte de recursos o excesso de arrecadação. Porém, a área técnica deste Tribunal verificou no Balanço Orçamentário um valor deficitário de arrecadação de R\$ 74.709.792,29.

O Parecer Prévio ora recorrido, considerou que tal irregularidade não tinha o condão de macular as contas, embora evidencie que o planejamento não foi feito de maneira adequada, nem da receita e nem mesmo da despesa. Ressaltou que tal entendimento já fora utilizado anteriormente no Processo TC 2806/2014 que tratou da Prestação de Contas Anual do Município de Vitória.

O Ministério Público Especial de Contas, em suas razões recursais, entendeu que a autorização de despesas por meio de abertura de créditos adicionais sempre dependerá de prévia autorização do Legislativo Municipal indicando a fonte de recursos.

Como se observa, as autorizações de despesas por meio de abertura de créditos adicionais, cujo objetivo é, portanto, alterar a estrutura do

orçamento anteriormente aprovado pelo Poder Legislativo – pois se realizará despesas além, ou de forma diferente da previsão orçamentária – sempre dependerá de prévia autorização do próprio Legislativo municipal, além de, logicamente, conter a indicação da fonte de recursos para cobri-las.

Em sede de contrarrazões, os Senhores Antônio Sergio Alves Vidigal e Madalena Santana Gomes apresentaram documentos comprovando que em 17/10/2012 houve a liquidação e não somente o empenho no valor de R\$ 21.600.00,00, com o comprovante da realização de tal valor.

Além disso em sua defesa, os responsáveis destacaram que a suplementação orçamentária não ultrapassou o limite de 25% estabelecido na LOA.

Mais ainda, ressaltaram que o parecer prévio recorrido pontuou a existência de julgados que reconhecem que a irregularidade análoga não teria o condão de macular as contas.

Na Manifestação Técnica 95/2020, o corpo técnico opinou para que a irregularidade seja mantida, sob a responsabilidade dos Srs. Sergio Vidigal e Madalena Santana Gomes, nos seguintes termos:

DA ANÁLISE DE MÉRITO:

Atendo-se ao mérito do Recurso de Reconsideração (razões do MPEC e contrarrazões apresentadas pelos Srs. Antonio Sérgio Alves Vidigal e Madalena Santana Gomes), tem-se:

- 1) O art. 43, §3º, da Lei 4.320/1964 prevê a possibilidade de abertura de créditos adicionais mediante excesso de arrecadação, ou seja, saldo positivo entre a receita prevista e a realizada;
- 2) No exercício de 2012, o município apresentou déficit de arrecadação no montante de R\$ 74.709.792,29, que compreende o resultado negativo entre a receita prevista e a arrecadada;
- 3) Os créditos adicionais abertos fundamentaram-se na obtenção de receita adicional, oriunda de alienação de imóvel do município ao Estado do Espírito Santo, o que não ocorreu;
- 4) Não há previsão legal para a abertura de créditos adicionais por expectativa de excesso de recebimento de recursos.

Ademais, depreende-se das argumentações trazidas aos autos, inclusive as apresentadas por ocasião da sustentação oral, que os gestores reconhecem a ocorrência de falha ao indicar recursos provenientes de excesso de arrecadação ainda não realizado no período, apesar de existirem documentos comprovando a “expectativa” de recebimento.

Nesse sentido, à luz do §3º do art. 43 da Lei 4.320/1964, não há elementos novos capazes de afastar a impropriedade atacada neste item pela área técnica.

Cabe salientar que a situação enfrentada nos autos das contas de governo do município de Vitória, exercício de 2013 (TC 2806/2014, Parecer Prévio

5/2017), não guarda relação com o caso concreto em análise. A ressalva constatada naquelas contas decorreu da existência de excesso de arrecadação por fonte de recurso sem a devida indicação para a abertura dos créditos, ou seja, a impropriedade decorreu de falha de natureza formal, uma vez que o excesso de arrecadação nas fontes de recurso envolvidas, de fato, existia, conforme apurado nos autos do Recurso de Reconsideração 3618/2017.

Ante todo o exposto, sugerimos que seja **mantido o indicativo de irregularidade apontado**, sob responsabilidade dos Srs. Antônio Sérgio Alves Vidigal e Madalena Santana Gomes.

Vê-se que o Núcleo de Recursos e Consultas reportou-se à Manifestação técnica 95/2020 que sugeriu a manutenção da irregularidade.

Pois bem. Como fora explicitado acima, o Parecer Prévio 62/2018 considerou que a irregularidade em comento não tem o condão de macular as contas analisadas. Vejamos:

Da análise da Execução Orçamentária da Despesa tem-se que o total da despesa orçamentária prevista na LOA para o exercício 2012 (Lei 3.821/11), era de R\$ 983.336.870,00. Quanto aos empenhos emitidos, o valor total utilizado foi de R\$ 898.776.768,67. Vê-se, portanto, que a despesa realizada foi menor do que a estimada no orçamento.

Assim restaria um saldo de superávit orçamentário de R\$9.850.309,04 que se caso fossem anulados, poderiam ser utilizados como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais.

Vê-se ainda que a suplementação realizada não ultrapassou o limite estabelecido na LOA - Lei Orçamentária Anual (Lei 3.821/11), que admitiu a abertura de créditos adicionais no limite de 25% do orçamento, que equivale à R\$ 245.834.217,50, tendo sido o total de aberturas de créditos adicionais no exercício de 2012 o montante de R\$ 223.732.101,00.

Nesse sentido, este Tribunal já se manifestou no Processo TC 2806/2014 que cuida da prestação de Contas Anual da Prefeitura de Vitória, onde foi tratada a mesma irregularidade *sub examine* e esta Corte entendeu que tal irregularidade não seria capaz de macular as contas, imitando Parecer Prévio 005/2017 pela aprovação das contas com ressalva, senão vejamos:

TC 2806/2014 - PARECER PRÉVIO 005/2017:

“Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-2806/2014 RESOLVEM os Srs. conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia vinte e um de fevereiro de dois mil e dezessete, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun:

1. Recomendara o Legislativo Municipal a aprovação com ressalva da Prestação de Contas Anual da Prefeitura de Vitória, sob a responsabilidade do senhor Luciano Santos Rezende, relativa ao exercício de 2013, na forma prevista no artigo 80, inciso II, da Lei Complementar 621/2012;
2. Determinara o gestor que seja mais diligente quanto à correta utilização das fontes de recursos para suplementação do orçamento, efetuando a abertura de créditos adicionais em absoluta conformidade com a Constituição da República e com a Lei 4.320/64;
3. Recomendara o 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;
4. Dar ciência aos interessados;
5. Arquivar os autos após o trânsito em julgado.”

Diante do exposto, divergindo do opinamento da área técnica e Ministério Público de Contas, mantenho esta irregularidade, tão somente no campo da ressalva, vez que ela não teve o condão de macular as contas.

2.2. NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES DO IPAS E DO INSS RETIDAS DOS SERVIDORES.

Inobservância ao disposto na Lei Federal nº 8.212/91, art. 30, Inc. I, alíneas a e b e art. 37 da Constituição da República; Art. 123, § 8º da lei municipal 2.330/2002.

O Parecer Prévio ora recorrido manteve a irregularidade tão somente ao Sr. Antônio Sergio Alves Vidigal deixando de imputar tal fato a Sra. Madalena Santana Gomes, vez que esta assumiu o cargo de prefeita temporariamente no exercício de 2012, apenas no período de 11/07 a 08/10/2012.

O Ministério Público Especial de Contas não se manifestou sobre esta irregularidade em sua peça recursal.

Das razões apresentadas pelo Sr. Antônio Sergio Alves Vidigal extrai-se que o mesmo informa que o saldo considerado irregular pela área técnica remanesce de exercício anterior que não estava sob sua responsabilidade. Faz um breve histórico da gestão de retenções e recolhimentos das contribuições dos servidores. Reporta-

se à gestão passada. Apresenta uma tabela dizendo que ao final do exercício de 2012 foi recolhido ao IPS a totalidade do valor retido no mesmo exercício e que a irregularidade apontada se refere tão somente à quantia retida no mês de dezembro que deveria ter sido repassada em janeiro de 2013. Diz que não houve inadimplência durante a sua gestão referente ao ano de 2012.

A Manifestação Técnica 95/2020 opina pelo afastamento da irregularidade nos seguintes termos:

DA ANÁLISE DE MÉRITO:

Das argumentações e documentos apresentados nessa fase recursal, depreende-se que os saldos existentes no final do exercício de 2012 referem-se ao mês de dezembro, cujo pagamento poderia ocorrer até o dia 20 do mês de janeiro, conforme prazos estabelecidos na legislação.

É possível observar na Peça Complementar 21992/2018 (Movimento de Pagamentos 2013 - INSS) o pagamento de saldos de INSS retidos no exercício de 2012 no montante de R\$ 1.762.689,91. Quanto ao Movimento de Pagamentos 2013 – IPS, este deixou de demonstrar o mês de janeiro, impossibilitando verificar a realização dos pagamentos de saldos do exercício em análise.

Em consulta às contas do exercício de 2013 (TC 3323/2014), observou-se na Manifestação Técnica 304/2018 que as contribuições do IPS retidas do 13º salário dos servidores em 2012 foram incluídas no Termo de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários (acordo CADPREV nº 00195/2015).

Não obstante, seria temerário afirmar que não houve o recolhimento das contribuições do IPAS e do INSS retidas dos servidores no exercício de 2012, tendo em vista que os pagamentos realizados durante o exercício coadunam com as respectivas retenções, conforme constam das movimentações de receitas/retenções e pagamentos encaminhadas nas Peças Complementares 21986, 21991, 21998 e 22003, todas de 2018.

Por todo o exposto, sugere-se o **afastamento** da irregularidade.

Acompanho o entendimento da área técnica para afastar a irregularidade ora em comento.

2.3. OBRIGAÇÕES DE DESPESA CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA.

Inobservância ao disposto no art. 42 da Lei 101/00.

No Parecer Prévio ora atacado vê-se que a presente irregularidade se encontra no campo das ressalvas, nos seguintes termos:

Entretanto, tendo em vista que houve o indicativo de irregularidade pela Área técnica de que existiu insuficiência de caixa para arcar com as despesas contraídas no final do mandato, sem, no entanto, ser analisado tal encargo, devido à falta de um critério seguro, conforme já fundamentado neste voto e decidido por maioria do plenário, ficando inconcluso se houve ou não a infração do referido artigo. Por esta razão, divergindo da área técnica e do Ministério Público de Contas, entendo pela manutenção da irregularidade no campo da ressalva.

Em suas razões recursais o Ministério Público Especial de Contas afirma que restou comprovada por todas as vias possíveis uma indisponibilidade líquida em diversas fontes. Vejamos:

In casu, do confronto das disponibilidades de caixa com as obrigações financeiras contraídas, antes da inscrição de restos a pagar não processados, obteve-se, como resultado, uma insuficiência de caixa (indisponibilidade líquida) de R\$ 3.767.470,27 (três milhões, setecentos e sessenta e sete mil, quatrocentos e setenta reais e vinte e sete centavos) na fonte “Saúde – Recursos Próprios”; de R\$ 454.570,26 (quatrocentos e cinquenta e quatro mil, quinhentos e sete reais e vinte e seis centavos) na fonte “Saúde – Recursos SUS”; de R\$ 1.890.141,19 (um milhão, oitocentos e noventa mil, cento e quarenta e um reais e dezenove centavos) na fonte “Educação – Recursos próprios”; de R\$ 3.338.941,05 (três milhões, trezentos e trinta e oito mil, novecentos e quarenta e um reais e cinco centavos) na fonte “Educação – Outros recursos”; R\$ 20.804.468,92 (vinte milhões, oitocentos e quatro mil, quatrocentos e sessenta e oito reais e noventa e dois centavos) na fonte “Demais disponibilidades vinculadas”; e R\$ 104.817.966,81 (cento e quatro milhões, oitocentos e dezessete mil, novecentos e sessenta e seis reais e oitenta e um centavos) nas fontes não vinculadas

(...)

Diante disso, concluiu-se pela inexistência de suficiente disponibilidade de caixa para o cumprimento das obrigações de despesas contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato, no montante de R\$ 4.572.825,88 (quatro milhões, quinhentos e setenta e dois mil, oitocentos e vinte e cinco reais e oitenta e oito centavos) na fonte “Saúde – Recursos próprios”; R\$ 454.570,26 (quatrocentos e cinquenta e quatro mil, quinhentos e sete reais e vinte e seis centavos) na fonte “Saúde – Recursos SUS; R\$ 3.085.236,47 (três milhões e oitenta e cinco mil, duzentos e trinta e seis reais e quarenta e sete centavos) na fonte “Educação – Recursos próprios”; R\$ 3.355.717,31 (três milhões, trezentos e cinquenta e cinco mil, setecentos e dezessete reais e trinta e um centavos) na fonte “Educação – Outros recursos; R\$ 21.907.674,84 (vinte e um milhões, novecentos e sete mil, seiscentos e setenta e quatro reais e oitenta e quatro centavos) na fonte “Demais disponibilidades vinculadas; e R\$ 110.726.332,49 (cento e dez milhões, setecentos e vinte e seis mil, trezentos e trinta e dois reais e quarenta e nove centavos) nas fontes não vinculadas; totalizando R\$ 144.102.357,25 (cento e quarenta e quatro milhões, cento e dois mil, trezentos e cinquenta e sete reais e vinte e cinco centavos) de insuficiência financeira para saldar todas as obrigações

(...)

Conforme exposto no Parecer Prévio sub examine (fl. 2781/2782), posteriormente, ainda se realizou Diligência para confirmar a infringência ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, seguindo os parâmetros estabelecidos em recente posicionamento do Plenário deste Tribunal de

Contas no Processo TC 4003/2013, oportunidade na qual a Equipe Técnica, por meio da Manifestação Técnica 01705/2017-1, reafirmou a ocorrência de insuficiência de disponibilidade de caixa nas seguintes fontes: Educação – Recursos Próprios (R\$ -5.674.197,43), Educação – Outros recursos (R\$ -834.670,36), Saúde – Recursos Próprios (R\$ -4.818.265,67), Saúde – Recursos do SUS (R\$ -526.314,57), e Recursos não Vinculados (R\$ -38.663.815,47). Confira a parte conclusiva da Manifestação Técnica 01705/2017-1: 3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO [...] Nesse sentido, foram confrontados todos os empenhos realizados nos dois últimos quadrimestres de 2012, considerados pela área técnica, cujas fontes de recursos apresentaram insuficiência de disponibilidade financeira para pagamento (artigo 42 da Lei Complementar 101/2000), com os demonstrativos de contratação de obrigações. Dessa forma, sugere-se o encaminhamento dos autos ao Relator, para prosseguimento do feito, mantendo-se a propositura pela irregularidade do item “obrigação de despesas contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento”. (grifou-se)

Portanto, restou cabalmente comprovada, por todas as vias possíveis, uma indisponibilidade líquida em diversas fontes, fato apto a macular as contas. Assim, não havia qualquer espaço para discussão quanto ao mérito do descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os números falavam por si, e o resultado era de flagrante insuficiência financeira no final do mandato. Todavia, o Plenário, de maneira insólita, reconheceu que “entendimentos divergentes entre nós conselheiros, a partir das mesmas bases normativas”, suscitaram insegurança jurídica perante os jurisdicionados, e, acompanhando o suposto majoritário entendimento do Conselheiro Sergio Manoel Nader Borges, em Voto Vogal proferido na 17ª Sessão Plenária, no dia 05/06/2018, propôs, por razões de segurança jurídica, a inaplicabilidade da irregularidade apontada em afronta ao art. 42 da LRF, nas prestações de contas do exercício 2012. Confira: Inclusive há de se registrar que esses debates tomados para a emissão de parecer Prévio de Prestação de Contas Anual (PCA) de Prefeitos, relativa ao exercício de 2012, ou seja, depois da ocorrência dos fatos, não sendo possível orientação aos gestores, que à época tiveram que se basear no que existia e que não era algo conclusivo. Foi com essas premissas que o Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, em voto vogal proferido na 17ª Sessão Plenária, no dia 05/06/2018, reconsiderou seu entendimento proferidos a respeito do tema e propôs a inaplicabilidade da irregularidade apontada em afronta ao art. 42 da LRF, nas prestações de contas de 2012. Reproduzo trechos do voto vogal, em face do seu teor elucidativo: [...] Assim, primando pela segurança jurídica, aderi a proposição do Conselheiro Sérgio Borges. Entretanto, tendo em vista que houve o indicativo de irregularidade pela Área técnica de que existiu insuficiência de caixa para arcar com as despesas contraídas no final do mandato, sem, no entanto, ser analisado tal encargo, devido à falta de um critério seguro, conforme já fundamentado neste voto e decidido por maioria do plenário, ficando inconcluso se houve ou não a infração do referido artigo. Por esta razão, divergindo da área técnica e do Ministério Público de Contas, entendo pela manutenção da irregularidade no campo da ressalva. Assim sendo, o Plenário, com amparo nesta filosofia decisória, optou pela ineficácia do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, como se fora possível ao intérprete e aplicador relativizar os comandos da Lei Complementar 101/00 (após 19 anos de vigência e completa impotência, ante o quadro fiscal das finanças públicas atual), rebaixando a sua infringência ao status de singela ressalva, raciocínio aparentemente amparado no resultado do julgamento do Processo TC 4003/2013 A propósito, insegurança jurídica está a causar a própria Corte ao exercer suas competências ao arrepio da teleologia do art. 140 do CPC16, afastando a gravidade de uma irregularidade que notoriamente compromete as contas públicas. Ademais, cabe lembrar, num

esforço que já se repetiu em diversas abordagens do Ministério Público de Contas, que a conclusão extraída do Processo TC 4003/2013 (Prestação de Contas da Prefeitura de Vila Velha) sobre a inaplicabilidade do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não merece prosperar, por dois motivos determinantes: O primeiro motivo determinante decorre do Voto condutor do Parecer Prévio 27/2018-3 (Processo TC 4003/2013), proferido pelo Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges (Voto Vogal 30/2018-5), o qual foi específico e certo ao considerar impossível a análise da violação ao art. 42 “nesta prestação de contas” (leia-se: contas da Prefeitura de Vila Velha), e não em todas as prestações de contas. Destarte, o Parecer Prévio 27/2018-3 englobou somente a(s) parte(s) do processo no qual foi emitido (Processo TC 4003/2013). Confirma trecho esclarecedor do Parecer Prévio 27/2018-3, emitido no Processo TC 4003/2013:

Por estas razões, reviso o meu posicionamento anterior para alterá-lo, propondo seja considerado impossível a análise nesta prestação de contas da irregularidade “Obrigações de despesas contraídas, nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento”, diante das alterações interpretativas promovidas e da falta de informações necessárias para sua aferição, considerando, ainda, a Decisão Normativa 001/2018, aprovada por esta Corte de Contas, que sugere a inviabilidade de reabertura da instrução processual dos autos. 1. PARECER PRÉVIO TC-027/2018 – PLENÁRIO VISTOS, relatados e discutidos estes autos RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas por: 1.1. Afastar as irregularidades, conforme já fundamentado no voto, a saber: II.3.1 Não recolhimento das contribuições do INSS retidas de terceiros, no prazo definido pela legislação. Base normativa: Arts. 37 e 195, inciso II, da Constituição Federal/1988; art. 30, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Lei Federal nº 8.212/1991.

II.3.2 Ausência de recolhimento da dívida registrada na contas “FGTS/FUNEVE – Administrativo”. Base normativa: Arts. 37 e 195, inciso I, da Constituição Federal/1988; art. 85 da Lei Federal 4.320/1964; art. 30, inciso I, alíneas a e b, da Lei Federal nº 8.212/1991; art. 15, caput, da Lei Federal nº 8.036/1990; Lei Federal 10.522/2002; e Lei Federal 11.941/2009. 1.2. Excluir da análise a irregularidade – “Obrigações de despesas contraídas, nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento” - conforme já fundamentado neste voto; [...] 2. Por maioria, nos termos do voto de desempate do Presidente que acompanhou o novo voto do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges. Vencido quanto ao mérito, o Conselheiro substituto Marco Antonio da Silva, que manteve seu voto pela aprovação com ressalva. Vencidos o relator, conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, o Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo e o Conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti, que acompanharam integralmente os pareceres técnico e ministerial pela rejeição das contas, com formação de autos apartados e remessa ao MPE. (Grifo nosso)

Além disso, cumpre rememorar que o citado Processo TC 4003/2013, considerado como um paradigma, nessa função apenas serviu de meio para que o Plenário firmasse o entendimento sobre a abrangência da expressão “contrair obrigação de despesa”, conforme Decisão TC 1828/2017. Nada além disso. O segundo motivo determinante relaciona-se com a Decisão Normativa TC 001/201817, que dispõe sobre a fixação e ratificação de critérios e orientações sobre a fiscalização das disposições do art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000, uniformizando o entendimento da Corte sobre a temática, a qual em nenhum momento definiu a inaplicabilidade do art. 42 da LRF de forma generalizada, isto é, sobre todas as prestações de contas com o final de mandato no exercício de 2012, principalmente as já apreciadas.

(...)

Portanto, não merece prosperar as alegações do Conselheiro Relator, as quais conduziram o opinamento derradeiro do Parecer Prévio 00062/2018-5, conquanto se devote respeito quanto ao seu entendimento.

Em resumo o mérito do Recurso de Reconsideração, interposto pelo MPEC, ressalta:

- 1) Nenhuma das despesas indicadas nos autos, cujos registros contábeis foram devidamente realizados pelo Município de Serra e enviados a este Egrégio Tribunal, foi questionada quanto a sua realização/existência;
- 2) Não houve indicação e/ou comprovação de recursos financeiros capazes de suprir a insuficiência de caixa apurada nas respectivas fontes;
- 3) Os cálculos aferidos nos autos seguiram a mesma metodologia aplicada a todos os jurisdicionados desta Corte de Contas, os quais obedecem ao que preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal, a boa prática contábil e os normativos vigentes, inclusive os entendimentos que posteriormente, a título de informação, foram consolidados na Decisão Normativa TC-001/2018;
- 4) Não houve comprovação de atos que pudessem caracterizar falha formal no registro das despesas realizadas com insuficiência de disponibilidade de caixa nas respectivas fontes de recurso.

Nas razões recursais apresentadas pelos Srs. Antônio Sérgio Alves Vidigal e pela Sra. Madalena Santana Gomes os recorrentes informam que no caso em tela não há que se falar na aplicabilidade do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal mas sim na ausência de informações que possibilite se aferir a existência de violação ao dispositivo citado e por esse motivo foi-se alocada essa irregularidade no campo da ressalva.

Na manifestação Técnica 95/2020, a área técnica pontua que as argumentações apresentadas pelos senhores Antônio Sérgio Alves Vidigal e Madalena Santana Gomes, por meio de representante legal, o reforço da linha de convicção contida no voto do relator, que se constitui na *“ausência de informações necessárias para aferição se houve ou não violação ao citado dispositivo da Lei de Responsabilidade*

Fiscal”.

Ao final com a fundamentação e que não há elementos novos capazes de afastar a impropriedade, a área técnica pugna por manter a irregularidade.

Pois bem.

Analisando as razões recursais de ambos os recursos interpostos verifico que há uma interpretação do Ministério Público de Contas divergente da atual interpretação dada ao caso por esta Corte de Contas.

O art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal é objeto de estudo correntes nessa corte de contas. Entendo que a explanação e as razões de decidir exaradas no Parecer Prévio ora guerreado são mais que suficientes para dirimir as controvérsias interpretativas do dispositivo legal e para explanar o entendimento deste Tribunal acerca dos fatos ocorridos antes da Entrada em vigor da Nota técnica 001/2013. Vejamos:

Assim, ainda que o próprio art. 42, da Lei Complementar Federal 101/2000, faça previsão das vedações impostas e das obrigações a serem observadas em caso de sua incidência, assim como a 4ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) e do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), editados pela Secretaria do Tesouro Nacional tenham sido considerados como fonte para a elaboração da Nota Técnica 001/2013, é de se constatar **que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES mantinha uma sistemática específica de aferição do referido artigo o que, de certa forma, conferia aos jurisdicionados segurança jurídica e confiança no sentido de que o exame das contas seguiria este padrão.**

Portanto, **a alteração dos parâmetros interpretativos previstos na Nota Técnica 001/2013 promoveu profunda alteração na metodologia de aferição do art. 42, da Lei Complementar Federal 101/2000, impedindo que os gestores públicos se adaptassem às novas diretrizes.**

Por estas razões, entendo que **deve ser considerada prejudicada a análise da irregularidade “obrigação de despesas contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento”, por impossibilidade material de se promover sua análise,** diante das alterações interpretativas promovidas e da falta de informações necessárias para sua aferição, considerando, ainda, a Decisão Normativa 001/2018, aprovada por esta Corte de Contas, **que sugere a inviabilidade de reabertura da instrução processual destes autos.**

Sendo assim, concordo perfeitamente com o entendimento exarado no Parecer Prévio 62/2018 e entendo que restou prejudicada a análise e a consequente aplicação de penalidade em razão da infringência do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal e entendo que esta irregularidade deva ser afastada.

V. PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES), discordando em parte do entendimento técnico e integralmente do ministerial, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

Sergio Aboudib Feereira Pinto

Conselheiro relator

1. PARECER PRÉVIO TC-065/2020:

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 do recurso de reconsideração apresentado pelo Ministério Público Especial de Contas para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO;**

1.2. CONHECER do recurso de reconsideração apresentado pelos Srs. **ANTÔNIO SERGIO ALVES VIDIGAL e MADALENA SANTANA GOMES**, para, no mérito, **DAR-LHE PROVIMENTO TOTAL**, alterando Parecer Prévio 62/2018 – Plenário, proferido no bojo do processo TC 3084/2013-1, passando o julgado a ter a seguinte redação:

1.2.1. Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVA DAS CONTAS** do Município de Serra, relativas ao exercício de 2012, sob a responsabilidade dos **Srs. ANTÔNIO SERGIO ALVES VIDIGAL e MADALENA SANTANA GOMES** com fundamento no art. 80, II, da LC 621/2012.

1.2.2. **DETERMINAR** ao atual Prefeito do Município da Serra, ou a quem lhe suceder, que promova o devido recolhimento das contribuições previdenciárias, relativas ao exercício de 2012 dos servidores daquele município, bem como adote norma de procedimento objetivando o recolhimento das contribuições previdenciárias retidas pela prefeitura.

1.2.3. **DETERMINAR** 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 LRF12;

1.2.4. **RECOMENDAR** ao atual gestor que observe as regras estabelecidas na DECISÃO NORMATIVA 001/2018, que fixa e ratifica critérios e orientações sobre a fiscalização das disposições do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), publicada no Diário Oficial de Contas em 30/05/2018

1.3. Dar **CIÊNCIA** às partes, aos interessados e ao MPC, na forma regimental;

1.4. Após o trânsito em julgado, **ARQUIVAR** os autos.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 13/08/2020 - 17ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

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

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões