



Parecer Prévio 00096/2020-6 - Plenário

Processos: 01640/2020-4, 04019/2018-1

Classificação: Recurso de Reconsideração

UG: PMPC - Prefeitura Municipal de Pedro Canário

Relator: Domingos Augusto Taufner

Interessado: BRUNO TEOFILLO ARAUJO

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

Procuradores: MAURO ESTEVAM (OAB: 17341-ES), PETRONIO ZAMBROTTI FRANCA RODRIGUES (OAB: 12199-ES), BENICIO HELMER (OAB: 17060-ES)

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO - PRESTAÇÃO
DE CONTAS ANUAL - GOVERNO - PREFEITURA
MUNICIPAL DE PEDRO CANÁRIO - PARECER
PRÉVIO 119/2019 - CONHECER - NEGAR
PROVIMENTO - ARQUIVAR.**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

1 RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público Especial de Contas - MPEC, representado pelo Procurador Dr. Luciano Vieira, em face do **Parecer Prévio 119/2019 – Primeira Câmara**, emitido nos autos do **Processo TC 4019/2018-1**, que recomendou ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas da Prefeitura Municipal de Pedro Canário no exercício de 2017, sob a responsabilidade do Sr. Bruno Teófilo Araújo, na forma prevista no art. 80, inciso II, da Lei Complementar 621/ 2012, conforme a baixo:

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 AFASTAR as seguintes irregularidades:

1.1.1 Abertura de crédito adicional sem autorização legal (itens 4.1.1 do RT 34/2019 e 2.1 da ITC 4126/2019);

1.1.2 Recursos recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural apresentam discrepância na apuração do resultado financeiro e no saldo de disponibilidades por fonte de recursos (itens 4.3.2.1 do RT 34/2019 e 2.2 da ITC 4126/2019);

1.1.3 Divergência entre o somatório do disponível das UGs e o valor evidenciado no Termo de Verificação das Disponibilidades consolidado (itens 5.1 do RT 34/2019 e 2.3 da ITC 4126/2019);

1.1.4 Divergência entre o saldo da dívida fluante e o saldo do passivo financeiro evidenciado no Balanço Patrimonial (itens 6.3 do RT 34/2019 e 2.6 da ITC 4126/2019);

1.1.5 Divergência quanto ao saldo do patrimônio líquido do exercício (itens 6.4 do RT 34/2019 e 2.7 da ITC 4126/2019);

1.1.6 Ausência de medidas legais para a implementação do plano de amortização do déficit técnico atuarial do RPPS (itens 6.5 do RT 34/2019 e 2.8 da ITC 4126/2019);

1.1.7 Ausência de implantação/funcionamento do comitê de investimentos no RPPS (itens 2.1 do RT 410/2019 e 2.10 da ITC 4126/2019);

1.2 MANTER as seguintes irregularidades no campo da ressalva, conforme fundamentado no voto:

1.2.1 Ausência de controle das fontes de recursos evidenciadas no Demonstrativo do Superávit/déficit financeiro encaminhadas no anexo ao Balanço Patrimonial consolidado (itens 6.1 do RT 34/2019 e 2.4 da ITC 4126/2019);

1.2.2 Apuração de déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas (itens 6.2 do RT 34/2019 e 2.5 da ITC 4126/2019);

1.2.3 Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente (itens 7.7.1 do RT 34/2019 e 2.9 da ITC 4126/2019);

1.3 Emitir **parecer prévio** recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas da **Prefeitura Municipal de Pedro Canário** no exercício de 2017, sob a responsabilidade do senhor **Bruno Teófilo Araújo**, na forma prevista no artigo 80, inciso II, da Lei Complementar 621, de 8 de março de 2012;

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 Dar **CIÊNCIA** à parte, aos interessados e ao MPC, na forma regimental;

1.6 ARQUIVAR os autos após os trâmites legais.

Interposto o presente Recurso de Reconsideração pelo MPEC, por meio da **Decisão Monocrática 421/2020**, conheci do recurso e determinei a notificação do recorrido para, querendo, apresentar contrarrazões.

Devidamente notificado, o recorrido apresentou suas contrarrazões.

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Contabilidade – NContas, que, na **Manifestação Técnica - MT 2681/2020-1**, opinou pelo provimento do Recurso do MPEC.

Ato contínuo, o Núcleo de Recursos e Consultas – NRC, na Instrução Técnica de Recurso – **ITR 227/2020**, encampou o entendimento supracitado.

Igualmente, o Ministério Público Especial de Contas, em **Parecer 2541/2020-2**, de lavra do Procurador de Contas Dr. Luciano Vieira, anuiu aos argumentos fáticos e jurídicos delineados pela Área Técnica na **ITR 227/2020**.

Na 30ª Sessão Plenária Virtual de 01/10/2020, foi apresentada sustentação oral pela defesa, apresentando em síntese o pedido por manter o **Parecer Prévio 119/2019 – Primeira Câmara**, ora recorrido, pela solidez da decisão, contudo, sem trazer novos elementos.

É o relatório. Passo a fundamentar.

2 FUNDAMENTAÇÃO

2.1 ADMISSIBILIDADE

Considerando que se encontram presentes os pressupostos recursais de admissibilidade, reafirmo os termos da Decisão Monocrática 421/2020:

“Verifico que o presente recurso tem previsão nos artigos 166 da Lei Complementar nº 621/2012 (Lei Orgânica desta Corte), as formalidades elencadas nos incisos dos artigos 164 e 165 da Lei Orgânica deste Tribunal, encontram-se satisfeitas, e conforme Despacho 18198/2020-3 (documento eletrônico 5) da Secretaria Geral das Sessões, o presente recurso é tempestivo, devendo, portanto, ser conhecido.

Assim, **CONHEÇO o presente recurso como Recurso de Reconsideração”.**

2.2 MÉRITO

2.2.1. AUSÊNCIA DE CONTROLE DAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIADAS NO DEMONSTRATIVO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO ENCAMINHADAS NO ANEXO AO BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO E APURAÇÃO DE DÉFICIT FINANCEIRO EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS (itens 6.1 e 6.2 do RT 34/2019 – Proc. TC 4019/2018-1).

As presentes irregularidades foram analisadas de forma conjunta pelo Parecer Prévio 119/2019, bem como foram objeto de recurso também de forma conjunta. Diante disso, serão analisadas no mesmo item deste Voto.

Conforme o Relatório Técnico 34/2019, a primeira irregularidade é referente à incompatibilidade no resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no anexo do balanço patrimonial e a disponibilidade líquida constante no anexo 5 do relatório de gestão fiscal. Já a segunda diz respeito ao déficit financeiro em diversas fontes, resultado do confronto entre ativo e passivo financeiros, sendo que a fonte recursos ordinários não possui resultado positivo suficiente para a cobertura.

O Ministério Público Especial de Contas, ora recorrente, aduz inicialmente que o Parecer Prévio, ora recorrido, em total dissonância com os ditames da LC 621/2012, minorou a gravidade das infrações apontadas pela Área Técnica, considerando-as passíveis de ressalvas, ignorando que ensejaram o desequilíbrio das contas públicas no exercício em análise.

Em relação à primeira irregularidade, argumenta que ofende aos artigos 82 a 89 da Lei 4.320/64, haja vista que não foram contabilizados de forma correta todos os fatos orçamentários e financeiros do Ente, constituindo grave omissão no dever de prestação de contas. Já quanto à segunda, alega que vai de encontro com o art. 1º, §1º, da LC 101/2000.

Afirma, o MPEC, que se mostra ingênuo acreditar que as irregularidades em voga são consideradas apenas inconsistências na fonte de recursos, quando na verdade demonstram o mais completo descontrole das contas públicas.

Colaciona o Voto-vista vencido de lavra do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo no Processo TC 5180/2017, no sentido de não se poder manter uma irregularidade de tamanha gravidade e relevar seus efeitos.

Em contrarrazões, o gestor inicialmente registra que o controle de fonte de recursos é algo novo e que há a necessidade de aprimoramento das ferramentas tecnológicas utilizadas. Aponta que muitos outros Entes Públicos passam por esse problema, inclusive a União, e que os ajustes das contas de 2017 foram efetivamente realizados no ano subsequente, tendo em vista a impossibilidade de se alterar dados de exercício já encerrado.

Assim, indica que não houve descontrole nas contas, mas sim um despreparo do sistema para efetuar os créditos e débitos das fontes de recursos nas contas contábeis de controle (8211101). Apresenta como exemplo a conta de recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, a qual é suprida por transferência de recursos próprios, não tinha movimentação na fonte, originando, quando da execução das despesas, um saldo negativo, sem que financeiramente tenha existido *déficit*. Acrescenta ainda que a mesma dinâmica de movimentação afetou a conta do FUNDEB.

Reafirma que na análise desta Corte de Contas na PCA 2018 (Processo TC 8697/19) não houve apontamentos relacionados ao item em voga, o que demonstra a adoção de providências relacionadas ao ajuste das contas de controle por fonte de recursos.

Na Manifestação Técnica 2681/2020, a Área Técnica afirma que, não obstante os alegados ajustes realizados a partir do exercício de 2018, houve deficiência nos controles por fontes/destinação de recursos que possivelmente contribuiu para os *déficits* notados nas contas do MDE (R\$ -46.275,86) e na fonte Não Vinculadas (R\$ -71.060,37), conforme verificado à tabela 28 do RT 34/2019. E, dessa maneira, entende que a irregularidade ultrapassou o aspecto formal quando propiciou o

surgimento de indisponibilidades financeiras para fazer frente às obrigações contraídas, ainda que tais valores não alcancem vultosa soma.

Pois bem. O cerne destes itens não é se houve ou não as apontadas irregularidades, confessadas pelos responsáveis e reconhecidas pelo Acórdão recorrido, e sim se o grau de gravidade dos fatos noticiados permite a ressalva dos itens.

De um lado, o entendimento técnico e ministerial é no sentido de que ficou materializada a irregularidade insanável no exercício com capacidade de macular a Prestação de Contas; de outro, o entendimento do Conselheiro Relator Rodrigo Chamoun, no voto que formou o Parecer ora questionado, encampado pela Primeira Turma desta Corte de Contas, no sentido de que as irregularidades não evidenciaram desequilíbrio das contas públicas, mas apenas inconsistências nas fontes de recursos, sendo, portanto, passível de ressalva.

Não se pode ignorar a inobservância do princípio do equilíbrio orçamentário, mas também não se pode relevar o fato de que no exercício seguinte houve os ajustes necessários para a correção da irregularidade, bem como o fato de que esse desequilíbrio esteja evidenciado por valores de soma pouco vultosa.

Esse quadro ainda se soma com o cenário fático de dificuldades apresentado pelo gestor, de conhecimento por esta Corte de Contas. E, assim, é aplicável ao caso o art. 22 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB):

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

Dessa maneira, entendo razoável a solução proposta Conselheiro Relator do processo originário, Rodrigo Chamoun, encampado pela Primeira Turma desta Corte de Contas, de manter a irregularidade, mas no campo da ressalva.

Diante do exposto, divergindo do entendimento técnico e ministerial, entendo pelo não provimento do presente recurso, quanto a este item, de forma a manter o teor do Parecer Prévio 119/2019, emitido nos autos do Processo TC 4019/2018.

2.2.2 INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE (item 7.7.1 do RT 34/2019).

O presente indicativo de irregularidade é referente à inscrição de obrigações em restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento, nas fontes de recursos “Educação – Recursos próprios – MDE” e “Não Vinculadas”, nos montantes de R\$ 46.275,86 e R\$ 71.060,37, em violação, assim, ao artigo 55, III, b, 3 da Lei Complementar 101/2000.

No Parecer Prévio 119/2019, emitido nos autos do Processo TC 4019/2018, os Conselheiros da Primeira Turma desta Corte de Contas entenderam que:

[...]

Pois bem, preliminarmente, cumpre ressaltar, que o motivo dessa restrição imposta pela lei é para que o gestor não utilize das receitas do próximo exercício para o pagamento de despesas realizadas no exercício anterior sem disponibilidade financeira, comprometendo dessa forma a execução orçamentária do exercício subsequente.

Com relação a fonte de recurso “não vinculadas”, resta confirmado, ao meu ver, que o saldo negativo decorreu de um empenho equivocado. O setor contábil do Município poderia ter simplesmente empenhado o saldo de R\$ 75.000,00 em janeiro/2018, não inscrevendo a despesa em restos a pagar não processados do exercício de 2017, e dispondo de saldo positivo na fonte “não vinculadas”.

Todavia, este equívoco não comprometeu a execução orçamentária do exercício subsequente, dada a baixa materialidade do valor – R\$ 71.060,37, que representou 0,1% da receita arrecadada em 2018 – R\$ 70.244.132,00, razão pela qual considero que seus efeitos não foram relevantes e generalizados.

Quanto ao saldo negativo de R\$ 46.275,86 na fonte “Educação – Recursos próprios – MDE”, verifico que parte do saldo foi cancelado – R\$ 22.516,19, e entendo que, ainda que o cancelamento tenha sido efetuado em exercício posterior, demonstra que o gestor não realizou as despesas, logo, não utilizou as receitas do próximo exercício para pagamento de despesas empenhadas no exercício anterior, não havendo prejuízo qualquer no orçamento.

O saldo negativo remanescente de R\$ 23.759,67 foi liquidado, utilizando o orçamento subsequente, entretanto, também entendo que este representa baixa materialidade – 0,03% da receita arrecadada e não possui efeitos relevantes e generalizados para ensejar a rejeição das contas do Município de Pedro Canário.

Diante do exposto, entendo que devemos apreciar a hipótese concreta sob o enfoque dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, e por essa razão, mantenho o indicativo de irregularidade no campo da ressalva, nos moldes do artigo 84, inciso II da Lei Complementar 621/2012.

O MPC, ora recorrente, rebate os fundamentos do Parecer Prévio, alegando que o montante de inscrições de restos a pagar não processados em nada interfere na ilegalidade, bem como que as medidas tomadas pelos responsáveis não sanaram a irregularidade. Destaca em seguida o teor do art. 1º, §1º da LRF e do art. 55, III, b, 3 do mesmo diploma.

Além disso, sustenta que as normas de Finanças Públicas são cristalinas e taxativas ao dispor que o cancelamento de restos a pagar não produz qualquer efeito retroativo, conforme se observa do art. 38 da Lei 4.320/1964.

Ao final, aduz que a conduta ora observada do gestor se amolda no tipo penal descrito no art. 359-B do Código Penal.

Conclui, assim, que o ato constitui grave infração à LRF, em prejuízo ao equilíbrio fiscal do Ente Público, sendo defeso a moderação dos seus efeitos. E que as medidas adotadas não tinham o escopo de atenuar a gravidade da conduta, pois era imposição legal sob o risco de incorrer no tipo penal do art. 359-F do CP e, portanto, não era sinal de boa-fé.

Em contrarrazões, o gestor renova os argumentos de que o saldo negativo na fonte “não vinculadas” de R\$ 71.060,37 decorre do empenho efetuado equivocadamente na data de 28/12/2017, conforme Nota de Empenho nº 0003226/2017, no valor de R\$ 75.000,00, tendo sua execução ocorrida somente no exercício seguinte. Logo, não seria necessário esse comprometimento orçamentário neste exercício, haja vista que a liquidação da despesa foi efetuada em 31/01/2018, conforme Nota de Liquidação nº 0000300/2018.

Ressalta que a contabilização equivocada não foi feita na inobservância do artigo 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e sim por acúmulo de trabalho, atividades e

procedimentos no setor contábil no final do exercício, havendo apenas dois funcionários para executar os trabalhos.

Alega também que, em relação à fonte de recursos “Educação – Recursos próprios – MDE”, com saldo negativo de R\$ 46.275,86, o saldo negativo decorreu do sistema contábil que não possuía um controle completo de fontes de recursos, sendo que o montante de R\$ 23.759,67 foi baixado em outra fonte, e o montante de R\$ 22.516,19, empenhados e liquidados no MDE, foram anulados em 2018, por se tratar de liquidação equivocada, conforme consta na Lista de Cancelamentos de Restos a Pagar (Anexo IX).

Ao final, sustenta que a irregularidade em questão é de cunho formal e que foi sanada por meio de ajustes contábeis, somente nas contas contábeis de controle 8211101. E destaca que, como a irregularidade não foi identificada na época, não foi possível saná-la no mesmo exercício, diante do encerramento das contas e o já envio da PCA.

Na Manifestação Técnica 2681/2020, a Área Técnica indica que o empenho ocorreu dentro de exercício financeiro, sem disponibilidade de caixa, materializando inobservância à legislação federal, destacando que o empenho realizado ao final do exercício, sem lastro financeiro, indiscutivelmente comprometeu o orçamento do exercício posterior, ainda que gozasse de saldo financeiro suficiente para saldá-lo.

De acordo com o art. 55, III, b, Lei Complementar 101/2000 (LRF) a inscrição de restos a pagar não processados deve se limitar ao saldo da disponibilidade de caixa.

Art. 55. O relatório conterá:

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

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

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

Além disso, importa registra o teor do §1º art. 1º, da LRF, *in verbis*:

Art. 1º [...]

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem risco se 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.

Restou evidenciado o baixíssimo grau de afetar o equilíbrio fiscal das contas públicas, tratando-se, em verdade, de irregularidade que foi sanada pelo gestor, no exercício seguinte.

Essas considerações se somam ainda ao quadro de dificuldades apresentado pelo gestor, no sentido de haver poucos servidores do setor contábil do Município diante do volume de trabalho. Logo, novamente é aplicável aqui o art. 22 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB).

Dessa maneira, entendo possível a solução proposta Conselheiro Relator do processo originário, Rodrigo Chamoun, encampado pela Primeira Turma desta Corte de Contas, de manter a irregularidade, mas no campo da ressalva.

Diante do exposto, divergindo do entendimento Técnico e Ministerial, entendo pelo não provimento do presente recurso, quanto a esse item, de forma a manter o teor do Parecer Prévio 119/2019, emitido nos autos do Processo TC 4019/2018.

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

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

1. PARECER PRÉVIO TC-96/2020 – 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 pelo Relator, em:

1.1. CONHECER do presente Recurso de Reconsideração, haja vista presentes os requisitos de admissibilidade;

1.2. NEGAR PROVIMENTO ao Recurso de Reconsideração interposto, de forma a manter incólume o **Parecer Prévio 119/2019 – Primeira Câmara**, emitido nos autos do **Processo TC 4019/2018**.

1.3. Dar ciência aos interessados;

1.4. Após os trâmites regimentais, **arquivar** os autos.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 15/10/2020 - 34ª 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 ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário Geral das Sessões