



## Parecer Prévio 00101/2020-3 - Plenário

**Processos:** 01641/2020-9, 03249/2018-6

**Classificação:** Recurso de Reconsideração

**UG:** PMADN - Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte

**Relator:** Sérgio Manoel Nader Borges

**Interessado:** PAULO MARCIO LEITE RIBEIRO

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

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – CONTAS DE GOVERNO – PREFEITURA MUNICIPAL DE AGUA DOCE DO NORTE – EXERCÍCIO DE 2017 – ÓBITO DO RESPONSÁVEL NA FASE DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO - REFORMAR PARECER PREVIO 0006/2020-3 - EXTINGUIR SEM JULGAMENTO DE MÉRITO – ENCAMINHAMENTO AO LEGISLATIVO MUNICIPAL PARA ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES DO PODER EXECUTIVO – DETERMINAÇÃO – RECOMENDAÇÃO – CIÊNCIA – ARQUIVAMENTO.**

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:**

### **RELATÓRIO**

Tratam estes autos eletrônicos sobre **Recurso de Reconsideração** interposto pelo **Ministério Público Especial de Contas** em face do Parecer Prévio 00006/2020-3,

emitido pela Primeira Câmara deste TCEES, o qual opinou pela **rejeição** das contas do **Senhor Paulo Márcio Leite Ribeiro**, na época exercendo o cargo de prefeito do município de **Água Doce do Norte, exercício financeiro de 2017** (processo TCEES 03249/2018-6).

Nos termos do referido Parecer Prévio prevaleceu o entendimento no sentido de que a infração relativa à inscrição de Restos a Pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente não teria o condão de macular as contas apresentadas, embora consubstancie grave infração à norma legal.

Irresignado com tal entendimento, o Ministério Público Especial de Contas interpôs recurso de reconsideração<sup>1</sup> ao **Parecer Prévio 00006/2020-3**, formando, assim, os autos do **processo TCEES 001641/2020-9**.

Ato contínuo e conforme **Decisão Monocrática (DECM) 00414/2020-9** o **gestor** foi **notificado** a apresentar suas **contrarrrazões**, (**Termo de Notificação 00496/2020-7**). Contudo o recorrido não apresentou contrarrrazões.

Após, foram os autos ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas (NRC) para análise e manifestação, que, por meio da Instrução Técnica de Recurso ITR 199/2020-2 opinou pelo conhecimento do presente recurso e solicitou os préstimos do Núcleo de Controle Externo de Contabilidade – NContas.

O NCNTAS posicionou-se por meio da Manifestação Técnica 2656/2020-1 e em seguida devolveu os autos ao NRC que manifestou-se por meio da Instrução Técnica de Recurso ITR 0225/2020-1, acompanhando o Manifestação Técnica 2656/2020-1, no sentido de que o presente recurso seja extinto sem julgamento do mérito, tendo em vista o falecimento do Sr. Paulo Marcio Leite Ribeiro no dia 22 de Julho de 2020.

Indo os autos ao Ministério Público Especial de Contas, este pronunciou-se por meio do Parecer ministerial 03894/2020-2, pela extinção do processo sem resolução de mérito.

Após vieram os autos a este Relator para deliberação.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

Conforme noticiado nos autos<sup>2</sup>, o Senhor Paulo Márcio Leite Ribeiro ficou internado desde o dia 06 de julho de 2020 até o dia 22 de julho de 2020, quando veio a óbito,

---

<sup>1</sup> Documento eletrônico **Petição Recurso 00084/2020-3**.

prejudicando ao gestor o amplo exercício do contraditório e ampla defesa. Neste sentido a MCR 2656/2020 assim se pronuncia:

Conforme noticiado pela mídia capixaba, o Senhor Paulo Márcio Leite Ribeiro ficou internado desde o dia 06 de julho de 2020 até o dia 22 de julho de 2020, quando veio a óbito (Anexo 01).

Nesse sentido, temos que o Termo de Notificação 00496/2020-7, cujo vencimento era 08 de julho de 2020, coincidiu com o período em que o recorrido estava internado, gerando, assim, fundadas razões de que não seria possível ao ex-prefeito usar de seu direito à ampla defesa e ao contraditório.

Destaco que o que o objeto do presente Recurso é o Parecer Prévio 0006/2020-3. Portanto, Decisão em processo que examinou a Prestação de Contas Anual de Prefeito - Contas de Governo - cuja responsabilidade personalíssima é do Chefe de Poder que foi conduzido ao cargo por meio de sufrágio universal. Neste sentido, ressalto também que das irregularidades narradas nos autos não há imputação de dano, tornando impossível trazer os sucessores ao processo.

Recentemente, ao examinar as contas do Prefeito do Município de Linhares, do exercício de 2016 (Processo TC 5155/2017), no qual o gestor veio a falecer após a prolação do parecer prévio e antes de findo o prazo recursal, votei no sentido de reformular o parecer prévio para extinguir o feito sem julgamento de mérito com abstenção de emitir opinião sobre aquelas contas, por considerar ausente os pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, tendo como base a seguinte fundamentação:

**Parecer Prévio 052/202-3 (Processo TC 05155/2017-4)**

**Excerto do voto condutor 01893/202206**

[...]

Ressalto ainda que em situação semelhante, a 1ª Câmara deste Tribunal de Contas já se posicionou pela extinção do processo sem julgamento de mérito, por considerar a ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo:

Parecer Prévio 00116/2019-6 - 1ª Câmara

[...]

---

<sup>2</sup> Manifestação Técnica 02656/2020-1

### II.3 QUESTÕES PRELIMINARES

Cabe destacar, preliminarmente, que o gestor, senhor Braz Delpupo faleceu em 27 de julho de 2019, no curso do processo, conforme consta no Anexo 02477/2019-4 (peça 47) do Processo TC 12.658/2019-3.

Ante o falecimento do gestor, é preciso reconhecer que a continuidade da análise de suas contas, sem a possibilidade de que o responsável possa buscar elidir um resultado adverso, seja por meio de sustentação oral, embargos de declaração ou mesmo alegação de eventuais nulidades, que podem acontecer em qualquer instrução/julgamento, seria medida a infringir o princípio do contraditório e da ampla defesa.

Nessa linha de raciocínio, o conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, José de Ribamar Caldas Furtado ensina o seguinte:

[...]

Sendo assim, somente a dimensão indenizatória do processo de contas poderá produzir efeitos no caso de falecimento do responsável, uma vez que – salvo a exceção acima apontada – nenhuma pena passará da pessoa do agente (CF, art. 5º, XLV, primeira parte). Além disso, na ausência de pessoas responsáveis com interesse processual, a constituição e o prosseguimento válido e regular do processo estaria comprometido, dada a impossibilidade do exercício pleno do direito ao contraditório e à ampla defesa, com a utilização de todos os meios e recursos que constituem o *jus sperniandi* (defesas, produções de provas, pedidos de diligências, sustentações orais, recursos, etc.).

Desse modo, a constituição e o

desenvolvimento do processo de contas, após a morte do responsável, somente se justifica pela sua dimensão indenizatória. Caso não haja suposição de dano ao patrimônio público, o processo deve ser imediatamente arquivado.

[...]

Além disso, não há como ser transferida para os seus sucessores a responsabilidade, sobretudo no âmbito das contas de governo, onde eventuais sanções têm natureza eminentemente política. Diversamente poderá ocorrer no âmbito das contas de gestão. Nestas, uma vez detectada lesão ao erário, os sucessores poderão eventualmente responder civilmente até o limite da herança que porventura façam jus.

Dessa forma, ausentes às condições de desenvolvimento válido e regular do processo, impõe sua extinção, sem análise de mérito, referente ao período sob a gestão do senhor Braz Delpupo. Não há como se propor a emissão de parecer prévio pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas do gestor falecido, na medida em que a responsabilidade pelos atos de governo é personalíssima.

Por outro lado, na condição de órgão técnico titular do controle externo, cujo exercício implica nas missões de orientar e propor a correção de atos e fatos da administração pública, não há como simplesmente ignorar a ocorrência de possíveis falhas detectadas por ocasião da análise destas contas anuais de governo, uma vez que o principal destinatário do processo de contas é a coletividade.

Um novo gestor assumiu a condição de chefe do Poder Executivo e, em respeito ao princípio da continuidade administrativa, deverá conhecer essas inconsistências e, se for o caso, adotar providências para que os apontamentos sejam sanados, ainda que tenha sido o seu antecessor o responsável pelas supostas irregularidades.

Assim, tem-se como imperiosa a abordagem a aspectos relevantes destas contas, para ao final serem formuladas

recomendações ao Poder Legislativo do Município de Venda Nova do Imigrante, a fim de que possa acompanhar as ações do Poder Executivo na adoção das competentes corretivas das inconsistências diagnosticadas.

Diante do exposto, considerando que o falecimento do gestor ocorreu após o encaminhamento das justificativas, passo a análise dos indicativos de irregularidades apontados no Relatório Técnico 00662/2018-1 (peça 53), me adiantando, que ao final, emitirei um opinamento técnico sobre as inconformidades encontradas, abstendo-me, todavia, de emitir opinião sobre as contas do prefeito municipal de Venda Nova do Imigrante no exercício financeiro de 2017.

Registra-se que este foi o mesmo entendimento aplicado nas contas anuais do prefeito do Município de Conceição da Barra referente ao exercício de 2014 e 2015, conforme Parecer Prévio 124/2018-Segunda Câmara proferido no Processo 5570/2015-3 e Parecer Prévio 00012/2018-7 proferido no bojo do processo TC 04898/2016-1, respectivamente.

[...]

## 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. Seja o presente feito **EXTINTO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO**, na forma do artigo 166 da Resolução TC 261/2013, com essa Corte de Contas se abstendo de emitir opinião sobre as contas do prefeito municipal de Venda Nova do Imigrante, senhor Braz Delpupo, no exercício de 2017, haja vista o falecimento do gestor responsável e a ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, dada a impossibilidade do exercício pleno do direito ao contraditório e à ampla defesa;

1.2. **ENCAMINHAR** este parecer prévio à Câmara Municipal de Venda Nova do Imigrante, para fins de conhecimento e acompanhamento das ações do Poder Executivo na adoção das competentes medidas corretivas referente às

inconsistências diagnosticadas;

**1.3. DETERMINAR** ao atual chefe do Poder Executivo Municipal, que:

1.3.1. Promova os devidos ajustes no saldo financeiro das fontes de recursos 604 e 605, relativas aos royalties de petróleo;

1.3.2. Realize a avaliação atuarial e o reconhecimento da provisão matemática previdenciária no passivo exigível, de acordo com as normas previdenciárias e contábeis vigentes;

**1.4. RECOMENDAR** ao atual chefe Poder Executivo Municipal, que nos próximos exercícios, a autorização legislativa necessária para a efetivação de realocações de fontes de recursos de dotações orçamentárias seja efetivada através da lei de diretrizes orçamentárias ou de outra lei que trate da matéria;

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

**1.6. ARQUIVAR** os autos após os trâmites legais.

**2. Unânime.**

**3. Data da Sessão:** 04/12/2019 – 42ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara

Neste mesmo sentido, foi o entendimento Plenário ao apreciar as contas do Município de Conceição da Barra, do exercício de 2015;

Parecer Prévio 012/2018-7(Processo TC 4898/2016),

[...]

Sobre a continuidade do exame das contas anuais pelo Tribunal em caso de falecimento do gestor

**Ante o falecimento do gestor e a impossibilidade de defesa, não há como ser transferida para os seus sucessores a sua responsabilidade, sobretudo no âmbito das contas de governo,**

**onde eventuais sanções têm natureza eminentemente política.**

**[grifei]**

Diversamente poderá ocorrer no âmbito das contas de gestão. Nestas, uma vez detectada lesão ao erário, os sucessores poderão eventualmente responder civilmente até o limite da herança que porventura façam jus.

**Dessa forma, ausentes às condições de desenvolvimento válido e regular do processo, impõe-se a sua extinção, sem análise de mérito,** referente ao período sob a gestão do Sr. Jorge Duffles Andrade Donati.**[grifei]**

Não há como se propor a emissão de parecer prévio pela aprovação ou rejeição das contas do gestor falecido, na medida em que a responsabilidade pelos atos de governo é personalíssima, conforme enfatizado ao longo da fundamentação.

Por outro lado, na condição de órgão técnico titular do controle externo, cujo exercício implica nas missões de orientar e propor a correção de atos e fatos da administração pública, **não há como simplesmente ignorar a ocorrência de possíveis falhas detectadas por ocasião do exame destas contas anuais de governo.** **[grifei]**

Um novo gestor assumiu a condição de Chefe do Poder Executivo e, em **respeito ao princípio da continuidade administrativa, deverá conhecer essas inconsistências e, se for o caso, adotar providências para que os apontamentos sejam sanados, ainda que tenha sido o seu antecessor o responsável pelas supostas irregularidades.**

Assim, tem-se como imperiosa a abordagem a aspectos relevantes destas contas, para ao final serem formuladas recomendações ao Poder Legislativo do município de Conceição da Barra, a fim de que este possa acompanhar as ações do Poder Executivo na adoção das competentes medidas corretivas das inconsistências diagnosticadas.

[...].

## **1. PARECER PRÉVIO TC-012/2018 – 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, em:



1.1. Seja o presente feito **EXTINTO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO**, na forma do art. 166, da Resolução TC nº. 261/2013, com essa Corte se **abstendo de emitir opinião sobre as contas do prefeito municipal de Conceição da Barra**, senhor Jorge Duffles Andrade Donati no exercício de 2015, haja vista o falecimento do gestor responsável antes da citação e, conseqüentemente a ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo em razão do prejuízo da ampla defesa e do contraditório;

**1.2. O encaminhamento à Câmara Municipal de Conceição da Barra deste Parecer Prévio , a fim de que esta possa acompanhar as ações do Poder Executivo na adoção das competentes medidas corretivas referente às inconsistências diagnosticadas.**[g.n.]

2. Por maioria nos termos do voto-vista do conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, encampado pelo relator. Vencido o conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti, que votou pelo prosseguimento do feito com emissão de parecer para julgamento.

3. Data da Sessão: 20/02/2018 - 3ª Sessão Ordinária do Plenário.

**Processo 4898/2016** – Prestação de Contas Anual de Prefeito Conceição da Barra

A propósito, esta é a regra prevista em nosso Regimento Interno (Res. TC 261/2013):

Art. 166. O **Tribunal determinará o arquivamento** do processo **de prestação ou de tomada de contas**, mesmo especial, **sem julgamento de mérito**, quando verificar a **ausência de pressupostos** de constituição e **de desenvolvimento válido e regular do processo.** (g.n.)

Neste sentido o pensamento do ilustre Conselheiro do Tribunal de Contas do Maranhão, José Ribamar Caldas Furtado<sup>3</sup>

[...] Além disso, na ausência de pessoas responsáveis com interesse processual, a constituição e o prosseguimento válido e regular do

<sup>3</sup> OS REGIMES DE CONTAS PÚBLICAS: CONTAS DE GOVERNO E CONTAS DE GESTÃO.  
José de Ribamar Caldas Furtado – Revisa do TCU – maio/agosto de 2007 número 109.

processo estaria comprometido, **dada a impossibilidade do exercício pleno do direito ao contraditório e à ampla defesa, com a utilização de todos os meios e recursos que constituem o jus sperniandi (defesas, produções de provas, pedidos de diligências, sustentações orais, recursos, etc.).**(grifei)

Assim, **a solução que se impõe aos presentes autos é a reforma do Parecer Prévio 00004/2020-4 para extinguir o processo sem julgamento de mérito**, tendo em vista a **ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo**, caracterizada pela impossibilidade do pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.

Contudo, considerando que o falecimento do gestor ocorreu após o encaminhamento das justificativas, preservo **a análise dos indicativos de irregularidades**, abstendo-me, ao final sobre as contas do prefeito municipal de Linhares no exercício de 2016.

Pois bem.

Entendo que o caso concreto amolda-se àquele. Também *in casu* o falecimento do responsável pelas contas, ocorreu antes do trânsito em julgado do processo, ou seja, antes do esgotamento de todas as fases processuais atinentes ao direito constitucional do contraditório e ampla defesa.

Da mesma forma, não há como se propor a emissão de parecer prévio pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas do gestor falecido, na medida em que a responsabilidade pelos atos de governo é personalíssima.

Entretanto, na condição de órgão técnico titular do controle externo, cujo exercício implica nas missões de orientar e propor a correção de atos e fatos da administração pública, não há como simplesmente ignorar a ocorrência de possíveis falhas detectadas por ocasião da análise das contas anuais de governo municipal de Agua Doce do Norte, uma vez que o principal destinatário do processo de contas é a coletividade.

Portanto, a meu convencimento o novo gestor que assumiu a condição de chefe do Poder Executivo e, em respeito ao princípio da continuidade administrativa, deverá conhecer as inconsistências detectadas na prestação de contas e adotar providências para que os apontamentos sejam sanados, ainda que tenha sido o seu antecessor o responsável pelas supostas irregularidades, razão pela qual preservo integralmente a apreciação dos indicativos de irregularidades contida no Parecer

Prévio 0006/2020-3, reproduzindo-a, e abstendo-me, ao final sobre as contas do prefeito municipal de Agua Doce do Norte no exercício de 2017:

[...]

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

Os presentes autos cuidam da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte, referente ao exercício de 2017, no âmbito de análise das contas de governo, para fins de emissão de parecer prévio, objetivando dar embasamento ao Poder Legislativo Municipal, competente a proceder com o julgamento das contas.

Constata-se que o feito se encontra devidamente instruído, que foram observados todos os trâmites legais e regimentais, havendo, assim, aptidão ao julgamento de mérito em atendimento aos princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório:

Ressalto ainda que por meio da Instrução Técnica Conclusiva 01303/2019-6, a área técnica desta Corte de Contas afastou as seguintes irregularidades:

**2.2 Abertura de crédito adicional utilizando fonte de recurso sem lastro financeiro (Item 4.1.1 do RT 609/2018-1).**

**2.6. Não recolhimento das contribuições previdenciárias dos servidores e de terceiros (Item 6.1 do RT 609/2018-1).**

**2.7. Não recolhimento de contribuição previdenciária patronal do INSS (Item 6.2 do RT 609/2018-1).**

**2.10. Divergência quanto ao saldo do patrimônio líquido do exercício (Item 6.5 do RT 609/2018-1).**

**2.11. Divergência entre o saldo da dívida fluante e o saldo do passivo financeiro evidenciado no Balanço Patrimonial (Item 6.6 do RT 609/2018-1)**

Nesta fase processual, cabe manifestação apenas acerca dos itens mantidos como irregulares na **Instrução Técnica Conclusiva 01303/2019-6**, sobre os quais passo a analisar:

**II.1 Descumprimento do prazo de envio da prestação de contas anual (Item 2.1 do RT 609/2018-1).**

Trata-se a presente irregularidade de descumprimento do prazo de envio da

prestação de contas anual uma vez que a presente prestação de contas anual foi recebida e homologada no sistema CidadES em 19/04/2018, nos termos do art.123 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, aprovado pela Resolução TC 261/2013, inobservado, portanto, o prazo regimental.

Em resposta ao Termo de Citação 1248/2018-2, afirmou o gestor que teve dificuldades de interpretação e adequação em relação as novidades trazidas pela IN TC 43/2017. Tendo feita a primeira tentativa de entrega em 04/04/2018, dando-se a homologação apenas no dia 19/04/2018.

O dever de prestar contas advém do comando insculpido na Constituição Federal, artigo 70, parágrafo único, tendo os Tribunais de Contas competência para determinar os meios e os prazos para cumprimento das obrigações dos gestores sob alcance de suas decisões.

Considerando, que as argumentações trazidas aos autos em sede de defesa o gestor, não foram suficientes para afastar a presente irregularidade, tendo ficado caracterizado a desídia no cumprimento do prazo, vez que a entrega das prestações de contas anual de 2017 só ocorreu em 19/04/2018. Assim, **mantenho a presente irregularidade.**

## **II.2 Inobservância dos requisitos da LRF e da LDO quanto a limitação de empenho (Item 4.2.1 do RT 609/2018-1).**

Constou o RT 609/2018-1 que o município de Água Doce do Norte, não atingiu as metas estabelecidas na LDO para resultado primário e nominal.

O Sr. Paulo Márcio Leite Ribeiro em sua defesa em síntese afirma que a limitação de empenho poderá ocasionar prejuízos à boa prestação dos serviços públicos, já que referem-se os gastos nos setores de educação, saúde e infraestrutura.

Trouxe a área técnica em sede da ITC 01303/2019-6 que conta no Balanço Orçamentário do município de Água Doce do Norte, um déficit de arrecadação, em relação ao previsto, de R\$ 5.033.197,14, e ainda o déficit orçamentário no exercício de R\$ 4.988.306,16. Ao longo do exercício, o município recebeu pareceres de alerta deste TCEES sinalizando que tais medidas deveriam ser tomadas, por meio dos seguintes processos:

- Processo TC 2723/2017 – Não atingimento da meta bimestral de arrecadação – 1º bimestre/2017.
- Processo 3792/2017 – Não atingimento da meta bimestral de arrecadação e resultado primário – 2º bimestre/2017.

- Processo 6111/2017 – Não atingimento da meta bimestral de arrecadação e resultado primário – 3º bimestre/2017.
- Processo 8428/2017 – Não atingimento da meta bimestral de arrecadação e resultado primário – 4º bimestre/2017.

É de responsabilidade do gestor zelar pelo equilíbrio orçamentário e financeiro do ente público, em cada exercício. Mantendo ações planejadas e transparentes, que previnam riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre as receitas e despesas, conforme ver o art. 1, §1, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Coube ao art. 9 da LRF estabelecer as diretrizes a serem adotadas pelo ente, no caso de verificação de possível não cumprimento das metas de resultado primário e nominal ao final de cada bimestre, *in verbis*:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os

critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.  
(Vide ADIN 2.238-5)

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

É inegável admitir que, não restou comprovado no presente processo as medidas necessárias adotadas para o atingimento das metas, conforme previsão na LDO municipal e art. 9º da LRF. Assim, acompanhando o entendimento técnico e Ministerial, **fica mantida a irregularidade.**

### **II.3 Apuração de déficit orçamentário (Item 4.3.1 do RT 609/2018-1).**

No RT 609/2018-1 foi detectado o déficit orçamentário no montante de R\$ 4.988.306,16.

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.

O defendente em resposta ao termo de citação 1248/2018-2 afirmou que a crise financeira instalada no Brasil, levou a municipalidade ao déficit orçamentário, não tendo agido o gestor de forma irresponsável. E sim agindo de forma efetiva para a continuidade da prestação dos serviços à população, tentando evitar um gasto superior a receita arrecadada.

Friso que o déficit orçamentário fere ao Princípio do Equilíbrio Orçamentário. O desequilíbrio entre as receitas e as despesas, caso em comento, além de demonstrar a ilegalidade de realização de despesas acima do limite autorizado e materializado na peça orçamentária pelo volume de dotações disponibilizadas, ainda faz crescer o endividamento público.

Neste sentido, valiosa é a recomendação da Lei 4.320/64, em seu art. 48<sup>4</sup> 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”.

Deste modo, estabeleceu a Lei de Responsabilidade Fiscal que 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.

Por todo exposto, acompanhando o entendimento técnico e Ministerial, **mantenho a irregularidade.**

---

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.<sup>4</sup>



**II.4 Valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural não constam em conta bancária (Item 4.3.3.1 do RT 609/2018-1).**

Em análise, contatou a área técnica por meio do RT 609/2018-1 que a fonte de recursos 604 – Royalties do Petróleo, iniciou o exercício com superávit de **R\$ 1.993.807,71** (um milhão novecentos e noventa e três mil oitocentos e sete reais e setenta e um centavos), e também encerrou superavitária, no montante de **R\$ 2.012.398,48** (dois milhões doze mil trezentos e noventa e oito reais e quarenta e oito centavos).

Já dos balancetes da execução orçamentária apurou-se que foram recebidos no exercício **R\$ 18.590,77** (dezoito mil quinhentos e noventa reais e setenta e sete centavos) e gastos **R\$ 0,00** (zero real). Contudo, o Termo de Verificação, aponta um saldo final da respectiva conta incompatível com o saldo final do exercício.

Tendo apontado o RT 609/2018-1 que a fonte de recursos nº 604 deveria apresentar um saldo na conta bancária próximo a **R\$ 2.012.398,48** (dois milhões doze mil trezentos e noventa e oito reais e quarenta e oito centavos), uma vez que:

FONTE	SUP. FINANC. EXERC. ANTERIOR	RECEITAS	DESPESAS	SALDO FINAL APURADO	SUPERÁVIT FINANCEIRO ATUAL	SALDO EM CONTA BANCARIA
604	1.993.807,71	18.590,77	0,00	2.012.398,48	2.012.398,48	40.583,10

Toda via, no TVDISP consolidado conta o montante de **R\$ 40.583,10** (quarenta mil quinhentos e oitenta e três reais e dez centavos).

De maneira semelhante a fonte de recurso 605- Royalties do Petróleo Estadual começou e iniciou o exercício financeiro com o superávit de **R\$ 2.861.151,41** (dois milhões oitocentos e sessenta e um mil cento e cinquenta e um reais e quarenta e um centavos) e **R\$ 4.764.750,59** (quatro milhões setecentos e sessenta e quatro mil setecentos e cinquenta reais e cinquenta e nove centavos) respectivamente.

Sendo apontado pelos balancetes de execução orçamentária que foram recebidos no exercício **R\$ 2.864.845,24** (dois milhões oitocentos e sessenta e quatro mil oitocentos e quarenta e cinco reais e vinte e quatro centavos) e gastos **R\$ 961.246,06** (novecentos e sessenta e um mil duzentos e quarenta e seis reais e seis centavos).

Entretanto trouxe o Termo de Verificação, o seguinte saldo:

FONTE	SUP. FINANC. EXERC. ANTERIOR	RECEITAS	DESPESAS	SALDO FINAL APURADO	SUPERÁVIT FINANCEIRO ATUAL	SALDO EM CONTA BANCARIA
605	2.861.151,41	2.864.845,24	961.246,06	4.764.750,59	4.764.750,59	327.348,16

Conclui-se, portanto, que a fonte de recursos nº 605 deveria apresentar um saldo em conta bancária próximo a **R\$ 4.764.750,59** (quatro milhões setecentos e sessenta e quatro mil setecentos e cinquenta reais e cinquenta e nove centavos). E não, o montante de **R\$ 327.348,16** (trezentos e vinte e sete mil trezentos e quarenta e oito reais e dezesseis centavos).

Deste modo, há indícios de transferência financeira ocorrida da conta de royalties para as demais contas do município.

Em sua defesa, trouxe o gestor a apresentar a justificativa transcrita abaixo:

Em princípio a irregularidade apontada não se enquadra no conceito de erro grosseiro, pois evidencia um ato de gestão praticado com impropriedade meramente formal, ou seja, não sendo de natureza grave, nos moldes do artigo 80, inciso II da Lei Complementar 621/2012, uma vez, que o fato inconteste é que não houve prejuízos materiais na gestão pública, pois, não foi observada a fonte de recurso 604 – Royalties do Petróleo, no mesmo sentido, a fonte de Recursos 605 – Royalties do Petróleo Estadual, porém, como observado pela Equipe Técnica desta honrada Corte Contas que não houve utilização de recursos de royalties para pagamentos de dívida e/ou remuneração de pessoal.

Quanto aos recursos do royalties do petróleo estadual no que tange ao exercício de 2017, houve a devida prestação de contas, tanto em relação ao conselho municipal, bem como, a assembleia legislativa, anexo, nos termos da Lei Estadual 8.308/2006.

No que se refere a fonte 604, estamos encaminhando em anexo cópia do extrato bancário do sistema para que se possa constar a aplicação das receitas e despesas.

Cabe ressaltar que conforme demonstrados nos extratos em anexo, não houve transferências financeiras da conta de royalties para as demais contas do município.

Na oportunidade, a defesa trouxe aos autos extrato bancário, com o objetivo de comprovar os recebimentos, pagamentos e transferências realizadas no

exercício. No entanto não foi possível identificar as transferências bancárias para outras contas, e o motivo da transação.

Vale frisar que o art. 8 da Lei Federal 7.990/89:

Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, **vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.**

§ 1º As vedações constantes do caput não se aplicam:

I - ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades;

II - ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

§ 2º Os recursos originários das compensações financeiras a que se refere este artigo poderão ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência.

Desse modo, acompanho o entendimento técnico e Ministerial, **mantendo a presente irregularidade**, já que não restou identificado a destinação dos recursos de royalties, comprometendo a transferência, a possibilidade de rastrear o uso do recurso, bem como contrariando as boas práticas de controle.

**II.5 Ausência de medidas legais para instituição do Fundo Municipal de Saúde como Unidade Gestora (Item 6.3 do RT 609/2018-1).**

Em atendimento à citação pela ausência do Fundo Municipal de Saúde nos demonstrativos da PCA e no sistema Cidades, o Sr. Paulo Marcio Leite Ribeiro apresentou documentos e afirmou que o que o município possui o fundo municipal de saúde instituído, instituído pela Lei Municipal 008 de 14 de fevereiro de 1991.

Informa o justificante sobre o Fundo Municipal de Saúde no município de água Doce do Norte que:

Ocorre que, conforme pode ser verificado já no cartão do CNPJ em anexo, o município possui Fundo Municipal de Saúde instituído desde 1991, tendo este sido criado pela Lei Municipal nº 129, de 18 de junho de 1991 (em anexo), tendo este recebido dotação orçamentária específica no exercício 2017, conforme anexo da Lei Orçamentária 008/2016, anexo.

Em princípio a irregularidade apontada não se enquadra no conceito de erro grosseiro, pois evidencia um ato de gestão praticado com impropriedade meramente formal, não sendo de natureza grave, nos moldes do artigo 80, inciso II da Lei Complementar 621/2012, uma vez, que o fato inconteste é que não houve prejuízos materiais na gestão dos recursos da saúde, uma vez que foram aplicados em ações e serviços públicos de saúde um percentual dentro limite mínimo constitucional, o que comprova que os recursos da saúde, embora não existente o FMS da forma legalmente exigida, são mantidos em separado os recursos próprios da prefeitura, não afetando a transparência e controle exigidos aos recursos vinculados.

Quanto às despesas com pessoal em atividade na área de saúde, as mesmas devem ser estas financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos, computando-se no cálculo do percentual constitucional mínimo de 15% de recursos públicos a serem aplicados em ações e serviços de saúde, porém, caso o município promova a instituição do Fundo Municipal de Saúde, elevaria sim o gasto pessoal do município, o qual já se encontra acima dos patamares legais, pois a composição deste seriam necessários a contratação temporária e

posterior realização de concurso públicos para provimento de cargos, em especial o cargo contador, pois o município possui apenas um, elevando assim o percentual de gasto com pessoal.

Diante dos esclarecimentos prestados, requer seja desconstituído o achado do item 6.3, diante da dificuldade enfrentada pela atual gestão, que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, conceda um prazo para efetivação do Fundo Municipal de Saúde para o exercício de 2020

Vale frisar que o objetivo da exigência de criação do Fundo Municipal de Saúde foi destacar e evidenciar a movimentação dos recursos a serem alocados em ações e serviços públicos de saúde, de forma que assegurasse e aperfeiçoasse o atendimento às necessidades prioritárias dessa área de atuação estatal, bem como que permitisse controle efetivo, eficiente e eficaz pelos órgãos fiscalizadores, notadamente pelo Conselho Municipal de Saúde.

Embora a Lei Municipal 129/1991 tenha instituído, e o Fundo tenha recebido dotação orçamentária em 2017, não traz luz ao deslinde do indicativo de irregularidade que se refere à ausência de medidas legais para a instituição do Fundo Municipal de Saúde como unidade Gestora.

Na Prestação de Contas Anual do exercício de 2015 (Processo TC 3734/2016), tal irregularidade foi mantida e alvo de determinação por parte do Plenário desta Egrégia Corte de Contas, quando da emissão do Parecer Prévio 007/2018, de 07/02/2018 para que adota-se as medidas cabíveis para atendimento ao disposto no artigo 14 da Lei Complementar 141/2012<sup>5</sup>.

A reincidência desta irregularidade evidencia o descumprimento da determinação desta Corte no exercício em tela e por isso, **mantenho a irregularidade**. E **determino** de que o município de Água Doce do Norte dispense ao Fundo Municipal de Saúde o tratamento de unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, em atendimento ao artigo 14 da Lei Complementar 141/2012.

#### **II.6 Apuração de déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas (Item 6.4 do RT 609/2018-1),**

Apurou o RT 609/2018-1 com base no Balanço Patrimonial encaminhado (BALPAT), déficit financeiro em diversas fontes, resultado do confronto

---

<sup>5</sup> Art. 14. O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.

entre ativo e passivo financeiros, sendo que a fonte recursos ordinários não possui resultado positivo suficiente para a cobertura, conforme tabela a seguir:

Fonte de Recursos	Resultado Financeiro (R\$)
MDE	-200.540,54
FUNDEB – PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO (60%)	-11.024.747,64
RECURSOS DO FNDE	-835.829,04
RECURSOS PRÓPRIOS – SAÚDE	-2.803.644,63
RECURSOS DO SUS	-1.602.686,50
DEMAIS RECURSOS DESTINADOS A ASSISTÊNCIA SOCIAL	-664.059,54
CONVÊNIO DOS ESTADOS	-989.595,13
CONVÊNIO DA UNIÃO	-993.793,92
RECURSOS PRÓPRIOS	2.803.760,62

Em resposta ao Termo de Citação 1248/2018-2 veio aos autos o Sr. Paulo Márcio Leite Ribeiro afirmando que trata-se de divergências geradas pelo sistema contábil de informática fornecido pela empresa E&L Software, uma vez que o relatório gerado não condiz com a realidade.

Cabe ressaltar que o art. 43, § 2º, da lei 4.320/64 versa a respeito do resultado financeiro, onde o valor resultante do confronto entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, pode ser superavitário ou deficitário, *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.

[...]

Portanto, ao final do exercício, quando da elaboração do Balanço Patrimonial, apura-se 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.

Vale destacar também que a Lei Complementar 101/2000, estabelece no parágrafo único do art. 8º que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. Portanto, **é necessário que haja controle das disponibilidades, por fontes de recursos, como medida basilar a fim de se garantir que não haja déficits ou utilização indevida dos recursos financeiros em objeto diverso daquele a que se vincula**.

Tanto é que o Balanço Patrimonial apresenta um anexo no qual demonstra o superávit ou déficit por fonte de recursos, sendo que algumas fontes podem apresentar superávit e outras déficit, de modo que o total seja igual ao superávit / déficit financeiro apurado pela diferença entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro conforme o quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes.

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 e está associado única e exclusivamente ao exercício em que foi apurado.

Assim, conclui-se que **é responsabilidade do gestor público zelar pelo equilíbrio financeiro do ente público, e para isso deve utilizar as ferramentas legais a fim de reduzir as despesas do município, através da limitação dos empenhos, ferramentas estas não utilizadas pela gestão municipal no exercício**.

A inconsistência apontada pela área técnica é de natureza financeira, evidenciada do confronto do ativo financeiro com o passivo financeiro, a fim de apurar a capacidade de pagamento das despesas, a qual, ao ser desmembrada sua análise pelas fontes de recursos, contas vinculadas e ordinárias, mostrou haver insuficiência dos recursos ordinários para a cobertura dos vinculados, resultando num déficit financeiro.

Considerando que os argumentos e defesa não foram suficientes para dirimir o desequilíbrio das contas causado pelo déficit financeiro, logo, **acompanhando o entendimento técnico e ministerial, fica mantida a irregularidade.**

**II.7 Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no Balanço Patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (Relação de Restos a Pagar, Ativo Financeiro, Termo de Verificação de Caixa) (Item 6.7 do RT 609/2018-1).**

Conforme o RT 609/2018-1, com base no Balanço Patrimonial encaminhado, constatou-se incompatibilidade no resultado financeiro das fontes de recursos evidenciados, conforme segue:

Fonte de Recurso	Res. Financeiro	Disp. Líq. Caixa
Saúde - Recursos próprios	-R\$ 2.803.644,63	-R\$ 925.392,84
Saúde - Recursos SUS	-R\$ 1.602.686,50	R\$ 816.007,68
Educação - Recursos próprios - MDE	-R\$ 200.540,54	-R\$ 194.896,30
Educação – FUNDEB 60%	-R\$ 11.024.747,64	-R\$ 922.997,09
Educação – FUNDEB 40%	R\$ 7.014.548,01	-R\$ 293.872,81
Não vinculadas	R\$ 2.803.760,62	-R\$ 764.269,89

Está Corte de Contas apurou através do Anexo 5 da RGF, tabela 28 do RT 609/2018-1, tendo como parâmetro o Termo de Verificação de Disponibilidades, Relação de Restos a Pagar e Demonstração da Dívida Flutuante.

Em sua defesa, o Sr. Paulo Márcio Leite Ribeiro se limitou a afirmar que a presente inconsistência trata-se claramente de erro de sistema.

Uma vez que o gestor não trouxe aos autos nenhum documento capaz de elidir a presente irregularidade, ferindo, portanto, uma das características qualitativas da informação contábil. Onde, para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar de forma completa, neutra e livre de erro material.

Junto-me ao entendimento exarado pelo corpo técnico e Ministério Público de Contas, mantendo a presente irregularidade. E **determino** ao atual gestor que efetue os ajustes contábeis necessários, em observância às Normas Brasileiras de Contabilidade, de forma que o Demonstrativo do Superávit/Déficit financeiro, anexo ao Balanço Patrimonial, reflita a real situação financeira do ente, tendo em vista a LRF e Lei 4320/64.

**II.8 Descumprimento do limite legal com despesa de pessoal – Poder Executivo e Consolidado (Item 7.1.1 do RT 609/2018-1).**



Conforme relatado no RT 609/2018-1 foi constatado, que o Poder Executivo canalizou em despesa de pessoal e encargos sociais o montante de R\$ 21.604.126,47, resultando, numa aplicação de 72,73% em relação à receita corrente líquida apurada para o exercício (R\$ 29.705.221,43). Portanto, o Poder Executivo descumpriu o limite legal de 54% estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea “b” da Lei Complementar nº 101/2000.

Tendo ocorrido também o descumprimento do limite de despesa com pessoal consolidado (60%), considerando que o total apurado foi de 76,52% (setenta e seis vírgula cinquenta e dois pontos percentuais) da RCL.

Vale constar que está Corte de Conta emitiu Pareceres de Aleta ao responsável pelo descumprimento do limite Legal estabelecido de 54% da RCL, referentes aos 1º, 2º e 3º quadrimestres/2017, conforme conta nos processos TC 4704/2017, 8749/2017 e 2751/2018.

Em consulta ao Sistema LRF web, verificou a área técnica (ITC 01303/2019-6) que desde o segundo semestre de 2012 o município de água Doce do Norte tem descumprindo o limite máximo de gastos com pessoa do Poder Executivo.

Traz a Constituição da República em seu artigo 169, § 3º, *in verbis*:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

(...)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

(...)

A LC 101/00 – a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu Artigo 23<sup>6</sup>, preleciona que o gestor deve tomar medidas para restabelecer as despesas aos limites estabelecidos no prazo de até o segundo quadrimestre seguinte, com a preocupação de atenuar pelo menos um terço do excedente no primeiro quadrimestre seguinte.

Embora o gestor tenha adotado medidas de redução de despesas, as mesmas não foram suficientes, uma vez que o gasto com pessoal que ao final de 2016 era de 72,72%, subiu para 73,19% no 1º quadrimestre de 2017 e encerrou o exercício com 72,73% da Receita Corrente Líquida (RCL).

Isto posto, acompanho entendimento técnico e ministerial, **permanecendo mantida a presente irregularidade.**

#### **II.9. Inscrição de Restos a Pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente (art. 55 da LRF) (Item 7.4.1 do RT 609/2018-1).**

Constatou-se que não fora observado o limite de inscrição de restos a pagar não processados pelo Poder Executivo em desacordo com o artigo 55, III, “b”, 3<sup>7</sup> da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Devidamente citado, afirmou o gestor em resposta ao Termo de Citação 1248/2018-2:

---

<sup>6</sup> Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

<sup>7</sup> Art. 55. O relatório conterá:

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

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

Os Restos a Pagam Não Processados não representam despesa consolidada e, tampouco asseguram direito líquido e certo a credor, podendo ser transferidos para o exercício seguinte, onde serão cancelados e, a juízo do Gestor, em função de sua importância e necessidade serão novamente empenhados, liquidados e pagos, visando atender o interesse público, uma vez que os fornecimentos a serem liquidados representavam parcelas importante das obrigações da administração para com a comunidade.

Representa ainda reflexos da terrível recessão que abateu sobre o País e que vem promovendo uma dramática redução ou estagnação da receita, sem que houvesse possibilidade de a Administração reduzir gastos que já havia comprometido e cujo o cancelamento causaria sérios danos à já fragilizada comunidade.

Conforme entendimento técnico exarado na ITC 01303/2019-6 a inscrição de restos a pagar deve observar as disponibilidades financeiras e condições da legislação pertinente, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ressalto que o déficit financeiro decorrente das inscrições realizadas nos restos a pagar não processados não pode ser avaliado como um fato isolado ocasionador de desequilíbrio financeiro das contas analisadas.

Nessa linha de raciocínio, acompanhando entendimento por mim nos autos exarados nos autos do Processo TC 03909/2018, *ressalvo, a presente inconsistência, uma vez que a meu ver, não possui, per si, gravidade expressiva ao ponto de justificar a rejeição das contas em análise, motivo pelo qual dirijo da área técnica e do Ministério Público de Contas, no sentido de manter a presente irregularidade no campo da ressalva.*

Pelo exposto, **determino** que o gestor do Município de Água Doce do Norte evidencie nas futuras prestações de contas todas as informações necessárias ao aferimento do cumprimento do artigo 55, inciso III, da Lei Complementar Federal 101/2000.

#### **II.10. Desatendimento a requisitos da LRF e Constituição da República quanto a renúncia de receita (Item 7.5.1 do RT 609/2018-1).**

Trouxe a Lei de Diretrizes Orçamentárias 022/2015, aprovada para o

exercício sob análise, constata-se a existência de previsão para beneficiar municípios com renúncia de receita de IPTU. Determinou o art.30 da LDO da seguinte maneira:

Art. 30. A renúncia de receita estimada para o exercício de 2017, constante do Anexo Próprio desta Lei, não será considerada para efeito de cálculo do orçamento da receita (art. 4º, § 2º, V e art. 14, I da LRF).

A concessão de **isenção em caráter não geral** está compreendida no conceito de renúncia de receita disposto no parágrafo primeiro do art.14 da LRF, devendo, portanto, sujeitar-se à regra dos incs. I e II do mesmo artigo.

Verificou a área técnica através do Balanço Orçamentário que a previsão de arrecadação de IPTU para o exercício era de 300 mil reais, tendo sido arrecadados apenas 130 mil reais, sendo que o município também descumpriu suas metas de arrecadação de receita total, em um montante de cerca de 5 milhões de reais, bem como resultados primários e nominal.

Vale constar que não ficou claro que é o destinatário do benefício, o que impossibilitou aferir o caráter geral ou não do mesmo. E ainda, como o anexo da LDO traz medidas de compensação, presume-se que não é de caráter geral e tem por obrigação atender os requisitos previstos no art. 14 da LRF.

Por fim, não foi localizado no sítio eletrônico da Câmara Municipal lei concedendo a isenção objeto da previsão contida na LDO.

Em síntese afirmou o Sr. Paulo Márcio Leite que o município instituiu o Programa Pró-idoso, que não tem como característica a renúncia fiscal, e que o impacto do mesmo na receita não influenciou no comprometimento do alcance das metas estabelecidas para a arrecadação, uma vez que não há renúncia efetiva. Tendo o município buscado outras formas de preservar a arrecadação através da atualização do valor de ISS.

Cabe ao art. 150 da Constituição Federal a necessidade da criação de Lei específica para a concessão de isenções fiscais, *in verbis*:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, **é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:**

(...)

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.(grifo nosso)

Estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 14 que pertinente a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e ainda uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I -às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu§ 1º;II -ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Pois bem. Trouxe a ITC 1303/2019-6 que a LDO municipal previu no Demonstrativo VII – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receitas 2017, isenção fiscal de IPTU, no montante de R\$ 12.300,00 e foi apontado como forma de compensação a atualização do cadastro imobiliário.

Coube a Lei 021/2005, criar o Projeto Total de Apoio ao Idoso onde o previu em seu artigo 4º as seguintes isenções tributárias:

V - isenção total de imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS-QN) sobre uma de suas atividades, desde que nela trabalhe pessoalmente;

VI - isenção de qualquer taxa Municipal;

VII - isenção de imposto territorial urbano e predial quanto ao imóvel em que reside, desde que perceba 01 (um) salário mínimo vigente.

Toda via, a Lei de Diretrizes Orçamentárias previu como medida de compensação à atualização do cadastro imobiliário, enquanto o responsável aponta como compensação a alteração do fator de localização de logradouros públicos, conforme Decreto 118/2016, e a atualização do valor do ISS fixo, conforme Decreto 001/2018.

Desse modo, uma vez que não fora apresentada a lei específica para a concessão de isenção fiscal, bem como, não ficou comprovada as medidas de compensação previstas na LRF. Acompanho o entendimento técnico e Ministerial, **mantenho a presente irregularidade.**

**II.11. Descumprimento do limite mínimo Constitucional de Aplicação de Recursos Próprios na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino (Item 8.1.1 do RT 609/2018-1).**

Trouxe o RT 609/2018-1:

Verificou-se da tabela 29 e planilhas demonstrativas anexas a este relatório que o município aplicou 19,27% (dezenove vírgulas vinte e sete pontos percentuais) da receita base de cálculo em manutenção e desenvolvimento do ensino, quando deveria aplicar, no mínimo, 25%, contrariando assim o art. 212, da Constituição da República.

Na aferição do limite foram consideradas pela área técnica desta Corte de Contas as seguintes deduções (R\$ 5.557.693,63) da despesa total computável de R\$ 9.281.163,59 resultando em uma aplicação de R\$ 3.723.469,96:

DEDUÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE CONSTITUCIONAL	VALOR
31- RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB = (12)	2.180.936,38
32- DESPESAS CUSTEADAS COMO COMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEB NO EXERCÍCIO	0,00
33- DESPESAS CUSTEADAS COM RECEITA DE APLICAÇÃO FINANCEIRA DE RECURSOS DO FUNDEB	0,00
34- RESTOS A PAGAR PROCESSADOS INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DO FUNDEB	1.636.161,12
35- DESPESAS CUSTEADAS COMO SUPERÁVIT FINANCEIRO, DO EXERCÍCIO ANTERIOR, DO FUNDEB	0,00
36- CANCELAMENTO, NO EXERCÍCIO, DE RPP INSCRITOS COM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DO FUNDEB <sup>1</sup>	1.431.884,82
37- DESPESAS CUSTEADAS COMO SUPERÁVIT FINANCEIRO, DO EXERCÍCIO ANTERIOR, DE OUTROS RECURSOS DE IMPOSTOS	0,00
38- RPP INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE OUTROS RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO	187.349,45
39- CANCELAMENTO, NO EXERCÍCIO, DE RPP INSCRITOS COM DISP. FINANC. DE REC. DE IMPOSTOS VINCUL. AO ENSINO	121.561,76
40- TOTAL DAS DEDUÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE CONSTITUCIONAL: (31 + 32 + 33 + 34 + 35 + 36 + 37 + 38 + 39)	5.557.693,63
41- TOTAL DAS DESPESAS PARA FINS DE LIMITE ((22 + 23 + 24 + 25 + 26a) - (40))	3.723.469,96
42- PERCENTUAL DE APLICAÇÃO EM IMDE SOBRE A RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS ((41)/(31) x 100) % - LIMITE CONSTITUCIONAL 25% <sup>1</sup>	19,27

Em síntese afirmou o gestor em resposta ao Termo de Citação 1248/2018-2, que o arquivo gerado pelo sistema contábil fornecido pela E&L Software Ltda demonstrou equivocadamente em alguns itens valores diferentes da realidade. Sendo a divergência no item 34, onde os restos a pagar processados inscritos no exercício sem disponibilidade financeira dos recursos do FUNDEB, apresentam diferença de R\$ 713.164,03 (setecentos e treze mil, cento e sessenta e quatro reais e três centavos), representando a disponibilidade financeira para pagamento dos restos a pagar, sendo de fato o resto de pagar sem disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB o valor de R\$ 922.997,09 (novecentos e vinte dois mil, novecentos e noventa e sete reais e nove centavos).

Ainda, no item 36 - CANCELAMENTO, NO EX., DE RPP INSC. C/DISP. FIN. DE REC. DO FUNDEB há divergência seria de R\$ 1.220.154,08. Sendo o saldo financeiro da conta do FUNDEB do exercício de 2016 R\$ 680.260,66 (seiscentos e oito mil, duzentos e sessenta reais e sessenta e seis centavos).

Por fim, o valor de R\$ 133.618,00 (cento e trinta e três mil, seiscentos e dezoito reais) gasto com estagiário da educação, por um lapso estava classificado na sub função 362 – Ensino Médio, quando se trata de estagiários que atuam nas escolas da rede do ensino e infantil e fundamental.

Pois bem. Em análise por meio da ITC1303/2019 afirmou o corpo técnico desta Egrégia Corte de Contas:

Ao comparar os valores apurados por esta Corte de Contas e os valores apontados pela defesa como corretos observa-se uma diferença de **R\$ 713.164,03 no item 34**, restos a pagar processados inscritos no exercício sem disponibilidade financeira dos recursos do FUNDEB e **R\$ 1.220.154,08, no item 36**, cancelamento no exercício de restos a pagar processados inscritos com disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB.

Entretanto **a defesa não apresenta nenhum documento a fim de comprovar os valores apontados por ela como corretos, ou seja, limitou-se apenas a apresentar os valores.**

**Vale ressaltar que, acolhe-se os argumentos da defesa a fim de reclassificar o gasto com estagiários da educação, no montante de R\$ 133.618,00, que foram classificados na subfunção 362 – Ensino Médio, quando se trata de estagiários que atuam nas escolas da rede do ensino e infantil e fundamental. Sendo assim, foram adicionados na subfunção 25A – Administração Geral, visto que a defesa apresentou documentos e argumentos suficientes a fim de comprovar a correção deste item.**

Sendo assim, ao efetuar as correções necessárias, verifica-se que o limite passou a ser de **19,96%**, ou seja, bem abaixo do mínimo de 25% previsto constitucionalmente.

Desse modo, acompanhando entendimento técnico e ministerial, **mantenho a presente irregularidade.**

Não é demais destacar que a imputação de sanção na esfera de competência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo é pessoal, uma vez que direcionada a sua aplicação unicamente ao gestor que praticou ilegalidades e/ou irregularidades em sua gestão, Desse modo, constatado o falecimento do gestor faltoso, deixam de existir as condições para a concretização da dimensão sancionatória do processo,



**devendo-se decretar extinta a punibilidade do administrador**, já que, segundo o princípio da intransmissibilidade da pena, a multa aplicada pessoalmente não pode ser executada contra herdeiros.

Por fim, entendo que cabe recomendar ao Poder Legislativo Municipal, a fim de que possa acompanhar as ações do Poder Executivo na adoção das competentes corretivas das inconsistências diagnosticadas

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

### **SÉRGIO MANOEL NADER BORGES**

Conselheiro Relator

#### **1. PARECER PRÉVIO TC-101/2020:**

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. REFORMAR O PARECER PRÉVIO 0006/2020-3**, para **EXTINGUIR O FEITO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO**, na forma do artigo 166 da Resolução TC 261/2013, **abstendo-se de emitir opinião sobre as contas do prefeito municipal de Agua Doce do Norte**, senhor Paulo Marcio Leite, **no exercício de 2017**, em razão do seu falecimento em 22 de julho de 2020, antes do exaurimento de todas as fases processuais atinentes ao pleno exercício do direito constitucional do contraditório e da ampla defesa, estando ausentes os pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo;
- 1.2. ENCAMINHAR** este parecer prévio à Câmara Municipal de Agua Doce do Norte, para fins de conhecimento e acompanhamento das ações do Poder Executivo na adoção das competentes medidas corretivas referente às inconsistências diagnosticadas;

**1.3. DETERMINAR** ao atual chefe do Poder Executivo Municipal de Água Doce do Norte, com fundamento no art. 87, VI da Lei Complementar 621/2012, que:

**1.3.1.** o município de Água Doce do Norte dispense ao Fundo Municipal de Saúde o tratamento de unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, em atendimento ao artigo 14 da Lei Complementar 141/2012.

**1.3.2.** o gestor do Município de Água Doce do Norte evidencie nas futuras prestações de contas todas as informações necessárias ao aferimento do cumprimento do artigo 55, inciso III, da Lei Complementar Federal 101/2000.

**1.3.3.** efetue os ajustes contábeis necessários, em observância às Normas Brasileiras de Contabilidade, de forma que o Demonstrativo do Superávit/Déficit financeiro, anexo ao Balanço Patrimonial, reflita a real situação patrimonial do ente

**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 (Lei Complementar 101/2000)

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

**1.6. ARQUIVAR** os autos após os trâmites legal.

**2.** Unânime.

**3.** Data da Sessão: 03/11/2020 - 39ª Sessão Ordinária do Plenário.

**4.** Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

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**