



Parecer Prévio 00113/2021-4 - 2ª Câmara

Processo: 05693/2017-3

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Exercício: 2016

UG: PMSGP - Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha

Relator: Sérgio Manoel Nader Borges

Interessado: LUCELIA PIM FERREIRA DA FONSECA

Responsável: HENRIQUE ZANOTELLI DE VARGAS, VALDECIR PINTO CEZAR

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO –
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GABRIEL DA
PALHA – EXERCÍCIO DE 2016 – AUSÊNCIA
CONTROLE – DÉFICIT FINANCEIRO – FONTES DE
RECURSOS – OBRIGAÇÕES DE DESPESAS –
FINAL DE MANDATO – MÍNIMO CONSTITUCIONAL
EDUCAÇÃO – DESPESAS COM INATIVOS E
PENSIONISTAS - PARECER PRÉVIO –
APROVAÇÃO CONTAS VALDECIR PINTO CESAR –
REJEIÇÃO CONTAS HENRIQUE ZANOTELLI DE
VARGAS – REMETER AO MPEES -
DETERMINAÇÕES – CIÊNCIA – ARQUIVAR.**

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

1. RELATÓRIO

Tratam os presentes autos da prestação de contas anual de responsabilidade dos Srs. Henrique Zanotelli de Vargas e Valdecir Pinto César, prefeitos do município de

São Gabriel da Palha, no período de 01/01 a 03/05 e 13/05 a 31/12/2016 e de 04/05 a 12/05/2016, respectivamente, recebida e homologada no sistema CidadES em 20/04/2017, nos termos do artigo 123 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, aprovado pela Resolução TC 261/2013, observando, portanto, o prazo estipulado no art. 57, §§ 1º a 4º, da Lei Orgânica do Município.

Da análise da documentação encaminhada a esta Corte de Contas resultou o **Relatório Técnico Contábil RT 022/2018-1** em que foram identificados indícios de irregularidades, posteriormente reproduzidos na **Instrução Técnica Inicial ITI 039/2018-6**, nos termos da qual foi proferida a **Decisão SEGEX 60/2018-6**, promovendo-se a **citação** da responsável pelo envio da prestação Contas, Sra. Lucelia Pim Ferreira da Fonseca e do Sr. Henrique Zanotelli de Vargas tendo em vista as irregularidades apontadas no Relatório Técnico, para apresentação de esclarecimentos/justificativas que entendessem necessários no prazo de 30 dias improrrogáveis.

Devidamente citados, os agentes chamados aos autos, apresentaram as justificativas/documentação tempestivamente, conforme Despacho SGS 30276/2018-5.

Ato contínuo, foram os autos ao Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia – NCE, que elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva 03322/2018-4**, concluindo como segue:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Foi examinada a Prestação de Contas Anual relativa ao município de São Gabriel da Palha, exercício de 2016, formalizada de acordo com a IN TCEES 34/2015 e com o escopo definido na Resolução TC 297/2016 e alterações posteriores.

Quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, opina-se no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas emita PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de São Gabriel da Palha, recomendando a **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual dos Srs. Valdecir Pinto César e Henrique Zanotelli de Vargas, prefeitos no exercício de 2016, conforme dispõem o inciso III, do art. 132 da Resolução TCEES 261/2013 e o inciso III, do art. 80, da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção das seguintes irregularidades:

AUSÊNCIA DE CONTROLE DAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIADAS NO DEMONSTRATIVO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO ENCAMINHADAS NO ANEXO AO BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO (ITEM 6.1 DO RT 22/2018-1)

Inobservância aos artigos 83, 84 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964.

APURAÇÃO DE DÉFICIT FINANCEIRO EVIDENCIANDO
DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS (ITEM 6.2 DO RT
22/2018-1)

Inobservância ao artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea "a", da Lei Complementar nº 101/2000.

DESPESAS CONTRAÍDAS NOS DOIS ÚLTIMOS
QUADRIMESTRES DE MANDATO SEM SUFICIENTE
DISPONIBILIDADE DE CAIXA PARA PAGAMENTO (ITEM 7.4.2
DO RT 22/2018-1)

Inobservância ao artigo 42 da LRF

DESCUMPRIMENTO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL NA
APLICAÇÃO DE RECURSOS EM MANUTENÇÃO E
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE) (ITEM 8.1.1 DO RT
22/2018-1)

Inobservância ao artigo 212, *caput*, da Constituição da República/1988

Propõe-se, ainda, determinar ao atual Poder Executivo:

- Que sejam realizados os procedimentos de controle suficientes e necessários a fim de embasar o parecer conclusivo do órgão central de controle interno, bem como que o relatório apresente uma opinião conclusiva e atenda aos requisitos mínimos estabelecidos na Instrução Normativa TCEES nº 43/2017;
- Que adote medidas de controle e evidenciação fidedignas das informações pertinentes às fontes de recursos utilizadas pelo município, nos termos da Lei 4320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

O Ministério Público de Contas manifestou-se por meio do Parecer 5146/2018-8, da Lavra do Dr. LUCIANO VIEIRA, assentindo com o posicionamento e concluindo como reproduzido a seguir:

[...]

Em suma, a prestação de contas está maculada pela prática de graves infrações à norma constitucional e à Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo esse Tribunal de Contas, inexoravelmente, **emitir parecer prévio pela sua rejeição**, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/12.

Ademais, faz-se necessário que **sejam formados autos apartados**, instaurando-se novo contraditório em processo de fiscalização específico, com a finalidade de aplicar a sanção pecuniária ao responsável, nos moldes do art. 136 da LC n. 621/2012[10] e 390, inciso III, do RITCEES[11] c/c art. 5º, inciso IV, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/2000[12], em virtude do apontamento descrito no **item 7.4.2[13] do RT 22/2018**.

Posto isso, pugna o **Ministério Público de Contas**:

1 - seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do Executivo Municipal de São Gabriel da Palha referente ao exercício de 2016, sob responsabilidade de **Valdecir Pinto César e Henrique Zanotelli de Vargas**, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo;

2 – sejam formados autos apartados, no tocante ao apontamento descrito no **item 7.4.2 do RT 22/2018**, com a finalidade de aplicar a sanção pecuniária a

Valdecir Pinto César e Henrique Zanotelli de Vargas, com espeque no art. 136 da LC n. 621/2012[14] e 390, inciso III, do RITCEES[15] c/c art. 5º, incisos IV, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/2000;

3 – sejam, ainda, nos termos do art. 87, inciso VI, da LC n. 621/2012, expedidas ao Chefe do Executivo Municipal as determinações propostas pelo Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia contidas na ITC – 3322/2018, bem como a recomendação expedida no item 5 do RT-22/2018; e

3.2 – que o Poder Executivo Municipal para 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 LC n. 101/00.

Por fim, com fulcro no inciso III[16] do art. 41 da Lei n. 8.625/93, bem como no parágrafo único[17] do art. 53 da Lei Complementar nº 621/12, reserva-se, ainda, este *Parquet* ao direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento.

Com a aprovação da Decisão Plenária 15/2020-4, disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico em 17 de setembro de 2020, considerando-se publicada em 18/09/2020, os autos foram à área técnica para complementação da instrução com a repercussão das questões levantadas no processo referente à ordenação de despesas, considerando relevância, materialidade e generalidade, e promoção de novo contraditório, tendo em vista que considerando a fase de tramitação destes autos (em fase conclusiva) combinada com a fase processual dos autos do Processo TC 5692/2017, já transitado em julgado, os presentes autos enquadravam-se na hipótese 3, conforme previsto no Anexo Único da referida Decisão.

Nesse sentido, o Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCONTAS) elaborou a Manifestação Técnica (MT) 02927/2020-3, sugerindo a notificação do gestor Henrique Zanotelli Vargas para que o mesmo pudesse exercer o direito ao contraditório e a ampla defesa em face das irregularidades contidas no processo TC 05692/2017-9, que trata da Prestação de Contas Anual – gestão – do Chefe do Poder Executivo do município de São Gabriel da Palha/ES.

Devidamente notificado (DECISÃO SEGEX 290/2020 e TERMO DE NOTIFICAÇÃO 1165/2020), verificou-se que o gestor não apresentou defesa (Despacho SGS 43587/2020-1).

Após, o Núcleo de Controle Externo (NCONTAS) manifestou-se por meio da Manifestação Técnica (MT) 005/2021-7, sugerindo a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas dos senhores Valdecir Pinto Cesar e Henrique Zanotelli de Vargas em razão das irregularidades mantidas na Instrução Técnica Conclusiva 3322/2018 (TC 5693/2017) e no Acórdão 01720/2018-2 (TC 5692/2017).

Ato subsequente o *Parquet* de Contas, por meio do Parecer Ministerial 00140/2021-1, reiterou *in totum* o Parecer do Ministério Público de Contas 0156/2018- e pugnando para que sejam expedidas as determinações propostas pela Unidade Técnica na Manifestação Técnica 00005/2021-7.

Pautado, o responsável não compareceu para realizar sustentação oral.

Após vieram os autos conclusos a este Relator.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Examinando os autos, verifico que o mesmo se encontra devidamente instruído, portanto, apto à apreciação de mérito, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

O exame das presentes contas dá-se em cumprimento ao art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, c/c art. 71, inciso I e art. 71 da Constituição Federal, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) e reflete a atuação do chefe do Poder Executivo Municipal, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Legislativo municipal, quais sejam: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; bem como, em respeito às diretrizes e metas fiscais estabelecidas e às disposições constitucionais e legais aplicáveis.

Nos termos do art. 122, § 4º do Regimento Interno do TCEES, as contas do Prefeito Municipal são compostas pelo Balanço Geral do Município e demais documentos e

informações exigidos em ato normativo do Tribunal, que no exercício em apreciação, encontra-se normatizado pela Instrução Normativa 43/2017, consolidando as contas das unidades gestoras: Caixa de Assistência dos Servidores Públicos de São Gabriel da Palha, Fundo Municipal de Saúde de São Gabriel da Palha, Fundo Municipal de Assistência Social de São Gabriel da Palha, Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental de São Gabriel da Palha, Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Gabriel da Palha, Fundo Municipal de Habitação e Integração Social de São Gabriel da Palha, Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha, Câmara Municipal de São Gabriel da Palha, Instituto de Previdência dos Servidores do Município de São Gabriel da Palha, Fundo de Desenvolvimento Municipal de São Gabriel da Palha, Fundo Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor de São Gabriel da Palha.

Considerando que essas contas individuais serão julgadas posteriormente, pode haver erros e irregularidades não detectados no nível consolidado que venham a ser constatados e julgados no futuro, em atendimento ao que dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição Federal e art. 71 da Constituição Estadual.

O exame das contas dos Prefeitos é tarefa nobre, complexa e abrangente atribuída constitucionalmente¹ às Cortes de Contas, na medida que, por meio do parecer prévio subsidia a Câmara Municipal com elementos técnicos para que este Poder emita seu julgamento e, assim, exerça o controle externo a ela atribuído pela Constituição² e pela Orgânica Municipal.

Em cumprimento ao seu mandato constitucional e legal, e conforme estabelecem o *caput* e § 1º do art. 124 do Regimento Interno do TCEES, o parecer prévio consiste em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal havida no exercício, devendo demonstrar se o balanço geral representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro, se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública, bem como a observância dos

¹A Constituição da República do Brasil de 1988 e, conseqüentemente, a Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989, reservaram ao Tribunal de Contas posição de relevo, dotando-o de amplas atribuições fiscalizadoras. Inserido no Título IV - Da Organização dos Poderes, Capítulo I - Do Poder Legislativo, e na Seção VI - Da Fiscalização Contábil, Financeira, Orçamentária, Operacional e Patrimonial, o artigo 71 da Constituição do Estado do Espírito Santo define as competências do Tribunal de Contas e estabelece que o Controle Externo será exercido com o seu auxílio.

² Art. 31 da Constituição Federal 1988; art. 29 da Constituição Estadual e art. 15, Inciso V c/c art. 117.

princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública, concluindo pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas.

Saliente-se que a opinião pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição fundamenta-se nos critérios dispostos no art. 80 da Lei Orgânica do TCEES (LC 621/2012):

I - pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;

II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal;

III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

A análise do processo sob apreciação pode ser consultada nos Relatórios Técnicos que instruem a presente Prestação de Contas Anual.

- Relatório Técnico 0022/2018-1 (TC 5693/2017-3) – que, mediante análise das demonstrações contábeis e demais peças e demonstrativos consolidados, avalia a atuação do chefe do Poder Executivo Municipal;

- Relatório Técnico 1116/2017 (TC 5692/2017-9) - em relação às irregularidades Pagamento de contribuição previdenciária patronal relativa ao RPPS a menor que o devido (item 3.4.1.2 do RT nº 1116/2017); Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias retidas de terceiros ao RGPS (item 3.4.2.1 do RT nº 1116/2017); Monitoramento: Desatendimento à determinação contida no Acórdão 1253/2016 (item 4 do RT nº 1116/2017), mantidas pelo Acórdão 1720/2018-2.

2.1. DO MÉRITO

Ratifico o posicionamento da área técnica, acolhido pelo Ministério Público de Contas (Parecer MPC 05146/2018-8 e 0140/2021-1) quanto às irregularidades constantes nos **itens 8.4 e 10.1 do Relatório Técnico**, cuja análise conclusiva foi relatada nos itens 2.5 e 2.6 da Instrução Técnica Conclusiva 0322/2018-4, consoante transcrição a seguir

[..]

AUSÊNCIA DO PARECER EMITIDO PELO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DA SAÚDE (ITEM 8.4 DO RT 22/2018-1)

Inobservância a Lei Complementar 141/2012, que regulamentou o § 3º do art. 198 da Constituição Federal

Responsáveis: Henrique Zanotelli de Vargas e Lucélia Pim Ferreira da Fonseca

[...]

DA ANÁLISE

O presente indicativo de irregularidade se refere à ausência do parecer emitido pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social da Saúde.

Com relação a este apontamento o Sr. Henrique Zanotelli de Vargas afirmou que o colegiado da saúde, nomeado pela Gestão 2017/2020 alegou não possuir aptidão técnica para deliberar sobre a Prestação de Contas Anual do exercício de 2016.

Já a Sra. Lucélia Pim Ferreira da Fonseca alegou que houve um equívoco e juntado a Resolução errada, visto que a Resolução 004/2017, de 01 de abril de 2017, o Conselho de Saúde aprovou com ressalvas a PCA 2016 do Fundo Municipal de Saúde.

Compulsando os documentos acostados pelas defesas verifica-se que, inicialmente, o Conselho Municipal de Saúde emitiu a Resolução 001/2017, de 17/03/2017, na qual informaram que, ***“conforme não foram apresentadas mensalmente as prestações de conta desta Secretaria a este Conselho, não possui aptidão técnica para deliberar a Prestação de Contas Anual do exercício de 2016, da Secretaria Municipal de Saúde de São Gabriel da Palha – ES”***.

No entanto, em data posterior, 07/04/2017, o mesmo Conselho emitiu a Resolução 004/2017 na qual **aprovaram o Relatório Anual de Gestão – período de janeiro a dezembro de 2016, com ressalvas, devido a falta de informações referente às prestações de contas do exercício de 2016**.

Pelo exposto, considerando que a elaboração e o envio do presente parecer não está mais sob a responsabilidade dos gestores deste exercício, sugere-se acatar os documentos apresentados e **afastar o presente indicativo de irregularidade**.

AUSÊNCIA DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS QUE VIABILIZASSEM A EMISSÃO DO PARECER DO CONTROLE INTERNO SOBRE A

TOTALIDADE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL (ITEM 10.1 DO RT 22/2018-1)

Inobservância ao *art. 135, § 4º e 138, § 3º do RITCEES, art 5º da Res. TCEES 227/2011, IN TCEES 34/2015*

Responsáveis: Henrique Zanotelli de Vargas e Lucélia Pim Ferreira da Fonseca

[...]

DA ANÁLISE

O presente indicativo de irregularidade se refere à ausência de medidas administrativas que viabilizassem a emissão do parecer do Controle Interno sobre a totalidade da Prestação de Contas Anual.

Com relação a este apontamento o Sr. Henrique Zanotelli de Vargas afirmou que a responsável pelo controle interno, é servidora municipal efetiva, nomeada pela atual administração municipal. Alega que a equipe nomeada pela gestão atual que é responsável pela elaboração dos documentos e pelo seu encaminhado a esta Corte de Contas, logo, aduz não poder ser responsabilizado por informações inseridas de forma irregular na PCA 2016.

Já a Sra. Lucélia Pim Ferreira da Fonseca alegou que as inconsistências apontadas não impediram o controle interno de concluir seu relatório, visto que o Controle Interno notificou os responsáveis para saná-las antes de encaminhar a PCA para julgamento.

Compulsando o parecer emitido pelo Controle Interno Municipal **verifica-se que não houve a realização de auditorias no exercício, bem como não foram apresentadas proposições ao gestor responsável em face da ausência de registro de irregularidades nos pontos de controle avaliados.** Constata-se também que fora feita uma análise dos demonstrativos contábeis das demais unidades gestoras do município e apontado diversas inconsistências, conforme detalhadas no item do parecer, **todavia não houve uma opinião conclusiva sobre a regularidade ou não das demonstrações consolidadas.**

Entretanto, considerando que os gestores responsáveis não estavam mais a frente do município quando da elaboração do referido parecer, logo, não possuem responsabilidade sobre as inconsistências verificadas no relatório, sugere-se acatar as justificativas apresentadas e **afastar o presente indicativo de irregularidade.**

Por oportuno sugere-se **determinar** ao atual gestor do município que nas próximas prestações de contas, sejam realizados os procedimentos de controle suficientes e necessários a fim de embasar o parecer conclusivo do órgão central de controle interno, bem como que o relatório apresente uma opinião conclusiva e atenda aos requisitos mínimos estabelecidos na Instrução Normativa TCEES nº 43/2017.

No que pertine às demais irregularidades, ratificadas pela Instrução Técnica Conclusiva, passo a expor as razões que formaram meu convencimento na apreciação de cada uma delas.

2.1.1. AUSÊNCIA DE CONTROLE DAS FONTES DE RECURSOS

**EVIDENCIADAS NO DEMONSTRATIVO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT
FINANCEIRO ENCAMINHADAS NO ANEXO AO BALANÇO
PATRIMONIAL CONSOLIDADO (ITEM 6.1 DO RT 22/2018-1 e 2.1 da
ITC 3322/2018-4)**

Inobservância aos artigos 83, 84 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Responsável: Henrique Zanotelli de Vargas

Conforme narrado no RT 0022/2018-1, o presente indicativo de irregularidade se refere à ausência de controle das fontes de recursos evidenciadas no Demonstrativo do superávit/déficit financeiro evidenciadas no anexo ao Balanço Patrimonial consolidado, registrando que os saldos apresentados no referido demonstrativo não se compatibilizam com aqueles apurados pelo TCEES na tabela que resume o demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar (tabela 22 do RT 0022/2018-1).

Em sua peça de defesa, o responsável reconheceu a divergência apontada e afirmou que se trata meramente de erro formal e que todos os recursos foram aplicados exclusivamente em benefício da comunidade do município, todavia não apresentou nenhum documento capaz de justificar o indicativo apontado.

Por meio da Instrução Técnica Conclusiva, o corpo técnico refutou os argumentos da defesa aduzindo que o controle das disponibilidades por fonte de recursos é necessário como medida basilar a fim de garantir que não haja déficits ou a utilização indevida dos recursos em objeto diverso àquele a que foram destinados e que a ausência de controle, além de contribuir para o desequilíbrio das finanças públicas do Município, comprometeu a confiabilidade do demonstrativo.

O corpo técnico considerou também o fato de não ter sido apresentado comprovação de que os recursos foram aplicados, exclusivamente, em benefício da comunidade municipal.

Pois bem.

Assiste razão a área técnica quanto a incoerência entre as informações contidas nos demonstrativos contábeis e quanto a importância dos relatórios contábeis representarem fidedignamente os eventos ocorridos no decorrer da gestão.

Todavia, como tratado na análise técnica, *“os valores do “demonstrativo do superávit/déficit financeiro” anexo ao Balanço Patrimonial, e do “demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar” do anexo 5 da RGF, não devem, necessariamente, apresentar os mesmos resultados do superávit/déficit evidenciado no balanço patrimonial, apesar de os resultados serem muito próximos, e em alguns casos, até mesmo coincidentes. A diferença que eventualmente existir entre eles, será decorrente dos créditos de curto prazo a receber, que em sua grande maioria, se referem ao salário família e salário maternidade”*.

Assim sendo, divergências não explicadas por créditos de curto prazo a receber, precisam ser cuidadosamente identificadas e corrigidas e, caso identificado que decorrem de aplicação indevida de recursos, exigem ações mais rígidas de controle e podendo resultar em recomendação de rejeição das contas.

In casu, pelo conteúdo da descrição da irregularidade não se pode afirmar que as divergências apontadas decorrem de aplicação indevida de recursos, inclusive a defesa afirma exatamente o contrário, embora não tenha trazido elementos comprobatórios.

Assim, do apontado, tenho que não há indicativos de que tenha havido grave lesão ao erário em razão da presente irregularidade. Também é importante dizer que este indicativo de irregularidade trata de um erro frequente apontado por esta Corte de Contas, especialmente nas contas do exercício de 2016. Assim, reconheço a dificuldade dos municípios em realizar a apuração por fonte de recursos.

No entanto, pondero que o mecanismo de utilização da fonte/destinação de recursos está previsto, detalhadamente, no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP e devem ser adotados na íntegra pelo município, devendo a administração adotar as medidas cabíveis para que tal feito ocorra.

Anoto que o objetivo da apresentação o demonstrativo de superávit/déficit financeiro é o atendimento ao artigo 8º e 50 da LRF, a saber:

Art. 8º Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 50 Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

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

Destaco que em situações análogas esta Corte de Contas tem decidido por manter a presente irregularidade no campo da ressalva. É o caso do Parecer Prévio 0067/2020-1-2ª Câmara (TC 5170/2017-9) e do Parecer Prévio 0085/2020-8-Plenário (TC 15224/2019), este último já transitado em julgado.

Contudo, em linha com o sugerido pela área técnica, cabe DETERMINAR ao atual gestor que observe o parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal e adote medidas de controle e evidenciação fidedignas das informações pertinentes às fontes de recursos utilizadas pelo município, nos termos da Lei 4320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

2.1.2. APURAÇÃO DE DÉFICIT FINANCEIRO EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS (ITEM 6.2 DO RT 22/2018-1)

Inobservância ao artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/2000.

Responsável: Henrique Zanotelli de Vargas

O indicativo de irregularidade em tela diz respeito ao confronto entre ativo e passivo financeiros reconhecidos nos demonstrativos das unidades Gestoras do Poder Executivo (excetuando o Instituto de Previdência) que resultou em déficit financeiro da ordem de **R\$ 11.857.562,97**.

O Relatório Técnico apontou que, com base no Balanço Patrimonial, foi verificado déficit financeiro em diversas fontes de recursos vinculados e, que a fonte de recursos ordinários não possuía resultado positivo suficiente para a cobertura:

Fonte de Recursos	Resultado Financeiro (R\$)
1010000 – MDE	- 7.214.632,62
1020000 - FUNDEB - OUTRAS DESPESAS (40%)	- 3.379.114,19
1040000 - MDE - REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS	- 3.709.720,72
1080001 - RECURSOS DE CONVÊNIOS DESTINADOS A PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO	- 897.143,80
2010000 - RECURSOS PRÓPRIOS – SAÚDE	- 20.289.857,07
2030000 - RECURSOS DO SUS	- 465.938,96
3020001 - RECURSOS DE CONVÊNIOS DESTINADOS A PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CONTRAPARTIDA CONVÊNIO	- 126.662,43
3990000 - DEMAIS RECURSOS DESTINADOS A ASSISTÊNCIA SOCIAL	- 24.948,07
6020000 – COSIP	- 179.213,80
6040000 - ROYALTIES DO PETRÓLEO	- 917.776,06
9990000 - OUTROS RECURSOS DE APLICAÇÃO VINCULADA	- 1.995.430,53

A defesa argumenta que houve equívoco da unidade técnica em seus apontamentos alegando que “no exercício de 2016 o balanço consolidado, apresentou um superávit financeiro num “aporte” de R\$ 15.897.364,24” e que “expurgando o superávit do SGPPREV, o município apresenta um DEFICIT FINANCEIRO num aporte de R\$ 2.623.980,29”.

O corpo técnico refutou os argumentos da defesa.

Pois bem.

Observo que além de discutir o conceito de resultado orçamentário e resultado financeiro a defesa ancora-se na alegação de que o superávit financeiro do Instituto

de Previdência foi menor do que aquele apontado pela área técnica (R\$ 11.857.562,97).

A defesa alega (conforme quadro demonstrativo) que, no exercício de 2016 o balanço consolidado apresentou um superávit financeiro de R\$ 15.897.364,24 estando nele incluído um superávit financeiro do instituto de previdência no montante de R\$ 18.521.344,53, cuja exclusão, resultaria num déficit financeiro nas demais unidades Gestoras do Poder Executivo no valor de R\$ 2.623.980,29, frise-se bem menor que aquele apontado pela área técnica (R\$ 11.857.562,97).

Todavia, depõe contra suas alegações o fato de que, conforme apurado no processo em que este Tribunal de Contas analisou a Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência de São Gabriel da Palha (TC 06935/2017-1), o superávit financeiro apurado pelo Instituto de Previdência, em 2016, foi R\$ 27.758.510,05³ e não R\$ 15.897.364,24, conforme alegado pela defesa.

Assim, tendo em vista que não foi apresentado pela defesa quaisquer documentos ou argumentos que explicassem essa divergência tão grandiosa entre valores de resultados financeiros, acompanho a área técnica em rejeitar estas alegações de defesa.

Quanto ao argumento de queda de receita, o gestor não trouxe aos autos quaisquer documentos que os comprovassem. Muito embora seja de conhecimento notório que o exercício de 2016 estava inserto no período de recessão vivenciado no Brasil, a recessão em nível nacional ou até mesmo regional não pode servir de amuleto para o descompasso da gestão fiscal dos entes federados.

Neste sentido, as presentes contas denunciam que, em 2016, o déficit financeiro apurado nas unidades Gestoras do Poder Executivo (excetuando o Instituto de Previdência), totalizou R\$ 11.857.562,97. Considerando que no exercício a arrecadação do município foi de R\$ 77.934.905,12, o déficit financeiro apurado representa 56 dias de arrecadação, o que, a meu ver, denota um elevado risco ao equilíbrio financeiro do município.

³ Tabela 08 do Relatório Técnico 0769/2017-8 (TC 6935/2017-1)

Acresça-se a isso o fato de que este, o exercício em exame representa o último ano do mandato eletivo e que o exame do comportamento histórico dos saldos evidenciados no quadro de superávit/déficit financeiro (BALPAT), anexo ao Balanço Patrimonial, evidencia que, em 2016, houve um crescimento de cerca de 44% do montante total do déficit financeiro apurados nas fontes, quando comparado com o exercício de 2015, conforme tabela a seguir:

Fontes de Recursos	2015	2016	Varição
1010000 - MDE	-5.927.195,41	-7.214.632,62	21,72%
1020000 - FUNDEB - OUTRAS DESPESAS (40%)	-2.579.257,72	-3.379.114,19	31,01%
1030000 - FUNDEB - PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO (60%)	-1.704.528,54	-3.709.720,72	117,64%
1080001 - RECURSOS DE CONVÊNIOS DESTINADOS A PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO	-728.954,75	-897.143,80	23,07%
2010000 - RECURSOS PRÓPRIOS - SAÚDE	-10.117.226,23	-20.289.857,07	100,55%
2030000 - RECURSOS DO SUS	-2.661.286,75	-465.938,96	-82,49%
3020001 - RECURSOS DE CONVÊNIOS DESTINADOS A PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CONTRAPARTIDA CONVÊNIO	-21.659,16	-126.662,43	484,80%
3990000 - DEMAIS RECURSOS DESTINADOS A ASSISTÊNCIA SOCIAL	-24.948,07	-24.948,07	0,00%
6020000 - COSIP	-400.265,16	-179.213,80	-55,23%
6040000 - ROYALTIES DO PETRÓLEO	-779.700,47	-917.776,06	17,71%
9990000 - OUTROS RECURSOS DE APLICAÇÃO VINCULADA	-2.242.059,00	-1.995.430,53	-11,00%
TOTAL	-27.187.081,26	-39.200.438,25	44,19%

Observa-se que na maioria das fontes houve elevação relevantes do déficit financeiro em 2016, incluindo elevação de mais de 100% do déficit apurado na fonte recursos próprios- Saúde (Fonte 2010000).

Por todo o exposto, **acompanho o entendimento da área técnica e mantenho a irregularidade quanto à apuração de déficit financeiro** em diversas fontes de recursos evidenciando desequilíbrio das contas públicas em descumprimento ao artigo 1º, § 1º, c/com artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/2000.

2.1.3. DESPESAS CONTRAÍDAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DE MANDATO SEM SUFICIENTE DISPONIBILIDADE DE CAIXA PARA PAGAMENTO (ITEM 7.4.2 DO RT 22/2018-1 e item 2.2 da ITC)

Inobservância ao artigo 42 da LRF

Responsável: Henrique Zanotelli de Vargas

Segundo aponta o Relatório Técnico (RT) 22/2018, o Poder Executivo de São Gabriel da Palha contraiu, no período de vedação, obrigações de despesas com insuficiência de recursos financeiros para pagamento, nas seguintes fontes:

Disponibilidade de caixa após a inclusão das despesas registradas em 2017 em despesas de exercícios anteriores (R\$):

Destinação dos Recursos	Disponibilidade de caixa bruta	Obrigações financeiras		Dispon. Líquida	Dispon. Líquida
		Até 30/04	A partir de 01/05	30/abr	31/dez
Saúde - Recursos próprios	-2.604.086,13		2.494,59	-2.604.086,13	-2.606.580,72
Educação - Recursos próprios	-1.578.671,91		0,00	-1.578.671,91	-1.578.671,91
Educação - Outros recursos	-197.307,68		0,00	-197.307,68	-197.307,68
Não vinculadas	-1.348.341,47		2.475.943,89	-1.348.341,47	-3.824.285,36
Total	-5.728.407,19		2.478.438,48	-5.728.407,19	-8.206.845,67

Destaca ainda, o corpo técnico, que observou a inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira, descumprindo, assim, o artigo 55, III, b, da Lei Complementar 101/2000.

O gestor responsável em suas justificativas alega que a responsabilidade pelo fechamento da PCA do exercício de 2016 e, seu devido encaminhamento à esta Casa de Contas, coube à gestão que tomou posse em 2017.

Alega também que, em face à falta de disponibilidade financeira, foi autorizado o cancelamento dos restos a pagar não processados do exercício e dos que vinham se perpetuando de exercícios anteriores. Afirma que a gestão que o sucedeu, “adversária política”, impediu tais cancelamentos e ainda abriu sindicância a fim de punir o contador responsável. Por fim aduz que após punir o contador com dez dias de afastamento, e a fim de prejudicá-lo, efetuou o cancelamento de restos a pagar processados e não processados no valor de R\$ 5.404.220,99, em data posterior.

A área Técnica refuta os argumentos aduzindo, em síntese, que as contas de governo são de responsabilidade do prefeito, quanto à fidedignidade, veracidade e conformação perante as regras impostas a todos os agentes públicos (art. 11 da IN TCEES 34/2015) e que a responsabilidade pela observância do artigo 42 da LRF concentra-se na pessoa do dirigente máximo (prefeito) do Poder Executivo, não

havendo a possibilidade (previsão) de delegação destes poderes ou responsabilidades a subordinados.

A Área Técnica teceu considerações acerca de alguns entendimentos do TCEES sobre a matéria, apontando os processos TC 3083/2013⁴, 3096/2013⁵, 2948/2013⁶ e 3242/2013⁷ como precedentes sobre a metodologia aplicada na apuração do artigo 42 da LRF e aduz que que o TCEES decidiu recentemente (Decisão Normativa TC 001/2018, de 29 de maio de 2018), sobre a fixação e a ratificação das disposições a serem aplicadas na apuração do cumprimento do artigo 42 da LRF. Também destaca a área técnica que o Manual de Demonstrativos Fiscais. Editado pela Secretaria de Tesouro Nacional, esclarece que **o controle da contração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato. E, por fim, considera que** não foram observados os procedimentos de inscrição em Restos a Pagar como também não foi realizado o acompanhamento ano a ano dos valores inscritos em restos a pagar bem como dos valores que deveriam ser cancelados.

Pois bem.

A assunção de despesas sem disponibilidade financeira, tem sido objeto de acirrado debate nesta Corte de Contas, aprofundado na apreciação das Contas de encerramento do mandato dos prefeitos do quadriênio 2009-2012⁸, que ao final, consoante voto vogal por mim proferido nos autos do Processo TC 4003/2013, entendi não ser cabível a apreciação de tal apontamento naqueles autos e ser necessária a revogação dos Pareceres Consultas TC nº. 25/2004, 03/2005 e

⁴ Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Marechal Floriano (2012). Relator João Luiz Cotta Lovatti

⁵ Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Irupi (2012). Relator Conselheiro Domingos Augusto Taufner.

⁶ Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Alegre (2012). Relator Conselheiro Substituto Marco Antônio da Silva.

⁷ Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Iconha (2012). Relator Conselheiro Substituto Marco Antônio da Silva.

⁸ Como exemplo vívido do acirrado debate tem-se a discussão travada no bojo do Processo 4003/2013, onde se analisou a Prestação de Contas Anual do Exercício de 2012 do Município de Vila Velha,

12/2007, dando lugar à edição de nova Decisão Normativa TC 001/2018⁹, produzindo efeitos prospectivos. Portanto, a meu convencimento, no exercício de 2016 a orientação contida nos Pareceres Consultas TC nº. 25/2004, 03/2005 e 12/2007 estavam em pleno vigor e deveriam ser consideradas na apreciação das prestações de contas daquele exercício.

Também não se pode esquecer que no exercício de 2016 havia clara orientação deste TCEES quanto as premissas para aferição do art. 42, editadas tanto por esta Corte de Contas quanto pela Secretaria do Tesouro Nacional. Neste sentido, cito excerto do voto 5106/2018-3, proferido pelo Ilustre Conselheiro Domingos Augusto Taufner, nos autos do Processo TC 5189/2017-3:

[...]

Em 2016 estavam plenamente em vigor as Consultas TC 25/04 e 03/05 e TC 012/2007 que tratam dessa matéria, também a IN 28/2013 que dispõe sobre a composição e a forma de envio das prestações de contas anuais dos Chefes dos Poderes até o exercício financeiro de 2016 e dava outras providências.

Vigoravam também normativos da Secretaria do Tesouro Nacional que abordaram de forma direta e clara a temática do art. 42 da LRF, como o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e a 6ª edição do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), aprovados pelas portarias STN nº. 553/2014 e portaria conjunta STN-SOF nº 01 de 10 de dezembro de 2014, bem como da Portaria 700/2014.

Além desse arcabouço normativo existente, no intuito de tornar mais acessível as informações e também mais didática para os jurisdicionados, os aspectos mais relevantes dessas normativas foram “condensados” em um “Manual de Encerramento de Mandato” editado por este Tribunal e que foi devidamente divulgado e distribuído para Prefeitos e equipes de diversos municípios capixabas durante um evento promovido por esta Corte¹⁰, em 25 de setembro de 2015, que objetivava dar orientações para o último ano de mandato e preparar os gestores para o cumprimento da legislação, que fixa algumas regras específicas nesse o período. O citado manual ainda está disponível para consulta no site deste Tribunal¹¹.

Tem-se, portanto, que por meio do “Manual de Encerramento de Mandato”, este Tribunal, de há muito, esclareceu as premissas concernente ao art. 42 da LRF, as quais servirão de base para a análise do cumprimento desse dispositivo no exercício de 2016, em especial as que abaixo destaco:

⁹ Publicada no Diário Oficial de Contas em 30/05/2018.

¹⁰ Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/prefeitos-e-equipes-recebem-orientaes-sobre-final-de-mandato/>

¹¹ Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/manual-encerramento-de-mandato2015.pdf>

- Contrair obrigação de despesa não tem o mesmo significado que empenhar despesa. O empenho não cria obrigação, mas se considera contraída a obrigação no 'momento da formalização do contrato administrativo ou instrumento congênere'.
- Em regra, as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e extraordinariamente, podem ser cumpridas no exercício seguinte, desde que haja suficiente disponibilidade de caixa. Portanto, para cumprimento da regra do art. 42 da LRF, o 'limite' a ser observado é o de 'disponibilidade de caixa', considerados todos os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício, respeitando a 'ordem cronológica das obrigações (Lei nº 8.666, de 1993, art. 5º e 92).
- A disponibilidade de caixa deve constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada, segregados por vinculação (LRF, art. 50, inciso I).

Além dessas premissas, existiam três pareceres consultas – TC 25/04 e 03/05 e TC 012/2007, que abordavam as situações que envolviam despesas contratadas de caráter essencial, emergencial e que dizem respeito a serviços de caráter contínuo e também obra plurianual contemplada no PPA e LDO durante os dois últimos quadrimestres do mandato, colocando tais situações como exceções à regra geral, ou a literalidade do art. 42 da LRF. Os referidos pareceres orientam que nessas situações cumpre ao administrador em final de gestão pagar apenas as parcelas da obrigação liquidadas até o dia 31 de dezembro do exercício. Nesses casos, a disponibilidade de caixa será afetada não pelo valor total da obra ou serviço contratado, mas pela parte ou fração do orçamento que corresponda à parte do cronograma orçamentário-financeiro do exercício.

Importante ressaltar que embora os pareceres consultas TC 25/04 e 03/05 tenham sido recentemente revogados pela Decisão Normativa TC 001/2018, de 29 de maio de 2018, eles estavam vigentes durante o exercício de 2016 e devem ser aplicados nos processos deste período.

Com tais fundamentos passo a analisar o caso concreto.

Refuto de plano o argumento do gestor de que a responsabilidade pelo fechamento da PCA do exercício de 2016 era dos técnicos. A obrigação de prestar contas é personalíssima, como ensina o ilustre Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, José Ribamar Caldas Furtado:

Tratando-se do dever de prestar contas anuais, cabe, inicialmente, verificar como tal obrigação está preceituada no ordenamento jurídico. Diz o artigo 84, XXIV, da Constituição Federal que compete privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior; por simetria, tal obrigação estende-se aos Governadores de Estado e do Distrito Federal e aos Prefeitos Municipais. **Portanto, quem presta contas é o Presidente da República, o Governador, o Prefeito, e**

não, a União, o estado-membro ou o município; ou ainda, quem presta contas é o administrador (CF, art. 71, II), não a administração. Vale lembrar que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, art. 15, definiu que a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público de sua administração. Sendo assim, no âmbito municipal, por exemplo, o dever de prestar contas anuais é da pessoa física do prefeito. Nesse caso, o prefeito age em nome próprio, e não em nome do município. Tal obrigação é ex lege. O povo, que outorgou mandato ao prefeito para gerir seus recursos, exige do prefeito – através de norma editada pelos seus representantes – a prestação de contas. **É obrigação personalíssima (intuitu personae), que só o devedor pode efetivar,** não se podendo admitir que tal prestação seja executada através de interposta pessoa (procurador, preposto, substituto, etc.). (g.n.)

Dessa forma, incorre em erro quem diz que as contas anuais apresentadas pelo Prefeito são contas de pessoa jurídica, da prefeitura, do município, contas de entidade, e que a pessoa física do prefeito é apenas a responsável pela gestão das receitas públicas, como se fosse possível segregar a responsabilidade pela administração de dinheiros, bens e valores públicos da respectiva obrigação de prestar de contas. Mas será essa discussão apenas uma quimera jurídica? Claro que não. Incompreensões dessa natureza têm, no âmbito dos Tribunais de Contas, dificultado a fixação do rito necessário para a condução do processo de contas; são comuns os pedidos de anulação de processo de contas anuais em face de remessa via postal de citações de ex-prefeitos para apresentação de defesa encaminhadas para a sede da prefeitura. No lado dos jurisdicionados, é habitual a incidência de erros nas relações processuais com as Cortes de Contas; é freqüente o fato de advogados e contabilistas receberem procuração do município para defender os interesses do prefeito no processo de contas anuais. Esse documento não presta. Imagine como ficaria a situação dessa procuração com o final do mandato do prefeito; quem deve passar a procuração para atuar no processo de contas é a pessoa física do prefeito, ou do ex-prefeito, e não o município. O mandato passa; a titularidade e a responsabilidade pelas contas ficam.

Vale dizer que o prefeito responsável pelos recursos do município que administra é também o titular da respectiva prestação de contas. Por essa razão, é recomendável que haja a separação das contas, para que sejam processadas em autos distintos, quando ocorrer que o cargo de prefeito tenha sido ocupado por mais de uma pessoa durante o exercício financeiro. Nesse caso, cada um será responsável pelo respectivo período.

Tal ensinamento é aderente ao entendimento já sedimentado por esta Corte de Contas, conforme Acórdão Tc-395/2014 - Primeira Câmara (Processo - Tc-5695/2010); Acórdão Tc119/2017 – Plenário (Processo: TC 1726/2017); Parecer Prévio 12/2018 – Plenário (Processo TC 4898/2016).

Assim sendo, caberia ao gestor que estava à frente do Poder Executivo de São Gabriel da Palha, no exercício de 2016, Sr. Henrique Zanotelli de Vargas, tomar as providências para que não ocorresse a assunção de despesas sem disponibilidades para saudá-las, incluindo as providências para o cancelamento dos restos a pagar não processados.

Neste sentido argumenta o prefeito responsável que determinou o cancelamento de restos a pagar não processados da ordem de \$ 1.180.658,77, embora a medida não tenha sido implementada pela gestão que o sucedeu.

Todavia, como demonstrado no Relatório Técnico, em todas as fontes em que foi apontado o descumprimento do art. 42, há um saldo financeiro negativo no final do exercício, comprovando que não havia disponibilidade suficiente nem mesmo para cobrir os restos a pagar processados. Na verdade, ao final do exercício o total de despesas que já haviam sido liquidadas, sem que houvesse disponibilidade financeira suficiente para fazer face às mesmas, montava R\$ 4.547.747,42.

Também, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 8ª Edição), traz o seguinte comentário acerca do cancelamento de restos a pagar:

4.7.3. Restos a Pagar Processados (RPP)

Serão inscritas em restos a pagar processados as despesas liquidadas e não pagas no exercício financeiro, ou seja, aquelas em que o serviço, a obra ou o material contratado tenha sido prestado ou entregue e aceito pelo contratante, nos termos do art. 63 da Lei nº 4.320/1964.

No caso das despesas orçamentárias inscritas em restos a pagar processados, verifica-se na execução o cumprimento dos estágios de empenho e liquidação, restando pendente apenas o pagamento. Neste caso, **em geral, não podem ser cancelados, tendo em vista que o fornecedor de bens ou serviços satisfaz a obrigação de fazer e a Administração conferiu essa obrigação**. Portanto, não poderá deixar de exercer a obrigação de pagar, salvo motivo previsto na legislação pertinente. [g.n.]

Por esta razão, vez que os recursos disponíveis em 31/12/2016 eram insuficientes para cobrir as obrigações financeiras liquidadas até então, estou convencido de não havia espaço financeiro para inscrição de restos a pagar não processados.

Ademais, como visto, via de regra os restos pagar já processados não podem ser cancelados, me se tivessem sido efetivados ou se considerássemos para fins de apreciação das contas, o cancelamento dos restos a pagar não processados, não

eliminava a insuficiência financeira e, portanto, não elimina o fato de que as presentes contas evidenciam que foram contraídas obrigações sem recursos financeiros suficientes para fazer face a elas, contrariando o comando legal contido no art. 42 da Lei Complementar 101/2000.

À vista do exposto, acompanho a área técnica e o Ministério Público de Contas para **manter a presente irregularidade.**

2.1.4. DESCUMPRIMENTO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL NA APLICAÇÃO DE RECURSOS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE) (ITEM 8.1.1 DO RT 22/2018-1)

Inobservância ao artigo 212, *caput*, da Constituição da República/1988

No presente indicativo de irregularidade o Relatório Técnico 22/2018 aponta que foi aplicado 17,82% da receita resultante de impostos (compreendida a proveniente de transferências) na manutenção e desenvolvimento do ensino, contrariando o mandamento constitucional que determina a aplicação do limite mínimo de 25% (vinte e cinco pontos percentuais).

Chamado aos autos o Sr. Henrique Zanotelli de Vargas afirmou que houve um equívoco por parte do corpo técnico, visto que somente são considerados gastos não computáveis no MDE, aquelas despesas, que foram custeadas com Ensino Médio, Superior, Profissionais e Outros, o que totalizou R\$ 30.197,64. Logo, considerando que foi lançado equivocadamente como gastos não computáveis no MDE um aporte de R\$ 3.389.104,06, gerando uma diferença de R\$ 3.358.906,42, esta diferença distorceu o real gasto com educação cujo percentual foi de 26,33% e não 17,82%.

O Sr. Valdecir Pinto César também alegou equívoco na análise técnica aduzindo que somente são considerados gastos não computáveis no MDE aquelas despesas, que foram custeadas com as subfunções Ensino Médio, Superior, Profissional, Cultura, Alimentação e Outras, o que totalizou R\$ 459.573,26, sendo desse valor R\$

429.375,62 custeado com fonte de recurso 1107 — FNDE e R\$ 30.197,64 custeado com Fonte de Recurso 1000 — Próprio. Apresenta ainda um comparativo entre os valores apurados por esta Corte de Contas e os valores que seriam corretos e aduz que o valor aplicado pelo município de São Gabriel da Palha em gasto com educação representou, 26,50% e não 17,82%.

A área técnica em sede de análise conclusiva inicialmente teceu considerações quanto a exigência constitucional de um valor mínimo de aplicação para a seguir analisar as justificativas apresentada pelos defendentes, assim discorrendo:

[...]

Quanto ao percentual aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino observou-se que o TCEES apurou 17,82% da receita base de cálculo.

O principal ponto divergente em relação às alegações da defesa está na glosa efetuada pela área técnica deste TCEES do montante de R\$ 3.389.104,06, referente às seguintes subfunções não computáveis:

SUBFUNÇÃO	DESCRIÇÃO	VALOR EMPENHADO
.306	Alimentação e Nutrição	429.375,62
.128	Formação de Recursos Humanos	270,00
.271	Previdência Básica	394.832,20
.272	Previdência do Regime estatutário	2.564.626,24
TOTAL		3.389.104,06

A defesa alegou que a glosa efetuada pelo TCEES não pode ser levada em consideração, pois somente são considerados gastos com subfunções não computáveis no MDE, aquelas despesas, cujas mesmas foram custeadas com as subfunções Ensino Médio, Superior, Profissional, Cultura, Alimentação e Outras; o que totalizou R\$ 459.573,26.

O cálculo apresentado pela defesa encontra respaldo, em parte, na Resolução nº 238/2012, desta Corte de Contas, que instituiu novos mecanismos adequados à fiscalização quanto ao pleno cumprimento do disposto no artigo 212 da Constituição Federal e no art. 60 do seu ADCT. Esta resolução assim estabelece em seu artigo 21, abaixo transcrito:

Art. 21 Os recursos disponíveis nas contas citadas nos art. 8º, 9º, 11, 12, 15 e 16, desta Resolução, deverão ser aplicados diretamente na manutenção e no desenvolvimento do ensino, conforme especificado no art. 70, respeitadas as vedações impostas pelo art. 71, ambos da Lei nº 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

§ 1º As despesas com as contribuições previdenciárias de responsabilidade dos entes, incidentes sobre as remunerações dos servidores ativos vinculados ao ensino, poderão ser custeadas com os recursos das respectivas contas bancárias de que trata o caput do artigo 21.

§ 2º O cômputo de que trata o § 1º do artigo 21, em relação ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS, condiciona-se ao atendimento, por parte do respectivo ente estatal, dos parâmetros, critérios e alíquotas definidas em lei específica, bem como ao limite

estabelecido no caput do art. 2º, da Lei nº 9.717/98, alterada pela Lei nº 10.887/04. Resolução TC nº 238/2012

§ 3º As despesas com inativos e pensionistas, originários da educação, não poderão ser custeadas com os recursos de que trata o caput do artigo 21.

§ 4º As despesas com contribuição complementar destinadas a cobrir déficit financeiro do RPPS, estabelecidas na lei complementar estadual 282/2004, no tocante aos inativos e pensionistas originário da educação, custeados com os recursos de que trata o caput do artigo 21, serão consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos desta Resolução.

§ 5º Aplica-se a exceção prevista no paragrafo anterior também no âmbito dos municípios que disponham de regime próprio de previdência social, caso haja déficit financeiro no sistema e expressa previsão em lei. (Parágrafo acrescido pela Resolução nº 260/2013 – DOE 22.5.2013)

§ 6º O disposto no § 4º do artigo 21 não exime os entes federativos da responsabilidade de respeitarem o limite mínimo de aplicação de sessenta por cento dos recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério – FUNDEB, criado pela EC 53/06, e regulamentado pela Lei Federal nº 11.494/07, na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício, nos termos do art. 22, da Lei Federal nº 11.494/07. (Paragrafo 5º renomeado para § 6º pela Resolução nº 260/2013 – DOE 22.5.2013) (grifo nosso)

Da análise do normativo acima transcrito, conclui-se que **o Plenário desta Corte de Contas permitiu que as despesas com contribuição complementar destinadas a cobrir déficit financeiro do RPPS, estabelecidas na lei complementar estadual 282/2004, no tocante aos inativos e pensionistas originário da educação, custeados com os recursos de que trata o caput do artigo 21, serão consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, aplicando este entendimento aos municípios que disponham de regime próprio de previdência social, caso haja déficit financeiro no sistema e expressa previsão em lei.**

Entretanto, verificou-se do balanço financeiro encaminhado pelo município, que não foi efetuado aporte financeiro ao instituto de previdência em 2016:

[omissis]

Assim, verifica-se que não assiste razão ao interessado, ficando **mantido o presente indicativo de irregularidade.**

Por oportuno, é imperioso salientar que a Procuradoria Geral da República – PGR ajuizou no Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5691 a fim de que seja declarado inconstitucional o artigo 21, parágrafos 4º e 5º, da Resolução 238/2012 do TCE-ES, sob os argumentos de que o Tribunal de Contas “inovou no ordenamento jurídico com notas de autonomia jurídica, abstração, generalidade e impessoalidade” ao incluir tais despesas com pagamento de previdência de inativos e pensionistas a pretexto de instituir novos mecanismos de fiscalização da aplicação dos percentuais mínimos de arrecadação de impostos em educação.

Frisa-se ainda que o Douto Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo, quando da análise da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, exercício 2014, processo TC 6016/2015, se manifestou, através do parecer PPJC 3684/2015, no sentido de que **a inclusão da contribuição complementar para cobrir déficit do regime próprio de previdência relativo a inativos e pensionistas da área de educação representa inserção fictícia no percentual constitucional de 25% de despesa que não pode ser considerada como de manutenção e desenvolvimento do ensino.**

Pois bem.

No presente caso, ao manter a irregularidade a área técnica acata parcialmente os argumentos dos defendentes. Refuta, entretanto a defesa em relação à glosa dos valores relativos a previdência básica e previdência do regime estatutário, aduzindo que no balanço financeiro encaminhado pelo município verificou-se que não foi efetuado aporte financeiro ao instituto de previdência em 2016.

Ora, no tocante a apuração dos valores mínimos a serem aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino, conforme disposto no art. 212, da CF, bem como no art. 60, do ADCT, a Resolução TCEES 238/2012, claramente estabelece que:

Art. 21 Os recursos disponíveis nas contas citadas nos art. 8º, 9º, 11, 12, 15 e 16, desta Resolução, deverão ser aplicados diretamente na manutenção e no desenvolvimento do ensino, conforme especificado no art. 70, respeitadas as vedações impostas pelo art. 71, ambos da Lei nº 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

§ 1º As despesas com as contribuições previdenciárias de responsabilidade dos entes, incidentes sobre as remunerações dos servidores ativos vinculados ao ensino, poderão ser custeadas com os recursos das respectivas contas bancárias de que trata o *caput* do artigo 21.

§ 2º O cômputo de que trata o § 1º do artigo 21, em relação ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS, condiciona-se ao atendimento, por parte do respectivo ente estatal, dos parâmetros, critérios e alíquotas definidas em lei específica, bem como ao limite estabelecido no *caput* do art. 2º, da Lei nº 9.717/98, alterada pela Lei nº 10.887/04.

§ 3º As despesas com inativos e pensionistas, originários da educação, não poderão ser custeadas com os recursos de que trata o caput do artigo 21.

§ 4º As despesas com contribuição complementar destinadas a cobrir déficit financeiro do RPPS, estabelecidas na lei complementar estadual 282/2004, no tocante aos inativos e pensionistas originário da educação, custeados com os recursos de que trata o *caput* do artigo 21, **serão consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos desta Resolução.**

§ 5º Aplica-se a exceção prevista no paragrafo anterior também no âmbito dos municípios que disponham de regime próprio de previdência social, caso

haja déficit financeiro no sistema e expressa previsão em lei. (*Parágrafo acrescido pela Resolução nº 260/2013 – DOE 22.5.2013*)

Então, consoante Resolução 238/2012, não há óbice que as despesas previdenciárias com ativos e com contribuição complementar ao Regime Próprio deficitário, expressamente previstas em lei, sejam custeadas com recursos do MDE. Todavia não há amparo para que demais despesas com inativos e pensionistas originários da educação sejam custeadas com os recursos a serem aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

No caso em tela, como destacado pela própria área técnica as contribuições previdenciárias, glosadas, dizem respeito a previdência básica e previdência do regime estatutário.

Observa-se nas listagens de liquidação anexadas pelo defendente, que o histórico da despesa evidencia tratar-se de contribuição previdenciária de responsabilidade do ente. Ademais o Balancete de Verificação da Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha (TC 05692/2017-BALVER - Original - 02_BALVER_6.pdf), bem como a Prestação de Contas do Instituto de Previdência de São Gabriel da Palha¹², relativo ao exercício de 2016, evidenciam que, naquele ano, o instituto estava ativo e arcando com tal despesa, tendo gastos mais de 8 milhões de reais com tal fim. Não há sequer menção de que o município tenha, neste exercício, arcado com despesas desta natureza.

Desta forma, estou convencido de que não há elementos suficientes para entender que as subfunções previdência básica e previdência do regime estatutário, referem-se a despesas com inativos e pensionistas, cujo custeio com recursos do MDE é vedado, consoante art. 21 da Res. TCEES 238/2012. Assim, deixo de acolher a glosa efetuada pela área técnica, restabelecendo o valor de R\$. 2.959.458,44 ao total de recursos aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Acolho os argumentos de defesa para **afastar o presente indicativo de irregularidade.**

¹² TC

III – PROCESSO TC 5692/2017:

Conforme dito alhures, em função da Decisão Plenária 15/2020, após a Instrução Técnica Conclusiva 03322/2018-7 e o Parecer Ministerial 05146/2018-8, os autos retornaram à área técnica para complementação da instrução com a repercussão das questões levantadas no processo referente à ordenação de despesas, considerando relevância, materialidade e generalidade.

Neste sentido, foi elaborada a Manifestação Técnica 02927/2020-3 que propôs a oitiva do responsável tendo em vista a repercussão, nestes autos, das irregularidades remanescentes da PCA de gestão de 2016. Consoante Decisão SEGEX 00290/2020-4, o responsável foi devidamente notificado (Termo de Notificação 01165/2020-5) acerca dos indicativos de irregularidade mantidos na análise do processo TC 5692/2017, conforme Acórdão 1720/2018-2, já transitado em julgado. Todavia o responsável não compareceu aos autos (Despacho SGS 43587/2020-1).

Acompanho a Manifestação Técnica 0005/2021-7 e o Parecer Ministerial 00140/2021-1, mantendo as irregularidades a seguir, diante da ausência de manifestação por parte do gestor nestes autos e da evidência de sua caracterização já debatida nos autos do Processo TC 5692/2017, bem como o fato de tratar-se de ausência de recolhimento ou recolhimento a menor de contribuições previdenciárias, assim como do descumprimento de determinação que visava a adoção de medidas para verificar a adequação dos recursos próprios repassados pela municipalidade ao Hospital Dr. Fernando Serra¹³:

¹³ Acórdão 1253/2016:

ITEM 2 DO ACÓRDÃO: Determinar ao atual gestor a instauração de procedimento visando à apuração dos fatos e, constatada a existência de dano, após esgotadas as medidas administrativas sem a elisão do dano, seja instaurada a devida tomada de contas especial, nos moldes do art. 152 e § 1º do Regimento Interno e Instrução Normativa TC 32/2014;

ITEM 3 DO ACÓRDÃO: Determinar a Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha para que informe, na Prestação de Contas Anual de 2016, as providências tomadas em relação às apurações relativas às prestações de contas de 2015 dos recursos municipais repassados à Fundação Hospitalar Social Rural de São Gabriel, mantenedora do Hospital Dr. Fernando Serra.

- Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias retidas dos segurados do RPPS (item 3.4.1.1 do RT nº 1116/2017);
- Pagamento de contribuição previdenciária patronal relativa ao RPPS a menor que o devido (item 3.4.1.2 do RT nº 1116/2017);
- Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias retidas de terceiros ao RGPS (item 3.4.2.1 do RT nº 1116/2017);
- Monitoramento: Desatendimento à determinação contida no Acórdão 1253/2016 (item 4 do RT nº 1116/2017).

Por todo o exposto, divergindo parcialmente¹⁴ da Área Técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Conselheiro Relator

1. PARECER PRÉVIO TC-113/2021:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

1.1. Emitir **PARECER PRÉVIO**, dirigido à Câmara Municipal de São Gabriel da Palha, recomendando a **APROVAÇÃO** da prestação de contas do **Sr. Valdecir Pinto Cesar**, prefeito à frente do Município no período de 04/05 a 12/05/2016, nos termos do inciso I, do art. 132 do Regimento Interno deste TCEES e inciso I do art. 80 da Lei Orgânica;

1.2. Emitir **PARECER PRÉVIO**, dirigido à Câmara Municipal de São Gabriel da Palha, recomendando a **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do **Sr.**

¹⁴ Quanto ao item 6.1 do RT (Ausência de controle das fontes de recursos) que mantenho com ressalva e quanto ao item 8.1.1 (Descumprimento do Mínimo Constitucional de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino) que proponho o afastamento.

HENRIQUE ZANOTELLI DE VARGAS, Prefeito à frente do Município nos períodos de período: 01/01 a 03/05 e 13/05 a 31/12/2016, nos termos do inciso III, do artigo 132 do Regimento Interno deste Tribunal e inciso III, do artigo 80, da Lei Orgânica, tendo em vista a manutenção das seguintes irregularidades:

- a. Apuração de déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas (ITEM 6.2 do RT 22/2018-1)
- b. Despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem suficiente disponibilidade de caixa para pagamento (ITEM 7.4.2 do RT 22/2018-1 e item 2.2 da ITC);
- c. Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias retidas dos segurados do RPPS (item 3.4.1.1 do RT nº 1116/2017 – TC 5692/2017);
- d. Pagamento de contribuição previdenciária patronal relativa ao RPPS a menor que o devido (item 3.4.1.2 do RT nº 1116/2017 - TC 5692/2017);
- e. Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias retidas de terceiros ao RGPS (item 3.4.2.1 do RT nº 1116/2017 - TC 5692/2017);
- f. Monitoramento: Desatendimento à determinação contida no Acórdão 1253/2016 (item 4 do RT nº 1116/2017 - TC 5692/2017).

1.3. Tendo em vista que a infringência ao art. 42 da LRF constitui provável infração penal, prevista no artigo 359-C, do Decreto-Lei nº 2.848/1940 – Código Penal Brasileiro, **REMETER AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO** cópia da Instrução Técnica Conclusiva ITC 2706/2018, do Parecer Ministerial, deste Voto e da Decisão proferida, para as finalidades previstas no artigo 163, §8º, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES);

1.4. DETERMINAR ao Poder Executivo do Município que:

- a. sejam realizados os procedimentos de controle suficientes e necessários a fim de embasar o parecer conclusivo do órgão central de controle interno, bem como que o relatório apresente uma opinião

conclusiva e atenda aos requisitos mínimos estabelecidos na Instrução Normativa TCEES nº 43/2017;

- b. que observe o parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal e adote medidas de controle e evidenciação fidedignas das informações pertinentes às fontes de recursos utilizadas pelo município, nos termos da Lei 4320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP);
- c. 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 LC n. 101/00.

1.5. DAR CIÊNCIA aos interessados;

1.6. Após o trânsito em julgado, **ARQUIVE-SE**.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 03/12/2021 - 56ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente/relator) e Domingos Augusto Taufner.

4.2. Conselheiro substituto: Marco Antonio da Silva (em substituição).

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA

Em substituição

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões