



Parecer Prévio 00037/2022-5 - Plenário

Processos: 07181/2021-9, 08765/2019-6, 08675/2019-7

Classificação: Recurso de Reconsideração

UG: PMI - Prefeitura Municipal de Ibatiba

Relator: Domingos Augusto Taufner

Interessado: LUCIANO MIRANDA SALGADO

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

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – PRESTAÇÃO
DE CONTAS ANUAL - EXERCÍCIO DE 2018 –
PREFEITURA MUNICIPAL DE IBATIBA – PARECER
PRÉVIO 90/2021 - CONHECER – NEGAR
PROVIMENTO – ARQUIVAR.**

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

1 RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Recurso de Reconsideração, interposto pelo Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo, em face do Parecer Prévio TC – 0090/2021-7 – Primeira Câmara, proferido no Processo TC 8675/2019, que recomendou ao Legislativo Municipal a aprovação com ressalvas das contas da Prefeitura de Ibatiba, sob a responsabilidade do Sr. Luciano Miranda Salgado, no exercício de 2018, conforme descrito abaixo:

1. PARECER PRÉVIO TC-090/2021-7

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, em:

1.1. Considerar regular os seguintes indícios de irregularidades, sugerido pela Área Técnica e *Parquet*, em face de seus argumentos fáticos e jurídicos:

1.1.1. CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS, BEM COMO AUSÊNCIA DE CÓPIAS DOS ATOS QUE AUTORIZARAM OS CANCELAMENTOS DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS E NÃO PROCESSADOS (ITEM 6.1 RT 814/2019);

1.1.2. ANEXO 5 DO RELATORIO DE GESTÃO FISCAL (RGFDCX) APRESENTA SALDOS INCONSISTENTES COM OS EVIDENCIADOS NO ANEXO AO BALANÇO PATRIMONIAL (ITEM 6.2 RT 814/2019);

1.1.3. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO CONSTANTE NO ITEM 4.1 DO PARECER PREVIO 76/2017 – PROC. TC 03746/2016 (ITEM 11 RT 814/2019).

1.2. Manter as seguintes irregularidades:

1.2.1. ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES EM MONTANTE

SUPERIOR AO LIMITE ESTABELECIDO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (ITEM 4.1.1 RT 814/2019);

1.2.2. ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR SEM A

EXISTÊNCIA DO TOTAL DE SUPERÁVIT FINANCEIRO CORRESPONDENTE (ITEM 4.1.2 RT 814/2019);

1.2.3. APURAÇÃO DE DÉFICIT FINANCEIRO EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS (ITEM 6.3 RT 814/2019);

1.2.4. INCONSISTÊNCIA NO VALOR DO ATIVO REAL LÍQUIDO (ITEM 6.4 RT 814/2019);

1.2.5. INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM

DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE (ITEM 7.4.1 RT 814/2019);

1.2.6. AUSÊNCIA DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS QUE VIABILIZASSEM A REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS DE CONTROLE NECESSÁRIOS E SUFICIENTES A EMBASAR O PARECER TÉCNICO DO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL (ITEM 10.1 RT 814/2019).

1.3. Afastar a seguinte irregularidade e, conseqüentemente, a **multa** sugerida pela Área Técnica:

1.3.1. DESCUMPRIMENTO DO PRAZO PARA ENVIO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL.

1.4. Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas da **Prefeitura Municipal de Ibatiba**, no exercício de **2018**, sob a responsabilidade do Senhor **Luciano Miranda Salgado**, na forma prevista no artigo 80, inciso II, da Lei Complementar 621/2012;

1.5. Determinar ao Município que:

1.5.1. Que observe o parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000 e adote práticas de controle e evidenciação das fontes de recursos, nos termos do Anexo 05 do Relatório de Gestão Fiscal - Manual dos Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional;

1.5.2. Que sejam tomadas as medidas necessárias para tornar possível a realização de procedimentos de controle necessários e suficientes a embasar o Parecer Técnico do Controle Interno Municipal (Res. TCEES 227/2011), contendo as designações do Art. 74 da Constituição Federal;

1.5.3. 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. 101/2000.

1.6. Recomendar ao Município que:

1.6.1. Implemente a correta identificação, por meio de inventários físicos, dos bens patrimoniais do município, tendo em vista a divergência apontada no item 3.3.2 do Relatório Técnico 270/2019-3;

1.6.2. Implemente a regularização dos saldos das contas "créditos a receber", especificamente quanto ao saldo da dívida ativa tributária e não tributária do município, tendo em vista a divergência apontada no item 3.8.1 do Relatório Técnico 270/2019-3;

1.6.3. Intensifique ações efetivas de cobrança administrativa e judicial da dívida ativa, bem como diligencie as inscrições da dívida ativa nos termos das leis 4320/64 e 6830/90 (Item).

1.6.4. Atente aos prazos de encaminhamento das futuras obrigações nos termos regimentais deste Tribunal de Contas.

1.7. Dar ciência aos interessados;

1.8. Arquivar os autos após os trâmites legais.

O Conselheiro Relator encaminhou os autos a SGS - Secretaria Geral das Sessões (SGS), através do Despacho 48124/2021, para verificação do prazo para interposição do recurso. Em resposta, foi informado pela SGS que o prazo para interposição do Recurso de Reconsideração venceria em 26/01/2022(Despacho 48233/2021).

Em sequência, o Relator por meio da Decisão Monocrática 1005/2021, conheceu o recurso, bem como determinou a notificação do recorrido.

Devidamente notificado o Responsável para apresentar suas contrarrazões (Notificação 2147/2021), este não apresentou resposta, conforme certificado no evento “Comunicação sem resposta”.

Desta forma, os autos prosseguiram para o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas, onde foi elaborada a Instrução Técnica de Recurso 95/2022-8, que opinou pelo provimento do recurso, recomendando à Câmara Municipal de Ibatiba a rejeição das contas do Executivo Municipal, referente ao ano de 2018, sob a responsabilidade do Sr. Luciano Miranda Salgado.

Ato sequente, o Ministério Público de Contas se manifestou, mediante Parecer 857/2022-4, da lavra do Exmo. Procurador de Contas Luciano Vieira, anuindo ao entendimento da equipe técnica, opinando pelo conhecimento e provimento do recurso para a reforma do Parecer Prévio TC – 0090/2021-7da Primeira Câmara.

É o relatório, passo a fundamentar.

2 ADMISSIBILIDADE

Precipuamente, verifico que o presente Recurso de Reconsideração foi conhecido por meio da Decisão Monocrática 1005/2021, na forma do artigo 164 e 165 da Lei Complementar nº. 621/2012¹ (Lei Orgânica desta Corte de Contas) e do artigo 405² do Regimento Interno deste Tribunal (RITCEES).

Verifico ainda, que foram cumpridas as formalidades explícitas no art. 156 da Lei Orgânica e art. 405, §§ 1º a 4º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas,

¹ Art. 164. De decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar.

Art. 165. O recurso de reconsideração, interposto por petição dirigida ao Tribunal de Contas, conterà: I - os nomes e a qualificação das partes; II - os fundamentos de fato e de direito; III - o pedido de nova decisão.

²Art. 405. Da decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, caberá recurso de reconsideração ao Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito.

tendo a equipe técnica se manifestado por meio da Instrução Técnica de Recurso 95/2022-8 e o Ministério Público de Contas foi ouvido e se manifestou por meio do Parecer 857/2022-4. Portanto, os autos estão aptos para julgamento.

Passo à análise do mérito.

3 DO MÉRITO

O presente Recurso visa impugnar, especificamente, as irregularidades descritas no Relatório Técnico 00814/2019-6 (processo TC-08675/2019-7), nos itens 4.1.1(abertura de créditos suplementares em montante superior ao limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual), 4.1.2 (abertura de crédito adicional suplementar sem a existência do total do superávit financeiro correspondente), 6.3 (apuração de déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas), 6.4 (inconsistência no valor do ativo real líquido), 7.4 (inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente) e 10.1(ausência de medidas administrativas que viabilizassem a realização de procedimentos de controle necessários e suficientes a embasar o parecer técnico do controle interno municipal) do Relatório Técnico 00814/2019-6 (processo TC-08675/2019-7), que foram consideradas sem condão de macular a prestação de contas, culminando na recomendação de aprovação com ressalva das contas, exercício 2018.

Passo a apreciar as referidas irregularidades de forma conjunta, seguindo os moldes do recurso interposto e da análise técnica realizada.

2.3.1 ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES EM MONTANTE SUPERIOR AO LIMITE ESTABELECIDO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL; ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR SEM A EXISTÊNCIA DO TOTAL DO SUPERÁVIT FINANCEIRO CORRESPONDENTE; APURAÇÃO DE DÉFICIT FINANCEIRO EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS; INCONSISTÊNCIA NO VALOR DO ATIVO REAL LÍQUIDO; INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA

SUFICIENTE; AUSÊNCIA DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS QUE VIABILIZASSEM A REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS DE CONTROLE NECESSÁRIOS E SUFICIENTES A EMBASAR O PARECER TÉCNICO DO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL (ITENS 4.1.1, 4.1.2, 6.3, 6.4, 7.4.1 E 10.1 DO RT 00814/2019-6, ITENS 2.1, 2.2, 2.5, 2.6, 2.7 E 2.8 DA ITC 01560/2020-3 E ITENS III.1.1.1, III.1.1.2, III.1.1.3, III.1.1.4, III.1.1.5 E III.1.1.6 DO V.

O Parecer Prévio TC 00090/2021-7, proferido pela Primeira Câmara, manteve as irregularidades, ora objeto de análise, contudo, levando em consideração o baixo potencial ofensivo das divergências, bem como os preceitos contidos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), entendeu por ressalvar a culpabilidade/responsabilidade do gestor.

O Recorrente sustenta que houve vício na emissão do Parecer Prévio quando recomendou a aprovação com ressalva das contas do executivo municipal, visto que manteve as irregularidades, recorridas no presente recurso, acompanhando a equipe técnica e o parecer ministerial, todavia, deu às infrações natureza formal, recomendando a aprovação com ressalva.

Ressalta que embora o parecer prévio combatido tenha mitigado os efeitos das irregularidades de modo a acomoda-las no campo da ressalva, a ausência de dolo na conduta do responsável não afasta a ocorrência das infrações. Frisa, ainda, que o dolo ou erro grosseiro, não aferido neste caso pelo v. parecer prévio, extrai-se das circunstâncias e elementos do caso concreto, não se exigindo, necessariamente, que esteja descrito na matriz de responsabilidade, sendo claramente evidente a responsabilidade e culpabilidade do prefeito de Ibatiba, o qual era o ordenador de despesas no exercício de 2018.

Destaca que ocorrendo ofensa à norma legal se configura erro grosseiro capaz de justificar o poder sancionatório deste Tribunal de Contas, citando julgados do Tribunal de Contas da União.

Alega, ainda, que no caso concreto, a abertura de crédito suplementar sem fonte de recurso disponível ou em montante superior ao expresso na LOA com explícita violação ao texto expresso da Constituição Federal e da Lei n. 4.320/1964 evidencia

o erro grosseiro do agente responsável, que agiu com culpa grave ao não observar os expressos limites da lei.

Além disso, o Recorrente afirma que a desordem financeira ocasionada pelo déficit financeiro na irregularidade do item 6.3 do RT 00814/2019-6 (processo TC-08675/2019-7) demonstra o desmazelo do gestor com as contas públicas sob sua administração, em claro prejuízo ao equilíbrio fiscal do município, não havendo que se cogitar em qualquer atenuante.

Por fim, o *Parquet* de Contas, ora recorrente, defende que o julgamento das contas não se faz em razão de cada infração individualmente praticada, mas pelo resultado do conjunto. In *casu*, verifica-se a manutenção de seis irregularidades que, quando avaliadas conjuntamente, denotam o descontrole e a negligência no exercício das funções de governo e gestão da coisa pública, com gravidade suficiente para macular as contas. Deste modo, argumenta que resta evidente *error in iudicando* no v. Parecer Prévio 00090/2021-7, o qual, por questão de justiça e equidade, deve ser sanado.

O Gestor, embora devidamente notificado, não apresentou contrarrazões.

A equipe técnica, após análise das razões recursais, esclarece que o Prefeito Municipal, não poderia ser enquadrado como homem médio para fins de fiscalização de sua conduta, uma vez que está assessorado por diversos funcionários, inclusive por secretários. As irregularidades apontadas são falhas na execução orçamentária, de inscrição de restos a pagar sem saldo suficiente, que são de conhecimento mínimo de todo e qualquer gestor público.

Ademais, pondera o corpo técnico que o art. 28 da LINDB, introduzido pela Lei 13.655/2018, estabelece que o agente público responderá “[...] em caso de [...] erro grosseiro”, sendo certo que o recorrido nele incorreu ao deixar de executar o orçamento com diligência e o acompanhamento da execução da despesa ao inscrever restos a pagar, bem como não efetivar medidas administrativas que viabilizassem o controle interno municipal, não podendo ser tida como mero equívoco ou erro formal, mas se configura erro grosseiro, citando julgados desta Corte (Acórdão TCEES 00396/2019-1) a respeito da configuração do erro grosseiro.

Diante disso, a Equipe Técnica entendeu que as irregularidades se enquadram na natureza grave, visto que se infringiu princípios constitucionais, e não foi observada a legislação aplicada à espécie, em especial a LC 101/2000 e a Lei 4.320/64, quanto à execução orçamentária para abertura de créditos orçamentários suplementares, levando a uma gestão em desacordo com o desejado e com o compromisso fiscal, devendo ser considerada como grave infração à norma legal, e, portanto, enquadrada no inciso III, do art. 80 da LC 621/2012, pela rejeição das contas

Pois bem.

Depreende-se da análise do Parecer Prévio 00090/2021-7, que as irregularidades objeto do presente recurso foram mantidas, contudo, foi considerado o baixo potencial ofensivo das divergências em macular a integralidade das contas e os preceitos contidos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), sendo observado, ainda, que o agente demonstrou a todo momento a boa-fé e diligência ao conduzir a gestão no exercício, razão que pela qual foi emitido o parecer prévio recomendando a aprovação das contas com ressalva.

De fato, resta demonstrado que as irregularidades mantidas ocorreram, não havendo elementos suficientes a saneá-las.

Em que pese esta constatação, é importante ressaltar que esta Corte de Contas em diversos julgados tem adotado a posição de mitigar os efeitos de determinadas irregularidades, considerando as circunstâncias do caso concreto, especialmente quando os apontamentos possuem baixa materialidade e são passíveis de correções, não representando efetivos prejuízos ao equilíbrio financeiro e orçamentário do ente.

Esta posição é embasada no Princípio da Razoabilidade e também nos preceitos estabelecidos pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Desta feita, observa-se que no Parecer Prévio 0090/2021 ocorreu de forma adequada a aplicação da posição mencionada, uma vez que se levou em consideração todo o contexto da gestão, além da relevância material das irregularidades. Vejamos.

No caso das irregularidades relacionadas a Abertura de Créditos Suplementares (Itens 4.1.1 e 4.1.2 do RT 814/2019), denota-se que havia superávit orçamentário, bem como ocorreu a necessidade da realização de algumas alterações no planejamento orçamentário, diante das oscilações de preços ocorridas nas compras e nos bens de serviços a serem adquiridos, além dos reajustes de salário mínimo nacional, piso do magistério, entre outros. Diante disso, o Colegiado entendeu, por meio dos fundamentos constantes no Parecer Prévio 0090/2021, que o responsável ao perceber que possível equívoco na abertura de créditos adicionais, empreendeu ações para anular os pré-empenhos e sanear o apontamento, não ocasionando qualquer prejuízo ao município.

Em relação ao Déficit Financeiro (Item 6.3 do RT 814/2019), o montante não se mostrava vultoso e restou claro para o Colegiado que o responsável buscou adotar medidas para limitar as despesas, sem, contudo, alcançar o resultado ideal.

No que se refere a Inconsistência no valor do Ativo Real Líquido (Item 6.4 RT 814/2019), observa-se que a área técnica sugere manter este indicativo de irregularidade passível de ressalva, em razão do baixo potencial ofensivo da divergência em macular a integralidade das contas, tendo o Parecer Prévio que 0090/2021 acompanhado esta posição.

Concernente a Inscrição de Restos a Pagar Não Processados Sem Disponibilidade Financeira (Item 7.4.1 RT 814/2019), este Relator tem a posição de que o artigo 55, III, b, 3, da Lei Complementar Federal 101/2000 não é o embasamento legal adequado para a irregularidade “inscrição de restos a pagar sem disponibilidade financeira” uma vez que o referido artigo não se presta a estabelecer o limite para inscrição de restos a pagar, tão somente trata da transparência que deve externar o Relatório de Gestão Fiscal e define as informações que devem conter o referido relatório. Válido dizer que a Lei de Responsabilidade Fiscal, na seção que trata dos Restos a Pagar, traz o artigo 42 e não o artigo 55.

Sobre a Ausência de Medidas Administrativas que Viabilizassem a Realização de Procedimentos de Controle Necessários e Suficientes a Embasar o Parecer Técnico do Controle Interno Municipal, foi considerado as dificuldades do

município, reconhecendo a deficiência estrutural de sua UCCI, mas sobretudo evidenciando o esforço em cumprir seu papel, tendo a equipe técnica mantido a irregularidade passível de ressalva, entendimento aplicado no Parecer Prévio 0090/2021.

Diante disso, não vislumbro ponto que evidenciam a necessidade de reforma do Parecer Prévio 0090/2021, razão que me leva mantê-lo incólume.

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

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

1. PARECER PRÉVIO TC-037/2022:

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, em:

1.1. CONHECER do presente **Recurso de Reconsideração**, nos termos artigos arts. 164 e 165 da Lei Complementar Estadual nº. 621/2012 (Lei Orgânica desta Corte de Contas), c/c art. 405 do Regimento Interno deste Tribunal.

1.2. NEGAR PROVIMENTO ao **Recurso de Reconsideração** interposto Ministério Público de Contas, mantendo incólume o Parecer Prévio 0090/2021.

1.3. DAR CIÊNCIA aos interessados;

1.4. ARQUIVAR os autos após os trâmites regimentais.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 28/04/2022 – 18ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões