



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: FD11A-CCA13-8B468



Parecer Prévio 00066/2022-1 - Plenário

Processos: 01365/2022-2, 02161/2020-4, 02126/2020-2

Classificação: Recurso de Reconsideração

UG: PMNV - Prefeitura Municipal de Nova Venécia

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Interessado: MARIO SERGIO LUBIANA

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

Procuradores: CARLOS ESTEVAN FIOROT MALACARNE (OAB: 12401-ES), FRANCISCO ADAO SILVA DE CARVALHO (CPF: 004.860.937-43), FRANK CORREA (CPF: 075.131.717-93)

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS – ART. 55 DA LRF – AJUSTE PARA PERDAS DE DÍVIDA ATIVA – CONHECER – NEGAR PROVIMENTO – REMETER – ARQUIVAR.

A culpabilidade do agente é amparada na avaliação de reprovabilidade da conduta praticada ou omissa, respectivamente, por quem praticou ou por quem tinha o dever de fazê-lo.

O artigo 28 da LINDB¹, passou a condicionar a responsabilização do agente público à prática de ato doloso ou de ato contaminado por erro grosseiro, restringindo, com isso, as hipóteses de responsabilização de agentes públicos por atuação culposa.

O erro grosseiro a que se refere o art. 28 da LINDB, ainda que se entenda como culpa grave ou como erro inescusável, deve ser considerado como aquele que não seria cometido pelo homem médio se estivesse nas mesmas circunstâncias do agente público cuja conduta está sob julgamento

As tomadas de decisões serão ancoradas, principalmente, na mensuração da gravidade da conduta do agente, sempre estimando as possíveis consequências jurídicas e administrativas do ato de gestão.

¹ Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Deve, pois, ser levada em consideração a obediência à citada lei, sem que se percam de vista os princípios da eficiência, razoabilidade e economicidade, sempre em atenção ao interesse público, analisando as diferentes correntes doutrinárias; posicionamento do Poder Judiciário acerca do tema; verificação dos parâmetros dos Tribunais de Contas na avaliação do cumprimento dessas exigências legais pelos seus entes fiscalizados e, por fim, exame das consequências resultantes da desobediência aos dispositivos legais.

É plenamente possível que se tenha uma conduta típica (prevista em lei como ilícita) e antijurídica (contrária ao ordenamento vigente), sem a reprovabilidade sobre ato ou omissão.

A legalidade estrita é que norteará quando da manutenção ou não da irregularidade. No entanto, quando se fala em sanção ao agente, deve-se observar as dificuldades práticas que ele enfrentou (art. 22 LINDB) e suas consequências (art. 20 LINDB), sendo passível de justificativa esse descumprimento, tendo, ainda, seus atos analisados conforme a gravidade (art. 28 LINDB).

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SR. RODRIGO COELHO DO CARMO:

I – DO RELATÓRIO

Os autos tratam de Recurso de Reconsideração interposto pelo **Ministério Público de Contas**, por intermédio do Procurador Dr. Luciano Vieira, em face do **Parecer Prévio TC 00009/2022-3**, proferido na 2ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, realizada no dia 28/01/2022, prolatado nos autos do **Processo TC 2126/2020-2**, que

recomendou ao Legislativo Municipal a aprovação com ressalvas das contas da Prefeitura de Nova Venécia, sob a responsabilidade do **Sr. Mário Sérgio Lubiana**, no **exercício de 2019**, como se nota na parte dispositiva transcrita abaixo:

1. PARECER PRÉVIO TC-9/2022:

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

1.1. EMITIR PARECER PRÉVIO dirigido à Câmara Municipal de Nova Venécia, recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** da Prestação de Contas do senhor **MÁRIO SÉRGIO LUBIANA**, Prefeito no exercício de 2019, conforme dispõem art. 80, II, da Lei Complementar n.º 621/2012 c/c o art. 132, inciso II, do Regimento Interno.

1.2. REGISTRAR, que consta juntado aos autos o protocolo 06789/2021-4, dando cumprimento à determinação contida no item 1.5 do Acórdão 1721/2019-5, Processo TC 3330/2019-2.

1.3. DAR CIÊNCIA aos interessados;

1.5. ARQUIVAR os autos após o trânsito em julgado

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 28/01/2022 – 2ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente/relator), Domingos

Augusto Taufner e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

Por meio do **Despacho 09052/2022-6 (pç. 03)**, este Gabinete solicitou à Secretaria Geral das Sessões (SGS) esclarecimentos acerca do prazo para a interposição de recurso. A SGS, por sua vez, prestou as informações pertinentes por intermédio do **Despacho 09199/2022-5 (pç. 04)**.

Posteriormente, por meio da **Decisão Monocrática 00209/2022-9 (pç. 05)**, conheci o presente recurso e determinei a notificação do recorrido, que respondeu tempestivamente, conforme **Despacho 18218/2022-3 (pç. 12)**, da SGS, ao **Termo de Notificação 0650/2022-7 (pç. 07)**.

Após, os autos foram remetidos ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC, que, por meio da **Instrução Técnica de Recurso 00257/2022-8 (pç. 15)**, emitiu a seguinte proposta de encaminhamento:

4. CONCLUSÃO

4.1 - Com base nos elementos aqui expostos, opina-se, no mérito, pelo **PROVIMENTO PARCIAL** do presente recurso, reformando o Parecer Prévio subjugado com o fim de:

a) reconhecer na conduta disposta no item **Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento (item 7.4.1 do RT 00520/2020-7, item 2.6 da ITC 02314/2021-8 e item 2 do v. Parecer**

Prévio), a prática de ato ilegal e de grave infração às normas constitucionais e à norma legal de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

b) recomendar à Câmara Municipal de Nova Venécia a rejeição das contas do Executivo Municipal, referente ao exercício de 2019, sob a responsabilidade de **Mário Sérgio Lubiana**, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c o art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, mantendo-se incólumes os demais termos do v. parecer recorrido.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, o Excelentíssimo Procurador Luciano Vieira, mediante **Parecer 02926/2022-5 (pç. 19)**, reiterou todos os pedidos requeridos na exordial do recurso.

Pautados os autos para a 40ª Sessão Ordinária do Plenário, a ser realizada na data de 18/08/2022, o Sr. Mário Sérgio Lubiana, por intermédio de seu advogado e seu contador, protocolizou tempestivamente sustentação oral (**Petição Intercorrente 00640/2022-3, pç. 22**), apresentada nos termos do artigo 11 da Resolução 339/2020. Contudo, em análise, verifica-se que não houve juntada de documentos novos.

É o relatório.

II – DA ANÁLISE DE CONTEXTO

II.1 – CONTEXTO PROCESSUAL

Versam os autos originários (TC 02126/2020-2 e 02161/2020-4) sobre **Prestação de Contas Anual de Prefeito (PCA)**, referente ao exercício de 2019, do Município de Nova Venécia, sob a responsabilidade do Sr. Mário Sérgio Lubiana, sendo exarado o **Parecer Prévio 00009/2022-3 – 2ª Câmara**, que recomendou ao Legislativo

Municipal a aprovação das contas com ressalvas, nos termos do art. 80, II, da Lei Complementar n.º 621/2012² c/c o art. 132, inciso II, do Regimento Interno³.

Deste modo, o recorrente almeja, em sua petição, o provimento do recurso com o intuito de reformar o Parecer guerreado, no sentido de que seja emitida nova decisão recomendatória à Câmara Municipal de Nova Venécia para a rejeição da prestação de contas do Executivo Municipal, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012⁴, por considerar que os autos demonstraram a prática de grave infração à norma constitucional, às normas de direito financeiro e as de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, dentre outras.

Tecidas tais considerações contextuais, passo a fundamentar.

III – DA FUNDAMENTAÇÃO

III.1 – REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE E DOS PRESSUPOSTOS RECURSAIS

Inicialmente, observa-se que a parte é capaz e possui legitimidade processual. Em relação ao cabimento, por seu turno, constata-se que o instrumento utilizado é adequado à hipótese, tendo em vista o lecionado no artigo 164 da LC 621/2012⁵.

No tocante ao prazo recursal, de acordo com o **Evento – Deliberação Disponibilizada (Processo 02126/2020-2, anexo)** e com o **Despacho da SGS de nº 09199/2022-5 (pç. 04)**, analisa-se que a notificação do **Parecer Prévio TC-009/2022**, prolatado no processo TC 2126/2020, foi disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal no dia **14/02/2022**, considerando-se publicada no dia

² Art. 80. A emissão do parecer prévio poderá ser:

[...] 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 de Contas;

³ Art. 132. A emissão do parecer prévio poderá ser:

[...] II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade, falta de natureza formal ou irregularidade da qual não resulte dano ao erário e cujos efeitos, por si só, não ensejem a rejeição das contas, nos termos do inciso seguinte, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas;

⁴ Art. 80. III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

⁵ 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 da forma prevista nesta Lei Complementar.

15/02/2022, data na qual foram entregues os autos com vista ao Ministério Público de Contas. Sendo assim, o término do prazo para interpor o Recurso de Reconsideração ocorreu em **18/04/2022**. Logo, por ter sido protocolado na data de **08/03/2022**, tem-se o presente recurso como TEMPESTIVO, conforme disposto no art. 164, LC 621/2012.

Desta forma, encontram-se presentes os pressupostos recursais de admissibilidade, então, como se passa a expor, analisemos o mérito.

IV – DO MÉRITO RECURSAL

IV.1 – INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA PAGAMENTO (ITEM 7.4.1 DO RT 00520/2020-7, ITEM 2.6 DA ITC 02314/2021-8 E ITEM 2 DO V. PARECER PRÉVIO)

Base Normativa: *art. 55, inciso III, letra “b”, 3, da LC 101/2000 (LRF)*

Verifica-se, por intermédio da análise efetuada no RT 520/2020 (Processo 02126/2020-2, apenso), que houve a inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente nas fontes **001 – recursos ordinários e 540 – transferências do estado de royalties do petróleo**, nos respectivos valores de **R\$364.173,47 e R\$ 275.598,51**.

Em suas alegações, o *Parquet* de Contas argumenta, mediante Petição Recurso 00086/2022-9 (pç. 02), que o Parecer Prévio subjugado, ao ponderar a irregularidade relativa à Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira como mera ressalva, está em **dissonância com os ditames da LC 621/2012**, visto que a prática independe da ocorrência de *déficit* financeiro no exercício e é tida como grave infração à norma legal, por conta da **inobservância do art. 55 da LRF**, que veda veementemente a conduta praticada pelo gestor por ser capaz de ocasionar o desequilíbrio das contas públicas.

Em resposta, a defesa do recorrido ratificou, por meio da Defesa/Justificativa 00578/2022-8 (pç. 10), o posicionamento de que houve **interpretação equivocada** do art. 55, inciso III, letra “b”, 3, da LRF, já que o referido dispositivo, em seu texto legal, apenas trata do conteúdo do Relatório de Gestão Fiscal, não dispendo,

portanto, sobre vedação de inscrição de restos a pagar para despesas empenhadas e não liquidadas inscritas até o limite da disponibilidade de caixa. Além disso, aponta que **esta matéria já foi debatida em outras oportunidades pelo TCEES** e apresenta precedentes que confirmariam sua tese.

Por outro lado, corroborando com o entendimento apresentado na Petição de Recurso 00086/2022-9 (pç. 02), a Unidade Técnica aponta, mediante ITR 00257/2022-8 (pç. 15), que a irregularidade em tela deve ser mantida, pautando-se no fato de que o indicativo de irregularidade revela que o Município não adotou nenhum dos mecanismos de controle para reduzir e limitar os empenhos, sendo que a regra imposta pelo **artigo 55, III, b, 3 da LRF é imperativa para destacar que a não observância é grave infração a norma legal e regulamentar**, levando a rejeição das contas do gestor.

Por fim, em sede de **defesa oral** (Petição Intercorrente 00640/2022-3, pç. 22), o responsável reitera a argumentação apresentada na Defesa/Justificativa 00578/2022-8 (pç. 10), com vista a manter o item no campo da ressalva e, portanto, negar provimento ao Recurso de Reconsideração.

Pois bem.

Conforme muito bem destacado pelo *Parquet* de Contas, o **art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF** dispõe 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 a **obediência a limites e condições, inclusive, no que tange a inscrição de restos a pagar**.

Destarte, no intuito de demonstrar a relevância de uma gestão fiscal responsável, o **art. 73 da LRF**⁶ expõe que o descumprimento às regras insculpidas na referida lei implicará aplicação de **graves sanções**. À vista disso, em razão do artigo, foi editada a **Lei nº 10.028/2000**, que alterou o Código Penal, visando adequá-lo a novas normas contidas na LRF, ao incluir um capítulo específico com disposições acerca dos “Crimes Contra as Finanças Públicas”. Dentre os tipos penais

⁶ Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.

acrescentados, dois fazem referência aos limites de inscrição em Restos a Pagar, conforme disposto adiante:

Inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar

Art. 359-B. Ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar, de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que **exceda limite estabelecido em lei**:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.

Não cancelamento de restos a pagar

Art. 359-F. Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em **valor superior ao permitido em lei**:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos. (g.n.)

Apesar de explicitamente demonstrado nos artigos acima que a inscrição de restos a pagar deve respeitar um limite, no âmbito dos Tribunais de Contas do País, existem diversas discussões relativas à temática. Vale notar que a falta de um entendimento uníssono sobre o tema se respalda no fato do **art. 41 da LRF**, que dispunha de um limite para a inscrição de restos a ser observado **ao final de cada ano ao longo do mandato**, ter sido vetado, fato este que fez remanescer, na Seção Restos a Pagar, somente o **art. 42**. Norma que, a teor de seu *caput*, aborda **limitações** quanto à assunção de compromissos **apenas nos dois últimos quadrimestres de mandato dos titulares de Poder ou órgão referido no art. 20**, sendo, portanto, considerado por muitos, o único fundamento legal que traz limitações na inscrição de restos a pagar.

No entanto, mister observar que foi exatamente para possibilitar o controle da inscrição de despesas em restos a pagar, impondo-lhe limites, o que motivou o **veto do art. 41 da LRF**, conforme demonstrado nas razões do veto abaixo:

MENSAGEM Nº 627, DE 4 DE MAIO DE 2000.

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1o do artigo 66 da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente o Projeto de Lei no 4, de 2000 – Complementar (no 18/99 – Complementar na Câmara dos Deputados), que "Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências".

Ouvidos, os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda manifestaram-se pelo veto aos dispositivos a seguir transcritos:

(...)

Art. 41. Observados os limites globais de empenho e movimentação financeira, serão inscritas em Restos a Pagar:

I - as despesas legalmente empenhadas e liquidadas, mas não pagas no exercício;

II - as despesas empenhadas e não liquidadas que correspondam a compromissos efetivamente assumidos em virtude de:

a) normas legais e contratos administrativos;

b) convênio, ajuste, acordo ou congêneres, com outro ente da Federação, já assinado, publicado e em andamento.

§ 1º Considera-se em andamento o convênio, ajuste, acordo ou congêneres cujo objeto esteja sendo alcançado no todo ou em parte.

§ 2º Após deduzido de suas disponibilidades de caixa o montante das inscrições realizadas na forma dos incisos I e II do caput, o Poder ou órgão referidos no art. 20 **poderá inscrever as demais despesas empenhadas, até o limite do saldo remanescente.**

§ 3º Os empenhos não liquidados e não inscritos serão cancelados."

Razões do veto

"A exemplo de vários outros limites e restrições contidos no projeto de lei complementar, o sentido original da introdução de uma regra para Restos a Pagar era promover o equilíbrio entre as aspirações da sociedade e os recursos que esta coloca à disposição do governo, evitando déficits imoderados e reiterados. Neste intuito, **os Restos a Pagar deveriam ficar limitados às disponibilidades de caixa como forma de não transferir despesa de um exercício para outro sem a correspondente fonte de despesa.**

A redação final do dispositivo, no entanto, não manteve esse sentido original que se assentava na restrição básica de contrapartida entre a disponibilidade financeira e a autorização orçamentária. **O dispositivo permite, primeiro, inscrever em Restos a Pagar várias despesas para, apenas depois, condicionar a inscrição das demais à existência de recursos em caixa.** Tal prática fere o princípio do equilíbrio fiscal, pois faz com que sejam assumidos compromissos sem a disponibilidade financeira necessária para saldá-los, cria transtornos para a execução do orçamento e, finalmente, ocasiona o crescimento de Restos a Pagar que equivale, em termos financeiros, a crescimento de dívida pública.

Assim, sugere-se oposição de veto a este dispositivo por ser contrário ao interesse público."⁷ (g.n.)

Neste diapasão, nota-se, pela leitura do art. 41 da LRF, que **permitir esta ação provocaria prejuízo ao princípio do equilíbrio fiscal**, de modo que, se fosse dar

⁷ BRASIL, Presidência da República. **Mensagem nº 627, de 4 de maio de 2000.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/mensagem_veto/2000/vep101-00.htm#:~:text=antecipa%C3%A7%C3%A3o%20de%20receita%3B%22-,Raz%C3%B5es%20do%20veto,dos%20recursos%20provenientes%20dessas%20opera%C3%A7%C3%B5es. Acesso em: 15 ago. 2022.

cumprimento ao artigo vetado, somente haveria limite para inscrições de Restos a Pagar após a inscrição das despesas mencionadas nos incisos I e II, o que poderia acarretar em inscrições, com fundamento nos incisos I e II, que ultrapassassem o montante das disponibilidades de caixa.

Por outro lado, é importante destacar que o art. 42 da LRF⁸ proíbe que se deixem restos a pagar decorrentes de obrigações contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato em montante superior às disponibilidades de caixa. Apenas com a leitura do artigo, para Khair, Afonso e Oliveira⁹, tem-se a interpretação de que: (1) nos três primeiros anos de mandato, permite-se restos a pagar superiores às disponibilidades de caixa, o que contribui para o acúmulo de passivos e dificulta o ajuste ao final do mandato; (2) no último ano de mandato, também se pode deixar restos a pagar superiores às disponibilidades de caixa, desde que as obrigações tenham sido contraídas antes dos oito últimos meses. Logo, **se apenas este artigo fosse considerado como limitador da inscrição de restos a pagar, iria contrariar, de pronto, o intuito basilar do regime de responsabilidade fiscal e, via de consequência, a programação financeira e o instituto da limitação de empenho, o que, certamente, não se coaduna com a finalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Ao mesmo tempo, vale destacar que a LRF, ao dispor sobre o Relatório de Gestão Fiscal, estabelece em seu **art. 55, inciso III, alínea “b”, item 3**, que a inscrição de restos a pagar não processados deve se limitar ao saldo das disponibilidades financeiras, em observância do equilíbrio fiscal, conforme transcrito:

Art. 55. O relatório conterá:

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

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

3) empenhadas e não liquidadas, **inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;** (g.n.)

⁸ Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

⁹ KHAIR, A., AFONSO, J.R. R. e OLIVEIRA, 2006, *apud* DA SILVA, Wilson Roberto. **Aspectos Normativos, Contábeis e Orçamentários dos Restos a Pagar na Administração Pública Federal.** Brasília. 2008. p. 29.

Nesta ordem de considerações, conforme antes mencionado, uma certeza nos resta: **o entendimento à coibição de práticas ligadas à rolagem de dívidas não ficou prejudicado diante do veto ao artigo 41** do referido diploma legal, muito pelo contrário, só reiterou a limitação plenamente verificável no art. 55, inciso III, alínea “b”, item 3. Inclusive, conforme apontado acima, embora a restrição do art. 42 da LRF seja aplicável ao último ano do respectivo mandato, a igualdade entre restos a pagar e disponibilidade de caixa deve ser verificada ao final de cada ano de gestão, não apenas nos últimos dois quadrimestres do mandato, em respeito ao equilíbrio intertemporal estabelecido como pilar da gestão fiscal responsável, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros.

Deste modo, para verificar o cumprimento da LRF, o gestor deve estar atento sim a limitações na criação de compromissos superiores às disponibilidades de caixa, em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato, observadas as fontes dos recursos, considerando que o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa.

Portanto, diante de todo o exposto, visto que a interpretação razoável da lei apresentada pelo gestor não deve prosperar, **voto no sentido de manter a irregularidade.**

IV.2 – NÃO RECONHECIMENTO DO AJUSTE PARA PERDAS, RELATIVO À DÍVIDA ATIVA (ITEM 3.9 DO RT 00522/2020-6, ITEM 3.2 DA ITC 02314/2021-8 E ITEM 2 DO V. PARECER PRÉVIO)

Base Normativa: *MCASP e Anexo Único da Instrução Normativa TC 36/2016.*

A equipe técnica, no RT 522/2020 (Processo 02126/2020-2, apenso), apontou que restou evidenciado a ausência de provisões para perdas no reconhecimento da dívida ativa, conforme o Balanço Patrimonial e os demonstrativos da dívida ativa.

De acordo com as alegações do Ministério Público de Contas (Petição Recurso 00086/2022-9, pç. 02), a inobservância do reconhecimento dos

ajustes para perdas da dívida ativa do exercício de 2019 demonstra **violação à Lei n. 4.320/1964**, além de prejudicar os usuários das informações contábeis nas análises e nas decisões a serem tomadas, considerando-se, portanto, irregularidade grave, visto que o gestor só buscou adotar medidas para sanar a infração por ele admitida após a notificação desta Corte de Contas.

Em resposta, a defesa do recorrido argumenta, por meio da Defesa/Justificativa 00578/2022-8 (pç. 10), que o gestor não se eximiu da irregularidade em voga, no entanto, reconheceu que tal erro **não provocou prejuízo ao erário**. Assim, por ser impropriedade de natureza formal, sem danos ao erário, o não reconhecimento do ajuste para perdas relativas à dívida ativa não seria de natureza grave, encaixando-se perfeitamente ao inciso II do art. 80 da LC 621/12.

A área técnica, por sua vez, mediante ITR 00257/2022-8 (pç. 15), alega que a jurisprudência deste Tribunal de Contas é para a ressalva nas contas quanto à ausência de ajustes para perdas da dívida ativa, tendo em vista a **baixa potencialidade ofensiva** do fato apontado, divergindo do entendimento apresentado na Petição de Recurso 00086/2022-9 (pç. 02).

Por fim, em sede de **defesa oral** (Petição Intercorrente 00640/2022-3, pç. 22), o responsável reitera a argumentação apresentada na Defesa/Justificativa 00578/2022-8 (pç. 10), com vista a manter o item no campo da ressalva e, portanto, negar provimento ao Recurso de Reconsideração.

Isto posto, compreendo que, neste caso, deve-se aplicar o princípio jurídico da razoabilidade, tendo em vista que a irregularidade em questão seria motivo para aplicação de determinação à gestão mais recente da Prefeitura Municipal de Nova Venécia para que, nos moldes do MCASP, apurasse e registrasse a provisão para perda do recebimento da dívida ativa, razão pela qual **voto pela manutenção da irregularidade, mas passível de ressalva**.

V – DO JULGAMENTO

V.1 – ANÁLISE DE CONDUTA DO RESPONSÁVEL (conforme preceitua o art. 28 da LINDB)

Responsável: Mário Sérgio Lubiana

As irregularidades atribuídas aos atos praticados pelo responsável são: **IV.1 INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA PAGAMENTO** (ITEM 7.4.1 DO RT 00520/2020-7, ITEM 2.6 DA ITC 02314/2021-8 E ITEM 2 DO V. PARECER PRÉVIO) E **IV.2 NÃO RECONHECIMENTO DO AJUSTE PARA PERDAS, RELATIVO À DÍVIDA ATIVA** (ITEM 3.9 DO RT 00522/2020-6, ITEM 3.2 DA ITC 02314/2021-8 E ITEM 2 DO V. PARECER PRÉVIO)

Pois bem, destaco que, diante do art. 28 da LINDB, passou-se a avaliar as condutas a partir da existência de dolo ou de erro grosseiro, e não mais de culpa, independentemente de sua gradação (levíssima, leve ou grave).

É imperioso ressaltar que, ao avaliar as contas anuais, deve-se analisar o conjunto de informações e a situação fática vivenciada, de modo que assumam certo nível de relevância e gravidade capazes de afetar sensivelmente o desempenho da gestão. À vista disso, em que pese não haver nos autos evidências de que o gestor esteja tomando medidas para o reconhecimento dos ajustes de perdas da dívida ativa e para limitar as inscrições de restos a pagar ao longo de cada ano do mandato, no todo, considerando o cumprimento dos limites da legalidade, ressaltando-se os casos acima citados, tem-se que a gestão fiscal do exercício foi adequada.

Assim, aponta-se que a rejeição das contas seria uma medida desproporcional à conduta adotada pelo responsável durante a gestão do exercício em análise, uma vez que, quanto ao item **IV.1**, em respeito ao princípio da segurança jurídica, entendo que, **inicialmente**, não seria crível rejeitar as contas apenas por esta irregularidade, pois tinham argumentos precedentes pautados em tese contrária, no âmbito deste Tribunal de Contas, que eram capazes de justificar tal atuação e, quanto ao item **IV.2**, não houve prejuízo ao erário no exercício analisado e no exercício subsequente.

Enfatiza-se que, de fato, resta imperativa a manutenção das irregularidades apontadas, porém, na linha de intelecção da LINDB, neste caso específico, não se observa dolo ou erro grosseiro por parte do gestor e os argumentos acima ilustrados são capazes de **ressalvar a culpabilidade/responsabilidade do agente**.

Desse modo, após analisar os indicativos e a conduta do gestor, tem-se a seguinte conclusão: no que se refere ao item **IV.1, divergindo do posicionamento do corpo técnico e ministerial, nego provimento do recurso**, uma vez que a irregularidade foi ressalvada na análise de conduta; e, no que se refere ao item **IV.2, acompanhamento integralmente o entendimento do corpo técnico em negar provimento do recurso, divergindo, portanto, do entendimento ministerial**, uma vez que a irregularidade foi ressalvada tanto no mérito quanto na análise de conduta.

VI – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **divergindo das manifestações técnica e ministerial no que tange ao item IV.1 e acolhendo o entendimento técnico no que tange ao item IV.2**, VOTO para que seja adotada a seguinte deliberação que ora submeto à apreciação.

RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

1. PARECER PRÉVIO TC-066/2022-1

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. CONHECER o presente Recurso de Reconsideração, visto presentes os requisitos de admissibilidade;

1.2. NEGAR PROVIMENTO, no mérito, de acordo com a análise de conduta, mantendo-se incólume o Parecer Prévio TC 00009/2022-3, exarado no Processo de

Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Nova Venécia, relativo ao exercício de 2019.

1.3. REMETER os autos ao Ministério Público de Contas, após a confecção deste Parecer Prévio, nos termos do art. 62, parágrafo único da LC 621/2012;

1.4. ARQUIVAR após trânsito em julgado.

2. Unânime

3. Data da Sessão: 18/08/2022 – 40ª Sessão do Plenário

4. Especificação do quórum:

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

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

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO SUBSTITUTO: MARCO ANTONIO DA SILVA (em substituição)

Fui presente:

Procurador de Contas Luis Henrique Anastácio da Silva

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões