



Câmara Municipal de Ibiracu

Estado do Espírito Santo

PARECER N.º 001/2019

Dispõe sobre o Projeto de Decreto Legislativo n.º 001/2019.

O Projeto de Decreto Legislativo em referência **"Dispõe sobre as contas da Prefeitura Municipal de Ibiracu, relativas ao exercício de 2012, de responsabilidade da então Prefeita Municipal Naciene Luzia Modenesi Vicente."**

Trata-se de proposição elaborada pela Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal, em atenção ao que prescreve a legislação vigente, e decorre de encaminhamento de Parecer Prévio do Egrégio TCEES sobre as contas da Prefeitura Municipal de Ibiracu relativas ao exercício de 2012 (Parecer Prévio TC-046/2018 – Plenário).

Referida proposição é resultado da conclusão da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara após a devida análise do Parecer Prévio emitido pelo Egrégio TCEES sobre referidas contas, a fim de cumprir determinação constitucional, eis que cabe à Câmara Municipal julgar as contas do Município (contas que o Prefeito deve prestar anualmente), a teor do disposto no art. 31, § 2º, da Constituição Federal.

Por ocasião da tramitação do processo administrativo n.º 165/2018, que trata das contas da Prefeitura Municipal de Ibiracu, relativas ao exercício de 2012, ali constando o Parecer Prévio TC-046/2018 - Plenário e todos os demais documentos relativos às referidas contas, pude assessorar a Comissão de Finanças e Orçamento da Casa, que emitiu parecer acerca das referidas contas e que redundou na apresentação do presente Projeto de Decreto Legislativo que, peço vênha para transcrever, como fundamentação para este parecer, uma vez que compartilho das considerações e conclusões ali apresentadas, conforme segue:

"RELATÓRIO:

Trata-se de Parecer Prévio emitido pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo sobre as contas da Prefeitura Municipal de Ibiracu, relativas ao exercício de 2012, de responsabilidade da ex-prefeita Naciene Luzia Modenesi Vicente.

Referidas contas foram encaminhadas pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo a esta Casa de Leis e aqui chegaram em data de 26/11/2018, ocasião em que fora remetida à Presidência da Casa que determinou, de imediato, a sua protocolização, recebendo, portanto, o n.º 165/2018 para fins de tramitação.



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

O Egrégio Tribunal de Contas do Estado encaminhou, portanto, o Parecer Prévio TC – 46/2018 – Plenário, emitido nos autos do Processo TC-1063/2017-9 (Apenso: TC-03365/2013-7) considerando as contas relativas ao exercício de 2012 aprovadas, recomendando a sua aprovação pelo Legislativo local. O referido parecer foi emitido em sede de Recurso de Reconsideração e reformulou o Parecer Prévio TC-080/2016-7 - Primeira Câmara, vindo acompanhado de diversos documentos que compuseram a análise da prestação de contas, formando um volumoso de 88 (oitenta e oito) folhas, onde se pode vislumbrar as questões mais relevantes que foram objeto de análise por parte do Egrégio Tribunal de Contas do Estado.

A Presidência da Câmara, em despacho de fls. 92 dos autos, cumprindo disposição do Regimento Interno, determinou fosse publicado aviso de recebimento do Parecer Prévio acerca das contas da Prefeitura Municipal relativas ao exercício de 2012, de responsabilidade da ex-prefeita Naciene Luzia Modenesi Vicente, o que ocorreu conforme documentos de fls. 96/97 dos autos, bem como determinou, igualmente, a notificação da interessada para tomar ciência da existência da prestação de contas nesta Casa e se manifestar nos autos, querendo, em respeito ao princípio da ampla defesa e do contraditório, o que ocorreu conforme notificação de fls. 98/99 e 101 dos autos, tendo a ex-prefeita Naciene Luzia Modenesi Vicente deixado transcorrer in albis o prazo, sem que houvesse, portanto, qualquer manifestação, conforme registrado na certidão de fls. 103 dos autos.

A Diretoria da Casa, cumprindo determinação contida no despacho de fls. 92 dos autos, encaminhou os autos a esta Comissão de Finanças e Orçamento para análise e emissão de parecer opinativo, juntamente com Projeto de Decreto Legislativo respectivo.

Verifica-se, outrossim, que desde a data de publicação do aviso de recebimento do Parecer Prévio acerca das contas da Prefeitura Municipal relativas ao exercício de 2012, de responsabilidade da ex-prefeita Naciene Luzia Modenesi Vicente (fls. 96/97), que ocorreu em 07/12/2018, já transcorreu o prazo de 60 (sessenta) dias, onde as contas estariam à disposição dos Vereadores e da população para exame, o que transcorreu normalmente.

Os autos, então, foram remetidos a esta Comissão para análise e emissão de parecer e apresentação do respectivo Projeto de Decreto Legislativo.

Este o breve relatório.

FUNDAMENTAÇÃO:



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Trata-se de análise das contas da Prefeitura Municipal de Ibiracú, relativas ao exercício de 2012, de responsabilidade da ex-prefeita Naciene Luzia Modenesi Vicente.

O Parecer Prévio emitido pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo de n.º TC – 46/2018 – Plenário, reformulando o Parecer Prévio TC-080/2016-7 – Primeira Câmara, considerou regulares as contas da Prefeitura Municipal de Ibiracú, relativas ao exercício de 2012 e recomendou à Câmara Municipal de Ibiracú a sua aprovação, sendo que as contas foram aprovadas por maioria dos membros integrantes do Plenário do TCEES, conforme se pode inferir da documentação que fora encaminhada pela Corte de Contas a esta Casa.

Para fins de perfeita compreensão da questão, convém destacar que a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Ibiracú, relativas ao exercício financeiro de 2012, objeto do processo TC n.º 3.365/2013, após análise inicial do TCEES, evidenciado pelo Relatório Técnico Contábil - RTC 117/2014 (fls. 75/89 destes autos), evidenciou os seguintes indícios de irregularidade:

- 1. Abertura de créditos adicionais suplementares sem autorização legislativa. (item 3.1.1.1 do RTC nº 117/2014)**
- 2. Ocorrência de Déficit Orçamentário evidenciando o desequilíbrio das contas públicas. (item 3.1.4.1 do RTC nº 117/2014)**
- 3. Divergência quanto ao saldo para o exercício seguinte do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Ibiracú – IPRESI. (item 3.2.1.1 do RTC nº 117/2014)**
- 4. Movimentação de contas, no sistema financeiro, sem identificação da origem e finalidade das mesmas (item 3.2.2.1 do RTC nº 117/2014)**
- 5. Repasse de Duodécimo à Câmara Municipal excede o limite constitucional (item 5.3.1 do RTC nº 117/2014)**
- 6. Contração de despesas sem disponibilidade financeira. (Item 5.4.1 do RTC nº 117/2014)**
- 7. Pagamento de diferença salarial ao Vice-Prefeito sem justificativa no processo. (Item 6.1 do RTC nº 117/2014)**

Em decorrência desses indicativos de irregularidade, após regularmente citada, a ex-prefeita apresentou defesa e todos os indicativos de irregularidade citados foram afastados pelo TCEES, exceto o relativo à "Contração de despesas sem disponibilidade financeira", conforme se pode inferir da Instrução Contábil Conclusiva – ICC 28/2015, constante de fls. 54/74v destes autos.

Na sequência, os autos da prestação de contas foram remetidos ao Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC do TCEES, que apresentou a Instrução Técnica Conclusiva - ITC 1789/2015 (fls. 33/53v destes autos), cuja conclusão foi a seguinte:

3 CONCLUSÃO / PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

3.1 Registra-se, em conformidade com a análise contábil empreendida na ICC 28/2015 que foram observados e cumpridos os limites constitucionais mínimos de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, de remuneração do magistério e ações e serviços públicos de saúde e que foi observado o limite máximo de despesas com pessoal e repasse de duodécimo ao legislativo bem como os limites de endividamento.

3.2 Na forma da análise exposta, não foram apresentadas as justificativas e documentos suficientes para elidirem a seguinte irregularidade apontadas no RTC 117/2014 e cuja análise está relatada na Instrução Contábil Conclusiva ICC 28/2015:

3.2.1 Contratação de despesas sem disponibilidade financeira (Item 5.4.1 do RTC n.º 117/2014) – Inobservância ao artigo 42 As Lei Complementar n.167 010/2000.

Referida instrução Técnica, enfim, opinou ao Conselheiro Relator da Prestação de Contas, que fosse emitido Parecer Prévio recomendando a rejeição das contas em razão da infração citada (Contração de despesas sem disponibilidade financeira – infração ao art. 42 da Lei Complementar 101/2012), o que foi corroborado pelo Ministério Público de Contas (fls. 31/32 destes autos).

O Conselheiro Relator da Prestação de Contas, em seu voto condutor do Parecer Prévio TC – 080/2016 – Primeira Câmara (fls. 17/25v), corroborando as manifestações técnicas exaradas nos autos, assim assentou, in verbis:

(...)

Portanto, ante a farta fundamentação acima, vê-se que **não há**, como afastar a referida irregularidade. Ademais ressalta-se a importância do art. 428 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), visto que o Código Penal, na redação dada pela Lei Federal nº 10.028/2000, houve por bem tipificar a conduta agressiva ao dispositivo como delito passível de reclusão (art. 359-C)9

Vale salientar que a LRF pretendeu vedar práticas irresponsáveis dos gestores públicos. Ao longo do tempo, a atividade de alguns gestores públicos ofertou à rubrica Restos a Pagar, uma conformação desapegada daquilo que se poderia definir como gestão administrativa responsável, num verdadeiro desvirtuamento do instituto.

Esse desvirtuamento na utilização dos Restos a Pagar travestiu-se em instrumento de rolagem da dívida, verdadeira incoerência da prática administrativa. Isso decorrente do incorreto manejo da ferramenta orçamentária como instrumento básico do planejamento público.

Um orçamento mal confeccionado, delineado por receitas excessivamente estimadas e despesas previstas a menor, além de autorizações para assunção de compromissos dissociados de realismo no implemento de receita, determinava uma frequente dissonância com a execução financeira, o que impactava, em regra, o final do exercício, onde se verificava a existência de pagamentos que não poderiam ser atendidos no mesmo exercício. A saída era a inclusão em Restos a Pagar. Prática perniciosa que a Lei de Responsabilidade Fiscal diretamente coibiu.



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Tornava-se comum, antes da edição da LRF, gestores municipais no início de mandato depararem-se com dívidas de curto prazo desconhecidas, configurando uma situação de "terra arrasada" que comprometia a gestão financeira municipal, prejudicando, por conseguinte, toda a sociedade.

Diante do exposto, entendo que este Plenário tem a obrigação de coibir e desestimular a irresponsabilidade fiscal no último ano de mandato, tendo em vista que os mandatários poderiam optar por não fazer reserva de lastro financeiro para a quitação de suas obrigações, transferindo dívidas de curtíssimo prazo à gestão seguinte, sem a devida cobertura de caixa, o que colidiria com o princípio do equilíbrio fiscal exposto no § 1º do art. 1º da LRF10.

Portanto, à luz do exposto, na situação concreta relatada nos autos, **acompanho** o entendimento da área técnica exarados na Instrução Técnica Conclusiva - **ITC nº 1789/2015**, na Manifestação Técnica **0398/2016**, na Manifestação Técnica de Defesa - **MTC 16/2016**, e no Parecer do Ministério Público de Contas. (grifos no original)

E apresentou, em seu voto, o Parecer Prévio TC - 080/2016 - Primeira Câmara, que foi aprovado, nos seguintes termos:

(...)

1. Recomendar ao Legislativo Municipal a **rejeição** da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Ibiracú, sob a responsabilidade da senhora Naciene Luzia Modenesi Vicente, referente ao exercício de 2012, nos termos do art. 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012, tendo em vista a **manutenção da seguinte irregularidade**: de contratação de despesas sem disponibilidade financeira (Item 5.4.1 do RTC nº 117/2014 e 3.2.1 da ITC nº 1789/2015). Base Legal: Inobservância ao artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000;

2. Formar autos apartados, nos termos dos arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III, e § 2º e 281 do Regimento Interno, com a finalidade de se responsabilizar, pessoalmente, Naciene Luzia Modenesi Vicente, frente à Prefeitura Municipal de Ibiracú, no exercício de 2012, pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00, consoante apontamento descrito no item 5.4.1 do RTC nº 117/2014 (ITC nº 1789/2015 e MTD nº 16/2016);

3. Determinar ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Ibiracú que se abstenha de incluir, em projetos de lei orçamentária, dispositivos que permitam a abertura de créditos ilimitados, ante a vedação constitucional contida no art. 167, inciso VII, da Constituição da República;

4. Recomendar ao Poder Legislativo do Município de Ibiracú, que atente para projetos de lei orçamentária que contenham dispositivos que permitam a abertura de créditos ilimitados, ante a vedação constitucional contida no art. 167, inciso VII, da Constituição da República à semelhança do conteúdo do art. 5º da sua Lei Orçamentária Anual, do Exercício de 2012 (Lei 3308/2011).

5. Arquivar os autos após o trânsito em julgado. (grifos no original)

Em razão dessa decisão, a ex-prefeita Naciene Luzia Modenesi Vicente apresentou Recurso de Reconsideração, originado os autos do processo n.º 01063/2017, no qual o referido recurso fora processado e suas razões de defesa analisadas, onde, em suma, a área técnica, nos termos da Instrução Técnica de Recursos - ITR 0139/2017-1 e Manifestação Técnica 01022/2017-4, manifestaram-se pela não provimento do recurso e consequente manutenção do Parecer



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Prévio TC – 080/2016 – Primeira Câmara, sendo acompanhado pelo Ministério Público de Contas, nos termos do Parecer 03782/2017-9, reiterados pela Manifestação Técnica 01384/2017-3 e Manifestação Técnica 01484/2017-4 e Parecer do MPC 05482/2017-4.

Em seu voto condutor, o Conselheiro Relator do Recurso de Reconsideração apresentou discordância do posicionamento sustentado pela área técnica e assim deixou assentado quanto à irregularidade apontada, in verbis:

"(...)

Quanto à questão de fundo constante destes autos, a controvérsia de posicionamentos refere-se ao entendimento que deve ser atribuído a expressão "**contrair obrigação de despesa**" para fins de apuração de disponibilidade de caixa nos dois últimos quadrimestres do mandato do gestor, nos termos em que preceituados pelo artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, verbis:

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.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. – (g. n.).

O termo "contrair obrigação de despesa", conforme prescrito na redação do artigo 42 da LRF deve ser entendido como o momento em que a obrigação de despesa é contratada, ou seja, deve ser considerado contraída a obrigação de despesa no momento da assinatura do ajuste e, por consequência, **não se verifica tecnicamente correto afirmar que a contração da obrigação de despesa se dá com o momento em que é realizado o empenho.**

O empenho, como se sabe, é definido como ato da autoridade competente que determina o valor da despesa a ser executada da dotação consignada no orçamento para atender a obrigação assumida.

Desse modo, o empenho se reveste de uma garantia de **adimplemento do objeto contratado na medida em que vincula dotação de créditos orçamentários para pagamento das obrigações assumidas na assinatura do ajuste, acordo ou contrato.**

Por consequência, não se contrai obrigação de despesa pelo empenho, vez que empenhar é ato de vincular dotação orçamentária, garantia a mais concedida ao fornecedor ou prestador de serviço de que cumprido o objeto contratado a administração efetuará o pagamento respectivo.

Diante disso, não resta dúvidas que o **ato administrativo que assume a obrigação da despesa é o contrato administrativo ou instrumento congênere, conforme se assevera do disposto no §1º do artigo 54 e incisos do artigo 55 da Lei nº 8.666/93, verbis:**





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

(...)

Assim, a análise dos dispositivos citados permite a conclusão de **que a obrigação é assumida diante da assinatura dos contratos administrativos, instrumento que dispõe das obrigações e responsabilidades contratadas.**

De outro modo, considerar o empenho como o ato administrativo responsável pela contração de obrigação de despesa seria considerar que uma vez não empenhada uma obrigação, a administração pública não estaria mais obrigada a cumpri-la, o que se rechaça prima facie.

Logo, a obrigação assumida deixaria apenas de existir por meio da **rescisão do contrato ou instrumento congênere, o que demonstra de forma clara que é por meio deste instrumento que ocorre a contração da obrigação de despesa.**

Nesse sentido, a apuração de disponibilidade de caixa para fins do artigo 42 da LRF deve ser analisada com base na data em que contraída a obrigação, sob pena de se considerar apenas a análise dos empenhos, inscrições em restos a pagar e saldos nas contas bancárias, elementos que não são capazes de afirmar se a obrigação foi efetivamente contraída entre 1º de maio e 31 de dezembro do exercício em análise, restando impossível apontar com segurança a ocorrência de violação ao artigo 42 da LRF.

Ocorre que a análise perpetrada pelo corpo técnico não apura com eficácia o real momento em que a obrigação foi contraída, ignorando o dispositivo do art. 42 da LRF, considerando a simples ocorrência de restos a pagar sem disponibilidade de caixa uma infringência ao dispositivo, imputando uma responsabilidade sem oportunizar ao gestor responsável o devido contraditório e ampla defesa.

Nessa linha, vale destacar que o Tribunal de Contas de Minas Gerais possui julgado no sentido aqui defendido, qual seja o de que a verificação do cumprimento ao artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000 não pode abster do exame do correto momento em que a obrigação foi efetivamente contraída, conforme atesta o julgado TCE-MG AUDITORIA 898684, verbis:

"(...) Primeiramente, cumpre apresentar alguns esclarecimentos acerca dos critérios adotados pela equipe técnica do Tribunal para chegar à conclusão de que foram contraídas despesas, inscritas em restos a pagar, sem disponibilidade financeira nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2012. O ponto de partida foi a informação, constante no SIACE/PCA, de que o Município procedera, no exercício de 2012, à inscrição em restos a pagar da quantia de R\$14.403.804,60 (quatorze milhões quatrocentos e três mil oitocentos e quatro reais e sessenta centavos). Desse montante, apenas o valor de R\$3.244.111,22 (três milhões duzentos e quarenta e quatro mil cento e onze reais e vinte e dois centavos) refere-se a empenhos realizados a partir de 1º/05/12. Ocorre que R\$1.137.999,59 (um milhão cento e trinta e sete mil novecentos e noventa e nove reais e cinquenta e nove centavos) decorreram de contratos ou ajustes pactuados anteriormente ao período de vedação da LRF, de modo que somente a quantia de R\$2.106.111,63 (dois milhões cento e seis mil cento e onze reais e sessenta e três centavos) refere-se a despesas que foram efetivamente contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato. Por fim, deduziu-se do sobredito valor o

7



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

montante de R\$399.172,55 (trezentos e noventa e nove mil cento e setenta e dois reais e cinquenta e cinco centavos) relativo a despesas de 2012 quitadas em 2013, com recursos oriundos de disponibilidade de caixa do exercício anterior, obtendo-se o valor final de R\$1.706.939,08 (um milhão setecentos e seis mil novecentos e trinta e nove reais e oito centavos)." – (g. n.).

Aliás, cabe ressaltar, que o Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG, no Relatório de Auditoria de Conformidade, **relativo à auditoria realizada em campo**, na Prefeitura Municipal de Três Marias, assim se posicionou, verbis:

[...]

A presente auditoria, realizada na Prefeitura Municipal de Três Marias, no período compreendido entre os dias 01 a 05/07/2013 e os dias 05 a 16/08/2013, **teve por objetivo verificar se o titular do Poder Executivo Municipal evitou a assunção de obrigações no final do mandato (2009/2012), de forma a onerar a administração da gestão seguinte, sem que houvesse recurso suficiente para que o novo Prefeito pudesse honrar os compromissos assumidos, em observância à vedação imposta pelo artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000.**

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida o Executivo obedeceu à referida legislação, foi formulada a seguinte questão de auditoria: **o Chefe do Poder Executivo Municipal contraiu, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato (2009/2012), obrigações de despesas que não foram cumpridas integralmente dentro deles, ou que tiveram parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa para este efeito, com a inobservância ao disposto no caput do artigo 42 da Lei Complementar n. 101/2000 (RLF)?**

Para a realização deste trabalho foram observados os procedimentos, métodos e técnicas previstas no Projeto de Manual de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

A execução dos trabalhos foi norteada para verificação da questão de auditoria proposta na Matriz de Planejamento.

Considerando os aspectos entendidos relevantes, mencionados no Memorando de Planejamento, foram aplicados, EM CAMPO, os métodos e técnicas de análise documental nos registros contábeis do órgão auditado (balanços e balancetes financeiros mensais de receitas e despesas) e nos documentos financeiros (demonstrativos de movimentos de numerários, extratos e conciliações bancárias, notas de empenho e respectivos comprovantes de despesas, entre outros), com o cotejo entre as informações prestadas a este Tribunal via SIACE/PCA/2012, tendo sido realizadas entrevistas com os responsáveis pelas áreas pertinentes da Prefeitura e efetuada a análise de outros instrumentos de controle. – (g. n.).

Ressalvo que **coaduno com o entendimento do TCEMG, quanto à adoção de procedimento EM CAMPO de metodologia e técnicas para apuração e verificações da documentação necessária a fim de constatar ou não se o Legislativo Municipal contraiu, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, obrigações de despesas que não foram cumpridas integralmente dentro deles, ou que tiveram parcelas a serem pagas no exercício seguinte, afrontando o disposto no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.**



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

O correto exame do artigo 42 exige que o empenho apresentado seja cotejado com a lista de compromissos assumidos para a verificação correta de quais as obrigações foram assumidas nos períodos vedados.

Dessa forma, exige-se a elaboração da lista de compromissos novos assumidos a partir do dia 01 de maio do exercício em análise, demonstrativo de dívida contraída nos dois últimos quadrimestres, compara-se a disponibilidade de caixa existente no dia 30 de abril do exercício em análise, adicionado dos compromissos novos assumidos a partir de 01 de maio do exercício em análise, e, assim, compara-se o saldo de obrigações existentes ao final do exercício com a disponibilidade de caixa transferida para o exercício seguinte.

Feito isto, se a disponibilidade de caixa não for suficiente para cobrir a despesa nova assumida, é de se reconhecer a violação do art. 42 da LRF, **em face da falta de planejamento por parte do gestor responsável.**

No caso dos autos, após a análise técnica, verifica-se que esta indicou que o presente indicativo de irregularidade consiste no descumprimento ao disposto no artigo 42 da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, a titular do Poder Executivo do Município de Ibiracú teria contraído obrigação de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento.

Afirmou, ainda, a área técnica que do confronto entre as Relações de Restos a Pagar (mídias magnéticas acostadas à fl. 954), bem como do Processo TC 2869/2013 e os relatórios de empenhos e contratos, exercícios 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012, emitidos pelo sistema de recebimento de dados municipais SISAUD – Sistema Informatizado de Suporte à Auditoria deste Tribunal (Anexos: 5239/2017-2, 5240/2017-5, 5241/2017-1, 5242/2017-4, 5243/2017-9, 5244/2017-3, 5245/2017-8, 5246/2017-2, 5247/2017-7, 5248/2017-1, 5249/2017-6, 5250/2017-9, 5251/2017-3, 5252/2017-8, 5253/2017-2, 5254/2017-7, 5255/2017-1, 5256/2017-6, 5257/2017-1, 5271/2017-1, 5272/2017-5, 5274/2017-4, 5275/2017-9, 5276/2017-3, 5277/2017-8, 5281/2017-4, 5283/2017-3, 5284/2017-8, 5285/2017-2 e 5286/2017-7), resultaram e contração de obrigações, conforme delineadas na tabela denominada Tabela 1: Empenhos x Contratos – Saúde Recursos Próprios, cujo montante foi apontado como sendo de Obrigações Financeiras Contraídas de 01/05 a 31/12/12 (Item 2.2.1 Apêndice A), no valor total de R\$ 108.063,91 (devendo ser excluído o valor não pertencente aos dois últimos quadrimestres, no valor de R\$ 429,64).

Indicou, ainda, que o valor constante da Tabela 2: Empenhos x Contratos – Educação Recursos Próprios, cujo montante foi como sendo de Obrigações Financeiras Contraídas de 01/05 a 31/12/12, no valor total de R\$ 206.678,66 (devendo ser excluído o valor não pertencente aos dois últimos quadrimestres, no valor de R\$ 3.225,93).

Por fim, indicou a denominada Tabela 4: Empenhos x Contratos – Recursos Não Vinculados, no valor total de R\$ 229.386,19, tendo havidos empenhos como sendo tecnicamente aceitos seu cancelamento, no valor de R\$ 102.759,91.



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Apontou desta forma a área técnica, por derradeiro, o seguinte:

"[...] De acordo com a aferição realizada por esta Corte de Contas na Manifestação Técnica MTD 16/2016, acostada às Fls. 1383/1426 do Processo TC 3365/2013, encampada pela Manifestação Técnica 1022/2017, acostada às Fls. 56/90 dos presentes autos, constatou-se **que houve insuficiência de recursos financeiros para arcar com as obrigações financeiras nas seguintes fontes e nos respectivos montantes: Saúde – Recursos próprios R\$ 143.702,70; Educação – Recursos próprios R\$ 135.106,20; Educação – Outros Recursos R\$ 45.299,15 e Não vinculadas R\$ 11.240,37, o que totalizou R\$ 335.348,42 (trezentos e trinta e cinco mil, trezentos e quarenta e oito reais e quarenta e dois centavos).**" – g.n.

Promovendo-se, pois, o somatório de todas as despesas empenhadas com a indicação de contrato anteriores a 01/05/2012, bem como aquelas em que não se indicou a data do contrato respectivo, adotando-se a premissa da decisão contida no Processo TC 4003/2013, ou seja, que a obrigação de despesa se considera com o respectivo contrato, tem-se que: quanto à saúde – Recursos próprios, considerou-se despesas relativas a contratos anteriores a 01/05/2012, bem como despesas sem indicação do respectivo contrato, no valor de R\$ 104.897,01; Educação – Recursos próprios, no valor de R\$ 144.065,40; Educação – Outros Recursos R\$ 45.299,15 e Não vinculadas R\$ 74.946,44, conforme tabela abaixo:

(...)

Assim sendo, ao se cotejar os valores considerados como de insuficiência financeira, por grupo de recursos vinculados e não vinculados, verifica-se o seguinte:

1. Não há insuficiência financeira no grupo de Recursos Próprios – Educação e no grupo de Recursos não vinculados;
2. Quanto à insuficiência financeira no grupo Saúde Recursos Próprios, indicada no valor de R\$ 143.702,70, **esta não pode prosperar, visto que o valor dos eos empenhos totais computam o valor de R\$ 108.063,91 (conforme tabela constante da manifestação técnica)**, portanto, inferiores ao valor da falta de disponibilidade financeira indicada;
3. Quanto ao grupo de Educação – Outros Recursos, foi indicada a ausência de disponibilidade financeira, no valor de R\$ 45.299,15, que, de fato, remanesce embora se tratem de recursos de convênio, **embora tenha sido indicado a aceitação de anulação de empenhos tecnicamente pelo corpo técnico, no importe de R\$ 102.759,9, não tendo sido identificado a que contratos se referem, anteriores ou posteriores a 01/05/2012.**

Desta maneira, o valor total indicado como de insuficiência financeira foi de R\$ 335.348,42, sendo que os valores empenhados que não tinham a indicação dos referidos contratos, bem como aqueles em que se indicou contratos anteriores, considerados como de obrigação contraída, no período de 01/05/2012 a 31/12/2012 importam no valor total de R\$ 335.990,90, superior à pretensa ausência de disponibilidade de caixa que, **adicionado o fato de ter havido empenhos aceitos como cancelados, no valor total de R\$ 102.759,9, onde não se fez a correlação entre o empenho**



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

anulado e a despesa respectiva por grupo de recursos, se vinculados ou não, demonstra, assim, que não remanesce a falta de disponibilidade financeira indicada.

(...)

Além disso, o Eminent Relator votou pela formação de autos apartados com a finalidade de se responsabilizar, pessoalmente, o Prefeito Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º, da Lei nº 10.028/00, o que se mostra prejudicado em face do afastamento da presente irregularidade.

Todavia, pelo princípio da eventualidade, considerando o potencial cometimento de infração diante da infringência ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, necessário é seu enfrentamento, à luz do que dispõe a da Lei nº 10.028/00, verbis:

(...)

Ocorre que a infração, conforme descrita pelo próprio dispositivo legal, refere-se ao caso de deixar o gestor de expedir ato determinando limitação de empenho, situação completamente diversa da trata pelo artigo 42 da LRF, que se refere à disponibilidade de caixa no final do mandato do gestor.

Nesse sentido, vale destacar que os casos de limitação de empenho são previamente definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, com respaldo constitucional, verbis:

(...)

Ademais, as sanções aplicáveis a infringência ao artigo 42 da LRF são estritamente prescritas no artigo 359-C, do Decreto-Lei nº 2.848/1940, acrescido pelo artigo 2º da Lei nº 10.028/00, possuindo natureza penal e escapando do campo de competência desta Corte de Contas, verbis:

(...)

Por fim, cumpre lembrar que no campo sancionatório seja ele penal ou administrativo prevalece o princípio da legalidade estrita, a qual refuta a possibilidade de aplicação extensiva ou analógica a fim de criar sanção que não esteja definida em lei, conforme entendimento sedimentado na jurisprudência pátria, verbis:

(...)

Portanto, não decorre do art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º, aplicação de penalidade administrativa em face da infringência do artigo 42 da LRF, pois já há sanção para tal situação no âmbito do direito penal, bem como não é possível aplicação analógica ou extensiva em matéria de sanção seja ela penal ou administrativa, motivo pelo qual, peço vênia ao Eminent Relator, para votar no sentido da **não aplicação do citado dispositivo como sanção administrativa ao descumprimento do art. 42 da LRF, deixando de determinar a formação de autos apartados.**

Em conclusão, extrai-se das planilhas constantes da Manifestação Técnica 1384/2017 **o fato de que a anulação de empenhos acatada é muito maior que o valor de insuficiência financeira indicada relativamente ao grupo de recursos vinculados de convênio, portanto, se alguma irregularidade formal remanesce, esta se dá por conta da falta de clareza na aplicação dos recursos por grupo de despesas, porém, tal sistemática era aquela utilizada por ocasião da prestação de contas apresentadas, razão pela qual deve a**



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

irregularidade ser afastada, com a ressalva em questão, expedindo-se determinação no sentido de que em próximas prestações de contas, observe-se a evidenciação de disponibilidade financeira por grupo de recursos, se vinculados ou não, assim como a anulação do empenho respectivo.

4. DO DISPOSITIVO

Ante o exposto, divergindo do posicionamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração. **VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário desta Egrégia Corte de Contas, ante as razões expostas pelo relator, em:

1. MANTER O CONHECIMENTO do Recurso de Reconsideração intentado para, **NO MÉRITO**, **lhe DAR PROVIMENTO** para o fim de reformular os termos do **Parecer Prévio TC nº 00080/2016-7 – 1ª Câmara**, prolatado nos autos do Processo TC 3365/2013-7, em apenso, em razão do afastamento do respectivo indicativo de irregularidade referente ao item 3.1 desta decisão, em face das razões antes expendidas;

2. CONSIDERAR PREJUDICADA a análise da infringência do art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º, da Lei nº 10.028/00, em razão do afastamento da irregularidade relativa à **OBRIGAÇÃO DE DESPESAS CONTRAÍDA NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA O SEU PAGAMENTO (item 1.4 da ICC 28/2015 e 6.2 da ITC 1789/2015)**.

3. RECOMENDAR à Câmara Municipal de Ibiracú a **APROVAÇÃO** das contas da **Sra. Naciene Modenesi Vicente**, relativas ao exercício de 2012, em razão do afastamento do indicativo de irregularidade relativo ao item **3.1 – OBRIGAÇÃO DE DESPESAS CONTRAÍDA NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA O SEU PAGAMENTO (item 1.4 da ICC 28/2015 e 6.2 da ITC)**;

4. ARQUIVAR os presentes autos após o trânsito em julgado, bem como as providências descritas no art. 131 do regimento Interno desta Corte de Contas."

Em complemento de voto, o Relator do processo no TCEES, assim destacou:

"2.1. OBRIGAÇÃO DE DESPESAS CONTRAÍDA NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA O SEU PAGAMENTO (ITEM 3.1 761/2018-1 e 2.1 da MT 1384/2017-3):

Base Legal: Artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

Responsável: Naciene Luzia Modenesi Vicente.

Ressalte-se, quanto a este item, que o art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000 estabelece que **é vedado ao titular do poder ou órgão, nos dois**



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

últimos 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.

Sobre o assunto, cabe ressaltar que este Conselheiro em Substituição, quando da análise do Processo TC nº 4003/2013, suscitou questionamento acerca do prejuízo à segurança jurídica, ao exercício do contraditório e da ampla defesa, de maneira que, em havendo impossibilidade material da análise do item, deve ser considerada prejudicada a análise e considerar o item regular com ressalva.

Naquela oportunidade, inclusive, este Conselheiro em Substituição ressaltou que ao mudar o critério de metodologia para fins de verificação do art. 42, da LRF, resultou em uma aplicação retroativa de metodologia muito mais criteriosa e rigorosa da que a área técnica vinha adotando em exercícios anteriores, de forma a violar flagrantemente os princípios constitucionais da segurança jurídica, bem como pelo exercício do princípio do contraditório e da ampla defesa.

A respeito do tema, segurança jurídica, leciona a Prof.ª Maria Sylvia Zanella di Pietro, verbis:

Na realidade, o princípio da proteção à confiança leva em conta a boa-fé do cidadão, que acredita e espera que os atos praticados pelo poder público sejam lícitos e, nessa qualidade, serão mantidos e respeitados pela própria Administração e por terceiros. – g.n.

In casu, porém, não há como se fixar um período para adaptação, já que a entrada em vigor da nova interpretação conferida pela Corte de Contas à forma de aferição do art. 42, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 se deu, exatamente, no último ano dos mandatos, impedindo assim a adequação dos gestores à nova sistemática.

Muito embora se tenha observada inconsistência de insuficiência de caixa, é de se recordar que o novo marco interpretativo, conforme aventado no complemento de voto do Eminentíssimo Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, se deu quando já iniciado o período de vedação previsto no dispositivo legal, o que inviabilizava o seu atendimento sem o risco da imputação de sanções por sua violação.

Assim, ainda que o próprio art. 42, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, faça previsão das vedações impostas e das obrigações a serem observadas em caso de sua incidência, assim como a 4ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) e do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), editados pela Secretaria do Tesouro Nacional tenham sido considerados como fonte para a elaboração da Nota Técnica nº 001/2013, é de se constatar que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES mantinha uma sistemática específica de aferição do referido artigo o que, de certa forma, conferia aos jurisdicionados segurança jurídica e confiança no sentido de que o exame das contas seguiria este padrão.



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Portanto, a alteração dos parâmetros interpretativos previstos na Nota Técnica nº 001/2013 promoveu profunda alteração na metodologia de aferição do art. 42, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, impedindo que os gestores públicos se adaptassem às novas diretrizes.

Por estas razões, entendo que **deve ser considerada prejudicada a análise da irregularidade "obrigação de despesas contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento", por impossibilidade material de se promover sua análise,** diante das alterações interpretativas promovidas e da falta de informações necessárias para sua aferição, considerando, ainda, a Decisão Normativa 001/2018, aprovada por esta Corte de Contas, **que sugere a inviabilidade de reabertura da instrução processual destes autos.**

Desta forma, entendo que **resta prejudicada, também, a aplicação de penalidade administrativa, em face da infringência do artigo 42 da LRF, bem como não se mostra possível aplicação analógica ou extensiva em matéria de sanção, seja ela penal ou administrativa, motivo pelo qual, diverjo do entendimento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, entendendo pela não aplicação de sanção administrativa, inerente ao descumprimento do art. 42 da LRF.**

Em assim sendo, entendo que **resta prejudicada a análise da violação ao artigo 42 da LRF, havendo impossibilidade material de se promover sua análise, razão pela qual, divergindo da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, afasto a presente irregularidade.**

Lado outro, **ressalto que houve autuação do Processo nº 01466/2017-3, em apartado, em atendimento ao item 2 do Parecer Prévio TC 00080/2016-7 – 1ª Câmara, sob a relatoria do Eminentíssimo Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, motivo pelo qual deve ser dada ciência ao mesmo para providências que lhe aprover.**

3. DO DISPOSITIVO:

Ante o exposto, divergindo parcialmente do posicionamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração.

(...)

1. PARECER PRÉVIO TC-46/2018

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

1.1. MANTER O CONHECIMENTO do Recurso de Reconsideração intentado para, **NO MÉRITO, DAR-LHE PROVIMENTO** para o fim de reformular os termos do Parecer Prévio TC nº 00080/2016-7 – 1ª Câmara, prolatado nos autos do Processo TC 3365/2013-7, em apenso, em razão do afastamento do respectivo indicativo de irregularidade referente ao item 2.1 desta decisão, em face das razões antes expendidas;



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

1.2. CONSIDERAR PREJUDICADA a análise da irregularidade indicada no item 2.1 (item 2.1 da MT 1384/2017-3), considerando que **a metodologia utilizada pela área técnica não permite elementos suficientes para formação da convicção quanto a ocorrência da irregularidade, havendo impossibilidade material de se promover referida análise**, de forma a conferir a correta interpretação ao disposto no artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/2000;

1.3. EXPEDIR as seguintes **DETERMINAÇÕES** ao atual gestor do Poder Executivo Municipal de Ibiracú:

1.3.1. Observe a devida aplicação dos recursos por rubrica, seja ela vinculada ou não, de maneira que se possa, inclusive, controlar por planilha os empenhos afetos a ajustes realizados de 01/05/2012 a 31/12/2012, que possam indicar violação do art. 42 da LRF;

1.3.2. Divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Parecer Prévio, na forma do art. 48 da LRF.

1.4. DAR CIÊNCIA ao Eminentíssimo Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Relator do Processo nº 01466/2017-3, autuado em atendimento ao item 2 do Parecer Prévio TC 00080/2016-7 – 1ª Câmara, reformulado nesta decisão;

1.5. DAR CIÊNCIA aos interessados, **ARQUIVANDO-SE** os presentes autos após as providências do Art. 131, do RITCEES e o respectivo trânsito em julgado." (grifos no original)

Todas as peças importantes dos autos do Recurso de Reconsideração TC – 01063/2017-9 estão sendo juntadas à presente análise para que seja possível a qualquer dos interessados e aos Vereadores em geral, a sua consulta mais ampla.

Feita essa síntese do processamento e fundamentos apresentados junto ao Egrégio TCEES, cumpre destacar que publicado a aviso de chegada das contas relativas ao exercício de 2012 da Prefeitura Municipal de Ibiracú a esta Casa, permaneceram os autos do Processo CMI n.º 165/2018 por 60 (sessenta) dias à disposição dos munícipes para exame, não havendo, contudo, qualquer manifestação.

Regularmente notificada da chegada das contas da Prefeitura Municipal, relativas ao exercício de 2012, a ex-prefeita Naciene Luzia Modenesi Vicente, ciente das referidas contas, não se manifestou nos autos, conforme certidão de fls. 103.

Sem demais considerações, por desnecessárias, entendo que a Prestação de Contas relativa ao exercício de 2012, de responsabilidade da ex-prefeita Naciene Luzia Modenesi Vicente, devem ser aprovadas, eis que da percuciente



Câmara Municipal de Ibiracu

Estado do Espírito Santo

análise do Egrégio Tribunal de Contas do Estado, destacada acima os indicativos de irregularidade foram todos superados, inclusive e especialmente aquele mantido pelo Parecer Prévio TC – 080/2016- Primeira Câmara, conforme fundamentos transcritos anteriormente e colacionados do voto condutor do Conselheiro Relator do Recurso de Reconsideração TC – 01063/2017-9 apresentado pela ex-prefeita, com os quais corroboro integralmente."

Assim sendo, reitero em todos os seus termos referida manifestação, como razões de fundamentação para o presente parecer, reiterando que a presente proposição se encontra apta a ser apreciada em seu mérito pelo Plenário da Casa.

Convém destacar que o quórum para votação da matéria é o de maioria qualificada, ou seja, de 2/3 dos membros da Câmara Municipal – no caso, 06 (seis) votos -, em atenção ao que prescreve o art. 31, § 3º, da CF/88 e o art. 49 da LOM, como também o art. 190, I, "b", do Regimento Interno da Câmara. Registre-se, por oportuno, que esse quórum é para rejeição do Parecer Prévio do Tribunal de Contas.

Assim, se a decisão do Legislativo for de rejeitar o Parecer Prévio do Tribunal de Contas, a votação prescindirá do quórum de maioria qualificada dos membros da Casa. Se a Câmara decidir de acordo com o opinado pelo Tribunal de Contas não haverá a necessidade de se observar o quórum mínimo. Ainda que alcançada maioria na Casa para eventual rejeição, se essa maioria não for qualificada, o Parecer Prévio é considerado aprovado.

É como concludo.

Plenário Jorge Pignaton, em 07 de março de 2019.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo