



Parecer Prévio 00064/2022-2 - Plenário

Processos: 05229/2021-2, 05797/2021-2, 02875/2020-5, 02874/2020-1

Classificação: Recurso de Reconsideração

UG: PMMF - Prefeitura Municipal de Muniz Freire

Relator: Domingos Augusto Taufner

Recorrente: CARLOS BRAHIM BAZZARELLA

Procuradores: HELIO DEIVID AMORIM MALDONADO (OAB: 15728-ES), PRISCILIANE TOMAZELLI MOZER (OAB: 6526E-ES, OAB: 32398-ES), RODRIGO CONHOLATO SILVEIRA (OAB: 13397-ES), LEANDRO JOSE DONATO SARNAGLIA (OAB: 18810-ES)

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – PROVIMENTO PARCIAL - FINANÇAS PÚBLICAS - LRF - DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO – DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS - DESPESA COM PESSOAL – LIMITE - DESCUMPRIMENTO.

Déficit Orçamentário e Déficit Financeiro em montante relevante, desequilíbrio financeiro que não cabe aplicação do princípio da razoabilidade para mitigar os efeitos das irregularidades.

A não recondução da despesa com pessoal ao limite estabelecido na LRF, dentro dos prazos legais constitui descumprimento do artigo 20, inciso III, alínea “b” da Lei Complementar nº 101/00.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de **Recurso de Reconsideração** interposto pelo Sr. Carlos Brahim Bazzarella (Prefeito Municipal de Muniz Freire), em face do Parecer Prévio TC 00067/2021-8, proferido nos autos do Processo TC 2875/2020-5, que recomendou a rejeição das contas sob responsabilidade do ora recorrente, relativas ao exercício de 2019.

Autuada a petição de recurso mediante processo 05229/2021, o Relator por meio da Decisão Monocrática 0852/2021, **conheceu** o presente recurso.

Em seguida, os autos foram remetidos ao Núcleo de Controle Externo de Contabilidade – NCONTAS procedeu com a análise e, por meio da **Manifestação Técnica 00701/2022-6** (Doc. 08), **opinou por negar provimento ao recurso e manter incólume o PARECER PRÉVIO TC-067/2021.**

Ato contínuo, seguiram os autos para o NRC - Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas, que se manifestou através da Instrução **Técnica de Recurso 00261/2022-4**, concluindo pensionamento nos mesmos termos da Manifestação Técnica 701/2022-6, exarada pelo NCONTAS, opinando pelo não provimento do recurso, mantendo-se incólume o Parecer Prévio 67/2021-8.

Ato sequente, o Ministério Público de Contas, por meio de **Parecer 02341/2022-3** (Doc. 14), de lavra do Exmo. **Heron Carlos Gomes De Oliveira**, anuiu aos argumentos apresentados pela Área Técnica, opinando, portanto, por negar provimento ao recurso, mantendo o parecer impugnado.

É o relatório, passo a fundamentar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

1.2. ADMISSIBILIDADE

Em análise, verifica-se que estão presentes os pressupostos de admissibilidade, tendo em vista que o recorrente é parte capaz, bem como possui legitimidade processual. No que tange a tempestividade, o recorrente interpôs recurso dentro do

prazo estabelecido em lei, conforme prevê o artigo 164, LC 621/2012, e certificado no **Despacho 41081/2021-3** (Doc. 04).

No que diz respeito ao cabimento, o art. 164, da LC 621/2012, discorre que o Recurso de Reconsideração é o instrumento cabível para a impugnação de decisões de mérito proferidas em processos de prestação ou tomada de contas. Assim, considerando que o presente expediente recursal foi interposto contra o parecer prévio que julgou o mérito de processo com natureza de prestação de contas, tem-se que o recurso apresentado é cabível.

Quanto à regularidade formal, há a necessidade de o recorrente atender às formalidades especificadas na lei para o processamento do recurso interposto. No caso, verifica-se o seu atendimento, logo, cumprindo o disposto no art. 395, I, III, IV e V, do RITCEES.

Porém, não foi identificado a existência de fato impeditivo ou extintivo do poder de recorrer. Portanto, considerando que se encontram presentes os pressupostos recursais de admissibilidade, entendo pelo **conhecimento** do presente Recurso de Reconsideração.

1.3. INDICATIVOS DE IRREGULARIDADES

1.3.1. Apuração de Déficit Orçamentário com Insuficiência de Superávit Financeiro de Exercício Anterior para a Cobertura (Item 4.3.1 do RT 126/2021)

Conforme evidenciado no RT 126/2021, o resultado orçamentário do exercício em análise foi deficitário em R\$1.478.859,21 e o exercício anterior (2018), também foi deficitário no montante R\$ 927.810,34, não havendo, portanto, saldo suficiente para cobertura do déficit orçamentário de 2019.

Em sede de recurso, o recorrente aduz que a diferença apontada entre o déficit e o superávit financeiro, observou o artigo 43, §1º, inciso I da Lei 4.320/64, já que serviu apenas para abertura de créditos suplementares e especiais no próprio exercício financeiro. Ademais, alegou que o déficit orçamentário do ano de 2019 foi compensado pelo superávit financeiro e orçamentário de 2020, mantendo-se a higidez econômico-financeira da prefeitura.

Alegou que para o superávit financeiro e orçamentário de 2020 não houve aumento de endividamento do município com a contratação de empréstimo financeiro. Tal está refletido na PCA de 2020 (Doc 01), consoante a previsão do art. 98 da Lei nº 4.320/64. Além disso, ante as crises pelas quais o país passou nos anos de 2015 e 2016, no ano de 2019 houve um insignificante crescimento econômico do país, de modo que a arrecadação da prefeitura se viu prejudicada, e que no ano de 2019, se viu obrigado a realizar o parcelamento de créditos tributários com o INSS.

Por fim, se utilizou do art. 22, § 1º, da LINDB, assim como, aduziu que houve apenas e tão somente extrapolação de gastos por 2,3% acima do total dos gastos empreendidos pela PMMF, havendo, portanto, insignificância em observância ao postulado da proporcionalidade.

O corpo técnico opinou por **manter** a irregularidade, destacando que o gestor deve considerar a LINDB, mas também que após a edição da Lei 4320/64 veio a Lei Complementar 101/00, devendo estas duas normas serem interpretadas em conjunto na avaliação dos resultados de gestão apresentados nos demonstrativos contábeis do município. Nesse sentido, ressalta que compete ao gestor a responsabilidade de adotar medidas que mantenham o município em equilíbrio, de forma permanente, sendo verificável em todo exercício financeiro (arts. 1º, 9º, 42 e 55), especialmente neste caso que há resultados negativos da prefeitura nos últimos anos, o que comprova a ausência de cautela por parte do gestor, que já conhecia o histórico recessivo e mesmo assim não adotou medidas de contenção.

Da análise dos autos, observa-se que não cabe na presente irregularidade a alegação de esta foi ocasionada por um histórico de grave quadro financeiro do município, uma vez que se trata de despesa empenhada no exercício, ou seja, despesas previstas para o ano corrente que foram empenhadas em montante superior ao estabelecido no orçamento anual. Ademais, como já mencionado pela equipe técnica, não há demonstrações de que foram adotadas medidas de contenção de despesas.

Além disso, não há outros elementos capazes de mitigar os efeitos desta irregularidade, posto que o montante de restos a pagar cancelados neste exercício foi pequeno diante do déficit orçamentário, não cabendo, do ponto de vista deste Relator, considerar o déficit no montante de R\$1.478.859,21 insignificante.

Diante disso, entendo que as justificativas não possuem o condão de afastar a irregularidade, haja vista que com o advento da lei de responsabilidade fiscal primou-se pela denominada gestão fiscal responsável, através de ação planejada e transparente, em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Nesta situação, por exemplo, o gestor deveria efetivar a limitação de empenho prevista no art. 9º da LRF. Entretanto, não restou demonstrado qualquer medida nesse sentido.

Isto posto, **acompanhando** o entendimento técnico e ministerial, e **mantenho a presente irregularidade**.

1.3.2. Apuração de Déficit Financeiro em Diversas Fontes de Recursos Evidenciando Desequilíbrio das Contas Públicas (Item 6.1 Do RT 126/2021)

Segundo o **RT 126/2021**, constatou-se déficit financeiro em diversas fontes, conforme especificado na tabela abaixo:

Fonte de Recursos	Resultado Financeiro (R\$)
001 – Recursos Ordinários	- 1.988.630,90
111 – Receita de impostos de transferência de impostos – educação	- 179.333,00
112 – Transferências do FUNDEB (60%)	- 1.551.973,04
113 – Transferências do FUNDEB (40%)	- 284.747,44
122 – Transferências de recursos do FNDE ref. Prog. alimente. escolar	- 81.045,00
120 – Transferências do salário educação	- 217.464,90
211 – Receita de impostos e transferências de impostos – saúde	- 545.463,83
620 – Contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública	- 39.378,40

Em suas razões de recurso, o recorrente alegou que apesar do déficit, no exercício em análise, foi verificada a ocorrência de superávit financeiro no valor de R\$ 3.292.705,96. Ademais, não houve utilização da fonte de recursos ordinários para pagamento de despesas públicas diversas daquelas a que a fonte de recursos serve. Além disso, destaca que a ampla maioria do déficit financeiro decorreu dos gastos públicos com ensino, em razão da municipalização das escolas estaduais em 2016, que ocasionou aumento exponencial do gasto com pessoal.

Aduziu, ainda, que no que tange a conta de recursos ordinários e contribuição para o custeio de serviço de iluminação pública, foi afetada pela crise que acarretou o país

nos anos de 2015 e 2016, influenciaram negativamente na arrecadação, causando, portanto, um déficit. E por fim, alega que eventuais irregularidades sobre déficit orçamentário, extrapolação do limite de gastos com pessoal e inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira não podem ser aqui valorados, para se evitar *bis in idem*.

O corpo técnico, após análise das razões recursais, opinou por manter a irregularidade, esclarecendo que nas fontes em que o município possui maior controle não depende de receita de transferências voluntárias, mas da arrecadação de impostos, de modo que não se verificou uma administração que tenha primado pelo equilíbrio nestas fontes. No que tange as fontes com gastos de ensino, a equipe técnica pondera que se trata de gastos contínuos, de modo que a administração é conhecedora dos valores a serem despendidos, o que demonstra a ausência de cautela por parte do gestor, que já conhecia o histórico recessivo, e mesmo assim não adotou medidas de contenção previstas na LRF.

No que tange a alegação de uma possível repetição de metodologia, o corpo técnico entende ser descabida tal alegação, explicando que o método de aferição do resultado financeiro é completamente diferente do resultado orçamentário, sendo plenamente possível que em um exercício financeiro se tenha déficit orçamentário e não se tenha déficit financeiro ou o contrário.

Da análise desta irregularidade, tenho que assiste razão a equipe técnica quanto a apuração de déficit financeiro segregado por fontes de recursos. Portanto, não deve ser acolhida a alegação de que ocorreu superávit financeiro, já que este aludido superávit é a soma dos recursos vinculados, não podendo ser utilizado nas fontes deficitárias que são de finalidades diversas, conforme preconiza o art. 8º da LRF.

Também se verifica que o método de aferição do resultado financeiro está adequado, e como bem esclarecido pela equipe técnica, este resultado é diferente do resultado orçamentário, sendo plenamente possível que em um exercício financeiro se tenha déficit financeiro e não se tenha déficit orçamentário ou vice-versa. Desta forma, não deve prosperar este argumento do recorrente.

No que se refere a alegação de que a maior parte do déficit financeiro decorreu dos gastos públicos com ensino, em razão da municipalização das escolas estaduais em

2016, e de que a conta de recursos ordinários e contribuição para o custeio de serviço de iluminação pública, foram afetadas pela crise financeira no país em 2015 e 2016, não cabe acolhida.

Este Relator, ao analisar irregularidades desta natureza, observa o princípio da razoabilidade e avaliando o esforço fiscal exercido pelo gestor, não sendo diferente neste caso. Entretanto, ao avaliar a gestão como um todo ao longo do exercício, bem como o montante significativo de déficit financeiro apurado, não há como aplicar a razoabilidade, pelas razões que doravante passo a expor.

Ao analisar as fontes de recursos, verifica-se que os recursos da fonte Recursos Ordinários que apresentou déficit, não havendo como cobrir as demais fontes deficitárias. Além disso, o montante de restos a pagar cancelados, não foram suficientes a impactar na redução do déficit financeiro. Válido mencionar que as fontes Recursos Royalties de Petróleo e Recursos Royalties de Petróleo Estadual, caso fosse utilizadas, pois não há impedimento legal em utilizar tais recursos para cobrir os défits apurados em algumas fontes vinculadas no presente processo, ainda assim permaneceria um elevado déficit financeiro, que não é de baixa materialidade e, portanto, não cabe a razoabilidade para mitigar a irregularidade.

Importa dizer que, embora tenha o gestor alegado queda na arrecadação e reflexos da crise de 2015 e 2016, nota-se dos dados apresentados no Painel de Controle deste Tribunal, que em 2019 a receita anual arrecadada superou o montante de 60 milhões, enquanto no exercício de 2018, receita anual arrecadada foi de 55 milhões, havendo desta forma um aumento na arrecadação no exercício em análise. Além disso, observa-se que ocorreu aumento do estoque de dívida flutuante, que em 2018 era de R\$ 7.683.289,43, para R\$ 9.336.853,91 em 2019, conforme Demonstração da Dívida Flutuante –Anexo 17 – Prestação de Contas Anual, exercícios de 2018 e 2019.

Em relação a municipalização das escolas estaduais, trata-se de fato pretérito com tempo decorrido suficiente para que a municipalidade reequilibrasse estas despesas. Como bem explanado pela equipe técnica, “não é novo o fato de que esta Corte de Contas já vem alertando a gestão municipal sobre o problema do déficit, além do excesso de gastos com pessoal, há vários exercícios, mais precisamente desde o

exercício de 2012, portanto, 8 anos sem que tenha efetivo progresso sobre o tema, o que obviamente impacta negativamente no custeio das políticas públicas do município, uma vez que se gasta além do permitido com pessoal”.

Portanto, o gestor em seu intento, não reequilibrou as contas no exercício em análise, tão pouco conseguiu melhorar a situação financeira do Ente.

Nesse sentido, ante a ausência de elementos que possam sanear os déficits apontados, **acompanhando** o entendimento técnico e ministerial, **mantenho a presente irregularidade.**

1.3.3. Descumprimento do Limite Legal com Despesa de Pessoal – Poder Executivo e Consolidado (Item 7.1.1 Do RT 126/2021)

Conforme apontado no RT 126/2021, a despesa total com pessoal no exercício em análise atingiu o montante de R\$ 34.772.048,00, representando 59,82% da RCL apurada. Desta forma, o Poder Executivo descumpriu o limite legal de 54% estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea “b” da Lei Complementar nº 101/00, excedendo-o em R\$ 3.383.120,55.

O Recorrente sustenta que deve ser levado em consideração, a hermenêutica concretista, conforme artigo 22, §1º da LINDB, e que desde o início do seu mandato vem adotando medidas administrativas para reduzir o percentual em questão, e prova disso é que no início de seu mandato, o percentual de despesa com pessoal era de 61,50%, havendo nos quadrimestres de 2017 e 2018 a redução desse percentual para 60,90%, alcançando no ano de 2019 o percentual final de 59,38%.

Ademais, alegou ainda que promoveu no ano de 2017, a redução em 41% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, no valor total de R\$ 47.743,79. Do mesmo modo, reduziu em R\$ 42.347,26 o valor mensal do pagamento de contratações temporárias ao curso do ano de 2017. Além disso, declarou vagos 45 cargos públicos em decorrência de aposentadoria de servidores que os ocupavam, totalizando economicidade mensal de R\$ 132.121,43.

Argumenta também que grande parte dos gastos com pessoal advém da educação, em decorrência da municipalização das escolas estaduais. Por fim, aduz que deve

ser levado em consideração a crise econômica que vem afetando o país desde o ano de 2015.

Em sede de ITC, o Corpo Técnico opinou por manter a irregularidade, afirmando que a questão referente à recessão econômica, os argumentos e seus efeitos no prazo concedido pela Lei Complementar 101/2000 para recondução da despesa ao patamar legal, já foram enfrentados na Instrução Técnica Conclusiva 3226/2021, quando da análise da PCA, corroborando integralmente a referida Instrução Técnica. No que diz respeito a alegação de gastos com a educação entende a equipe técnica que não merece prosperar, posto que a receita com tal empenho não foi expressiva, sendo este o terceiro exercício financeiro sob a gestão do recorrente, de modo que nada efetivo fora feito para o controle da despesa com o pessoal.

Pois bem.

Resta demonstrado que o ora Recorrente, descumpriu o limite legal estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea “b” da Lei Complementar nº 101/00, qual seja, de gastar até 54% em relação à receita corrente líquida, com despesa de pessoal.

Alega o responsável em seu recurso, que desde o início de seu mandato, tomou medidas para reduzir a despesa com pessoal, sendo que o percentual de despesa com pessoal era de 61,50%, havendo nos quadrimestres de 2017 e 2018 a redução desse percentual para 60,90%, alcançando no ano de 2019 o percentual final de 59,38%.

De fato, há uma “herança” da gestão anterior, que é um considerável descumprimento do limite de despesa com pessoal. Este fato, inclusive, foi base para este Relator aplicar a razoabilidade e mitigar os efeitos desta irregularidade no primeiro ano a gestão do ora responsável (Processo TC 13782/2019). Contudo, entendo que esta aplicação não cabe no presente exercício, uma vez que já se passado anos da Gestão e o responsável não logrou êxito em reconduzir o limite de despesa com pessoal, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme já verificado pela equipe técnica em sede de prestação de contas, junto ao Portal da Transparência do município, as despesas com pessoal do Poder Executivo atingiram o montante de 57,78% e 54,37% da RCL, respectivamente em relação ao 1º e 2º Quadrimestre de 2020. Ou seja, ao gestor caberia reduzir a

despesa com pessoal de 59,38% para 57,59% no 1º Quadrimestre de 2020 e deste percentual para 54,00% no 2º Quadrimestre de 2020, contudo, não ocorreu nenhuma das duas situações.

Apesar dos esforços para redução de gastos com pessoal, verifica-se que as ações adotadas não foram suficientes para adequar a despesa ao limite estabelecido pela LRF.

Pelas razões expostas, **acompanhando** o opinamento da área técnica e do Ministério Público de Contas, entendo que a **irregularidade deve ser mantida**.

1.3.4. Inscrição de Restos a Pagar Não Processados sem Disponibilidade Financeira Suficiente - Art. 55 da LRF (Item 7.4.1 do RT N° 532/2018)

De acordo com o RT 126/2021, houve inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente, infringindo a Lei Complementar 101/2000 (LRF), na Seção IV, que ao dispor sobre o Relatório de Gestão Fiscal, estabelece em seu art. 55, III, b, 3, que a inscrição de restos a pagar não processados deve se limitar ao saldo da disponibilidade de caixa.

Em sede de recurso, o recorrente alega que tal achado merece ser reformado, posto que o artigo 42 da LC nº 101/2000, veda gastos nos dois últimos anos de mandato sem disponibilidade financeira, e que o artigo não se refere aos restos a pagar sem disponibilidade financeira suficiente perpetrada ao curso do mandato. Além disso, para a inscrição de restos a pagar basta o atendimento dos requisitos do art. 55 da LC nº 101/2000.

Aduziu que não pode ser responsabilizado pelo ato em questão, já que o balanço é produzido e assinado pelo secretário de finanças, uma vez que há no município uma desconcentração de poder, de modo que a sua assinatura no balanço é apenas uma formalidade, não existindo, portanto, dolo e erro grosseiro em sua gestão, conforme prescreve o artigo 28 da LINDB

A área técnica entende por manter a irregularidade, sob o fundamento de que a verificação da existência de disponibilidade de caixa para a inscrição em restos a pagar deve acontecer em todos os exercícios e o limite de inscrição em restos a

pagar não processados, em cada exercício, é a disponibilidade de caixa líquida por vinculação de recursos, sendo a alegação do gestor infundada.

A Equipe Técnica aduziu ainda que a contabilidade apenas se obriga a evidenciar a real situação da entidade, de modo que deve-se observar que diferença fundamental, em relação a ordenadores de despesas, ocorre à figura do gestor fiscal e à possibilidade de delegação de suas atribuições, requisitos estes da Lei de Responsabilidade Fiscal, do mesmo modo que os chefes do executivo possuem a obrigatoriedade de prestar contas de sua gestão fiscal, na forma determinada pelos artigos. 56 a 58 da LRF.

Nota-se que embora a equipe técnica reconheça como ponto basilar para o regramento o art. 1º, § 1º da LRF, a equipe técnica ao apontar a presente irregularidade - "Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente", traz como base normativa tão somente o artigo 55, III, b, 3, da Lei Complementar Federal 101/2000 (LRF).

É oportuna a transcrição integral do referido dispositivo:

Art. 55. O relatório conterá:

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;

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

- 1) liquidadas;
- 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;
- 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;**
- 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;

Denota-se que o comando do artigo 55 remete a exigir que seja elaborado um relatório contendo o montante das disponibilidades de caixa e as inscrições em restos a pagar. Desta feita, **o objetivo do art. 55 da LRF é dar transparência ao montante das disponibilidades de caixa e dos Restos a Pagar de despesas não liquidados inscritos, sendo uma importante ferramenta de gestão a cada final**

de exercício, e assim seja evidenciado o cumprimento do art. 42 da LRF ao final do mandato do gestor. Uma exigência que permite à sociedade e aos órgãos de controle o acompanhamento de maneira mais concomitante a evolução fiscal no decorrer do mandato.

A lei dispõe no citado artigo 55 que os demonstrativos sejam feitos de maneira transparente e assim proporcione que se previnam riscos e se corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Possíveis desequilíbrios existentes entre os exercícios de um mesmo mandato devem ser feita e devem ser aplicadas as punições devidas.

Colaciono decisões desta Corte de Contas em que há o afastamento da irregularidade, sob este mesmo argumento:

PARECER PRÉVIO TC-87/2019 – SEGUNDA CÂMARA

Tratam-se os presentes autos de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Ibatiba/ES, referente ao exercício financeiro de 2017, sob a responsabilidade do Sr. (...), chefe do Poder Executivo Municipal.

(...) 3.9. DA VEDAÇÃO PARA INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA PAGAMENTO (item 7.4.1 do RT 637/2018)

(...) retomo entendimento que já manifestei sobre esse tema, a saber o proferido no voto processo TC 3954/2016, quando rememoro a base normativa expressa no artigo 55 da Lei Complementar Federal 101/2000 (LRF) que impõe em seu comando a exigir que seja elaborado um relatório contendo o montante das disponibilidades de caixa e as inscrições em restos a pagar.

(...) o objetivo do art. 55 é dar transparência ao montante das disponibilidades de caixa e dos Restos a Pagar de despesas não liquidados inscritos, sendo uma importante ferramenta de gestão a cada final de exercício, e assim evidenciar o cumprimento do art. 42 da LRF ao final do mandato do gestor. Uma exigência que permite à sociedade e aos órgãos de controle o acompanhamento de maneira mais concomitante a evolução fiscal no decorrer do mandato e proporcionar medidas que corrija desvios e riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

(...) Depreende-se que eventuais desequilíbrios que sejam justificados ou que representem um valor de pouca relevância não tem o condão de provocar a rejeição das contas do mandatário, ou seja, a análise de possíveis desequilíbrios existentes entre os exercícios de um mesmo mandato deve ser feita e deve ser aplicada a punição devida. Entretanto, não cabe ter o mesmo rigor da análise das contas em fim de mandato.

PARECER PRÉVIO TC- 90/2019 – SEGUNDA CÂMARA

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Ibitirama, sob a responsabilidade do Sr. (...), referente ao exercício de 2017.

(...) 3.7 INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE

Base Normativa: Art. 55 da Lei Complementar 101/2000.

(...) Pois bem. Com relação à inaplicabilidade do art. 55 da LRF como norma limitadora das inscrições de restos a pagar não processados, a Equipe Técnica se filia à corrente de que mesmo com o veto presidencial os gestores deverão observar a regra insculpida no aludido artigo 55, III, b, da LRF, constatando ter sido infringindo o disposto no referido artigo.

Nesse sentido, retomo entendimento que já manifestei sobre esse tema, a saber o proferido no voto processo TC 3954/2016, quando rememoro a base normativa expressa no artigo 55 da Lei Complementar Federal 101/2000 (LRF) que impõe em seu comando a exigir que seja elaborado um relatório contendo o montante das disponibilidades de caixa e as inscrições em restos a pagar.

(...) Pelo que se depreende da leitura no disposto acima, o objetivo do art. 55 é dar transparência ao montante das disponibilidades de caixa e dos Restos a Pagar de despesas não liquidados inscritos, sendo uma importante ferramenta de gestão a cada final de exercício, e assim evidenciar o cumprimento do art. 42 da LRF ao final do mandato do gestor. Uma exigência que permite à sociedade e aos órgãos de controle o acompanhamento de maneira mais concomitante a evolução fiscal no decorrer do mandato e proporcionar medidas que corrija desvios e riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

(...) Depreende-se que eventuais desequilíbrios que sejam justificados ou que representem um valor de pouca relevância não tem o condão de provocar a rejeição das contas do mandatário, ou seja, a análise de possíveis desequilíbrios existentes entre os exercícios de um mesmo mandato deve ser feita e deve ser aplicada a punição devida. Entretanto, não cabe ter o mesmo rigor da análise das contas em fim de mandato.

Cabe mencionar que a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, prevê no § 1º, de seu art. 1º, a necessidade de obediência aos limites e condições da inscrição de Restos a Pagar como um pressuposto de responsabilidade fiscal. O artigo 55 da LRF exige a elaboração de relatório contendo o montante das disponibilidades de caixa e as inscrições em restos a pagar - foi evidenciada no anexo 5 do RGF, tal medida visa a boa gestão fiscal a fim de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, diferente do que determina o art. 42 da mesma Lei. Nesse sentido, considerando ter o gestor cumprido com os limites legais e constitucionais, divirjo do entendimento técnico e ministerial, afasto irregularidade.

PARECER PRÉVIO 60/2020 - 2ª CÂMARA

Tratam os presentes autos de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo, relativa ao exercício de 2017, (...).

(...) 3.5. INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE – ART. 55 DA LRF.

(...) o objetivo do art. 55 é dar transparência ao montante das disponibilidades de caixa e dos Restos a Pagar de despesas não liquidados inscritos, sendo uma importante ferramenta de gestão a cada final de exercício, e assim evidenciar o cumprimento do art. 42 da LRF ao final do mandato do gestor. Uma exigência que permite à sociedade e aos órgãos de controle o acompanhamento de maneira mais concomitante a evolução fiscal no decorrer do mandato e proporcionar medidas que corrija desvios e riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

(...) Diferente do que impõe o artigo 42 da LRF, que veda contrair obrigações de despesa, sem a respectiva disponibilidade financeira: (...).

Depreende-se que eventuais desequilíbrios que sejam justificados ou que representem um valor de pouca relevância não tem o condão de provocar a rejeição das contas do mandatário, ou seja, a análise de possíveis desequilíbrios existentes entre os exercícios de um mesmo mandato deve ser feita e deve ser aplicada a punição devida. Entretanto, não cabe ter o mesmo rigor da análise das contas em fim de mandato.

Cabe mencionar que a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, prevê no § 1º, de seu art. 1º, a necessidade de obediência aos limites e condições da inscrição de Restos a Pagar como um pressuposto de responsabilidade fiscal. O artigo 55 da LRF exige a elaboração de relatório contendo o montante das disponibilidades de caixa e as inscrições em restos a pagar - foi evidenciada no anexo 5 do RGF, tal medida visa a boa gestão fiscal a fim de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, diferente do que determina o art. 42, único artigo que trata dos restos a pagar disposto na Seção VI do Capítulo VII, da LRF.

Nesse sentido, considerando ainda, o valor de baixa materialidade que não representa potencial de afetar o equilíbrio das contas públicas, divirjo do entendimento técnico e ministerial, e afasto irregularidade.

Portanto, entendo que não resta adequado que o embasamento legal para a irregularidade “inscrição de restos a pagar sem disponibilidade financeira” seja o artigo 55, III, b, 3, da Lei Complementar Federal 101/2000, 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.

Por estas razões, **divergindo parcialmente** do entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, **mantenho o indicativo de irregularidade, apenas no campo da ressalva.**

1.3.5. Transferência de Recursos ao Poder Legislativo em Desacordo com a Constituição Federal (Item 9.1 do RT 126/2021)

De acordo com o RT 126/2021, o Poder Executivo deveria repassar ao Poder Legislativo no máximo o valor de R\$ 2.421.348,43 a título de duodécimo, no entanto, o valor efetivamente repassado correspondeu a R\$ 2.601.332,23, excedendo assim em R\$ 179.983,80 o valor permitido.

Em suas razões recursais o recorrente alegou circunstâncias excepcionais, e tal achado deve ser afastado, já que parte desse valor repassado a maior, teve devolução, no montante de R\$ 163.000,00 (Doc. 05), devolução essa que é reconhecida pela jurisprudência desta Corte de Contas. Ademais, com a devolução, somente subsistira o valor de R\$ 16.983,80, ocorrendo assim a extrapolação do limite constitucional em apenas 0,52%, devendo ser aplicado o princípio constitucional da proporcionalidade, não tendo o percentual, o condão de macular as contas deste Gestor.

O Corpo Técnico opinou por manter a presente irregularidade, posto que *“houve o descumprimento do limite, a matéria é constitucional, e não foi a única irregularidade de natureza grave, devendo compor o conjunto probatório que ensejou a opinião por recomendar ao Poder Legislativo a rejeição das contas, estando respaldada pelo art. 80 da Lei Complementar 621/2012”*

Pois bem.

Nota-se que a irregularidade em tela, aponta que o Poder Executivo repassou ao Poder Legislativo, a título de duodécimo, o montante de R\$ 179.983,80, acima do limite constitucional estabelecido.

O recorrente sustenta que parte desse valor repassado a maior, teve devolução, no montante de R\$ 163.000,00 (Doc. 05), restando o valor de R\$ 16.983,80.

Conforme verificado pela equipe técnica, de acordo com as notas explicativas do processo de PCA da Câmara Municipal, de fato houve a devolução de R\$ 163.000,00 ao final do exercício (proc. TC 03475/2020-6):

Do saldo existente após o pagamento de Restos a Pagar, o valor de R\$ 163.000,00, foi objeto de transferência à Prefeitura Municipal de Muniz Freire.

Observa-se, portanto, que considerando a devolução acima referida, o valor de repasse corresponde a 7,049% das receitas tributárias e transferências de imposto do exercício anterior, ou seja, apenas 0,049% acima do limite constitucional. Vejamos:

Transferências para o Poder Legislativo		Em R\$
1,00		
Descrição	Valor	
Receitas tributárias e transferências de impostos - Ex. Anterior	34.590.691,95	
% Máximo de gasto do Legislativo - conforme dados populacionais	7,00	
Limite máximo permitido para transferência	2.421.348,43	
Valor efetivamente transferido	2.601.332,23	
Valor transferido a maior	179.983,79	
Valor devolvido ao Poder Executivo	163.000,00	
Total considerado transferido após a devolução	2.438.332,23	
% transferido após devolução	7,049%	
Valor transferido a maior	16.983,79	
% extrapolado do limite constitucional	0,049%	

Entendo que esse percentual pode atenuar a irregularidade, tendo em vista o seu baixo potencial ofensivo, o que invoca a aplicação da razoabilidade.

A respeito do princípio da razoabilidade, válido transcrever as palavras de Hely Lopes Meirelles:

“Sem dúvida, pode ser chamado de princípio da proibição de excesso, que, em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração pública (...)”¹.

Ademais, este Tribunal já se posicionou em diversos processos de prestações de contas, pela possibilidade de aplicação da razoabilidade, mitigando os efeitos da irregularidade quando o percentual ou o valor absoluto excedidos forem de baixo potencial ofensivo.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: 2013, p 96.

Isto posto, **acompanhando parcialmente** o posicionamento técnico e ministerial, entendo pela **manutenção da presente irregularidade, apenas no campo da ressalva.**

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

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

1. PARECER PRÉVIO TC-064/2022-2

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;

1.2. DAR PROVIMENTO PARCIAL ao recurso, reformando parcialmente o Parecer Prévio TC 00067/2021-8, exarado no Processo de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Muniz Freire (TC 02875/2020), sob responsabilidade do **Sr. Carlos Brahim Bazzarella**, relativo ao exercício de 2019 no sentido de manter as irregularidades abaixo descritas **no campo da ressalva, sem condão de macular as contas**, quais sejam:

1.2.1. Inscrição de Restos a Pagar não Processados sem Disponibilidade Financeira Suficiente - Art. 55 da LRF (Item 7.4.1 do RT 126/2021);

1.2.2. Transferência de Recursos ao Poder Legislativo em Desacordo com a Constituição Federal (Item 9.1 do RT 126/2021).

1.3. MANTER os demais termos do Parecer Prévio TC 00067/2021-8, no sentido de **EMITIR PARECER PRÉVIO** dirigido à Câmara Municipal de Muniz Freire, recomendando a **REJEIÇÃO DAS CONTAS** do senhor Carlos Brahim Bazzarella, Prefeito Municipal, relativas ao exercício financeiro de 2019, conforme dispõem o inciso III do art.132 do Regimento Interno deste Tribunal, e o inciso III do art. 80 da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção das irregularidades apontadas na Instrução Técnica Conclusiva 03226/2021-1, a seguir relacionadas

DO PROCESSO TC 2875/2020-5:

1.3.1. Apuração de déficit orçamentário com insuficiência de superávit financeiro de exercício anterior para a cobertura (item 4.3.1 do RT 126/2021 e 2.2 da ITC 03226/2021);

1.3.2. Apuração de déficit financeiro em diversas fontes de recursos evidenciando desequilíbrio das contas públicas (item 6.1 do RT 126/2021 e 2.4 da ITC 03226/2021);

1.3.3. Ausência de reconhecimento das provisões matemáticas previdenciárias relacionadas aos aposentados e pensionistas sob responsabilidade do município (item 6.4 do RT 126/2021 e 2.7 da ITC 03226/2021), passível de ressalva;

1.3.4. Descumprimento do limite legal com despesa de pessoal – Poder Executivo e consolidado (item 7.1.1 do RT 126/2021 e 2.8 da ITC 03226/2021);

DO PROCESSO TC 02874/2020-1:

1.3.5. Divergência entre o valor pago de obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS) indicando pagamento a menor (item 3.5.1.2 do RT 125/2021 e 3.1 da ITC 03226/2021) e;

1.3.6. Ausência de registro contábil para perdas da dívida ativa tributária e não tributária (item 3.9.3 do RT 125/202; item 3.9.3 do RT 126/2021 e 3.2 da ITC 03226/2021), passível de ressalva.

1.4. DETERMINAR atual chefe do executivo municipal, com base no art. 329, §7º do Regimento Interno desta Corte de Contas, para que tome medidas administrativas para ressarcir ao erário o valor dispendido com juros e multas, pelo atraso na quitação do débito previdenciário, na forma da IN TCEES 32/2014;

1.5. RECOMENDAR ao atual chefe do executivo municipal, com base no art. 206, §2º e no art. 329, § 7º do Regimento Interno desta Corte de Contas para que o gestor promova o reconhecimento das provisões matemáticas previdenciárias, utilizando-se, para tanto, de relatórios de avaliação atuarial, expedido por empresas qualificadas nesse assunto;

1.6. FORMAR processo apartado **com a finalidade de aplicar sanção pecuniária ao senhor Carlos Brahim Bazzarella**, tendo em vista o **item 7.1.1 do RT 126/2021**, nos termos do art. 5º, IV da Lei 10.028/2000;

1.7. DAR CIÊNCIA aos interessados;

1.8. ARQUIVAR os autos após os trâmites regimentais.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator, conselheiro DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER. Vencidos os conselheiros SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO e RODRIGO COELHO DO CARMO, que divergiram, acompanhando os pareceres técnico e ministerial.

3. Data da Sessão: 18/08/2022 – 40ª Sessão 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, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

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

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

Procurador de Contas Luis Henrique Anastácio da Silva

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões