

**PARECER PRÉVIO TC-109/2017 – SEGUNDA CÂMARA**

**PROCESSO TC:** 3069/2013 (apenso 2335/2013)  
**UNIDADE GESTORA:** PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA VENÉCIA  
**CLASSIFICAÇÃO:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL  
**EXERCÍCIO:** 2012  
**RESPONSÁVEL:** WILSON LUIZ VENTURIM  
**ADVOGADOS:** CARLOS ESTEVAN FIOROT MALACARNE (OAB/ES 12.401)  
E FRANCISCO ADAO SILVA DE CARVALHO (OAB/ES 8.695)

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA VENÉCIA-ES  
PROTÓCOLO Nº  
22926/2018  
Recebido em: 10/10/2018  
Horário: 11:45 horas  
Público: (u)

**EMENTA**

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS – DETERMINAR – ARQUIVAR**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI:**

**I - RELATÓRIO**

Tratam os autos de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Nova Venécia, referente ao exercício financeiro de 2012, sob a responsabilidade do prefeito Wilson Luiz Venturim, Prefeito Municipal.

Encontra-se apenso aos autos da Prestação de Contas representação (TC 2335/2013) apresentada pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo que, em síntese, versa sobre a existência de restos a pagar, precatórios judiciais e INSS não pagos em 2012, reconhecidos ou não dentro do exercício.

Recebida em 27 de março de 2013, recebeu instrução consubstanciada no Relatório Técnico Contábil 30/2014 (fls. 487/552), com a identificação de inconformidades sujeitas à citação.

Diante disso, foi expedida a Instrução Técnica Inicial ITI nº 108/2014 para citar o responsável para apresentar justificativas sobre os itens relacionados a seguir:

Assinado digitalmente  
EDUARDO GIVAGO COELHO  
MACHADO  
06/12/2017 15:39  
Assinado digitalmente  
SERGIO MANOEL NADEZ  
BORGES  
06/12/2017 15:40  
Assinado digitalmente  
DOMINGOS AUGUSTO  
TAUFNER  
06/12/2017 15:41  
Assinado digitalmente  
JOAO LUIZ COTTA  
LOVATTI  
06/12/2017 17:11  
Assinado digitalmente  
LOIS HENRIQUE  
ANASTACIO DA SILVA  
07/12/2017 14:32



Item	Indicativo de Irregularidade	Base Normativa
3.1 A	Abertura de Créditos Adicionais com indicação de recursos inexistentes;	Art. 167, V, da CF/88 c/c art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64;
5.1 A	Não recolhimento de contribuições previdenciárias patronais;	Art. 195, inciso I, da Constituição Federal/1988; art. 1º, inciso II, da Lei Federal 9.717/1998; art. 30, inciso I, alínea b, da Lei Federal nº 8.212/1991; e art. 15, <i>caput</i> , da Lei Federal nº 8.036/1990;
6.1	Descumprimento do limite legal com despesa de pessoal – Poder Executivo;	Alínea b, inciso III, do Artigo 20 e artigo 22 da Lei Complementar 101/00;
6.5.1	Obrigação de despesas contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento;	Art. 42 da Lei 101/00
7.2	Aplicação deficitária na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	Art. 212 da Constituição da República de 1988
8.1	Não inclusão de precatório no orçamento de 2012	Art. 100 e § 1º da Constituição da República de 1988

Apresentadas justificativas e feitas as análises, foram acolhidas parcialmente as justificativas, mantendo-se as seguintes irregularidades na Instrução Contábil Conclusiva ICC 120/2014 (fls. 596/645):

- Abertura de créditos adicionais com indicação de recursos inexistentes (ITEM 3.1 A)
- Não recolhimento de contribuições previdenciárias patronais (ITEM 5.1 A)
- Obrigação de despesas contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento (ITEM 6.5.1)
- Não inclusão de precatório no orçamento de 2012 (ITEM 8.1)

O que levou a Instrução Técnica Conclusiva – ITC 7781/2014, a sugerir a rejeição das contas da Prefeitura Municipal de Nova Venécia – exercício de 2012, opinião esta também corroborada pelo Ministério Público Especial de Contas no Parecer 55/2015.

Determinado o retorno à Área Técnica para esclarecimentos acerca dos fatos geradores do enquadramento no art. 42 da LRF, foi respondido pelas Manifestações Técnicas MT 1128/2017 e MT 1217/2017, constatando-se:

O item 6.5.1 do RTC 030/2014 evidencia que houve insuficiência de disponibilidade de caixa nas seguintes fontes de recursos: Saúde – recursos próprios (R\$ -1.024.387,18); Educação – recursos próprios (R\$ - 334.224,45); Educação – recursos federais (R\$ -

1.575.464,89); Educação – outros recursos (R\$ - 333.703,06); e Recursos não vinculados (R\$ - 2.176.850,89), as quais, considerando o comando da Decisão 2750/2017, compõem o cerne do presente levantamento.

O Ministério Público de Contas, através de Parecer 4541/2017, manifesta-se no seguintes termos:

No que tange ao apontamento compreendido no item 6.5.1 do RTC 30/2014(Obrigação de despesas contraídas nosdois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento), depreende-se da tabela formulada pela SecexContas na Manifestação Técnica 01217/2017-9[6] que os empenhos e os contratos ocorreram dentro do período vedado, o que confirma a infringência ao art. 42 da LRF.Neste contexto, restou apurada a insuficiência de caixa para saldar obrigações e despesas vinculadas à saúde(R\$1.024.387,18 – recursos próprios)e à educação(R\$ 334.224,45 – recursos próprios, R\$ 1.575.464,89 – recursos federais e R\$ 333.703,06 – outros recursos), bem como demais obrigações sem vinculação(R\$ 2.176.850,89).Aliás, no caso vertente, não foram apresentadas provas suficientes para elidir nenhuma das irregularidades apontadas nestes autos (itens 3.1.A[7], 5.1.A[8], 6.5.1[9] e 8.1[10] do RTC 30/2014), restando, evidenciada, à todas as luzes, lesão ao ordenamento jurídico, conforme já externado este Parquet de Contas às fls. 668/674.No entanto, indispensável mencionar que a irregularidade disposta no item 5.1.A do RTC 30/2014, de natureza grave,não faz parte do escopo da análise das contas anuais de governo do Executivo Municipal, consoante arts. 1º, parágrafo único, inciso III, e 3º, da Instrução Normativa n. 28/2013.Noutro giro, quanto à irregularidade elencada noitem 6.5.1 do RTC 30/2014embora repercuta na apreciação das contas de governo, torna-se essencial perquirir a responsabilidade do gestor em procedimento de fiscalização específico pela possível prática da infração administrativa tipificada no art. 5º, incisos III, da Lei n. 10.028/2000.

Dessa forma, faz-se necessário que sejam formados autos apartados, instaurando-se novo contraditório em processo de fiscalização específico, com a finalidade de aplicar a sanção pecuniária ao responsável, nos moldes dos arts. 135,inciso II, e 136 da LC n. 621/2012[11] e 390 do RITCEES[12] c/c art. 5º, inciso, III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/2000[13],em virtude dos apontamentos descritos nositens 5.1.A e 6.5.1 do RTC 30/2014.Posto isso, o Ministério Público de Contas reiterando as manifestações ministeriais de fls. 668/674, pugna:1 –seja emitido PARECER PRÉVIO recomendando-se ao Legislativo Municipal a REJEIÇÃO das contas do Executivo Municipal de Nova Venécia, referente ao exercício de 2012, sob responsabilidade de Wilson Luiz Venturim, na formado art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo;2 –sejam formados autos apartados, no tocante aos apontamentos descritos nositens5.1.A[14]e 6.5.1[15]do RTC30/2014, com a finalidade de aplicar a sanção pecuniária ao responsável, com espeque nos arts. 135, inciso II, e 136 da LC n. 621/2012 c/c art. 5º, inciso, III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/2000 e arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III e § 2º, 281 e 390 do RITCEES; e3 - seja determinado ao Poder Executivo Municipal para que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na formado art. 48 da LC n. 101/2000. Ademais, com fulcro no inciso III do art. 41 da Lei n. 8.625/1993[16], bem como no parágrafo único do art. 53 da LC n.621/2012[17], reserva-se ao direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento.

## **II - FUNDAMENTAÇÃO**

A análise contábil realizada na prestação de contas do exercício 2012 da Prefeitura Municipal de Nova Venécia, sob a responsabilidade do Sr. Wilson Luiz Venturim,



constante no Relatório Técnico Contábil – RTC 30/2014, demonstra a sua conformidade documental e tempestividade na apresentação.

Nessa análise também é demonstrado que o balanço orçamentário evidencia **receita** arrecadada em **R\$92.920.256,12** para a **despesa** executada em **R\$92.780.437,99** com o resultado orçamentário superavitário em **R\$139.818,12**.

Demonstram os relatórios de análise técnica, especialmente na apuração dos limites legais e constitucionais, que as despesas com pessoal e encargos social do executivo foram de R\$48.730.405,75, resultado equivalente a **52,42%** da receita corrente líquida - RCL, calculada em R\$89.192.331,07. Quando apurada a despesa com pessoal consolidada (poderes executivo e legislativo), chega-se ao dispêndio de R\$51.084.160,14, equivalente a **57,27%** da RCL, abaixo do limite legal previsto na Lei Complementar nº 101/2000.

EXECUTIVO	
Total da despesa consolidada com pessoal	R\$ 46.758.771,32
Receita corrente líquida – RCL	R\$ 89.192.331,07
<b>% do total da despesa com pessoal sobre a RCL</b>	<b>52,42%</b>
Limite legal (inciso III do art. 19 da LRF) - <60%>	R\$ 48.163.858,78
Limite prudencial (§ único, art. 22 da LRF) - <57%>	R\$ 45.755.665,84

Fonte: ICC 120/2014

EXECUTIVO/LEGISLATIVO	
Total da despesa consolidada com pessoal	R\$ 49.112.525,71
Receita corrente líquida – RCL	R\$ 89.192.331,07
<b>% do total da despesa com pessoal sobre a RCL</b>	<b>55,06%</b>
Limite legal (inciso III do art. 19 da LRF) - <60%>	R\$ 53.515.398,64
Limite prudencial (§ único, art. 22 da LRF) - <57%>	R\$ 50.839.628,71

Fonte: ICC 120/2014

Demonstram também aplicação de **69,14%** da cota-parte do FUNDEB na remuneração do magistério da educação básica, aplicação de **25,21%** das receitas de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme demonstrativo a seguir transcrito:

Base de Cálculo – Receita Bruta de Impostos	R\$ 51.652.763,17
DESCRIÇÃO APLICAÇÃO	ENSINO TOTAL
Valor mínimo a ser aplicado	R\$ 12.913.190,79
Percentual mínimo a ser aplicado	25,00%
Valor efetivamente aplicado	R\$ 13.021.573,19
<b>Percentual aplicado</b>	<b>25,21%</b>

Fonte: ICC 120/2014

Em ações e serviços públicos em saúde foram aplicados **16,56%**, conforme demonstrativo a seguir:

Base de Cálculo – Receita Bruta de Impostos	R\$ 51.941.194,59
DESCRIÇÃO APLICAÇÃO	SAÚDE
Valor mínimo a ser aplicado	R\$ 7.791.179,19
Percentual mínimo a ser aplicado	15,00%
Valor efetivamente aplicado	R\$ 8.602.591,56
<b>Percentual efetivamente aplicado</b>	<b>16,56%</b>

Fonte: ICC 120/2014

No exercício foram repassados ao legislativo R\$3.377.999,00, valor inferior ao previsto no art. 29-A da Constituição Federal:

Receitas Tributárias e Transferências de Impostos – Exercício 2011	R\$ 49.527.371,84
% Máximo (art. 29-A da Constituição Federal/1988)	7%
Valor do Limite Máximo Permitido	R\$ 3.466.916,03
Valor repassado pela Prefeitura	R\$ 3.377.999,00

Fonte: ICC 120/2014

Aferiu-se, ainda que o pagamento da remuneração aos agentes políticos no decorrer do exercício estiveram em conformidade com a Lei Municipal 2.843/2008, que fixou os subsídios do **Prefeito** e **Vice-Prefeito** para a legislatura 2009-2012 em **R\$ 9.500,00** e **R\$ 4.750,00**, respectivamente.

Na análise contábil realizada na prestação de contas do exercício 2012, da Prefeitura Municipal de Nova Venécia, foram identificadas irregularidades que, mesmo após apresentação de justificativas em sede de resposta à citação, remanesceram com força suficiente para macular as contas, conforme transcrição das instruções e manifestações técnica e parecer ministerial.

Conquanto o Ministério Público de Contas, através do Parecer 4541/2017, pugne pela formação de autos apartados para fins sancionatórios quanto ao item - NÃO RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS PATRONIAIS, dada sua natureza de auditoria gestional, entendo que este procedimento inova em relação aos processos em tramitação e, conseqüentemente pode dar azo a decisões contraditórias acerca de fatos análogos cometidos por diferentes jurisdicionados e, por isso, rejeito o opinamento ministerial.

Seguem os itens tidos como irregulares, conforme apontamentos e transcrições das manifestações técnica:



**II.I. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS COM INDICAÇÃO DE RECURSOS INEXISTENTES (ITEM 3.1 A DO RTC 30/14):**

Base normativa: Art. 167, V, da CF/88 c/c art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64;

Foi identificada abertura de créditos adicionais em um montante de R\$ 877.514,57 fundamentado em superávit financeiro verificado no exercício anterior. Entretanto, a análise do balanço patrimonial do exercício anterior (proc. TC 1851/2012, fls. 1362) demonstra superávit financeiro de R\$ 640.347,32, insuficiente para suportar a abertura de créditos adicionais de R\$ 877.514,57, contrariando assim os dispositivos legais supramencionados.

**JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS (FLS. 561):**

*"Efetivamente, pelo que relata o RTC houve um equívoco por parte do Setor Contábil da Prefeitura que certamente ao invés de efetuar alguma suplementação por anulação de dotação escolheu no Sistema Informatizado de contabilidade a opção equivocada e marcou "superávit financeiro do exercício anterior" ao invés de marcar no Sistema "anulação de dotação".*

*Prova disso e de que efetivamente não houve má fé no caso em tela é que conforme relata o próprio RTC, o Poder Executivo possuía autorização na Lei Orçamentária de 2012 - Lei 3.135/2011 - para abrir créditos adicionais suplementares equivalente a 40% do total da despesa fixada em R\$ 88.230.694,00, que representava R\$ 35.292.277,60, sendo que desse valor utilizou somente R\$ 31.419.265,99, ou seja, a menos do que o autorizado R\$ 3.873.011,61.*

*Assim, não teria motivo o chefe do Poder Executivo para extrapolar de forma proposital um limite de suplementação em R\$ 237.167,25 - superávit financeiro do exercício anterior - se tinha uma sobra de R\$ 3.873.011,61 em outra fonte - anulação de dotação.*

*Dessa forma, fica comprovado que a irregularidade apontada não passou de um mero erro formal, uma vez que havia saldo a suplementar na fonte anulação de dotação e mesmo que esse valor seja adicionado ao limite do art. 4º da lei orçamentária, ainda restaria ao final do exercício um saldo legal e disponível a suplementar por anulação de dotação de R\$ 3.635.844,36."*

**ANÁLISE:**

O defendente não encaminhou comprovação de suas alegações, ou seja, não foi acostada aos autos relação de quais dotações foram anuladas para servir de fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais em um valor de R\$ 877.514,57.

Do RTC nº 30/2014, nota-se que os créditos adicionais abertos foram autorizados por lei. No entanto, por força do art. 43 da Lei 4320/64, a abertura de créditos adicionais especiais e suplementares depende também da existência de fonte de recursos, conforme se transcreve:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais **depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer** a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

Em mesmo sentido assevera a Constituição da República de 1988:

Art. 167. **São vedados:**

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Desta forma, acolho os termos da análise conclusiva, mantendo a irregularidade, configurando-se em grave infração à matéria de ordem constitucional e infraconstitucional.

## **II.II. NÃO RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS PATRONAIS (ITEM 5.1 A DO RTC 30/14):**

Base normativa: Art. 195, inciso I, da Constituição Federal/1988; art. 1º, inciso II, da Lei Federal 9.717/1998; art. 30, inciso I, alínea b, da Lei Federal nº 8.212/1991; e art. 15, caput, da Lei Federal nº 8.036/1990;

A análise das contas identificou no balancete da despesa orçamentária do município empenho e liquidação das obrigações patronais com o INSS no valor de R\$ 8.845.827,80, entretanto somente foram pagas R\$ 7.638.909,67, remanescendo em restos a pagar liquidados R\$ 1.206.918,13, correspondentes a 13,64% do valor total da despesa liquidada do exercício.

Admitindo-se como regular a pendência de pagamento do último mês do exercício, dado ao prazo para recolhimento avançar sobre o exercício seguinte, constata-se pendências no pagamento de contribuição previdenciária nos meses de setembro, outubro e novembro, perfazendo um total de R\$724.540,94 de despesa empenhada e liquidada com o INSS e não pagas referentes àquele período, conforme quadro abaixo:

### Prefeitura Municipal

Empenho nºs	Competência	Valor pago	Saldo a pagar
7389	set/12	R\$ 179.430,83	R\$ 177.111,61
7768	out/12	R\$ 166.544,92	R\$ 162.397,59
8064	nov/12	R\$ 162.083,48	R\$ 158.046,46
<b>Total pendente pagamento</b>			<b>R\$ 497.555,66</b>

Fonte: ICC 120/2014

### Fundo Municipal de Saúde



Empenho nºs	Competência	Valor pago	Saldo a pagar
1008	set/12	R\$ 146.568,50	R\$ 48.942,46
1071	out/12	R\$ 144.176,06	R\$ 40.352,44
1204	nov/12	R\$ 143.297,98	R\$ 137.690,38
<b>Total pendente pagamento</b>			<b>R\$ 226.985,28</b>

Fonte: ICC 120/2014

**JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS (FLS. 562):**

*"Também não é procedente esta afirmativa contida no RTC. Primeiramente insta esclarecer que as contribuições descontadas dos servidores foram totalmente recolhidas no prazo de vencimento, não havendo, portanto, apropriação de valores de terceiros.*

*Quanto ao não recolhimento das contribuições patronais, esclarecemos que as mesmas não foram recolhidas no tempo oportuno em virtude das dificuldades de caixa que a prefeitura passou nos meses de setembro a novembro devido à queda brutal de receita no período.*

*Assim, as referidas obrigações foram planejadas para serem recolhidas em dezembro, no entanto, devido ao acúmulo de serviços devido ao fechamento do exercício para atender todas as determinações da legislação em vigor, não foi possível efetuar as atualizações financeiros decorrentes do atraso e o recolhimento das mesmas antes de 31 de dezembro de 2012.*

*Porém, insta esclarecer que de acordo com o item 6.5 abaixo justificado — Obrigações de Despesas Contraídas em Final de Mandato — já deduzidas as despesas com obrigações de pagamento assumidas até 31/12/2012 ainda restou em caixa um saldo disponível de 2.723.230,99, suficiente, portanto, para o pagamento das contribuições patronais devidas ao INSS pela Prefeitura e pelo Fundo de Saúde que representavam R\$ 724.540,94.*

*Assim, apesar de não ter sido efetivamente recolhidas as obrigações patronais do período setembro a novembro de 2012 ficou em 31/12/2012 saldo de caixa suficiente para o seu efetivo recolhimento em janeiro, conforme demonstra os cálculos constantes da presente justificativa.*

*Assim, fica comprovado que não houve por parte do gestor descumprimento do disposto na legislação em vigor quanto ao caso em tela, haja vista a disponibilidade de recursos para o recolhimento do valor pendente, dando assim, também, este item por justificado."*

**ANÁLISE:**

Primeiramente insta esclarecer que o apontamento não faz referência à ausência de recolhimento de contribuições consignadas de servidores ou de terceiros, mas somente à ausência de recolhimento de contribuições patronais.

Esclarecido este ponto, constata-se que o defendente não acostou aos autos comprovantes de que a importância devida tenha sido efetivamente recolhida (guias de previdência social acompanhadas dos comprovantes de pagamento).

Acrescente-se que o recolhimento intempestivo das contribuições previdenciárias onera o erário público com juros, atualização e multa, o que contraria o Princípio da Economicidade estabelecido no art. 37 da Constituição da República de 1988.

Resta **não saneado** o apontamento, importando em grave infração à matéria de ordem constitucional e infraconstitucional.

No sistema de custeio da previdência social, obriga-se o empregador (seja no regime contratual ou estatutário) a recolher as contribuições devidas àquele sistema, conforme dispõe o art. 30, inciso I, alínea b, da Lei Federal nº 8.212/1991 e, no



específico do município de Nova Venécia, atribuiu-se ao Prefeito a autorização dos pagamentos, conforme art. 76, XV da Lei Orgânica do Município.

**II.III. OBRIGAÇÃO DE DESPESAS CONTRAÍDA NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA O SEU PAGAMENTO (ITEM 6.5.1 DO RTC 30/14):**

Base normativa: Art. 42 da Lei 101/00

Pela Lei nº 4.320/64, a despesa pública sujeita-se ao regime de competência (art. 35, II)<sup>1</sup> e o ato do administrador público de assunção do compromisso financeiro mediante empenho, já é uma despesa contábil, e cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição mesmo que o pagamento ocorra posteriormente (art. 58)<sup>2</sup> porque é vedada a realização de despesa sem prévio empenho (art. 60)<sup>3</sup>.

Outro dispositivo da Lei nº 4.320/64, inscrito no art. 36, define restos a pagar como as despesas empenhadas mas não pagas até o último dia do ano civil, distinguindo-se entre processadas, isto é, que já estavam em fase de pagamento quando se esgotou o exercício financeiro e não processadas, aquelas simplesmente empenhadas, inexistindo ainda o direito líquido e certo do credor.

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

A integração das normas contábeis, financeiras e fiscais na administração pública remete também ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF:

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.

Esse instrumento legal exige que o titular de cada Poder estatal quite despesas feitas entre maio e dezembro do último ano de mandato ou, disponibilize recurso para que assim o faça o próximo gestor, qual seja, terá de haver dinheiro para restos a pagar contraídos naqueles oito últimos meses de gestão.

<sup>1</sup> Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

II - as despesas nele legalmente empenhada

<sup>2</sup> Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

<sup>3</sup> Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.



Sua fiscalização exige rigorosa aferição das despesas por fonte de recursos, incluída nelas aquelas essenciais à continuidade dos serviços públicos, portanto previsíveis, e que, necessariamente, precisam de suporte de caixa.

Para isso, a conduta do responsável deve ser consentânea com os instrumentos de programação de despesa na execução orçamentária dispostos nos arts. 47 a 50 da Lei nº 4.320/64<sup>4</sup> e com a ação planejada e transparente como meio de se prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (§1º, do art. 1º da LRF)<sup>5</sup>, pressupostos de responsabilidade na gestão fiscal.

Assim, dessume-se que o cerne da questão não está na simples aferição isolada de obrigação de despesa em determinado contrato, mas na apreciação sistemática considerando a fonte de recursos e sua destinação, o que, significa na prática que disponibilidades vinculadas não podem absorver saldo negativo de outras fontes, conforme destacado na MT 1217/2017:

O presente indicativo de irregularidade consiste no descumprimento ao disposto no artigo 42 da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, o titular do Poder Executivo do Município de Nova Venécia teria contraído obrigação de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato, conforme item 6.5.1 do RT 30/2014 (TC 3069/2013 – Fls. 487/552):

"Para apurar se o Chefe do Poder Executivo de Nova Venécia cumpriu o art. 42 da LRF, foram utilizadas as informações extraídas do sistema contábil do município nos exercícios de 2012 (passivo financeiro, cancelamento de restos a pagar) e 2013 (rubrica de despesas de exercícios anteriores - anexo). Os dados foram analisados considerando a destinação de recursos em saúde, educação e outros, bem como a possibilidade das obrigações terem sido assumidas antes ou depois de 30/04/12.

Dito isto, nos termos do § único, do art. 42 da Lei Complementar 101/00, confrontando-se as disponibilidades de caixa com as obrigações financeiras contraídas, antes da inscrição de restos a pagar não processados, foi obtido o seguinte resultado (planilha detalhada em anexo):

**Quadro 1 do RT 30/2014:** Disponibilidade Líquida de Caixa antes da inscrição dos restos a pagar não processados

		Em R\$	
	Disponibilidade	Obrigações financeiras	Dispon. Líquida
			Dispon. Líquida

<sup>4</sup> Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Art. 48 A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;

b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Art. 49. A programação da despesa orçamentária, para feito do disposto no artigo anterior, levará em conta os créditos adicionais e as operações extra-orçamentárias.

Art. 50. As cotas trimestrais poderão ser alteradas durante o exercício, observados o limite da dotação e o comportamento da execução orçamentária.

<sup>5</sup> Art. 1º

§ 1º 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 o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Destinação dos Recursos	de caixa bruta (A)	Até 31/04 (B)	A partir de 01/05 (C)	Até 30/04 (D) = (A) - (B)	A partir de 01/05 (E) = (D) - (C)
Saúde - Recursos próprios	10.200,89	12.628,15	1.021.959,92	-2.427,26	-1.024.387,18
Saúde - Recursos SUS	1.603.731,56	0,00	908.004,77	1.603.731,56	695.726,79
Saúde - Outros recursos	350.696,02	0,00	0,00	350.696,02	350.696,02
Educação - Recursos próprios	3.863,89	0,00	213.313,13	3.863,89	-209.449,24
Educação - Recursos programas federais	225.800,11	42.272,31	1.730.109,63	183.527,80	-1.546.581,83
Educação - Outros recursos	421.223,44	0,00	684.926,50	421.223,44	-263.703,06
Demais vinculadas	5.223.439,66	995.286,00	1.706.405,49	4.228.153,66	2.521.748,17
Não vinculadas	328.905,89	374.815,64	2.073.471,75	-45.909,75	-2.119.381,50
<b>Total</b>	<b>8.167.861,46</b>	<b>1.425.002,10</b>	<b>8.338.191,19</b>	<b>6.742.859,36</b>	<b>-1.595.331,83</b>

E após inscrição dos restos a pagar não processados o resultado é o que segue:

**Quadro 2 do RT 30/2014:** Disponibilidade Líquida de Caixa após a inscrição dos restos a pagar não processados

Em R\$

Destinação dos recursos	Obrigações financeiras		Dispon. Líquida Até 30/04 (H) = (E) - (F)	Dispon. Líquida A partir de 01/05 (I) = (H) - (G)
	Até 31/04 (F)	A partir de 01/05 (G)		
Saúde - Recursos próprios	R\$ 0,00	R\$ 0,00	-R\$ 1.024.387,18	-R\$ 1.024.387,18
Saúde - Recursos SUS	R\$ 0,00	R\$ 288,00	R\$ 695.726,79	R\$ 695.438,79
Saúde - Outros recursos	R\$ 1.469,72	R\$ 13.535,45	R\$ 349.226,30	R\$ 335.690,85
Educação - Recursos próprios	R\$ 0,00	R\$ 124.775,21	-R\$ 209.449,24	-R\$ 334.224,45
Educação - Recursos programas federais	R\$ 28.883,06	R\$ 0,00	-R\$ 1.575.464,89	-R\$ 1.575.464,89
Educação - Outros recursos	R\$ 0,00	R\$ 70.000,00	-R\$ 263.703,06	-R\$ 333.703,06
Demais vinculadas	R\$ 3.830,95	R\$ 0,00	R\$ 2.517.917,22	R\$ 2.517.917,22
Não vinculadas	R\$ 57.469,39	R\$ 0,00	-R\$ 2.176.850,89	-R\$ 2.176.850,89

A Manifestação Técnica 1128/2017 (Fls. 680/721) apurou a lista de compromissos assumidos, via contrato ou instrumento congênere, visando à elucidação e quais obrigações foram efetivamente assumidas nos dois últimos quadrimestres (01/05 a 31/12), conforme segue:

"Após análises proferidas pela área técnica e os trâmites de praxe, encontram-se as contas em fase de apreciação da Corte, sendo necessário, para tanto, verificar "no item 5.2.3 da Instrução Técnica Conclusiva se os empenhos levantados pela área técnica no descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal são oriundos ou não de contratos firmados nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2012", conforme delineado na Decisão 02750/2017-7.

Do confronto entre a listagem de despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres de 2012, extraídas da Relação de Restos a Pagar constantes do Processo TC 3069/2013 (Prefeitura Municipal) e 3524/2013 (Fundo Municipal de Saúde), e os relatórios de empenhos e contratos, emitidos pelo sistema de recebimento de dados municipais SISAUD – Sistema de Suporte à Auditoria tem-se os relatórios demonstrados nos Anexos 1, 2, 3, 4 e 5.

Ressalta-se que, à luz do artigo 58 da Lei Federal 4.320/64, mesmo sem contrato, o empenho "cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição".



Por seu turno, a despesa só deve ocorrer mediante empenho, conforme artigo 60 do mesmo diploma legal. Assim, na ausência do contrato, o marco da contratação recai sobre a data do empenho.

O item 6.5.1 do RTC 030/2014 evidencia que houve insuficiência de disponibilidade de caixa nas seguintes fontes de recursos: Saúde – recursos próprios (R\$ -1.024.387,18); Educação – recursos próprios (R\$ - 334.224,45); Educação – recursos federais (R\$ - 1.575.464,89); Educação – outros recursos (R\$ - 333.703,06); e Recursos não vinculados (R\$ - 2.176.850,89), as quais, considerando o comando da Decisão 2750/2017, compõem o cerne do presente levantamento.

Da análise das tabelas constantes nos Anexos 1, 2, 3, 4 e 5, verifica-se que, de todos os valores inscritos em restos a pagar nas fontes de recursos apontadas com insuficiência financeira, alguns possuem contratos assinados”.

Diante de todo o exposto, atendendo à Manifestação do Ministério Público de Contas 302/2017-3, seguem discriminados os questionamentos:

**Resultados dos levantamentos realizados acerca da disponibilidade líquida de caixa antes da inscrição dos RPNP, bem como após a inscrição dos RPP:**

DISPONIBILIDADE LÍQUIDA DE CAIXA TOTAL	R\$
Disponibilidade líquida de caixa antes da inscrição dos RPP:	R\$ 8.167.861,46
Disponibilidade líquida de caixa após a inscrição dos RPP até 30/4/2012:	R\$ 6.742.859,36
Disponibilidade líquida de caixa após a inscrição dos RPP a partir de 01/05/2012:	R\$ -1.595.331,83
Disponibilidade líquida de caixa após a inscrição dos RPNP até 30/4/2012:	R\$ -1.686.984,95
<b>Disponibilidade líquida de caixa total após a inscrição dos RPNP a partir de 01/05/2012:</b>	<b>R\$ -1.895.583,61</b>

DISPONIBILIDADE LÍQUIDA DE CAIXA POR FONTE	Saúde Recursos próprios	Educação Recursos próprios	Educação Recursos Federais	Educação Outros Recursos	Fontes não vinculadas
Disponibilidade líquida de caixa antes da inscrição dos RPP:	R\$ 10.200,89	R\$ 3.863,89	R\$ 225.800,11	R\$ 421.223,44	R\$ 328.905,89
Disponibilidade líquida de caixa após a inscrição dos RPP até 30/4/2012:	R\$ -2.427,26	R\$ 3.863,89	R\$ 183.527,80	R\$ 421.223,44	R\$ -45.909,75
Disponibilidade líquida de caixa após a inscrição dos RPP a partir de 01/05/2012:	R\$ -1.024.387,18	R\$ -209.449,24	R\$ -1.546.581,83	R\$ -263.703,06	R\$ -2.119.381,50
Disponibilidade líquida de caixa após a inscrição dos RPNP até 30/4/2012:	R\$ -1.024.387,18	R\$ -209.449,24	R\$ -1.575.464,89	R\$ -263.703,06	R\$ -2.176.850,89
Disponibilidade líquida de caixa após a inscrição dos RPNP a partir de 01/05/2012:	R\$ -1.024.387,18	R\$ -334.224,45	R\$ -1.575.464,89	R\$ -333.703,06	R\$ -2.176.850,89

**Valor apurado da insuficiência de recursos financeiros para arcar com as obrigações financeiras, com a identificação das respectivas fontes:**

APURAÇÃO DA	Em R\$				
	Tabela 1	Tabela 2	Tabela 3	Tabela 4	Tabela 5

INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS POR FONTE	Saúde - Recursos próprios	Educação - Recursos próprios	Educação - Recursos Federais	Educação - Outros Recursos	Fontes não vinculadas
Disponibilidade líquida de caixa antes da inscrição dos RPP:	10.200,89	3.863,89	225.800,11	421.223,44	328.905,89
(-) Restos a Pagar Processados - exercícios anteriores	-	-	-	-	-
(-) Restos a Pagar Processados do exercício - até 30/04	-12.628,15	-	-41.290,54	-	- 282.178,13
(-) Restos a Pagar Não Processados exercícios anteriores	-	-	- 981,77	-	- 92.637,51
<b>(=) Disponibilidade líquida de caixa após a inscrição dos RPP até 30/4/2012:</b>	<b>-2.427,26</b>	<b>3.863,89</b>	<b>183.527,80</b>	<b>421.223,44</b>	<b>-45.909,75</b>
(-) Restos a Pagar Processados do exercício - 01/05 a 31/12	- 685.527,54	- 32.227,00	- 1.332.175,01	-684.926,50	- 1.992.071,24
(-) Restos a pagar Processados de Exercícios Anteriores - 01/05 a 31/12	- 336.432,38	- 181.086,13	- 397.934,62	-	- 81.400,51
<b>(=) Disponibilidade líquida de caixa após a inscrição dos RPP a partir de 01/05/2012:</b>	<b>- 1.024.387,18</b>	<b>- 209.449,24</b>	<b>- 1.546.581,83</b>	<b>- 263.703,06</b>	<b>- 2.119.381,50</b>
(-) Restos a Pagar Não Processados do exercício - até 30/04*	-	-	- 28.883,06	-	- 57.469,39
<b>(=) Disponibilidade líquida de caixa após a inscrição dos RPNP até 30/4/2012:</b>	<b>- 1.024.387,18</b>	<b>- 209.449,24</b>	<b>- 1.575.464,89</b>	<b>- 263.703,06</b>	<b>- 2.176.850,89</b>
(-) Restos a Pagar Não Processados do exercício - 01/05 a 31/12	-	- 124.775,21	-	- 70.000,00	-
<b>(=) Disponibilidade líquida de caixa após a inscrição dos RPNP a partir de 01/05/2012:</b>	<b>- 1.024.387,18</b>	<b>- 334.224,45</b>	<b>- 1.575.464,89</b>	<b>- 333.703,06</b>	<b>- 2.176.850,89</b>

### 3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do apresentado, sugere-se o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas, para prosseguimento do feito, mantendo-se a propositura relativa à emissão de parecer prévio pela rejeição das contas prestadas, em decorrência dos fatos relatados no item 6.5.1 do RT 30/2014 ("obrigação de despesa contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento").

### II.IV. NÃO INCLUSÃO DE PRECATÓRIO NO ORÇAMENTO DE 2012 (ITEM 8.1 DO RTC 30/14):

Base normativa: Art. 100 e § 1º da Constituição da República de 1988;

Este item trata especificamente da representação apresentada pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo, apensada a estes autos como TC 2335/2013 que, em síntese, versa sobre a existência de restos a pagar, precatórios judiciais e INSS não pagos em 2012, reconhecidos ou não dentro do exercício.



O representante alegou que não houve inclusão no orçamento de 2012 do precatório judicial pertinente a João Carlos Campana (Ação de Indenização nº 035.05.000740-0), no valor de R\$ 653.930,87, o que desencadeou o bloqueio realizado pelo Tribunal de Justiça contra a conta ICMS de nº 2.692.994 (Banestes).

Sobre o assunto, foi obtido junto à PM de Nova Venécia o empenho nº 294/2013 de 31/01/13, no valor de R\$ 653.930,87 (cópia anexa). Ou seja, a despesa orçamentária de fato incorreu no exercício de 2013, em função de bloqueio em conta pertencente ao município.

Em consulta à relação de precatórios anexada à lei orçamentária de 2012 do município (proc. TC 158/12), foi verificado que para o orçamento de 2012 a procuradoria do município informou ao Prefeito que o precatório nº 200110000100, cujo credor é o Sr. João Carlos Campana, é de natureza comum, possui ano de inclusão em orçamento de 2012 e valor de R\$ 588.071,79. Entretanto, não foi verificada a inclusão do valor na rubrica de sentenças judiciais, em função de a dotação ser de apenas R\$ 178.760,00. Sendo assim, o responsável deverá ser citado pelo indicativo de irregularidade.

**JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS (FLS. 569):**

*"Também não é procedente tal afirmativa de indicativo de irregularidade.*

*Ao analisar o presente caso, a área técnica desta Corte deixou de levar em consideração o disposto no art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias — ADCT — introduzidas pela Emenda Constitucional nº 62/2009, que permitiu aos Estados e Municípios optarem pelo parcelamento dos seus precatórios em 15 anos.*

*Assim, utilizando dessa previsão legal, o município baixou o Decreto nº 7.616, de 22 de fevereiro, em anexo, regulando tal matéria no município.*

*Devido a essa previsão legal é que não foi incluído na sua totalidade o valor encaminhado pelo Tribunal de Justiça, haja vista que em virtude da Emenda Constitucional 62/2009 tal valor poderia ser parcelado em até 15 anos.*

*Dessa forma, não pode o gestor municipal ser penalizado por esta Corte de Contas se o mesmo não incluiu o valor total do precatório no orçamento municipal em virtude de uma previsão legal demandada de uma Emenda Constitucional.*

*Assim, fica comprovado documentalmente que não foi cometida nenhuma irregularidade por parte do gestor devendo ser afastada a presente irregularidade."*

**ANÁLISE:**

Em face dos argumentos apresentados pela defesa foi solicitado junto à Procuradoria do Município de Nova Venécia que encaminhasse documentos complementares, mais especificamente, relacionados à decisão da Justiça sobre o pagamento do precatório bem como ao regime a que se encontra o município em relação ao pagamento de precatórios (documentos anexados ao final deste relatório).

Desta feita, foram encaminhados:

- Ofício 74/2011 da Procuradoria do Município ao Secretário de Finanças datado de 20/06/2011 solicitando a inclusão do precatório em comento no orçamento de 2012. O Procurador informou ainda que o município havia feito opção para o regime especial de pagamento de precatórios;
- Ofício 318/2012 do Presidente do TJES ao Prefeito Municipal datado de 02/04/2012 informando que o município encontrava-se em regime comum de pagamento de precatórios;
- Publicação de intimação do TJES de 04/04/2012 intimando o município a depositar o valor, até o dia 31/12/2012, em conta corrente judicial sob pena de sequestro de bens.

Ou seja, não prospera a legação de que o município goza da opção de regime especial de pagamento de precatórios e, não tendo sido o precatório incluído no orçamento

quando da elaboração da lei orçamentária. Ademais, o município foi intimado sobre a necessidade de pagamento do valor em abril de 2012 e não promoveu a alteração no orçamento e o respectivo depósito em conta judicial, descumprindo decisão do Poder Judiciário.

Independentemente de ter havido posteriormente contestação por parte do município, a ordem da Justiça é para que o depósito fosse efetuado até 31/12/2012, o que não foi cumprido.

Mantida pois a conduta irregular.

### **III - DISPOSITIVO**

Diante do exposto, perfilho do mesmo entendimento exposto nos fundamentos e conclusões alcançados pela área técnica e pelo órgão ministerial, tornando-os parte integrante do presente voto, os quais mantiveram as seguintes irregularidades:

- ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS COM INDICAÇÃO DE RECURSOS INEXISTENTES - Art. 167, V, da CF/88 c/c art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64;
- NÃO RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS PATRONAIS - Art. 195, inciso I, da Constituição Federal/1988; art. 1º, inciso II, da Lei Federal 9.717/1998; art. 30, inciso I, alínea b, da Lei Federal nº 8.212/1991; e art. 15, caput, da Lei Federal nº 8.036/1990;
- OBRIGAÇÃO DE DESPESAS CONTRAÍDA NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA O SEU PAGAMENTO - Base normativa: Art. 42 da Lei 101/00;
- NÃO INCLUSÃO DE PRECATÓRIO NO ORÇAMENTO DE 2012 - Base normativa: Art. 100 e § 1º da Constituição da República de 1988;

Ante o exposto, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de parecer prévio que submeto à sua consideração.

**JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI**  
**Conselheiro em Substituição**



## 1. PARECER PRÉVIO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

**1.1.** Seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando à Câmara Municipal de Nova Venécia a **REJEIÇÃO DAS CONTAS** de responsabilidade do **Sr. Wilson Luiz Venturim**, Prefeito Municipal no **exercício de 2012**, com fulcro no art. 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012, c/c o art. 132, inciso III do Regimento Interno.

**1.2.** Materializada a hipótese prevista no art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º da Lei nº 10.028/2000, e com fulcro no art. 134, III e § 2º c/c art. 281, ambos do Regimento Interno, **DETERMINAR** a formação de autos apartados, com reprodução de todas as peças da Prestação de Contas objeto do TC 3069/2013.

**1.3. DETERMINAR** ao atual responsável pelas contas municipais que divulgue amplamente, inclusive por meios eletrônicos de acesso ao público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Parecer Prévio, na forma inscrita no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**1.4. ARQUIVAR**, após transito em julgado e expedido o Parecer Prévio.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 04/10/2017 - 34ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros presentes: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente), Domingos Augusto Taufner.

**4.2.** Conselheiro substituto presente: João Luiz Cotta Lovatti (relator).

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

**Presidente**



CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO JOÃO LUZ COTTA LOVATTI

**Relator**

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Fui presente:

PROCURADOR ESPECIAL DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

**Em substituição ao procurador-geral**

EDUARDO GVAGO COELHO MACHADO

**Secretário-adjunto das Sessões**