



**5ª Secretaria de Controle Externo**

**RELATÓRIO TÉCNICO CONTÁBIL RTC 228/2013**

<b>PROCESSO TC Nº.</b>	3093/2013	<b>VOLUME(S)</b>	I e II
<b>JURISDICIONADO</b>	Prefeitura Municipal de Linhares		
<b>ASSUNTO</b>	Prestação de Contas Anual		
<b>EXERCÍCIO</b>	2012		
<b>AGENTE RESPONSÁVEL</b>	GUERINO LUIZ ZANON (2012) CPF: 557.764.697-91		
	<i>Endereço: Av. Governador Carlos Lindenberg – 1919 - Colina – Linhares – ES CEP: 29-900-020.</i>		
<b>RELATOR</b>	Conselheiro DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER		

Ao Secretário da 5ª Secretaria de Controle Externo,

**1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES**

Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual (PCA) da Prefeitura Municipal de Linhares, exercício de 2012, formalizada em atenção ao art. 127 da Res. TCEES 182/02, vigente à época.

Os demonstrativos contábeis que compõem esta PCA consolidam os dados do Município, sendo que a execução orçamentária, financeira e patrimonial é dividida entre seis Unidades Gestoras (UG): Prefeitura, Câmara, Fundo de Saúde, Faceli, SAAE e IPAS.

**1.1. LIMITAÇÃO DOS TRABALHOS**

A análise da PCA limita-se ao conjunto de informações orçamentárias, financeiras e patrimoniais encaminhadas a esta Corte de Contas nos termos do art. 127 da Resolução TCEES nº. 182/2002, alterada pela Res. 252/12, e os procedimentos aplicados baseiam-se nos descritos na Nota Técnica SGCE nº 001/2013 (anexo).

## 2. FORMALIZAÇÃO

### 2.1. CUMPRIMENTO DE PRAZO

A Prestação de Contas foi encaminhada a este Tribunal, através do Ofício Nº 110 de 26/03/2013 e autuada em 27/03/13, de acordo, portanto, com o art. 126, § 1º da Resolução nº. 182/02 TCEES.

### 2.2. ASSINATURA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

Averiguando a documentação apresentada, constata-se que os demonstrativos contábeis apresentam a assinatura do atual Prefeito Municipal, Jair Corrêa, e do Contabilista Responsável, Frank Correa, CRC ES 014441/O.

## 3. ORÇAMENTO

A Lei Orçamentária – LOA para o exercício 2012 (Lei 3.150/11) estimou a Receita e fixou a despesa do município em R\$ 477.050.814,00, sendo que em seu art. 5º consta previsão para a abertura de créditos adicionais suplementares limitados a 25% do valor total do orçamento, equivalendo a R\$ 119.262.703,50.

Durante o exercício outras leis concederam autorização para abertura de mais créditos adicionais. Segue abaixo detalhamento da abertura de créditos adicionais consolidado por jurisdicionado, tipo de fonte de recurso utilizada e o fundamento legal:

CRÉDITO ADIC.	JURISDICIONADOS				
	FACELI	PREFEITURA	IPAS	SAAE	CÂMARA
<u>Suplementar</u>					
Anulação	200.000,00	85.219.791,03	520.000,00	725.000,00	368.700,00
Superávit Fin		22.000.300,00			
<b>Subtotal</b>	<b>200.000,00</b>	<b>107.220.091,03</b>	<b>520.000,00</b>	<b>725.000,00</b>	<b>368.700,00</b>
<u>Especial</u>					
Anulação		221.385,90			

<b>Subtotal</b>		<b>221.385,90</b>			
<b>Total geral</b>	<b>200.000,00</b>	<b>107.441.476,93</b>	<b>520.000,00</b>	<b>725.000,00</b>	<b>368.700,00</b>
<b>LEI AUTORIZATIVA DOS CRÉDITOS SUPLEMENTARES</b>				<b>Lei 3150/11</b>	
<b>LEI AUTORIZATIVA DOS CRÉDITOS ESPECIAIS</b>				<b>Lei 3200 e 3222/12</b>	

Assim, tomando-se por base os dados apurados na tabela acima, verificamos que o limite de abertura (25%) de créditos suplementares, autorizado pelo art. 5º da LOA (Lei 3150/11), foi respeitado, conforme se pode visualizar abaixo:

Lei Orçamentária 3150/11	R\$ 477.050.814,00
Créditos Suplementares abertos por meio da Lei 3150/11 (LDO)	R\$ 109.033.791,03
Limite de Abertura de 25%	R\$ 119.262.703,50

### 3.1) RESULTADO ORÇAMENTÁRIO

Base legal: art. 48, "b" da Lei Federal 4.320/64 e art. 1º, § 1º, c/c art. 4º, inciso I, alínea "a" da Lei Complementar Federal 101/2000.

No confronto entre a Receita Arrecadada e a Despesa Orçamentária Executada (fls. 222), apurou-se **Superávit Orçamentário**, conforme demonstrado a seguir:

Receita arrecadada	R\$	495.632.333,94
(-) Despesa Executada	R\$	488.148.056,28
<b>(=) Superávit orçamentário</b>	<b>R\$</b>	<b>7.484.277,66</b>

### 4) RESULTADO FINANCEIRO

Base legal: art. 1º, §§ 1º e 4º da Lei Complementar 101/2000 e art. 48, "b" da Lei Federal 4.320/64.

No confronto entre o ativo financeiro e o passivo financeiro (fls. 228), apurou-se **superávit financeiro**, conforme demonstrado a seguir:

Ativo Financeiro	R\$	102.248.135,51
(-) Passivo Financeiro	R\$	13.895.636,92
<b>(=) Superávit Financeiro Consolidado</b>	<b>R\$</b>	<b>88.352.498,59</b>
(-) Superávit Financeiro do IPAS		79.847.942,97
(=) Superávit Financeiro do Exercício		8.504.555,62

## 5) PREVIDÊNCIA

### INDICATIVO DE IRREGULARIDADE:

#### 5.1) Não recolhimento das contribuições do IPAS e do INSS retidas dos servidores

Base normativa: Lei Federal nº 8.212/91, art. 30, Inc. I, alíneas a e b e art. 37 da Constituição da República; Art. 123, § 8º da lei municipal 2.330/2002

Em análise ao Anexo 17 (fls. 236) da presente prestação de contas, constatou-se que as contas que evidenciam os valores retidos dos servidores a título de contribuições ao IPAS e ao INSS apresentam indícios de falta de recolhimento, causando prejuízo à arrecadação das referidas contribuições à autarquia municipal e federal.

Os registros evidenciados no demonstrativo da dívida fluante, fl. 236, demonstram que em dezembro de 2012 os saldos das retenções dos servidores alcançaram o montante de R\$ 1.970.832,49 e R\$ 2.188.224,49, referentes ao IPAS e INSS, respectivamente, correspondendo a 21,55% e 57,75% dos montantes inscritos durante o exercício. Abaixo segue quadro demonstrativo:

CONTA	SALDO EM 31/12/12	EQUIVALÊNCIA EM %
IPAS	R\$ 1.970.832,49	21,55%
INSS	R\$ 2.188.224,49	57,75%

Faz-se necessário ressaltar que a responsabilidade pela retenção e recolhimento das contribuições, de acordo com o art. 8º da Lei Federal 10.887/2004, é do **dirigente e do ordenador de despesa** do órgão ou entidade que efetuar o pagamento da remuneração ou do benefício.



## 6) GESTÃO FISCAL

### 6.1) DESPESA COM PESSOAL

#### A) Poder Executivo

Base Legal: Alínea b, inciso III, do Artigo 20 e artigo 22 da Lei Complementar 101/00;

Foi constatado, a partir da análise dos dados encaminhados, que o Poder Executivo **cumpriu** os limites legal e prudencial estabelecidos nos artigos 20, inciso III, alínea "b" e 22, parágrafo único da Lei Complementar nº 101/00, conforme demonstrado a seguir:

PODER EXECUTIVO	
Total da despesa líquida com pessoal	R\$ 179.301.190,17
Receita corrente líquida – RCL	R\$ 447.836.821,60
<b>% do total da despesa líquida com pessoal sobre a RCL</b>	<b>40,04%</b>
Limite legal (alínea "b" do inciso III do art. 20 da LRF) - <54%>	R\$ 241.831.883,66
Limite prudencial (§ único do art. 22 da LRF) - <51,30%>	R\$ 229.740.289,48

#### B) Poderes Executivo e Legislativo (despesa consolidada)

Base Legal: Artigo 19, III, da Lei Complementar 101/00;

Quanto à despesa com pessoal consolidada, foi apurado que **foram cumpridos** os limites legal e prudencial estabelecidos na Lei 101/00, conforme demonstrado a seguir:

EXECUTIVO/LEGISLATIVO	
Total da despesa consolidada com pessoal	R\$ 188.567.829,23
Receita corrente líquida – RCL	R\$ 447.836.821,60
<b>% do total da despesa com pessoal sobre a RCL</b>	<b>42,11%</b>
Limite legal (inciso III do art. 19 da LRF) - <60%>	R\$ 268.702.092,96
Limite prudencial (§ único, art. 22 da LRF) - <57%>	R\$ 255.266.988,31

### 6.2) DÍVIDA PÚBLICA – ENDIVIDAMENTO

Base Legal: Lei Complementar Federal nº 101/2000, art. 59, III, e Resolução n. 40/2001, do Senado Federal, art. 3º, II;

De acordo com o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (3º Quadrimestre/2012), encaminhado via sistema LRFweb, a dívida consolidada líquida não extrapolou o limite de 120% da receita corrente líquida:

Descrição	Valores	Quociente
Dívida Consolidada Líquida	R\$ 0,00	0%
Receita Corrente Líquida	R\$ 447.836.821,60	

### 6.3) CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITOS

Base Legal: art. 35 da Lei Complementar 101/00, Lei Federal 4.595/64, art. 6º, inciso I da Res. do Senado Federal nº 43/01 e art. 167, III da Constituição da República;

De acordo com o Demonstrativo de Operações de Créditos encaminhado via sistema LRFweb (3º Quadrimestre/2012), não foram extrapolados no exercício, os limites de contratação de operação de créditos previstos em Resolução do Senado Federal (16% e 7% Receita Corrente Líquida) e no art. 167 da Constituição da República.

Descrição	Valores	Quociente
Dívida Pública contratada	R\$ 0,00	0,00%
Receita Corrente Líquida	R\$ 447.836.821,60	

Descrição	Valores	Quociente
Operação crédito por antecipação receita orçamentária	R\$ 0	0,00%
Receita Corrente Líquida	R\$ 447.836.821,60	

### 6.4) GARANTIA DE VALORES

Base Legal: art. 55, inciso I, alínea "c" e art. 40, §1º da Lei 101/00

De acordo com o Demonstrativo das Garantias de Valores encaminhado via sistema LRFweb (3º Quadrimestre/2012) não houve concessão de garantias ou recebimento de contragarantias em 2012, conforme demonstração:

Descrição	Valores	Quociente
Contragarantias recebidas	R\$ 0,00	0,00%
Garantias concedidas	R\$ 0,00	
Receita Corrente Líquida	R\$ 447.836.821,60	

## 6.5) OBRIGAÇÕES DE DESPESA CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO

Base Legal: art. 42 da Lei 101/00

O art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal veda ao titular do Poder Executivo contrair obrigação de despesas nos dois últimos quadrimestres do seu mandato sem que haja disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento, conforme reproduzido abaixo:

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.

Para apurar se o Chefe do Poder Executivo de Linhares 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 de as obrigações terem sido assumidas antes ou depois de 30/04/12.

Dito isto, 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):

Destinação dos Recursos	Disponibilidade de caixa bruta	Obrigações financeiras		Dispon. Líquida	Dispon. Líquida
		Até 31/04	A partir de 01/05	Até 30/04	A partir de 01/05
Saúde - Recursos próprios	46.853,40	328.853,79	840.549,27	-282.000,39	-1.122.549,66
Saúde - Recursos SUS	1.423.129,96	23.365,54	109.755,32	1.399.764,42	1.290.009,10
Saúde - Outros recursos	26.190,55	196.227,60		-170.037,05	-170.037,05
Educação - Recursos próprios	48.673,27	747.509,16	1.660.079,40	-698.835,89	-2.358.915,29
Educação - Recursos programas federais	1.631.341,86		15.894,07	1.631.341,86	1.615.447,79
Educação - Outros recursos	979.079,24	659,95		978.419,29	978.419,29
Demais vinculadas	3.788.864,38		6.923.809,31	3.788.864,38	-3.134.944,93
RPPS	79.871.045,18		5.886,50	79.871.045,18	79.865.158,68
Não vinculadas	11.471.227,97	180.344,20	4.158.645,37	11.290.883,77	7.132.238,40
<b>Total</b>	<b>99.286.405,81</b>	<b>1.476.960,24</b>	<b>13.714.619,24</b>	<b>97.809.445,57</b>	<b>84.094.826,33</b>

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

Destinação dos recursos	Obrigações financeiras		Dispon. Líquida	Dispon. Líquida
	Até 31/04	A partir de 01/05	Até 30/04	A partir de 01/05
Saúde - Recursos próprios	445.636,90	768.441,23	-1.568.186,56	-2.336.627,79
Saúde - Recursos SUS	92.306,80	212.307,73	1.197.702,30	985.394,57
Saúde - Outros recursos	516.558,55		-686.595,60	-686.595,60
Educação - Recursos próprios	343.048,64	91.915,25	-2.701.963,93	-2.793.879,18
Educação - Recursos programas federais		7.705,10	1.615.447,79	1.607.742,69
Educação - Outros recursos	320.975,47	127.253,15	657.443,82	530.190,67
Demais vinculadas	25.910,96	33.024,40	-3.160.855,89	-3.193.880,29
RPPS			79.865.158,68	79.865.158,68
Não vinculadas	215.322,54	809.572,77	6.916.915,86	6.107.343,09

Finalmente, foi ainda considerada a possibilidade de utilização do saldo positivo de disponibilidades não vinculadas para absorção do saldo negativo de disponibilidades vinculadas em 31/12/2012:

Destinação dos recursos	Disponibilidade Líquida
Não vinculadas	6.107.343,09
Saúde - Recursos próprios	-2.336.627,79
Saúde - Outros recursos	-686.595,60
Educação - Recursos próprios	-2.793.879,18
Demais vinculadas	-3.193.880,29
<b>Total</b>	<b>-2.903.639,77</b>

Do quadro acima se pode constatar que em 31/12/12 houve insuficiência de caixa, respectivamente de R\$ 2.336.627,79, R\$ 2.793.879,18 e R\$ 3.193.880,29 para saldar obrigações de despesas vinculadas à saúde e à educação com recursos próprios, bem como as demais obrigações vinculadas. Percebe-se que mesmo utilizando o saldo positivo das disponibilidades não vinculadas no montante de R\$ 6.107.343,09, para a absorção do saldo negativo ( - R\$ 9.010.982,86), o município ainda ficou com insuficiência financeira de (R\$ 2.903.639,77).

Registre-se que, por força do art. 8º, § único da Lei de Responsabilidade Fiscal, o superávit de disponibilidade dos recursos financeiros percebidos do SUS, de convênios da saúde e educação, do FNDE (programas federais) e de demais vínculos (convênios) não pode ser utilizado para suportar as deficiências verificadas, em função da destinação específica.

Nesse sentido, conclui-se pela inexistência de suficiente disponibilidade de caixa de recursos próprios para o cumprimento das obrigações de despesas contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato encerrado em 31/12/12, vinculadas à saúde, educação, bem como às demais despesas vinculadas, inobservado, portanto, o art. 42 da Lei Complementar 101/00 (LRF).

#### **6.6) REMESSA DE DADOS E PARECERES DE ALERTA PERTINENTES AO RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (RREO) E AO RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL (RGF)**

Não foram formalizados processos relacionados ao descumprimento de prazos de encaminhamento dos relatórios a esta Corte de Contas, entretanto, foram-lhe encaminhados pareceres de alerta em função de:

- TC 6629/12, TC 0374/13 - RREO: Resultado nominal referente ao 4º e 5º Bimestre/2012;

#### **7) LIMITES CONSTITUCIONAIS**

##### **7.1) REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO**

Base Legal: art. 60, inc. XII do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República de 1988 (alterado pela Emenda Constitucional 53/2006);

Conforme análise das informações evidenciadas nos demonstrativos de folhas de pagamentos foi apurado que a remuneração do magistério da educação básica está de acordo com o estipulado na Constituição da República. Abaixo demonstração:

Receita de Transferência de Recursos do FUNDEB	R\$ 62.416.483,03
DESCRIÇÃO APLICAÇÃO	ENSINO TOTAL
Valor mínimo a ser aplicado	R\$ 37.449.889,82
Percentual mínimo a ser aplicado	60%
Valor efetivamente aplicado	R\$ 47.915.839,79
<b>Percentual efetivamente aplicado</b>	<b>76,77%</b>

## 7.2) MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Base Legal: art. 212 da Constituição da República de 1988

Foi constatado, a partir da análise dos dados encaminhados, que a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino está em acordo com o mandamento constitucional, que determina uma aplicação mínima de 25%:

Base de Cálculo – Receita Bruta de Impostos	R\$	204.781.297,22
DESCRIÇÃO APLICAÇÃO		ENSINO TOTAL
Valor mínimo a ser aplicado	R\$	51.195.324,31
Percentual mínimo a ser aplicado		25%
Valor efetivamente aplicado	R\$	58.360.554,20
<b>Percentual efetivamente aplicado</b>		<b>28,50%</b>

Para a apuração do valor aplicado foram consideradas as seguintes deduções:

Despesas com outras fontes de recursos vinculadas (convênios, Sal. Educação, etc.)	R\$ 6.407.485,07
Resultado líquido das transferências do FUNDEB	R\$ 34.101.696,12
Restos a pagar inscritos sem disponibilidade financeira	R\$ 643.507,76
Receita de aplicação financeira de recursos da educação	R\$ 108.960,19
<b>Total</b>	<b>R\$ 41.261.646,14</b>

Esclarecemos que, por não serem pertinentes (arts. 11, 70 e 71 da Lei Federal 9.394/96), as despesas com Alimentação e Nutrição (R\$ 4.709.813,70) não integraram as despesas computáveis.

## 7.3) SAÚDE

Base Legal: Artigo 77, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República de 1988 (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29/2000);

Foi constatado, a partir da análise dos dados encaminhados, que a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino está em acordo com o mandamento constitucional, que determina uma aplicação mínima de 15%:

Base de Cálculo – Receita Bruta de Impostos	R\$ 204.781.297,22
DESCRIÇÃO APLICAÇÃO	ENSINO TOTAL
Valor mínimo a ser aplicado	R\$ 30.717.194,58
Percentual mínimo a ser aplicado	15,00%
Valor efetivamente aplicado	R\$ 77.522.425,64
<b>Percentual efetivamente aplicado</b>	<b>37,86%</b>

Para a apuração do valor aplicado foram consideradas as seguintes deduções:

Aplicações efetuadas com recursos vinculados à saúde (Convênios, SUS)	R\$ 31.334.334,64
Receita de aplicação financeira de recursos de impostos vinculados à saúde	R\$ 119.563,46
Restos a Pagar sem disponibilidade financeira	R\$ 1.174.606,79
<b>Total</b>	<b>R\$ 32.628.504,89</b>

#### 7.4) REPASSE DE RECURSOS AO LEGISLATIVO

Base legal: art. 29A da Constituição da República de 1988

Em análise à documentação, foi verificado o repasse a título de duodécimo, para o Poder Legislativo Municipal, de R\$ 11.448.991,74. O valor máximo de repasse admitido, conforme receitas do exercício de 2011, é de R\$ 11.482.571,06, tendo sido cumprido, portanto, a limitação constitucional, conforme demonstrado a seguir:

Receitas Tributárias e Transferências de Impostos – Exercício 2011	R\$ 191.376.184,34
% Máximo (art. 29-A da Constituição Federal/1988)	6%
Valor do Limite Máximo Permitido	R\$ 11.482.571,06
Valor repassado pela Prefeitura	R\$ 11.448.991,74

#### 7.5) AGENTES POLÍTICOS

Base normativa: Lei Municipal 378/2008 e arst. 37, 29, V e 39, §4º da Constituição da República do Brasil de 1988;

A Lei Municipal 2806/2008 fixou os subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito para a legislatura 2009-2012 em, respectivamente, R\$ 16.000,00 e R\$ 8.000,00.

Destacamos, que o artigo 3º da Lei nº 2.806/2008 dispõe que os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários serão reajustados na mesma data estabelecida para os servidores municipais.

Assim, em abril de 2011, conforme relatório técnico contábil 339/12, a Lei 3.029/11 concedeu reajuste de 7,01% aos servidores municipais, o qual foi estendido aos agentes políticos, modificando os salários do prefeito e vice-prefeito para R\$ 17.121,60 e R\$ 8.560,80. Em janeiro de 2012, a Lei 3155/12 reajusta os vencimentos dos servidores em 7%, refletindo também nos subsídios dos agentes políticos, os quais são elevados a R\$ 18.320,11 e R\$ 9.160,06.

Analisada a ficha financeira constatamos que as despesas com a remuneração do Prefeito Municipal, Sr. Guerino Luiz Zanon, pagas no decorrer do exercício 2012, estiveram em conformidade com o mandamento legal.

## 8) CONCLUSÃO

Da análise realizada, submeto à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

**CITAÇÃO** ao Sr. GUERINO LUIZ ZANON, Prefeito em 2012, para apresentar justificativas sobre o item relacionado a seguir:

Item	Indicativo de Irregularidade	Base Normativa
5.1	Não recolhimento das contribuições do IPAS e do INSS retidas dos servidores	Lei Federal nº 8.212/91, art. 30, Inc. I, alíneas a e b e art. 37 da Constituição da República; Art. 123, § 8º da lei municipal 2330/2002
6.5	Obrigação de despesas contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento;	Art. 42 da LRF

Vitória-ES, 23 de Outubro de 2013.

Raymar Araujo Belfort  
Auditor de Controle Externo



TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conferência em [www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)  
Identificador: F086B-5BFC1-F649E



Assinado por  
LUIZ HENRIQUE  
ANASTACIO DA SILVA  
06/11/2020 13:03

## Parecer Prévio 00100/2020-9 - Plenário

**Processos:** 06345/2019-4, 11116/2015-1, 03093/2013-1

**Classificação:** Recurso de Reconsideração

**UG:** PML - Prefeitura Municipal de Linhares

**Relator:** Domingos Augusto Taufner

**Interessado:** GUERINO LUIZ ZANON, FRANK CORREA

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

**Procuradores:** ALEX DE FREITAS ROSETTI (OAB: 10042-ES), ANNA PAULSEN, BARBARA DALLA BERNARDINA LACOURT (OAB: 14469-ES), CARLOS EDUARDO AMARAL DE SOUZA (OAB: 10107-ES), CHEIM JORGE & ABELHA RODRIGUES ADVOGADOS ASSOCIADOS (CNPJ: 03.444.489/0001-89), CHRISTINA CORDEIRO DOS SANTOS (OAB: 12142-ES), DEBORAH DA SILVA FARIA BORGES BARBOSA (OAB: 21124-ES), FLAVIO CHEIM JORGE (OAB: 262B-ES), GUSTAVO LYRIO JULIÃO, LUANA ASSUNCAO DE ARAUJO ALBUQUERK (OAB: 15866-ES), LUCAS SCARAMUSSA, MARCELO ABELHA RODRIGUES (OAB: 7029-ES), MARCELO RODRIGUES NOGUEIRA (OAB: 19008-ES), MATHEUS DOCKHORN DE MENEZES (OAB: 14007-ES), MYRNA FERNANDES CARNEIRO (OAB: 15906-ES), NADIA LORENZONI (OAB: 15419-ES), MARIANA FERNANDES BELIQUI (OAB: 15918-ES), AMANDA LOYOLA GOULART (OAB: 24474-ES), TATIANE MENDES RIBEIRO (OAB: 28947-ES), MILENA MAGNOL CASAGRANDE (OAB: 28910-ES), AMÁLIA BRAGATTO NASCIMENTO VIEIRA, ARTHUR LUIS LOUREIRO (CPF: 164.971.447-57), GABRIEL FERREIRA ZOCCA (OAB: 6516E-ES), LENNON GUIDOLINI FERNANDES DA COSTA, LUIZA NUNES DE NORONHA (CPF: 160.135.137-24), RAFAEL BEBBER CHAMON (OAB: 29367-ES), RENATO SANTANA ALVES (OAB: 5139E-ES), VICTOR DE ALMEIDA DOMINGUES



Assinado por  
ODILSON SOUZA  
BARBOSA JUNIOR  
05/11/2020 23:07

Assinado por  
RODRIGO COELHO DO  
CARMO  
05/11/2020 19:33

Assinado por  
RODRIGO FLAVIO  
FERREIRA FARIAS  
CHAMOUN  
05/11/2020 19:29

Assinado por  
SERGIO ABUDIB  
FERREIRA PINTO  
05/11/2020 18:37

Assinado por  
SERGIO MANOEL NADER  
BORGES  
05/11/2020 17:29

Assinado por  
SEBASTIAO CARLOS  
RANNA DE MACEDO  
05/11/2020 17:01

Assinado por  
DOMINGOS AUGUSTO  
TAUFNER  
05/11/2020 16:51

Assinado por  
LUIZ CARLOS  
CICILIOFFI DA CUNHA  
05/11/2020 16:47

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM FACE DO  
PARECER PRÉVIO TC 127/2018 – PREFEITURA  
MUNICIPAL DE LINHARES – CONHECER - DAR  
PARCIAL PROVIMENTO – ARQUIVAR.**

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:**

**1. RELATÓRIO**

Tratam os autos de Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público Especial de Contas – MPEC, em face do **Parecer Prévio TC 127/2018 – Plenário**, exarado nos autos do Processo TC 3093/2013, cuja a parte dispositiva foi lavrada com o seguinte teor:

**PARECER PRÉVIO TC-127/2018 – PLENÁRIO**

**1. PARECER PRÉVIO**

Vistos, relatados e discutidos os autos, **RESOLVEM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas, em:

**1.1 EMITIR PARECER PRÉVIO** recomendando ao Legislativo Municipal de Linhares a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS**, relativas ao exercício de 2012, sob a responsabilidade do **Sr. Guerino Luiz Zanon**, com fundamento no art. 80, III, da LC 621/2012 c/c o art. 132, inciso III do Regimento Interno.

**1.2 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.

**1.3** Dê-se ciência ao interessado;

**1.4** Após o trânsito em julgado, **arquite-se**.

**2.** Por maioria, pelo voto-vista vencedor do conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges. Vencido o relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que votou pela emissão de parecer prévio recomendando a rejeição das contas.

**3.** Data da Sessão: 20/11/2018 - 41ª Sessão Ordinária do Plenário.

Em Decisão Monocrática 00457/2019, após verificar presentes as formalidades exigidas, o presente recurso foi conhecido e notificado o Responsável para que no prazo de 30 dias improrrogável, querendo, apresentar suas contrarrazões.

Apresentada as contrarrazões, o NRC - Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas elaborou a **Instrução Técnica de Recurso ITR 307/2019**, sugerindo o



**conhecimento** do pedido por estarem presentes todos os requisitos para a sua admissibilidade e, no mérito, por acolher **a preliminar que pede a nulidade do parecer prévio.**

Após, o Ministério Público de Contas por meio do **Parecer 1951/2020-5**, da lavra do Procurador Luciano Vieira pugna, para caso seja rejeitada a preliminar de nulidade, pela REMESSA do feito à Unidade Técnica para exame do mérito recursal e posterior vista para derradeira manifestação e, porventura entenda tal providência desnecessária, acompanha o entendimento da equipe técnica, disposto na **Instrução Técnica de Recurso nº 307/2019**, para que seja anulado o **Parecer Prévio TC 127/2018 da Plenário.**

Na 29ª Sessão Plenária, em 29/09/2020, foi proferida sustentação oral pela defesa. É o relatório. Passo a fundamentar.

## **2. DA ADMISSIBILIDADE RECURSAL**

Verifico que o recorrente é capaz e possui interesse e legitimidade processual, tendo sido analisados na Decisão Monocrática 0457/2019-3, que observou terem sido atendidos os artigos 164, *caput*, 165 da LC 621/2012, bem como encontrar-se tempestivo (artigo 405, § 2º, do Regimento Interno desta Corte de Contas (Resolução TC 261, de 04 de junho de 2013), assim, entendo pelo **CONHECIMENTO** do presente Recurso de Reconsideração, passo a análise quanto ao mérito.

## **3. PRELIMINAR DE NULIDADE ABSOLUTA NO PARECER PRÉVIO TC 127/2018 – PLENÁRIO**

Da análise das razões de Recurso apresentadas nos presentes autos, verifica-se que o MPEC suscita a nulidade do Parecer Prévio TC 127/2018 – Plenário e caso seja rejeitada a preliminar de nulidade, pugna pela REMESSA do feito à Unidade Técnica para exame do mérito recursal e posterior vista para derradeira manifestação.

Para a Nulidade Absoluta do Parecer Prévio, o MPEC tece as seguintes razões:

## III.1 – DA NULIDADE ABSOLUTA DO PARECER PRÉVIO 00127/2018-6

É possível extrair do v. Parecer Prévio recorrido um total descompasso entre a fundamentação e o dispositivo da decisão, de modo que não há qualquer correlação lógica entre as premissas adotadas e as conclusões finais, tornando incongruente a decisão encampada pelo e. Plenário dessa Corte de Contas.

Em um primeiro momento, conferindo nova interpretação à metodologia aplicada ao artigo 42 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), observa-se que essa Corte de Contas alterou o próprio sentido da norma jurídica, qual seja o de que o termo “contrair obrigação de despesa” se verifica no momento em que é contabilizada a nota de empenho, passando a considerar como novo marco temporal, para fins de assunção da obrigação de despesa, o momento em que se firma o contrato administrativo ou instrumento congênera:

[...]

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. – (grifei e negritei).

Cumpre destacar que apesar de tal mudança de entendimento representar uma substancial alteração aos critérios técnicos até então adotados para fins da verificação de cumprimento do artigo 42 da LC n. 101/00, não houve, nesse tocante, qualquer cuidado por essa Corte de Contas, no intuito de preservar os princípios constitucionais da segurança jurídica, do contraditório, da ampla defesa, da confiança legítima e da boa-fé.

De outro modo, essa Corte de Contas passou a determinar a conversão do julgamento em diligência, a fim de promover a instrução do feito com aplicação retroativa da nova metodologia interpretativa quanto ao termo “contrair obrigação de despesa” expresso no artigo 42 da LRF, violando os princípios da legalidade, segurança jurídica e do devido processo legal.

Em um segundo momento, firmou-se entendimento no sentido de que a Nota Técnica n. 001/2013, editada pela Secretaria Geral de Controle Externo – SEGEX, promoveu alteração nos parâmetros interpretativos quanto à metodologia de aferição do art. 42 da LC n. 101/2000, razão pela qual não poderia ser aplicada aos processos de prestação de contas do exercício de 2012, pois tal situação supostamente resultou em afronta aos princípios constitucionais da segurança jurídica, do contraditório e da ampla defesa.

Assim sendo, percebe-se que os critérios adotados são incoerentes e escapam da correta técnica jurídica, pois invocam-se os mesmos princípios constitucionais para o fim de tutelar de maneira diversa as mesmas situações fático-jurídica, situação que de imediato já denota a flagrante nulidade que alcança as decisões dessa Corte de Contas quanto à análise da infringência do artigo 42 da LRF pelos seus jurisdicionados.

Nesse sentido, é possível destacar que a decisão combatida adotou como fundamento determinante para a recomendação pela aprovação das contas com ressalvas, entendimento de que alterações interpretativas promovidas pela Nota Técnica n. 001/2013 não poderiam ser aplicadas retroativamente, e, ainda, que diante da falta de informações necessárias



para aferição da irregularidade ao artigo 42 da LRF, bem como em razão da inviabilidade de reabertura da instrução processual, restou impossível a análise da irregularidade indicada.

Não obstante a adoção dos fundamentos propostos pela impossibilidade de análise do mérito e a consequente exclusão da irregularidade, verifica-se que o v. Parecer Prévio TC-00127/2018-6, sem enfrentar as razões apontadas pela unidade técnica e pelo Ministério Público de Contas, **decidiu pela manutenção da irregularidade no campo da ressalva**, isto é, a r. decisão recorrida, examinando o mérito da irregularidade, embora sem sequer expor os fundamentos do seu convencimento, considerou tratar-se de uma simples impropriedade de natureza formal, nos termos do artigo 80, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, a saber:

[...]

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

**II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal**, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas; - Grifei e negritei.

No tocante a ausência das razões que formaram o seu convencimento, cumpre destacar que a própria Constituição Federal, conforme garantia fundamental expressa no art. 93, inciso IX, impõe o dever de fundamentação de toda e qualquer decisão, judicial ou administrativa, como elemento essencial para concretização do Estado Democrático de Direito, bem como condição para legitimidade e efetividade da decisão, propiciando, por meio da fundamentação, o controle e revisão das decisões e, por outro lado, impedindo possíveis arbitrariedades pelo órgão julgador.

Assim, a violação ao princípio constitucional da motivação das decisões, consectário lógico dos princípios constitucionais do devido processo legal, da publicidade e do contraditório e da ampla defesa, se revela como vício de natureza grave, resultando em nulidade absoluta do ato decisório, na medida em que o dever constitucional de fundamentação das decisões se traduz em medida imprescindível de garantia ao Estado Democrático de Direito, sendo requisito necessário para validade de toda e qualquer decisão.

Outrossim, o Código de Processo Civil encampou tal garantia constitucional ao dispor expressamente em seu artigo 11, *caput*, acerca do princípio da motivação das decisões, deixando assente que a sua inobservância resulta em nulidade da decisão proferida.

Com efeito, tratando do tema referente a nulidade de uma decisão por ausência de fundamentação, extrai-se a seguinte passagem da lição doutrinária de Daniel Amorim Assumpção Neves, *verbis*:

[...]

**Uma decisão sem a devida fundamentação contém vício sério, porque, além de afrontar texto constitucional expreso, impede o acesso da parte sucumbente aos tribunais**, impede a atuação desse órgão de revisão da decisão e, pior do que tudo isso, permite que se façam ilações a respeito da imparcialidade e lisura do julgador, o que é altamente prejudicial para a imagem do Poder Judiciário. – Grifei e negritei.

A ausência de fundamentação inviabiliza que a parte prejudicada devolva adequadamente as razões de sua insurgência ao conhecimento do órgão *ad quem*, impossibilitando, portanto, a aferição da legalidade e a correção do ato recorrido em grau recursal.

Outrossim, a decisão sem fundamentação não só inviabiliza a exteriorização de eventual inconformismo da parte como, também, implica em grave ofensa ao cânone constitucional do devido processo legal, resultando em negativa da própria prestação jurisdicional, transgredindo o princípio da inafastabilidade de jurisdição.

Nesse sentido, atribuindo especial importância a necessidade de fundamentação de uma decisão, o novo Código de Processo Civil passou a dispor expressamente que não se considera fundamentada qualquer decisão que não enfrente todos os argumentos deduzidos no processo e capazes de influenciar a decisão, a saber:

[...]

Art. 489. (...)

§ 1º **Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:**

**IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;** - Grifei e negritei.

Ademais, é preciso destacar que ao decidir sem enfrentar os argumentos aptos a infirmar o seu convencimento, o julgador acaba por violar diretamente o princípio constitucional do contraditório, na sua perspectiva substancial, tornando indiscutivelmente nula a decisão então proferida.

Com efeito, escorado em doutrina de Daniel Assumpção, pode-se afirmar que o princípio do contraditório recebeu forte influência de estudos alemães, deixando de lado apenas a visão tradicional fundada no binômio informação e possibilidade de reação e, adicionando ainda, a possibilidade de que no caso concreto essa reação tenha real poder de influenciar o juiz na formação de seu convencimento.

Assim sendo, no caso dos autos, não foi possível identificar quais os fundamentos constantes do v. Parecer Prévio atacado que subsidiaram a decisão pela aprovação das contas com ressalvas, aviltando a gravidade até então indicada por todos os sujeitos processuais e, de modo oposto, passando a acomodar o indicativo de irregularidade como sendo uma simples impropriedade de natureza formal.

Ademais, diante de uma cuidadosa leitura do v. Parecer Prévio recorrido, é possível constatar que o mesmo não enfrentou diretamente nenhum dos argumentos suscitados pela unidade técnica e pelo Ministério Público de Contas em favor da manutenção do indicativo de irregularidade.

É importante frisar que a fundamentação da decisão não se presta apenas para justificar a escolha do juiz ao decidir, muito além dessa tarefa, a decisão devidamente motivada é capaz de demonstrar que, mesmo após apreciados os argumentos apresentados pela parte vencida, o magistrado, diante do caso concreto, buscou amparo fático-jurídico em outros elementos constantes dos autos para fundamentar a sua decisão.

Nesse sentido, a fundamentação da decisão apresenta importante papel ao efetivar o princípio constitucional do contraditório, em sua perspectiva substancial, conforme lição de Leonardo Greco, *verbis*:

[...]

“A fundamentação não deve ser observada apenas para justificar racionalmente a decisão do juiz, mas também para demonstrar, não apenas que ele tomou ciência de todo o conteúdo do processo e de todas as questões nele suscitadas, mas também que todas elas foram devidamente apreciadas”.



Não bastasse a evidente nulidade decorrente da ausência de fundamentação da decisão combatida, impende destacar a completa falta de correlação lógica da r. decisão, uma vez que sustenta, como premissa, a impossibilidade material de se averiguar a ocorrência de infração ao artigo 42 da LRF, contudo, faz constar de seu dispositivo, que a irregularidade se verifica apenas no campo da ressalva, como mera impropriedade de natureza formal.

Dessarte, seguindo orientação de balizada doutrina e encampada pela jurisprudência pátria, pode-se afirmar que o v. Parecer Prévio recorrido representa o que os processualistas passaram a denominar de sentença suicida, verificada quando houver incongruência entre a parte dispositiva da decisão e as razões invocadas na fundamentação, conforme se extrai do seguinte excerto:

[...]

Ao julgar apelação em ação de cobrança na qual se buscava o recebimento de quantia referente a taxas condominiais vencidas, a Turma determinou o retorno dos autos à instância de origem ante a nulidade da sentença proferida. **Segundo o Relator, o juiz "a quo", não obstante ter fundamentado a decisão no sentido de reconhecer a legitimidade da cobrança, incorreu em contradição ao julgar improcedente a demanda. Asseverou o Desembargador que tal incorreção não deve ser interpretada como erro material, pois não houve a simples troca do termo procedente pelo termo improcedente.** Esclareceu que, como o reconhecimento do pedido não englobou todas as taxas pleiteadas, porquanto deixou de abarcar uma parcela paga antes do ajuizamento da ação, a procedência deveria ser parcial. **Nesse contexto, os Julgadores constataram estar diante de sentença suicida, decisão que, por trazer incongruência entre a fundamentação e o dispositivo, deve ser declarada nula. Assim, verificado defeito de forma, concluiu o Colegiado pela cassação da sentença para que outra seja proferida corretamente.** (TJ/DF. Vide Informativo nº 170 - 3ª Turma Cível. 20060111042115 APC, Rel. Des. FERNANDO HABIBE. Data do Julgamento 12/05/2010).

Ainda que considerado em sua inteireza os argumentos expostos no voto-vista utilizado como fundamento do v. Parecer Prévio recorrido, juntamente com a conclusão proposta, no sentido de excluir tal irregularidade da apreciação das prestações de contas do exercício de 2012, é imperioso destacar que não restaria superada a alegação de nulidade da decisão, pois a própria solução proposta, no sentido de omitir-se da análise do mérito da irregularidade referente ao art. 42 da LRF, não encontra qualquer respaldo legal e constitucional.

Com efeito, tratando-se da competência constitucional exclusiva dos Tribunais de Contas acerca da apreciação das contas anuais dos Chefes do Poder Executivo, exercida efetivamente com a emissão de parecer prévio, assim preconizou Jorge Ulysses Jacoby Fernandes, a conferir:

[...]

Ao contrário do que alhures eventualmente preconizam, **o parecer prévio sobre as contas é indispensável, sendo nulo o julgamento diretamente pelo Poder Legislativo sem a prévia e formal manifestação da Corte de Contas.** Mesmo que vencido o prazo para emissão do parecer prévio, não pode o parlamento julgar diretamente. – Grifei e negritei.

O modelo de controle adotado pelo poder constituinte originário não comporta qualquer ingerência ao exercício da competência atribuída pela Constituição aos Tribunais de Contas, mesmo que suposta limitação

decorra de disposição legal ou constitucional, pois tal competência foi atribuída de forma incondicional, não podendo sequer o Legislativo proceder ao controle político antes da apreciação prévia do Tribunal de Contas.

Nesse sentido, importante destacar que o Supremo Tribunal Federal foi instado a decidir acerca de previsão constante da Constituição do Estado de Santa Catarina que autorizava o Poder Legislativo proceder ao julgamento das contas diretamente caso o Tribunal de Contas não emitisse o parecer prévio.

Naquela oportunidade, tratando-se do julgamento da ADI n. 261/SC, o Pretório Excelso foi taxativo ao considerar inconstitucional a norma constante da Constituição Estadual, **ressaltando a relevância do papel desempenhado pela Corte de Contas dentro do sistema de controle previsto pela Carta Magna, bem como a sua indispensabilidade a efetivação do devido processo legal.**

Sendo assim, fica fácil perceber que a competência atribuída ao Tribunal de Contas se reveste em verdadeiro poder-dever, ao qual não permite a omissão da Corte de Contas no efetivo exercício de suas atribuições, sob pena de configurar flagrante arbitrariedade a opção de se omitir da análise prévia das contas, ou ainda, de escolher em que parte dela pretende se manifestar.

Ademais, cabe ressaltar que o próprio texto constitucional confere significativa importância ao exercício da competência da análise prévia das contas anuais, ao prescrever que a ausência da prestação de contas pelo Chefe do Poder Executivo se traduz em causa justificadora para a decretação de intervenção nos Estados (art. 34, VII, d, da CF/88) e nos Municípios (art. 35, II, da CF/88).

Pelo exposto, resta claro que a solução verificada no voto-vista proferido pelo eminente Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, e encampado na fundamentação do v. Parecer Prévio recorrido, destoa por completo das disposições legais e constitucionais vigente no ordenamento jurídico pátrio, pois configura-se em verdadeira omissão do dever constitucional atribuído a essa Corte de Contas.

Acerca do tema, cumpre destacar que é pacífico, tanto na doutrina pátria quanto na jurisprudência, a inexistência de lacuna no ordenamento jurídico, de forma que prepondera o denominado **princípio da plenitude do direito ou da unidade do ordenamento jurídico, não se admitindo ao julgador escusar-se da aplicação do direito ao caso concreto alegando a existência de lacuna ou pela dificuldade do caso apresentado.** Com efeito, tal vedação passou a ser denominada de proibição do *non liquet*, expressão essa decorrente do direito romano comumente traduzida como “não está claro (líquido)”.

Neste diapasão, de forma a retratar a posição remansosa da doutrina e da jurisprudência, colaciona-se o seguinte trecho extraído do voto do Ministro Carlos Britto, proferido nos autos do HC 91.352/SP, em que o tema é abordado de forma clara e elucidativa, a conferir:

[...]

Se ao Legislativo não se pode impor a obrigação de legislar, ao Judiciário se impõe, sim, a obrigação de julgar. É proibido, no âmbito do judiciário, a formulação daquele juízo de *non liquet*, de não resolver a causa. O juiz de qualquer instância, o Tribunal de qualquer natureza tem que solver a questão, liquidar a questão para corresponder a esse prestígio máximo que a Constituição lhes deu ao dizer que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça ao direito.

Diante de tal panorama jurídico, por si só, já se faz imperiosa a atuação do Ministério Público de Contas por meio da interposição do presente recurso no intuito de fazer prevalecer sua função primordial decorrente de suas atribuições institucionais na incumbência de promover a defesa da ordem jurídica, nos termos estatuídos nos artigos 127 e 130 da Constituição Federal, bem como no disposto no artigo 3º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n. 451/2008.

Outrossim, cumpre destacar que a atuação do Ministério Público de Contas na defesa da ordem jurídica, na proteção e preservação de suas prerrogativas institucionais e no resguardo do devido processo legal, não se restringe apenas ao âmbito dessa Corte de Contas, pois a violação a quaisquer desses preceitos apresenta tamanha gravidade que legitima a sua escorreita defesa no âmbito judicial.

Nesse contexto, denota-se que a sugestão acolhida pelo Plenário dessa Corte de Contas é flagrantemente violadora da ordem jurídica, sobretudo dos preceitos constitucionais fundantes da República, da separação dos poderes e seus mecanismos correspondentes de controle, bem como da própria essência do Estado Democrático de Direito, optando por violar regra básica de julgamento e, conseqüentemente, transgredindo direito próprio do *Parquet* de Contas no que tange ao devido processo legal no âmbito dessa Corte de Contas.

Pelo exposto, resta evidenciado o *error in procedendo* que culminou no vício de nulidade constante do v. Parecer Prévio recorrido, tendo em vista a incongruência lógica entre a fundamentação da decisão e o seu dispositivo, tão pouco se identifica a existência de fundamentação que tenha justificado a convalescença da irregularidade de natureza grave para mera impropriedade formal, e, por fim, destaca-se a ausência das razões pelo não acolhimento dos fundamentos apontados pela unidade técnica e pelo Ministério Público de Contas, evidenciando a completa ausência de fundamentação da decisão recorrida, nos termos dos arts. 93, X, da CF/88 e 11, do CPC, resultando em nulidade absoluta do *decisum*.

Em síntese o MPEC sustenta que é imperiosa a nulidade do Parecer Prévio TC 127/2018 que recomendou à Câmara Municipal de Linhares a Aprovação com Ressalvas das Contas relativas ao exercício de 2012, em razão da ausência de adoção dos fundamentos jurídicos, bem como o não enfrentamento das razões apontadas pela unidade técnica e pelo Ministério Público de Contas, na apreciação do item do 6.5 (obrigações de despesa contraída em final de mandato) do RTC 228/2013 do processo originário TC 3093/2013.

Acerca do tema, destacou o MPEC, conforme disposto nas razões transcrita neste voto, que é pacífico, tanto na doutrina pátria quanto na jurisprudência que **“a inexistência de lacuna no ordenamento jurídico, de forma que prepondera o denominado princípio da plenitude do direito ou da unidade do ordenamento jurídico, não se admitindo ao julgador escusar-se da aplicação do direito ao caso concreto alegando a existência de lacuna ou pela dificuldade do caso apresentado”**.

A Área Técnica, na Instrução Técnica de Recurso – ITR 307/2019, salienta que, a rigor, a despeito das manifestações enunciadas pela Área Técnica e pelo MPEC nas diversas fases processuais, consubstanciado a formação do juízo de valor do Plenário desta Corte de Contas, dentro dos limites da lei e com a devida fundamentação, o corpo de julgadores deve possuir ampla liberdade para decidir com base no exame dos argumentos e documentação exibidos nos autos.

Contudo, conclui por acompanhar o entendimento Ministerial ao constatar que no voto-vista, as argumentações apresentadas pelo Conselheiro quanto à impossibilidade de análise da matéria tratada não guardam relação com a legislação, muito pelo contrário, é vedada, conforme se depreende do artigo 4º do Decreto-Lei 4567/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, *in verbis*:

Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

Pois bem.

O artigo 42 da LRF nas contas do exercício de 2012 foi tema controvertido e muito debatido nesta Corte, por conta da Nota Técnica 001/2013, que, em resumo, significava apurar a disponibilidade de caixa fonte por fonte e a considerar os restos a pagar não processados nas aferições das contas do exercício de 2012, ou seja, método diferente do que foi praticado nas contas do exercício de 2008 por uma Nota Técnica instituída findo o exercício em análise, assim, considerada como um flagrante de inconstitucionalidade por violação aos postulados constitucionais da segurança jurídica, bem como ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, porquanto aplicaria de forma retroativa norma nova.

Após muitos debates, foi proferida a **Decisão Normativa nº 001/2018 de 29/05/2018**, publicada no **DOEL-TCEES em 30 de maio de 2018**, dispondo sobre a fixação e ratificação de critérios e orientações sobre a fiscalização das disposições do art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000, assim deliberando:

***RESOLVE*** o Plenário, por maioria, aprovar a presente Decisão Normativa, restando vencido o conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti, que votou de forma contrária à proposta, não a subscrevendo, nos termos de sua manifestação escrita no processo em referência:



Art. 1º. Ratificar os seguintes critérios e orientações fixados por meio dos Pareceres em Consulta TC- 025/2004, TC-003/2005 e TC-012/2007, bem como interpretações extraídas de precedentes do Plenário deste Tribunal, nos seguintes termos:

I - Independentemente do encerramento da gestão coincidir ou não com o exercício civil, aplica-se a regra do art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000, na apreciação das contas do gestor (de Poder ou Órgão) que estiver encerrando seu mandato;

II - Para apuração da disponibilidade líquida de caixa serão deduzidos: a) Todos os encargos e demais compromissos a pagar até o final do exercício, inclusive os restos a pagar não processados de exercícios anteriores, independentemente da natureza da despesa contratada ser de caráter continuado ou não, revestindo-se ou não de caráter de essencialidade, emergência e cuja não celebração importe em prejuízo à continuidade do serviço público; b) Os recursos de terceiros, como depósitos e consignações, outras obrigações financeiras, os Restos a Pagar Processados, e os Restos a Pagar Não Processados de exercícios anteriores, dentre outros;

III - A apuração da disponibilidade líquida de caixa e dos encargos e despesas compromissadas a pagar será individualizada por fonte de recurso.

IV - O ato de "contrair obrigação de despesa" será considerado no momento da assunção da obrigação, ou seja, da emissão do ato administrativo gerador da despesa, da data de assinatura do contrato, convênio, acordo, ajuste e outros instrumentos congêneres ou, na ausência desses, da data do empenho da despesa, na forma do artigo 62 da Lei 8.666/1993;

V - O art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000 não constitui impedimento para a celebração, nos últimos dois quadrimestres do mandato do gestor, por prazo superior ao exercício financeiro ou com previsão de prorrogação, de contratos previstos nos incisos I, II e IV do art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja suficiente disponibilidade de caixa para pagamento das parcelas vincendas no exercício;

VI - As obrigações de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato e inscritas em restos a pagar processados e não processados, com insuficiência de disponibilidade de caixa, configuram o descumprimento do caput, do art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000, observado o disposto no inciso V, do artigo 1º desta Decisão Normativa.

*Art. 2º. Ficam revogados os Pareceres em Consulta TC-025/2004 e TC-003/2005.*

*Art. 3º. Esta Decisão Normativa entra em vigor na data de sua publicação.*

Somando a isso, o **voto-vista 1714/2019** (processo TC 2721/2018 – Ibatiba/ES), do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, proferido na 13ª Sessão Ordinária do Plenário, **realizada em 07/05/2019**, garantiu posição, por maioria dos conselheiros, aplicar nas contas do exercício de 2012 a metodologia de apuração adotada no exercício de 2008:

Portanto, nessa via de entendimento, revela-se prudente aplicar, nas contas de 2012, a metodologia de apuração adotada por esta Corte de Contas no exercício de 2008, para efeito de confronto dos resultados frente às duas metodologias que possa conduzir o julgamento das contas em análise.

Muito embora, quando da análise das contas que culminou no Parecer Prévio, ora censurado, havia o entendimento, por maioria, pela impossibilidade de aplicabilidade do art. 42 da LRF nas contas do exercício de 2012, ante a ausência de um entendimento uníssono acerca de como deveria ser apurado o cálculo para aferir a regularidade ou não do cumprimento do art. 42 da LRF.

Contudo, temos, no momento, por maioria, posicionamento firmado contrário a **inaplicabilidade do art. 42 da LRF aos gestores com o final de mandato no exercício de 2012**, sobrepondo a metodologia adotada ao final do exercício de 2008 também para o final do mandato do exercício de 2012, por ser essa a medida que coaduna aos preceitos constitucionais da segurança jurídica.

Por outro lado, como se denota, o MPEC, seguido do entendimento da Área Técnica, pede a nulidade do Parecer Prévio TC 127/2018, que envolve a análise de toda a Prestação Anual de Contas do Município – exercício de 2012, em razão da não apreciação de apenas uma das irregularidades apontadas, qual seja, o item 6.5 do RTC 228/2013, processo TC 3093/2013, que trata da apreciação das obrigações de despesa contraída em final de mandato, nos termos do art. 42 da LRF, o que não



se mostra razoável ou oportuno, **razão que não acolho a preliminar suscitada de nulidade ao Parecer Prévio TC 127/2018.**

No entanto, parcialmente acompanho o Recorrente por julgar necessário apreciar o referido item, o que farei no mérito deste voto.

#### **4. DO MÉRITO**

Superada a prejudicial de mérito, passo a fundamentar as irregularidades apontadas neste Recurso de Reconsiderando, assentadas no RTC 228/2013, processo TC 3093/2013: itens 5.1 e 6.5, que tratam do não recolhimento das contribuições previdenciárias do IPAS e do INSS retidas dos servidores e das obrigações de despesa contraída em final de mandato, nos termos do art. 42 da LRF.

##### **4.1. NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DO IPAS E DO INSS RETIDAS DOS SERVIDORES (Item 5.1 do RTC 228/2013 – Proc. 3093/2013)**

O recorrente se insurge contra o afastamento da irregularidade do **item 5.1 do RTC 228/2013** - Parecer Prévio 127/2018, por considerar, em síntese, que o saldo não recolhido, ainda que de valores provenientes de exercícios anteriores é de responsabilidade do gestor atual.

Nesse sentido sustenta:

(...)

é preciso destacar que o gestor ao assumir a responsabilidade sobre determinado órgão público assume também o dever de administrar o seu passivo, de modo que possui o dever constitucional de prontamente sanar todas as irregularidades independente do momento em que surgirem.

Portanto, mesmo que o saldo final das contribuições retidas dos servidores, e não devidamente recolhidas ao IPAS e ao INSS, tenha sua origem em período anterior a gestão municipal dos exercícios de 2009 a 2012, tal fato não exime os atuais gestores da responsabilidade sobre a administração da dívida previdenciária do município.

Insta esclarecer que não se nega que essa irregularidade originou-se da omissão do gestor antecessor em efetuar o efetivo recolhimento ao IPAS e ao INSS das contribuições previdenciárias retidas. Contudo, tal constatação não se revela suficiente para afastar a responsabilidade do gestor do exercício 2012 que, ciente da ausência do recolhimento das contribuições previdenciárias retidas de servidores, adotou conduta omissiva ao deixar de recolher as contribuições previdenciárias devidas, tendo em vista a ausência de qualquer medida durante toda a sua gestão (2009-2012) objetivando regularizar os repasses junto às respectivas autarquias.

A propósito, cumpre salientar que o sistema previdenciário fundamenta-se no princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, conforme expressa previsão no art. 201 da Constituição Federal, o que torna imprescindível o cumprimento das obrigações tributárias, consubstanciadas no recolhimento das contribuições previdenciárias, seja pelo contribuinte ou pelo responsável tributário.

Em consequência, a falta de recolhimento das contribuições previdenciárias, além de violar o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, produz, ainda, despesas indevidas para o ente municipal tais como juros e multas incidentes sobre o passivo, onerando o erário municipal e ensejando a responsabilidade dos atuais gestores pelo ressarcimento desde a data em que assumiram a gestão municipal até a data do seu efetivo pagamento.

A Defesa, em sustentação oral, quanto a este item, pugna para que seja mantido o Parecer Prévio 127/2018, pois entende que foi devidamente fundamentado nos argumentos e documentos apresentados pela defesa e, ainda, está amparado nos princípios da segurança jurídica e nos dispositivos dos art. 22, 23 e 30, da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro.

O Parecer Prévio 127/2018 afastou a irregularidade, como bem relatado pelo MPEC em seu Recurso de Reconsideração, após ser analisado a justificativa e documentos apresentados pelos responsáveis e ficar demonstrado que a referida irregularidade



já havia sido afastada na prestação de contas anual de Linhares, exercício de 2011 (Processo TC 1871/2012), nos termos do Parecer Prévio TC-035/2014 – Plenário, ao dispor que os saldos a recolher eram de valores referentes aos exercícios de 2007 até 2011, bem como ao fato de que a determinação contida, somente chegou ao conhecimento do gestor em 10/09/2014 (Termo de Notificação nº 2011/2014), isto é, após o envio da prestação de contas do exercício de 2012.

Somada a isso foi notado também que os procedimentos realizados pela gestão municipal no exercício de 2013, atenderam plenamente as determinações contidas no Parecer Prévio TC-035/2014 – Plenário, motivo pelo qual determinou o afastamento da irregularidade.

Persiste o MPEC em discordar do Parecer Prévio ora objurgado, primeiro porque o Parecer Prévio TC-035/2014 – Plenário, não afastou a responsabilidade do gestor municipal, apenas identificou que o saldo a recolher era originário de exercícios anteriores a 2007, não havendo, portanto, a ausência de recolhimento referente ao exercício financeiro objeto de análise dos autos, no caso, exercício financeiro de 2011 e assim expedindo determinação.

Em segundo lugar, sustenta o MPEC, a proposta constante do voto vista que ensejou o v. Parecer Prévio recorrido, contraria frontalmente a posição defendida por essa Corte de Contas, conforme se verifica da análise do Acórdão 00256/2016 – Primeira Câmara, o qual julgou irregular as contas do gestor em razão de sua omissão no recolhimento das contribuições previdenciárias mesmo que a dívida tenha sido originada em gestões anteriores e, conclui pela gravidade da conduta, o fato dela consubstanciar ato de improbidade administrativa, consoante art. 11, inciso I, da Lei n. 8.429/927 e o crime do art. 168-A do Código Penal, cuja conduta típica é “deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e formal legal ou convencional”.

O Responsável em suas contrarrazões sustenta por manter o afastamento da irregularidade nos termos do Parecer Prévio 127/2018 e reafirma ter restado incontroverso que os valores apontados no RTC 228/2013 remetem a exercícios anteriores ao exercício de 2012, já que os valores retidos naquele ano (objeto da prestação de contas anual) foram devidamente repassados e ainda argumenta sobre

a ciência da determinação expedida ter sido conhecida após o exercício de 2012 e prontamente atendida, conforme defesa, *in verbis*:

29. Outrossim, salienta-se que as determinações de conciliação dos valores relativos às contribuições previdenciárias dos exercícios anteriores a 2012 somente foram encaminhadas ao gestor municipal em 10/09/2014, ou seja, após o envio da prestação de contas objeto do exercício de 2012.

30. De todo modo, cabe registrar que essa conciliação de contas, tão logo conhecida pela gestão municipal de Linhares, foi realizada, conforme se observa nos documentos apresentados nos autos do Processo TC 2699/2014:

O Acórdão TC - 408/2017 - Plenário de 18 de abril de 2017, referente ao Processo TC 2699/2014 - Prestação de Contas Anual de Prefeito Município de Linhares - Exercício 2013 - O Conselheiro Relator em seu voto 2024/2017-5, acompanhou o entendimento da área técnica, uma vez que foram apresentados documentos que comprovaram a conciliação das contas e o cancelamento dos valores julgados indevidos, bem como a apresentação do Balanço do exercício 2015 sanando a irregularidade.

Da análise do item, verifica-se que a falta de recolhimento das contribuições previdenciárias a recolher era de valores anteriores ao exercício de 2012 e que a referida pendência foi sanada, após cumprida a determinação desta Corte de Contas, contida no Parecer Prévio TC-035/2014 – Plenário, Termo de Notificação nº 2011/2014 e confirmada no Acórdão TC - 408/2017 - Plenário de 18 de abril de 2017, referente ao Processo TC 2699/2014 - Prestação de Contas Anual de Prefeito Município de Linhares - Exercício 2013.

Registrando que no referido Acórdão TC 408/2017, o Conselheiro Relator em seu voto 2024/2017-5, acompanhou o entendimento da área técnica que ao analisar os documentos comprova a conciliação das contas e o cancelamento dos valores julgados indevidos, bem como a apresentação do Balanço do exercício 2015 ratificando ter sido sanada a irregularidade.



Diante do exposto, dirijo do entendimento técnico e ministerial, para manter o Parecer Prévio 127/2018, prolatado nos autos do TC 3093/2013, quanto a este item.

#### **4.2. DA INSUFICIÊNCIA DE DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS PARA ARCAR COM AS OBRIGAÇÕES DE DESPESA CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO (item 6.5 do RTC 228/2013 – Proc. TC 3093/2013)**

Em suas razões recursais, o Ministério Público de Contas pede a reforma do Parecer Prévio 127/2018 - Plenário, para considerar irregular as contas do responsável, entendendo não ter sido cumprido o preceito contido no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como para que seja formado autos apartados com a finalidade de aplicar a sanção pecuniária ao Sr. GUERINO LUIZ ZANON, com espeque no art. 136 da LC n. 621/201219 e 390, inciso III, do RITCEES20 c/c art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/2000.

Nesse tópico a defesa oral pede por manter o Parecer Prévio 127/2018, e, caso se entenda pela rediscussão da matéria, que se considere a metodologia adotada no ano de 2008.

Inicialmente, cumpre registrar, conforme já exposto neste voto no tópico que tratou da preliminar de nulidade, que me filio ao posicionamento da maioria do plenário desta Corte para aplicar a metodologia para aferir o cumprimento do art. 42 da LRF a mesma adotada em 2008, **por compreender que o gestor dominava essa metodologia, a qual norteou sua postura nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2012, o que, de certa forma, conferia aos jurisdicionados segurança jurídica e confiança no sentido de que o exame das contas seguiria este padrão.**

Isso porque a Nota Técnica 001/2013, que, em resumo, significava apurar a disponibilidade de caixa fonte por fonte e a considerar os restos a pagar não processados nas aferições das contas do exercício de 2012, método aplicado de forma diversa ao do final do mandato de prefeito anterior (2008) fora instituída após finalizado o exercício em análise.

Dito isto, confrontando-se as disponibilidades de caixa com as obrigações financeiras contraídas, antes da inscrição de restos a pagar não processados, disposto no RTC 228/2013, aplicando a metodologia de aferição do art. 42 da LRF,

nos mesmos termos aferidos em 2008 nas contas de 2012 de Linhares, encontra-se a seguinte situação:

**MUNICÍPIO DE LINHARES  
AFERIÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LC 101/2000 (LRF)  
EXERCÍCIO DE 2012**

<b>PRIMEIRO QUADRIMESTRE</b>		
<b>DISPONIBILIDADES EM 30/04/2012</b>		<b>0,00</b>
1. Ativo disponível		0,00
1.1 Disponibilidades não vinculadas	0,00	
1.2 (-) Disponibilidades vinculadas	0,00	
<b>ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS EM 30/04/2012</b>		<b>0,00</b>
2. Passivo financeiro		
2.1 RP não processados (vinculados e não vincul.)		
2.2 (-) RP processados - vinculados	0,00	
3 Cancelamentos de liquidações em 2012	0,00	
4 Inclusões de despesas processadas em 2012	0,00	
<b>SUFICIÊNCIA DE CAIXA PARA OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS</b>		<b>0,00</b>
<b>INSUFICIÊNCIA DE CAIXA PARA OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS</b>		<b>0,00</b>
<b>SEGUNDO E TERCEIRO QUADRIMESTRES</b>		
<b>DISPONIBILIDADES EM 31/12/2012</b>		<b>11.566.754,64</b>
1. Ativo disponível		99.286.405,81
1.1 Disponibilidades não vinculadas	11.566.754,64	
1.2 (-) Disponibilidades vinculadas	87.719.651,17	
<b>ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS EM 31/12/2012</b>		<b>6.620.038,73</b>
2. Passivo financeiro		13.895.636,92
2.1 RP não processados (vinculados e não vincul.)		
2.2 (-) RP processados - vinculados	7.275.598,19	
3 Cancelamentos de liquidações em 2012	0,00	
4 Inclusões de despesas processadas em 2012	0,00	
<b>SUFICIÊNCIA DE CAIXA PARA OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS EM 2012</b>		<b>4.946.715,91</b>
<b>INSUFICIÊNCIA DE CAIXA PARA OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS EM 2012</b>		<b>0,00</b>
<b>APURAÇÃO DA DÍVIDA LÍQUIDA DE CURTO PRAZO</b>		
<b>INSUFICIÊNCIA DE CAIXA SEM AFETAÇÃO AO ART. 42</b>		<b>0,00</b>
<b>DÍVIDA LÍQUIDA DE CURTO PRAZO EM 31/12/2008</b>		<b>0,00</b>

Diante do exposto, considerando a suficiência de caixa apurada no montante de R\$ 4.946.715,91, dirijo do entendimento técnico e ministerial, entendo por **afastar a**



**Irregularidade** deste item, reformando o **Parecer Prévio TC 127/2018 – Plenário**, prolatado nos autos do processo TC 3093/2013.

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

### **PARECER PRÉVIO**

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. **CONHECER** do presente Recurso de Reconsideração, haja vista presentes os requisitos de admissibilidade;
2. **REJEITAR A PRELIMINAR** de nulidade absoluta no Parecer Prévio TC 127/2018 – Plenário;
3. **DAR PARCIAL PROVIMENTO** ao Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público Especial de Contas, reformando parcialmente o **Parecer Prévio TC 127/2018 – Plenário**, processo TC 3093/2013, no sentido de:
  - 3.1 afastar a irregularidade do item **6.5 (obrigações de despesa contraída em final de mandato) do RTC 228/2013 do processo TC 3093/2013**;
  - 3.2 Emitir **PARECER PRÉVIO** recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO** da prestação de contas anual da **Prefeitura Municipal de Linhares** relativas ao exercício de 2012, sob a responsabilidade do **Sr. Guerino Luiz Zanon**, com fundamento no art. 80, I, da LC 621/2012 c/c o art. 132, inciso I do Regimento Interno.
4. **MANTER** incólume os demais itens do **Parecer Prévio TC 127/2018 – Plenário**;
5. **Dar ciência** aos interessados;

6. Após os trâmites regimentais, **arquivar** os autos.

**DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER**  
Relator

**VOTO VISTA DO EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:**

## 1 RELATÓRIO

Solicitei vista deste processo, de Relatoria do Conselheiro Domingos Augusto Taufner, que trata de Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público Especial de Contas – MPEC, em face do **Parecer Prévio TC 127/2018 – Plenário**, exarado nos autos do Processo TC 3093/2013, cuja a parte dispositiva foi lavrada com o seguinte teor:

### **PARECER PRÉVIO TC-127/2018 – PLENÁRIO**

#### **1. PARECER PRÉVIO**

Vistos, relatados e discutidos os autos, **RESOLVEM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas, em:

**1.1 EMITIR PARECER PRÉVIO** recomendando ao Legislativo Municipal de Linhares a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS**, relativas ao exercício de 2012, sob a responsabilidade do **Sr. Guerino Luiz Zanon**, com fundamento no art. 80, III, da LC 621/2012 c/c o art. 132, inciso III do Regimento Interno.

**1.2 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.

**1.3** Dê-se ciência ao interessado;

**1.4** Após o trânsito em julgado, **arquive-se**.

**2.** Por maioria, pelo voto-vista vencedor do conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges. Vencido o relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que votou pela emissão de parecer prévio recomendando a rejeição das contas.

**3.** Data da Sessão: 20/11/2018 - 41ª Sessão Ordinária do Plenário.

Após autuação e processamento inicial, o recurso foi encaminhado à Secretaria Geral das Sessões, que informou o prazo para a interposição do recurso no **Despacho 24791/2019**.



Em seguida, foi elaborada a **Decisão Monocrática 457/2019** pelo Conselheiro Relator que conheceu o presente recurso como Recurso de Reconsideração e determinou a notificação do responsável para apresentar contrarrazões, caso quisesse, com posterior remessa dos autos a área técnica para instrução.

O responsável apresentou suas contrarrazões por meio da **Petição Intercorrente 698/2019** e **Peça Complementar 13975/2019**.

A área técnica, por meio da **Instrução Técnica de Recurso 307/2019**, opinou pelo conhecimento e provimento do recurso, reconhecendo-se a nulidade suscitada, a fim de que seja proferido novo parecer prévio relativo à prestação de contas anual do Município de Linhares referente ao exercício de 2012, de responsabilidade do Sr. Guerino Luiz Zanon.

Após, o Ministério Público de Contas por meio do **Parecer 1951/2020**, da lavra do Procurador Luciano Vieira pugna, para caso seja rejeitada a preliminar de nulidade, pela remessa do feito à Unidade Técnica para exame do mérito recursal e posterior vista para derradeira manifestação e, porventura entenda tal providência desnecessária, pugna pela reforma do v. parecer prévio recorrido no sentido de recomendar à Câmara Municipal de Linhares a REJEIÇÃO das contas do Executivo Municipal, referente ao exercício de 2012, sob responsabilidade de Guerino Luiz Zanon, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, bem como pela formação de autos apartados no tocante ao apontamento descrito no item 6.5 do RTC 228/2013, com a finalidade de aplicar a sanção pecuniária ao responsável, com espeque no art. 136 da LC n. 621/2012 e 390, inciso III, do RITCEES c/c art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/2000.

Submetidos os autos à julgamento, o Conselheiro Relator, no bojo do **Voto do Relator 3378/2020**, proferiu decisão para:

#### **PARECER PRÉVIO**

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:

7. **CONHECER** do presente Recurso de Reconsideração, haja vista presentes os requisitos de admissibilidade;
8. **DAR PARCIAL PROVIMENTO** ao Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público Especial de Contas, reformando

parcialmente o **Parecer Prévio TC 127/2018 – Plenário**, processo TC 3093/2013, no sentido de:

**8.1** afastar a irregularidade do item **6.5 (obrigações de despesa contraída em final de mandato)** do **RTC 228/2013** do processo **TC 3093/2013**;

**8.2** Emitir **PARECER PRÉVIO** recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO** da prestação de contas anual da **Prefeitura Municipal de Linhares** relativas ao exercício de 2012, sob a responsabilidade do **Sr. Guerino Luiz Zanon**, com fundamento no art. 80, I, da LC 621/2012 c/c o art. 132, inciso I do Regimento Interno.

**9. MANTER** incólume os demais itens do **Parecer Prévio TC 127/2018 – Plenário**;

**10. Dar ciência** aos interessados;

**11. Após** os trâmites regimentais, **arquivar** os autos.

Com pedido de vistas vieram os autos a este Gabinete.

**É o relatório.**

## **2 FUNDAMENTAÇÃO**

Em breve síntese, verifico que o Conselheiro Relator Sr. Domingos Augusto Taufner, ao analisar os autos, proferiu o **Voto do Relator 3378/2020**, no qual conheceu o recurso, mas deu parcial provimento, entendendo por bem não acolher a preliminar de nulidade do Parecer Prévio 127/2018, mas de reforma parcial para afastar a irregularidade e emitir parecer prévio recomendando a aprovação das contas anuais do Prefeito Municipal de Linhares no exercício de 2012.

Na oportunidade, solicitei vista dos autos para analisar com mais profundidade a questão sob exame.

Peço vênia para divergir do posicionamento adotado pelo Conselheiro Relator quanto a prejudicial de mérito de nulidade absoluta do Parecer Prévio 127/2018 Plenário, **ratificando integralmente** o posicionamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, para **tomar como razão de decidir a fundamentação exarada na Instrução Técnica de Recurso 307/2019**, abaixo transcrita:

### **II. DA ADMISSIBILIDADE RECURSAL**



Em sede de admissibilidade, verifica-se que a parte é capaz e possui interesse legitimidade processual, nos termos do artigo 405, § 2º da Resolução 261/2013 do Regimento Interno do TCEES e do artigo 164 da Lei Complementar – LC 621/2012 – Lei Orgânica do TCEES.

Quanto à tempestividade, em atenção ao artigo 66, inciso V c/c artigos 157 e 164 da Lei Complementar 621/2013, verifica-se que a entrega dos autos com vista pessoal ao MPEC para ciência do Parecer Prévio TC 127/2018 - Plenário ocorreu no dia 27/02/2019, passando a contar o prazo para a interposição do recurso de reconsideração a partir do primeiro dia útil subsequente, qual seja, 28/02/2019, portanto, o prazo para interposição do recurso venceu em 02/05/2019.

Considerando que o presente Recurso de Reconsideração foi interposto justamente na data de 02/05/2019, tem-se o mesmo como **tempestivo**.

Quanto ao cabimento, é necessário observar que, a teor do disposto no artigo 164 da Lei Complementar 621/2012, o Recurso de Reconsideração é o instrumento apropriado na medida em que se presta à impugnação de decisões de mérito proferidas em processos de prestação ou tomada de contas. Dessa forma, tendo em vista que o presente expediente recursal foi interposto em face de parecer prévio que julgou o mérito de processo com natureza de contas, tem-se que o Recurso se apresenta **cabível**.

Desse modo, considerando que se encontram presentes os pressupostos recursais de admissibilidade, opina-se pelo **CONHECIMENTO** do presente Recurso de Reconsideração.

No que concerne à manifestação do gestor responsável, considerando que a notificação da Decisão Monocrática 457/2019 foi publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCEES no dia 17/06/2019, nos termos dos artigos 62 e 66, parágrafo único da LC 621/2012 c/c artigo 5º da Resolução TC 262/2013, sendo que as contrarrazões foram protocolizadas em 01/07/2019 neste Tribunal de Contas, portanto, estas apresentaram-se **tempestivas**.

### **III. DA PRELIMINAR DE OCORRÊNCIA DE NULIDADE ABSOLUTA NO PARECER PRÉVIO TC 127/2018 – PLENÁRIO**

Da análise das razões de recurso apresentadas nos presentes autos, verifica-se que, antes de adentrar no mérito, o Recorrente suscitou a nulidade do Parecer Prévio TC 127/2018 – Plenário, conforme segue:

#### **III.1 – DA NULIDADE ABSOLUTA DO PARECER PRÉVIO 00127/2018-6**

É possível extrair do v. Parecer Prévio recorrido um total descompasso entre a fundamentação e o dispositivo da decisão, de modo que não há qualquer correlação lógica entre as premissas adotadas e as conclusões finais, tornando incongruente a decisão encampada pelo e. Plenário dessa Corte de Contas.

Em um primeiro momento, conferindo nova interpretação à metodologia aplicada ao artigo 42 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), observa-se que essa Corte de Contas alterou o próprio sentido da norma jurídica, qual seja o de que o termo “contrair obrigação de despesa” se verifica no momento em que é contabilizada a nota de empenho, passando a considerar como novo marco temporal, para fins de assunção da obrigação de despesa, o momento em que se firma o contrato administrativo ou instrumento congêneres:

[...]

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. – (grifei e negritei).**

Cumprir destacar que apesar de tal mudança de entendimento representar uma substancial alteração aos critérios técnicos até então adotados para fins da verificação de cumprimento do artigo 42 da LC n. 101/00, não houve, nesse tocante, qualquer cuidado por essa Corte de Contas, no intuito de preservar os princípios constitucionais da segurança jurídica, do contraditório, da ampla defesa, da confiança legítima e da boa-fé.

De outro modo, essa Corte de Contas passou a determinar a conversão do julgamento em diligência, a fim de promover a instrução do feito com aplicação retroativa da nova metodologia interpretativa quanto ao termo “contrair obrigação de despesa” expresso no artigo 42 da LRF, violando os princípios da legalidade, segurança jurídica e do devido processo legal.

Em um segundo momento, firmou-se entendimento no sentido de que a Nota Técnica n. 001/2013, editada pela Secretaria Geral de Controle Externo – SEGEX, promoveu alteração nos parâmetros interpretativos quanto à metodologia de aferição do art. 42 da LC n. 101/2000, razão pela qual não poderia ser aplicada aos processos de prestação de contas do exercício de 2012, pois tal situação supostamente resultou em afronta aos princípios constitucionais da segurança jurídica, do contraditório e da ampla defesa.

Assim sendo, percebe-se que os critérios adotados são incoerentes e escapam da correta técnica jurídica, pois invocam-se os mesmos princípios constitucionais para o fim de tutelar de maneira diversa as mesmas situações fático-jurídica, situação que de imediato já denota a flagrante nulidade que alcança as decisões dessa Corte de Contas quanto à análise da infringência do artigo 42 da LRF pelos seus jurisdicionados.

Nesse sentido, é possível destacar que a decisão combatida adotou como fundamento determinante para a recomendação pela aprovação das contas com ressalvas, entendimento de que alterações interpretativas promovidas pela Nota Técnica n. 001/2013 não poderiam ser aplicadas retroativamente, e, ainda, que diante da falta de informações necessárias para aferição da irregularidade ao artigo 42 da LRF, bem como em razão da inviabilidade de reabertura da instrução processual, restou impossível a análise da irregularidade indicada.

Não obstante a adoção dos fundamentos propostos pela impossibilidade de análise do mérito e a consequente exclusão da irregularidade, verifica-se que o v. Parecer Prévio TC-00127/2018-6, sem enfrentar as razões apontadas pela unidade técnica e pelo Ministério Público de Contas, **decidiu pela manutenção da irregularidade no campo da ressalva**, isto é, a r. decisão recorrida, examinando o mérito da irregularidade, embora sem sequer expor os fundamentos do seu convencimento, considerou tratar-se de uma simples impropriedade de natureza formal, nos termos do artigo 80, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, a saber:

[...]

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

II - **pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal**, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas; - Grifei e negritei.

No tocante a ausência das razões que formaram o seu convencimento, cumpre destacar que a própria Constituição Federal, conforme garantia fundamental expressa no art. 93, inciso IX, impõe o dever de



fundamentação de toda e qualquer decisão, judicial ou administrativa, como elemento essencial para concretização do Estado Democrático de Direito, bem como condição para legitimidade e efetividade da decisão, propiciando, por meio da fundamentação, o controle e revisão das decisões e, por outro lado, impedindo possíveis arbitrariedades pelo órgão julgador.

Assim, a violação ao princípio constitucional da motivação das decisões, conseqüência lógica dos princípios constitucionais do devido processo legal, da publicidade e do contraditório e da ampla defesa, se revela como vício de natureza grave, resultando em nulidade absoluta do ato decisório, na medida em que o dever constitucional de fundamentação das decisões se traduz em medida imprescindível de garantia ao Estado Democrático de Direito, sendo requisito necessário para validade de toda e qualquer decisão.

Outrossim, o Código de Processo Civil encampou tal garantia constitucional ao dispor expressamente em seu artigo 11, *caput*, acerca do princípio da motivação das decisões, deixando assente que a sua inobservância resulta em nulidade da decisão proferida.

Com efeito, tratando do tema referente a nulidade de uma decisão por ausência de fundamentação, extrai-se a seguinte passagem da lição doutrinária de Daniel Amorim Assumpção Neves, *verbis*:

[...]

**Uma decisão sem a devida fundamentação contém vício sério, porque, além de afrontar texto constitucional expresso, impede o acesso da parte sucumbente aos tribunais,** impede a atuação desse órgão de revisão da decisão e, pior do que tudo isso, permite que se façam ilações a respeito da imparcialidade e lisura do julgador, o que é altamente prejudicial para a imagem do Poder Judiciário. – Grifei e negritei.

A ausência de fundamentação inviabiliza que a parte prejudicada devolva adequadamente as razões de sua insurgência ao conhecimento do órgão *ad quem*, impossibilitando, portanto, a aferição da legalidade e a correção do ato recorrido em grau recursal.

Outrossim, a decisão sem fundamentação não só inviabiliza a exteriorização de eventual inconformismo da parte como, também, implica em grave ofensa ao cânone constitucional do devido processo legal, resultando em negativa da própria prestação jurisdicional, transgredindo o princípio da inafastabilidade de jurisdição.

Nesse sentido, atribuindo especial importância a necessidade de fundamentação de uma decisão, o novo Código de Processo Civil passou a dispor expressamente que não se considera fundamentada qualquer decisão que não enfrente todos os argumentos deduzidos no processo e capazes de influenciar a decisão, a saber:

[...]

Art. 489. (...)

§ 1º **Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:**

IV - **não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;** - Grifei e negritei.

Ademais, é preciso destacar que ao decidir sem enfrentar os argumentos aptos a infirmar o seu convencimento, o julgador acaba por violar

diretamente o princípio constitucional do contraditório, na sua perspectiva substancial, tornando indiscutivelmente nula a decisão então proferida.

Com efeito, escorado em doutrina de Daniel Assumpção, pode-se afirmar que o princípio do contraditório recebeu forte influência de estudos alemães, deixando de lado apenas a visão tradicional fundada no binômio informação e possibilidade de reação e, adicionando ainda, a possibilidade de que no caso concreto essa reação tenha real poder de influenciar o juiz na formação de seu convencimento.

Assim sendo, no caso dos autos, não foi possível identificar quais os fundamentos constantes do v. Parecer Prévio atacado que subsidiaram a decisão pela aprovação das contas com ressalvas, aviltando a gravidade até então indicada por todos os sujeitos processuais e, de modo oposto, passando a acomodar o indicativo de irregularidade como sendo uma simples impropriedade de natureza formal.

Ademais, diante de uma cuidadosa leitura do v. Parecer Prévio recorrido, é possível constatar que o mesmo não enfrentou diretamente nenhum dos argumentos suscitados pela unidade técnica e pelo Ministério Público de Contas em favor da manutenção do indicativo de irregularidade.

É importante frisar que a fundamentação da decisão não se presta apenas para justificar a escolha do juiz ao decidir, muito além dessa tarefa, a decisão devidamente motivada é capaz de demonstrar que, mesmo após apreciados os argumentos apresentados pela parte vencida, o magistrado, diante do caso concreto, buscou amparo fático-jurídico em outros elementos constantes dos autos para fundamentar a sua decisão.

Nesse sentido, a fundamentação da decisão apresenta importante papel ao efetivar o princípio constitucional do contraditório, em sua perspectiva substancial, conforme lição de Leonardo Greco, *verbis*:

[...]

“A fundamentação não deve ser observada apenas para justificar racionalmente a decisão do juiz, mas também para demonstrar, não apenas que ele tomou ciência de todo o conteúdo do processo e de todas as questões nele suscitadas, mas também que todas elas foram devidamente apreciadas”.

Não bastasse a evidente nulidade decorrente da ausência de fundamentação da decisão combatida, impende destacar a completa falta de correlação lógica da r. decisão, uma vez que sustenta, como premissa, a impossibilidade material de se averiguar a ocorrência de infração ao artigo 42 da LRF, contudo, faz constar de seu dispositivo, que a irregularidade se verifica apenas no campo da ressalva, como mera impropriedade de natureza formal.

Dessarte, seguindo orientação de balizada doutrina e encampada pela jurisprudência pátria, pode-se afirmar que o v. Parecer Prévio recorrido representa o que os processualistas passaram a denominar de sentença suicida, verificada quando houver incongruência entre a parte dispositiva da decisão e as razões invocadas na fundamentação, conforme se extrai do seguinte excerto:

[...]

Ao julgar apelação em ação de cobrança na qual se buscava o recebimento de quantia referente a taxas condominiais vencidas, a Turma determinou o retorno dos autos à instância de origem ante a nulidade da sentença proferida. Segundo o Relator, o juiz "a quo", não obstante ter fundamentado a decisão no sentido de reconhecer a legitimidade da cobrança, incorreu em



contradição ao julgar improcedente a demanda. Asseverou o Desembargador que tal incorreção não deve ser interpretada como erro material, pois não houve a simples troca do termo procedente pelo termo improcedente. Esclareceu que, como o reconhecimento do pedido não englobou todas as taxas pleiteadas, porquanto deixou de abarcar uma parcela paga antes do ajuizamento da ação, a procedência deveria ser parcial. Nesse contexto, os Julgadores constataram estar diante de sentença suicida, decisão que, por trazer incongruência entre a fundamentação e o dispositivo, deve ser declarada nula. Assim, verificado defeito de forma, concluiu o Colegiado pela cassação da sentença para que outra seja proferida corretamente. (TJ/DF. Vide Informativo nº 170 - 3ª Turma Cível. 20060111042115 APC, Rel. Des. FERNANDO HABIBE. Data do Julgamento 12/05/2010).

Ainda que considerado em sua inteireza os argumentos expostos no voto-vista utilizado como fundamento do v. Parecer Prévio recorrido, juntamente com a conclusão proposta, no sentido de excluir tal irregularidade da apreciação das prestações de contas do exercício de 2012, é imperioso destacar que não restaria superada a alegação de nulidade da decisão, pois a própria solução proposta, no sentido de omitir-se da análise do mérito da irregularidade referente ao art. 42 da LRF, não encontra qualquer respaldo legal e constitucional.

Com efeito, tratando-se da competência constitucional exclusiva dos Tribunais de Contas acerca da apreciação das contas anuais dos Chefes do Poder Executivo, exercida efetivamente com a emissão de parecer prévio, assim preconizou Jorge Ulysses Jacoby Fernandes, a conferir:

[...]

Ao contrário do que alhures eventualmente preconizam, o parecer prévio sobre as contas é indispensável, sendo nulo o julgamento diretamente pelo Poder Legislativo sem a prévia e formal manifestação da Corte de Contas. Mesmo que vencido o prazo para emissão do parecer prévio, não pode o parlamento julgar diretamente. – Grifei e negritei.

O modelo de controle adotado pelo poder constituinte originário não comporta qualquer ingerência ao exercício da competência atribuída pela Constituição aos Tribunais de Contas, mesmo que suposta limitação decorra de disposição legal ou constitucional, pois tal competência foi atribuída de forma incondicional, não podendo sequer o Legislativo proceder ao controle político antes da apreciação prévia do Tribunal de Contas.

Nesse sentido, importante destacar que o Supremo Tribunal Federal foi instado a decidir acerca de previsão constante da Constituição do Estado de Santa Catarina que autorizava o Poder Legislativo proceder ao julgamento das contas diretamente caso o Tribunal de Contas não emitisse o parecer prévio.

Naquela oportunidade, tratando-se do julgamento da ADI n. 261/SC, o Pretório Excelso foi taxativo ao considerar inconstitucional a norma constante da Constituição Estadual, ressaltando a relevância do papel desempenhado pela Corte de Contas dentro do sistema de controle previsto pela Carta Magna, bem como a sua indispensabilidade a efetivação do devido processo legal.

Sendo assim, fica fácil perceber que a competência atribuída ao Tribunal de Contas se reveste em verdadeiro poder-dever, ao qual não permite a omissão da Corte de Contas no efetivo exercício de suas atribuições, sob pena de configurar flagrante arbitrariedade a opção de se omitir da análise

prévia das contas, ou ainda, de escolher em que parte dela pretende se manifestar.

Ademais, cabe ressaltar que o próprio texto constitucional confere significativa importância ao exercício da competência da análise prévia das contas anuais, ao prescrever que a ausência da prestação de contas pelo Chefe do Poder Executivo se traduz em causa justificadora para a decretação de intervenção nos Estados (art. 34, VII, d, da CF/88) e nos Municípios (art. 35, II, da CF/88).

Pelo exposto, resta claro que a solução verificada no voto-vista proferido pelo eminente Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, e encampado na fundamentação do v. Parecer Prévio recorrido, destoa por completo das disposições legais e constitucionais vigente no ordenamento jurídico pátrio, pois configura-se em verdadeira omissão do dever constitucional atribuído a essa Corte de Contas.

Acerca do tema, cumpre destacar que é pacífico, tanto na doutrina pátria quanto na jurisprudência, a inexistência de lacuna no ordenamento jurídico, de forma que prepondera o denominado **princípio da plenitude do direito ou da unidade do ordenamento jurídico. não se admitindo ao julgador escusar-se da aplicação do direito ao caso concreto alegando a existência de lacuna ou pela dificuldade do caso apresentado.** Com efeito, tal vedação passou a ser denominada de proibição do *non liquet*, expressão essa decorrente do direito romano comumente traduzida como “não está claro (líquido)”.

Neste diapasão, de forma a retratar a posição remansosa da doutrina e da jurisprudência, colaciona-se o seguinte trecho extraído do voto do Ministro Carlos Britto, proferido nos autos do HC 91.352/SP, em que o tema é abordado de forma clara e elucidativa, a conferir:

[...]

Se ao Legislativo não se pode impor a obrigação de legislar, ao Judiciário se impõe, sim, a obrigação de julgar. É proibido, no âmbito do judiciário, a formulação daquele juízo de *non liquet*, de não resolver a causa. O juiz de qualquer instância, o Tribunal de qualquer natureza tem que solver a questão, liquidar a questão para corresponder a esse prestígio máximo que a Constituição lhes deu ao dizer que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça ao direito.

Diante de tal panorama jurídico, por si só, já se faz imperiosa a atuação do Ministério Público de Contas por meio da interposição do presente recurso no intuito de fazer prevalecer sua função primordial decorrente de suas atribuições institucionais na incumbência de promover a defesa da ordem jurídica, nos termos estatuídos nos artigos 127 e 130 da Constituição Federal, bem como no disposto no artigo 3º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n. 451/2008.

Outrossim, cumpre destacar que a atuação do Ministério Público de Contas na defesa da ordem jurídica, na proteção e preservação de suas prerrogativas institucionais e no resguardo do devido processo legal, não se restringe apenas ao âmbito dessa Corte de Contas, pois a violação a quaisquer desses preceitos apresenta tamanha gravidade que legitima a sua eskorreita defesa no âmbito judicial.

Nesse contexto, denota-se que a sugestão acolhida pelo Plenário dessa Corte de Contas é flagrantemente violadora da ordem jurídica, sobretudo dos preceitos constitucionais fundantes da República, da separação dos poderes e seus mecanismos correspondentes de controle, bem como da própria essência do Estado Democrático de Direito, optando por violar regra básica de julgamento e, conseqüentemente, transgredindo direito



próprio do *Parquet* de Contas no que tange ao devido processo legal no âmbito dessa Corte de Contas.

Pelo exposto, resta evidenciado o *error in procedendo* que culminou no vício de nulidade constante do v. Parecer Prévio recorrido, tendo em vista a incongruência lógica entre a fundamentação da decisão e o seu dispositivo, tão pouco se identifica a existência de fundamentação que tenha justificado a convalidação da irregularidade de natureza grave para mera impropriedade formal, e, por fim, destaca-se a ausência das razões pelo não acolhimento dos fundamentos apontados pela unidade técnica e pelo Ministério Público de Contas, evidenciando a completa ausência de fundamentação da decisão recorrida, nos termos dos arts. 93, X, da CF/88 e 11, do CPC, resultando em nulidade absoluta do *decisum*.

Em face das argumentações procedidas pelo Recorrente, os Defendentes apresentaram as suas contrarrazões, conforme segue:

**2.1. Existência de motivação para emissão do parecer prévio. Congruência entre fundamentação e dispositivo.**

7. Preliminarmente, o MPC em sua peça recursal aduz, d.v., equivocadamente, que o Parecer Prévio em comento padeceria de nulidade absoluta, **primeiro**, por suposta ausência de motivação da decisão que lhe antecedeu, **segundo**, pela incongruência da fundamentação invocada e a parte dispositiva da decisão.

8. Pois bem. Como já dito, a decisão plenária que resultou na emissão do Parecer Prévio 00127/2018 deriva do **voto-vista** do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges e **possui clara e ampla motivação!**

**9. Contudo, o não conformismo do Ministério Público de Contas com o entendimento, posteriormente consolidado pelo Plenário, sobre a não aplicação do art. 42 da LRF às contas de governo de 2012, não tem o condão de tornar a fundamentação exposta na presente Decisão e Parecer inexistentes!**

10. O mesmo se diz quanto à decisão de afastar a suposta irregularidade apontada pela área técnica sobre as contribuições previdenciárias do IPAS e do INSS do exercício de 2012, ao que pese nesse tópico o *parquet* nada dizer.

11. Com efeito, os Conselheiros dessa Corte decidiram por julgar regulares (com ressalvas) as contas de 2012 do Município de Linhares **baseados**, em síntese:

- Na necessidade de respeitar o **princípio da segurança jurídica, diante da substancial alteração** dos critérios técnicos até então adotados para fins de verificação de cumprimento do art. 42 da LRF, como reconheceu o próprio Ministério Público de Contas (fls. 03 do recurso);

- Na **impossibilidade, no caso concreto de se oportunizar** aos gestores de 2012 um **período de adaptação** ao novo parâmetro hermenêutico de interpretação adotado pelo TCEES sobre o art.

42 da LC 101/00, como prevê o art. 23 da LINDB;

- Na **procedência dos valores referentes ao INSS e ao IPAS** apontados pela área técnica do Tribunal, qual seja, de **exercícios anteriores a 2012**, como devidamente consignado no **Acórdão TC 035/2014 - Plenário**.

12. Deveras, o voto-vista fundante do Parecer Prévio em questão é preciso ao expor que:

**"(...) a alteração dos parâmetros interpretativos previstos na Nota Técnica n. 001/2013 promoveu profunda mudança**

**na metodologia de aferição do art. 42, da Lei Complementar n.101.2000, impedindo que os gestores públicos se adaptassem às novas diretrizes.**

Por estas razões, proponho seja considerado impossível a análise nesta prestação de contas da irregularidade descrita no item 6.5 do Relatório Contábil – RTC 228/2013 (...).

13. E que:

"(...) ao consultar o Acórdão TC 035/2014 – Plenário, de 29 de abril de 2014, referente ao Processo TC 187/2012 – Prestação de Contas Anual de Prefeito do Município de Linhares – Exercício 2011, isto é, o mesmo município em questão, o eminente Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, em seu Voto-vista 00721/2014-2, afastou a presente irregularidade, uma vez que verificou: **“os saldo a recolher são valores pendentes anteriores ao exercício de 2007 e que dos exercícios de 2007 até 2011, todos os valores retidos foram repassados ao INSS (...)”**”.

O Acórdão TC 408/2017 – Plenário, de 18 de abril de 2017, referente ao Processo TC 2699/2014 – Prestação de Contas Anual de Prefeito do Município de Linhares – Exercício de 2013 (...) acompanhou o entendimento da área técnica, uma vez que **foram apresentados documentos que comprovam a conciliação das contas e o cancelamento dos valores julgados indevidos (...)**”. Destacado.

14. Os citados trechos evidenciam a existência de fundamentação/motivação para a decisão plenária exarada e para a emissão do Parecer Prévio 0127/2018.

15. Quanto à afirmação de que os Conselheiros dessa Casa forma silentes sobre os argumentos trazidos pela área técnica e pelo MPC, deve ser ressaltado que **os julgadores não estão obrigados a responder a todas as questões suscitadas pela partes, quando já tenham encontrado motivo suficiente para proferir a decisão; tal como se verifica no presente caso.**

16. Logo, estando os Conselheiros devidamente convencidos de que a mudança substancial nos critérios técnicos de verificação do cumprimento do art. 42 da LRF demanda período de adaptação aos gestores públicos, o que não foi oportunizado no caso da prestação de contas do exercício de 2012, **esta motivação, por si só, é suficiente para afastar o apontamento da área técnica e justificar a regularidades das contas em análise.**

17. Já no que tange à alegada falta de **congruência** entre a motivação e a parte dispositiva para o afastamento da irregularidade descrita no item 6.5 do RCT 228/2013, tem-se que o voto-vista vencedor também foi preciso ao justificar a manutenção de cautelosa ressalva:

**“Muito embora compreenda ser inadmissível apenas o gestor ante a ausência de um entendimento uníssono e seguro, acerca da forma de cálculo a ser utilizado para fins do art. 42, da Lei Complementar n. 101/2000 conforme acima exposto, verifico ter a área técnica apontado a ausência de recursos financeiros para a cobertura das despesas contraídas no final do mandato, razão pela qual opino pela regularidade com ressalvas das contas do Município”**.

18. É dizer que, apesar de não ser crível a aplicação de sanção administrativa por suposto descumprimento do art. 42 da LRF, considerando nova metodologia interpretativa adotada pela Corte de Contas, o



apontamento realizado pela equipe técnica do tribunal (ainda que insubsistente, como a seguir será exposto) é digno de ponderação.

19. Deveras, em casos em que não há dano ao erário (como o presente), esta Corte de Contas já firmou entendimento de que a relevância da matéria em análise justificaria o registro de ressalva nas contas de governo, como se confirma no **Parecer Prévio 005/2019**, emitido no **Processo TC 3685/2018**.

20. Naquela oportunidade, o eminente Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, em prestígio aos **princípios da razoabilidade e da proporcionalidade**, assim assentou:

**"Em se tratando de contas de governo, a análise desta Corte deve estar voltada para a conduta do Chefe do Executivo na condução da gestão fiscal do Ente, vista de maneira global (...).**

**Diante dos fatos, sob à luz do princípio da razoabilidade e proporcionalidade, não vislumbro que a irregularidade ora analisada tenha potencial para macular a presente prestação de contas, tendo em vista os fundamentos já expostos." Grifado.**

21. Desse modo, restando amplamente justificada a decisão do TCEES, inclusive sobre a aprovação das contas com ressalva, não há que prosperar a alegação ministerial de nulidade, devendo o Parecer Prévio recorrido se manter incólume.

Ante às alegações expostas, verifica-se que inicialmente o Recorrente declara que, conferindo nova interpretação à metodologia aplicada ao artigo 42 da Lei Complementar 101/200 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, essa Corte de Contas alterou o próprio sentido da norma jurídica, uma vez que o termo "contrair obrigação de despesa" estaria relacionado ao momento em que a nota de empenho é contabilizada, entretanto, o Plenário passou a considerar como novo marco temporal, para fins de assunção da obrigação de despesa, o momento em que se firma o contrato administrativo ou instrumento congênere.

Não obstante, é possível averiguar que a nova interpretação à metodologia de cálculo utilizada, no que concerne à apuração quanto ao que se encontra preceituado no artigo 42 da LRF, mencionada pelo Recorrente, já havia sido utilizada quando do julgamento do Processo TC 4003/2013<sup>1</sup>, conforme disposto no voto proferido pelo Conselheiro Rodrigo Chamoun, a seguir reproduzido:

#### **I. FUNDAMENTAÇÃO:**

No que diz respeito ao apontamento relativo ao descumprimento ao art. 42 LRF, consolidou-se, majoritariamente, nesse Plenário, a opinião de que a expressão "contrair obrigação de despesa" refere-se ao momento da celebração do contrato administrativo ou instrumento congênere, portanto, não haveria nos autos elementos capazes de formar uma escorreita convicção sobre a sua ocorrência, a fim de conferir a correta interpretação do disposto no artigo 42 da LRF.

Observa-se, portanto, que o Plenário, em julgamento pretérito, já havia aplicado o entendimento de que a expressão "contrair obrigação de despesa" refere-se ao momento da celebração do contrato administrativo ou instrumento congênere, não sendo possível afirmar que tal entendimento vai de encontro ao artigo 42 da LRF.

O Recorrente segue alegando que o Parecer Prévio 127/2018, sem enfrentar as razões apontadas pela unidade técnica e pelo MPEC, decidiu pela manutenção da irregularidade no campo da ressalva, considerando a irregularidade como de natureza formal, como também não expôs os fundamentos do seu convencimento, ocorrendo, ainda, ausência de correlação lógica entre as premissas adotadas e a conclusão final.

<sup>1</sup> Processo referente às contas do Prefeito de Vila Velha no exercício de 2012.

Em atenção às alegações trazidas pelo Recorrente aos presentes autos, tem-se que a decisão constante na parte dispositiva do Parecer Prévio 127/2018 baseou-se no voto-vista proferido pelo Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, cuja fundamentação utilizada em seu voto, no que concerne à irregularidade *obrigação de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento*, apresentou-se da seguinte forma:

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

Quanto ao item 6.5 do Relatório Técnico Contábil – RTC 228/2013 (*Obrigação de despesas contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento*) entendo que a matéria possui ampla relevância para gestores, jurisdicionados e até mesmo para esta Corte de Contas, eis que a decisão a ser proferida pode impactar não só em efeitos jurídicos externos mas, também, possui o condão de alterar a dinâmica procedimental interna deste Tribunal de Contas.

Tal fato se reflete no pedido de vista formulado conduzindo, até o momento, na existência de voto com fundamentos divergentes, todos eles debruçados sobre a análise dos Pareceres Consultas TC nº. 25/2004, 03/2005 e 12/2007.

Cumprir observar, a respeito destas manifestações - Pareceres Consultas TC nº. 25/2004 e 03/2005, foram recentemente revogadas, dando lugar à edição de nova Decisão Normativa 001/2018<sup>2</sup> por este Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - com efeitos prospectivos - que não soluciona, portanto, a situação para as contas pretéritas, muito embora apresente novo entendimento sobre a adequada interpretação a ser conferida ao artigo 42<sup>3</sup>, da Lei Complementar Federal nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O tema não se apresenta pacífico e merece debate e ponderação, dada a multiplicidade de dados e elementos que estabelecem uma relação intrínca a ser esclarecida antes de se chegar a alguma conclusão.

Insta destacar, porém, que o procedimento inaugurado pela Nota Técnica (NT) nº. 001/2013 não foi aquele aplicado ao julgamento das prestações de contas referentes ao exercício financeiro de 2008, suscitando questionamento acerca do prejuízo à segurança jurídica, conforme voto proferido pelo Conselheiro Substituto Marco Antônio da Silva, durante o julgamento do Processo TC nº. 4003/2013, do Município de Vila Velha/ES.

Naquela ocasião, o Conselheiro Substituto Marco Antônio da Silva advertiu 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 observação formulada pelo Conselheiro Substituto Marco Antônio da Silva deve ser considerada em sua plenitude. A respeito do princípio da segurança jurídica nunca é demais relembrar as lições do Professor Almiro do Couto e Silva<sup>4</sup> quando aduz que:

<sup>2</sup> Publicada no Diário Oficial de Contas em 30/05/2018.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> COUTO e SILVA, Almiro do. **O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o Prazo Decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União** (Lei nº



A segurança jurídica é entendida como sendo um conceito ou um princípio jurídico que se ramifica em duas partes, uma de natureza **objetiva** e outra de natureza **subjativa**. A primeira, de natureza **objetiva**, é aquela que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado até mesmo quando estes se qualifiquem como atos legislativos. Diz respeito, portanto, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. [...] A outra, de natureza subjativa, concerne à **proteção à confiança** das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação.

Discorrendo sobre o tema, Maria Sylvia Zanella di Pietro observa:

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.

Ademais, o referido princípio integra o ordenamento jurídico aplicável à espécie, notadamente por encontrar-se previsto de forma expressa o *caput* do art. 2º, da Lei Federal nº. 9.784/99, de aplicação subsidiária aos Tribunais de Contas, cujo teor regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Recentemente, ainda, a Lei Federal nº. 13.655/2018, alterou as disposições contidas no Decreto-Lei Federal nº. 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) para fazer constar que:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Extrai-se do texto legal, portanto, a necessidade de se estabelecer um período de transição entre a entrada em vigor de um novo parâmetro hermenêutico quando se tratar de interpretação de normas de conteúdo indeterminado.

No caso concreto, 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 tenham sido realizados eventos institucionais com vistas à conceder esclarecimentos aos gestores públicos, é de se recordar que o novo marco interpretativo 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.

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

9.784/99). Revista Brasileira de Direito Público – Belo Horizonte, n. 6, ano 2 Julho/Setembro 2004.  
Disponível em: <http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12568>

segurança jurídica e confiança no sentido de que o exame das contas seguiria este padrão.

De acordo com o entendimento firmado por Humberto Ávila<sup>5</sup>, a segurança jurídica, considerando os estudos contemporâneos, pode ser entendida sob três enfoques. O primeiro seria o da segurança como um fato; o segundo, da segurança como valor; e o terceiro, da segurança como uma norma princípio.

Por segurança como um fato, depreende o autor supracitado, que a *“segurança pode referir-se a um estado de fato, isto é, a uma determinada realidade passível de constatação”*. Sob essa concepção, segurança jurídica seria o estado de previsibilidade e certeza, de maneira concreta, dos desdobramentos jurídicos dos atos e condutas praticados.

A segurança jurídica como um valor teria a sua significação relacionada a um estado ideal de existência do ordenamento jurídico, sendo cotejada e dimensionada por um juízo axiológico de valores previamente estabelecidos.

Ainda para Humberto Ávila, pode a segurança jurídica consubstanciar uma prescrição normativa, sendo qualificada como uma norma jurídica da espécie *norma-princípio*. Essa caracterização de norma-princípio provém da teoria do constitucionalista alemão Robert Alexy<sup>6</sup>, que caracterizou regras e princípios como normas, uma vez que *“podem ser formulados por meio das expressões deônticas básicas do dever, da permissão e da proibição”*.

Desta feita, sob esse enfoque, a segurança jurídica, como norma-princípio, *“é a prescrição para a adoção de comportamentos destinados a assegurar a realização de uma situação de fato de maior ou menor difusão e a extensão da capacidade de prever as conseqüências jurídicas dos comportamentos”*

Assim, norma-princípio seria aquela imbuída com grau de generalidade que supera, em muito, o estabelecido nas normas com caráter de regra, considerando-se estas como normas de comportamento e os princípios como normas de argumentação.

**Logo, a alteração dos parâmetros interpretativos previstos na Nota Técnica nº. 001/2013 promoveu profunda mudança 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, proponho seja considerado impossível a análise nesta prestação de contas da irregularidade descrita no item **6.5 do Relatório Técnico Contábil – RTC 228/2013**, cujo teor atribui ao Sr. **Guerino Luiz Zanon** a responsabilidade pela ocorrência da suposta irregularidades, titulada de *“Obrigação de Despesa Contraída no Fim do Mandato”*, 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 dos autos.

Desta forma, entendo que não cabe aplicação de penalidade administrativa, em face da infringência do artigo 42 da LRF, bem como não é possível aplicação analógica ou extensiva em matéria de sanção, seja ela penal ou administrativa, motivo pelo qual, peço vênias ao Eminentíssimo Relator, para votar no sentido da não aplicação de como sanção administrativa ao descumprimento do art. 42 da LRF pelo descumprimento do disposto no art.

<sup>5</sup> ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica**: entre permanência, mudança e realização no direito tributário. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

<sup>6</sup> ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. Tradução de Luís Afonso Heck. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 87.



5º, inciso III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00, deixando de determinar formação de autos apartados para este fim.

Muito embora compreenda ser inadmissível apenar o gestor ante a ausência de um entendimento uníssono e seguro, acerca da forma de cálculo a ser utilizado para fins do art. 42, da Lei Complementar nº. 101/2000 conforme acima exposto, verifico ter a área técnica apontado a ausência de recursos financeiros para a cobertura das despesas contraídas no final do mandato, razão pela qual opino pela regularidade com ressalvas das contas do Município.

Antes que se adentre ao que fora argumentado e decidido no voto-vista reproduzido em tela, cabe salientar que, a rigor, a despeito das manifestações enunciadas pela Área Técnica e pelo MPEC tenham, nas diversas fases processuais, consubstanciado a formação do juízo de valor do Plenário desta Corte de Contas, dentro dos limites da lei e com a devida fundamentação, o corpo de julgadores deve possuir ampla liberdade para decidir com base no exame dos argumentos e documentação exibidos nos autos.

Posto isso, em análise ao voto-vista em comento, verifica-se que o Conselheiro que o proferiu entendeu que os novos parâmetros interpretativos previstos na Nota Técnica 001/2013 promoveram profunda mudança na metodologia de aferição quanto à observância ao artigo 42 da LRF, impedindo que os gestores públicos pudessem adaptar-se às novas diretrizes.

Também foi alegado pelo Conselheiro em seu voto-vista a ausência de informações necessárias para aferição dos gastos em final de mandato, não divulgando, contudo, quais informações que ainda restavam para que se pudesse promover tal aferição, haja vista o fato de ter sugerida pelo próprio Conselheiro, através do Voto-Vista 43/2017, voto este anterior ao ora tratado, a realização de diligência para apuração dos gastos em final de mandato, cujos trabalhos culminaram na elaboração do Relatório de Diligência 14/2017, entretanto, os resultados apresentados no referido relatório não foram debatidos em seu voto.

Desta feita, a despeito do resultado da diligência procedida pela Área Técnica, o Conselheiro propôs pela impossibilidade da análise da irregularidade concernente à *obrigação de despesa contraída no final de mandato*.

Não obstante, embora não tenha sido enfrentado o posicionamento da Área Técnica, o apontamento da irregularidade relativa aos gastos em final de mandato foi considerado na decisão proferida, conforme segue:

[...]

Muito embora compreenda ser inadmissível apenar o gestor ante a ausência de um entendimento uníssono e seguro, acerca da forma de cálculo a ser utilizado para fins do art. 42, da Lei Complementar nº. 101/2000 conforme acima exposto, verifico ter a área técnica apontado a ausência de recursos financeiros para a cobertura das despesas contraídas no final do mandato, razão pela qual **opino pela regularidade com ressalvas das contas do Município**.

**g.n.**

Nesse ínterim, observa-se que no momento em que o Conselheiro considerou em sua conclusão o apontamento da irregularidade pela Área Técnica, emitiu-se juízo de valor numa situação em que havia sido asseverado pelo próprio a impossibilidade de julgamento.

Outrossim, há que se assinalar que a aprovação das contas com ressalva deve ocorrer quando se encontra caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, situação esta que não se aplica à irregularidade referente ao que preceitua o artigo 42 da LRF, a qual se configura de natureza grave, visto que se apresenta *incontroverso que tal dispositivo busca precipuamente evitar que o gestor público, a partir de 30 de abril do ano eleitoral, assuma novos compromissos que possam*

**causar desequilíbrio financeiro no fim de seu mandato**, comprometendo orçamentos futuros e conseqüentemente as gestões subseqüentes<sup>7</sup>.

Tem-se, portanto, que o parecer prévio recorrido não se encontra desprovido de fundamentação, contudo, observa-se incongruência ao se considerar o posicionamento da Área Técnica em uma situação em que se julgou não ser passível de análise, culminando, de acordo com a base legal<sup>8</sup> que possibilita o julgamento pela regularidade com ressalva, no entendimento de que a irregularidade existiu, porém configurou-se de natureza meramente formal, sendo que o aspecto formal atribuído à irregularidade ora tratada contrasta com a suma relevância de sua matéria.

A despeito do ocorrido, o Recorrente aduz que mesmo considerando os argumentos expostos no voto-vista utilizados na fundamentação do parecer prévio recorrido, não restaria superada a alegação de nulidade da decisão, pois a solução proposta, qual seja, omitir-se da análise do mérito a irregularidade relativa ao artigo 42 da LRF, não encontra qualquer respaldo legal e constitucional.

Nesse sentido, o Recorrente infere que em face da competência atribuída ao Tribunal de Contas, não existe hipótese que este seja omissor, *sob pena de configurar flagrante arbitrariedade a opção de se omitir da análise prévia das contas*.

O Recorrente lembra que a Carta Magna confere significativa importância quanto à competência da análise prévia das contas anuais, uma vez que a ausência da prestação destas pelo chefe do Poder Executivo configura-se em causa justificadora para a decretação de intervenção nos estados e municípios.

Destarte, revisitando o voto-vista do Conselheiro Sérgio Borges, verifica-se que, de fato, a sua proposta foi pela impossibilidade de análise da irregularidade concernente à obrigação de despesa contraída em final de mandato, conforme segue:

[...] proponho seja considerado **impossível a análise** nesta prestação de contas da irregularidade descrita no item 6.5 do Relatório Técnico Contábil – RTC 228/2013, cujo teor atribuí ao Sr. Guerino Luiz Zanon a responsabilidade pela ocorrência da suposta irregularidades, titulada de “Obrigação de Despesa Contraída no Fim do Mandato”, 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 dos autos.

[...]

**g.n.**

Em que pese constarem no voto-vista as argumentações apresentadas pelo Conselheiro quanto à impossibilidade de análise da matéria tratada, o fato é que, não havendo apreciação em caráter conclusivo, logo, **o feito não se encontra apto a julgamento**, sendo vedada pela legislação vigente a hipótese de negativa de jurisdição, conforme se depreende do artigo 4º do Decreto-Lei 4567/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, *in verbis*:

Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

<sup>7</sup> Ramalho, Dimas Eduardo. Carta Forense – **Por uma interpretação sistemática e teológica do art. 42 da LRF**. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/por-uma-interpretacao-sistemica-e-teleologica-do-art-42-da-lrf/17389>. Acesso em 26 nov 2019.

<sup>8</sup> Art. 80. A emissão do parecer prévio poderá ser:

(...)

II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas;



Há que se firmar que o dispositivo em tela possui inteira aplicabilidade aos processos que tramitam nesta Corte de Contas.

Nesse sentido, vale novamente reproduzir o voto do Ministro Carlos Britto, trazido pelo Recorrente, *in verbis*:

[...]

Se ao Legislativo não se pode impor a obrigação de legislar, ao Judiciário se impõe, sim, a obrigação de julgar. É proibido, no âmbito do judiciário, a formulação daquele juízo de *non liquet*, de não resolver a causa. O juiz de qualquer instância, o Tribunal de qualquer natureza **tem que solver a questão, liquidar a questão** para corresponder a esse prestígio máximo que a Constituição lhes deu ao dizer que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça ao direito.

**g.n.**

Por derradeiro, acerca do tema, encontram-se as seguintes jurisprudências:

**TJ-MG - Apelação Cível AC 10123080269525001 MG (TJ-MG)<sup>9</sup>**

Jurisprudência

- Data de publicação: 16/03/2018

EMENTA: AÇÃO DE RESSARIMENTO - SENTENÇA CONTRADITÓRIA. NULIDADE DECRETADA. É nula a sentença cuja conclusão está em patente contradição com os fundamentos utilizados.

**TJ-PB - 00274776920108152001 PB (TJ-PB)<sup>10</sup>**

Jurisprudência

- Data de publicação: 06/04/2015

A SENTENÇA CONTRADITÓRIA. NULIDADE CONFIGURADA. DECISÃO MONOCRÁTICA. INTELIGÊNCIA DO ART. 557, CAPUT, DO CPC. Tendo sido proferida sentença contraditória, há de ser declarada sua nulidade absoluta, haja vista padecer de vício insanável, sendo impositiva a sua anulação. (TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00274776920108152001, - Não possui -, Relator DES JOAO ALVES DA SILVA, j. em 06-04-2015)

**TJ-MG - Apelação Cível AC 10024102203056001 MG (TJ-MG)**

Jurisprudência

- Data de publicação: 14/04/2014

SENTENÇA CONTRADITÓRIA. NULIDADE DECLARADA. A contradição observada entre a fundamentação e a parte dispositiva da sentença acarreta nulidade absoluta.

**TJ-MG - Apelação Cível AC 10024060436409001 MG (TJ-MG)<sup>11</sup>**

SENTENÇA CONTRADITÓRIA - NULIDADE - MATÉRIA QUE DEVE SER CONHECIDA DE OFÍCIO. - Apurando-se que a sentença contém contradição, já que levou em consideração uma premissa que não é verdadeira, deve ser anulada de ofício.

<sup>9</sup> Disponível em: <https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/557143008/apelacao-civel-ac-10123080269525001-mg/inteiro-teor-557143057?ref=amp>. Acesso em: 02 Dez 2019.

<sup>10</sup> Disponível em: <https://tj-pb.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/649109996/274776920108152001-pb?ref=serp>. Acesso em: 02 Dez 2019.

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=SENTEN%C3%87A+CONTRADIT%C3%93RIA%2C+NULIDA>. Acesso em: 02 Dez 2019.

Ante o exposto, assiste razão o Recorrente quanto à **necessidade de o Plenário desta Corte de Contas produzir novo pronunciamento, evidenciando o seu posicionamento concreto a respeito da irregularidade concernente à obrigação de despesa contraída em final de mandato, não se admitindo recusa de julgamento em face da suposta ausência de critério.**

#### IV. CONCLUSÃO

Após análise dos argumentos fáticos e jurídicos apresentados, opina-se pelo **PROVIMENTO** ao recurso interposto, reconhecendo-se a nulidade suscitada, a fim de que seja proferido novo parecer prévio relativo à prestação de contas anual do Município de Linhares referente ao exercício de 2012, de responsabilidade do Sr. Guerino Luiz Zanon, a fim de escoimar os vícios de omissão e contradição contidos no Parecer Prévio 127/2018 - Plenário.

Assim, ante todo o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, tendo em conta a fundamentação até aqui expendida, divergindo do Voto do Conselheiro Relator, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à sua consideração.

#### ACÓRDÃO

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas no voto de vista pelo Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

- 1 **CONHECER** do presente Recurso de Reconsideração, eis que presentes os requisitos de admissibilidade.
- 2 **DAR PROVIMENTO** ao Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público Especial de Contas, para reconhecer a nulidade suscitada, a fim de que seja proferido novo parecer prévio relativo à prestação de contas anual do Município de Linhares referente ao exercício de 2012, de responsabilidade do Sr. Guerino Luiz Zanon, a fim de escoimar os vícios de omissão e contradição contidos no Parecer Prévio 127/2018 - Plenário.
- 3 **DAR CIÊNCIA** aos interessados.

**SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

Relator



**1. PARECER PRÉVIO TC-100/2020:**

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

- 1.1. **CONHECER** do presente Recurso de Reconsideração, haja vista presentes os requisitos de admissibilidade;
- 1.2. **REJEITAR A PRELIMINAR** de nulidade absoluta no Parecer Prévio TC 127/2018 – Plenário;
- 1.3. **DAR PARCIAL PROVIMENTO** ao Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público Especial de Contas, reformando parcialmente o **Parecer Prévio TC 127/2018 – Plenário**, processo TC 3093/2013, no sentido de:
  - 1.3.1. afastar a irregularidade do item **6.5 (obrigações de despesa contraída em final de mandato) do RTC 228/2013 do processo TC 3093/2013**;
  - 1.3.2. Emitir **PARECER PRÉVIO** recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO** da prestação de contas anual da **Prefeitura Municipal de Linhares** relativas ao exercício de 2012, sob a responsabilidade do **Sr. Guerino Luiz Zanon**, com fundamento no art. 80, I, da LC 621/2012 c/c o art. 132, inciso I do Regimento Interno.
- 1.4. **MANTER** incólume os demais itens do **Parecer Prévio TC 127/2018 – Plenário**;
- 1.5. **Dar ciência** aos interessados;
- 1.6. Após os trâmites regimentais, **arquivar** os autos.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator. Vencido o Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que votou pelo provimento ao recurso, com reconhecimento de nulidade do parecer prévio recorrido.

3. Data da Sessão: 03/11/2020 - 39ª Sessão Ordinária do Plenário.

**4. Especificação do quórum:**

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

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das Sessões**



MINISTÉRIO  
PÚBLICO  
DE CONTAS  
ESTADO DO  
ESPÍRITO SANTO

Conferência em [www.tce.es.gov.br](http://www.tce.es.gov.br)  
Identificador: 84371-14543-A9495



2ª Procuradoria de Contas

## Parecer do Ministério Público de Contas 01951/2020-5

**Processos:** 06345/2019-4, 11116/2015-1, 03093/2013-1

**Classificação:** Recurso de Reconsideração

**Criação:** 15/06/2020 18:15

**Origem:** GAPC - Luciano Vieira - Gabinete do Procurador Luciano Vieira

### EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, com fulcro no art. 3º, inciso II, da LC n. 451/2008, à guisa dos argumentos fáticos e jurídicos contidos na **Instrução Técnica de Recurso 00307/2019-2**[1], bem como do disposto nos arts. 152, inciso I, e 164 da LC n. 621/12, manifesta-se seja o recurso conhecido e **TOTALMENTE PROVIDO** para anular o PARECER PRÉVIO TC-127/2018 – PLENÁRIO[2] e determinar o retorno do feito à fase de julgamento para emissão de novo parecer prévio.

Caso, rejeitada a preliminar de nulidade, pugna-se pela **REMESSA** do feito à Unidade Técnica para exame do mérito recursal e posterior vista para derradeira manifestação.

E, porventura entenda tal providência desnecessária, embora a exigência regimental nesse sentido, oficia-se pelo conhecimento e **TOTAL PROVIMENTO** do recurso para reformar o v. parecer prévio recorrido no sentido de recomendar à Câmara Municipal de Linhares a REJEIÇÃO das contas do Executivo Municipal, referente ao exercício de 2012, sob responsabilidade de **Guerino Luiz Zanon**, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, bem como pela formação de autos apartados no tocante ao apontamento descrito no item 6.5 do RTC 228/2013, com a finalidade de aplicar a sanção pecuniária ao responsável, com espeque no art. 136 da LC n. 621/2012 e 390, inciso III, do RITCEES c/c art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/2000.

Vitória, 15 de junho de 2020.

LUCIANO VIEIRA  
Procurador de Contas

[1] Evento 12.

[2] Evento 55 do Processo TC-03093/2013-1.





**PARECER PRÉVIO TC-127/2018 – PLENÁRIO**

**Processos:** 03093/2013-1, 11116/2015-1

**Classificação:** Prestação de Contas Anual de Prefeito

**Exercício:** 2012

**UG:** PML - Prefeitura Municipal de Linhares

**Relator:** Sebastião Carlos Ranna de Macedo

**Responsável:** FRANK CORREA, GUERINO LUIZ ZANON

**Procuradores:** LUCAS SCARAMUSSA, NADIA LORENZONI (OAB: 15419-ES), AMÁLIA BRAGATTO NASCIMENTO VIEIRA, VICTOR DE ALMEIDA DOMINGUES, LENNON GUIDOLINI FERNANDES DA COSTA, RENATO SANTANA ALVES (OAB: 5139E-ES), GUSTAVO LYRIO JULIÃO, DEBORAH DA SILVA FARIA BORGES BARBOSA (OAB: 21124-ES), LUANA ASSUNCAO DE ARAUJO ALBUQUERK (OAB: 15866-ES), MARCELO RODRIGUES NOGUEIRA (OAB: 19008-ES), ANNA PAULSEN, MYRNA FERNANDES CARNEIRO (OAB: 15906-ES), MATHEUS DOCKHORN DE MENEZES (OAB: 14007-ES), ALEX DE FREITAS ROSETTI (OAB: 10042-ES), BARBARA DALLA BERNARDINA LACOURT (OAB: 14469-ES), CHRISTINA CORDEIRO DOS SANTOS (OAB: 12142-ES), CARLOS EDUARDO AMARAL DE SOUZA (OAB: 10107-ES), MARCELO ABELHA RODRIGUES (OAB: 7029-ES), FLAVIO CHEIM JORGE (OAB: 262B-ES), ARTHUR LUIS LOUREIRO (CPF: 164.971.447-57), CHEIM JORGE & ABELHA RODRIGUES ADVOGADOS ASSOCIADOS (CNPJ: 03.444.489/0001-89), GABRIEL FERREIRA ZOCCA (CPF: 171.485.817-02), LUZA NUNES DE NORONHA (CPF: 160.135.137-24), MILENA MAGNOL CASAGRANDE (OAB: 28910-ES), RAFAEL BEBBER CHAMON (CPF: 132.207.527-13), TATIANE MENDES RIBEIRO (OAB: 28947-ES)

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – PREFEITURA  
MUNICIPAL DE LINHARES – EXERCÍCIO 2012 –  
SUPERVENIÊNCIA DA DECISÃO NORMATIVA TC  
Nº. 001/2018 – EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO**

Assinado digitalmente  
SEBASTIAO CARLOS RANNA  
DE MACEDO

Assinado digitalmente  
LUCIANO VIEIRA  
11/02/2019 14:28

Assinado digitalmente  
SERGIO MANOEL NADER  
BORGES

Assinado digitalmente  
ODILSON SOUZA BARBOSA  
JUNIOR

Assinado digitalmente  
RODRIGO COELHO DO  
CARMO

Assinado digitalmente  
MARCIA JACCOUD FREITAS  
11/02/2019 16:44

Assinado digitalmente  
SERGIO ABOUDIB  
FERREIRA PINTO

Assinado digitalmente  
DOMINGOS AUGUSTO  
TAUFNER

Assinado digitalmente  
RODRIGO FLAVIO FREIRE  
FARIAS CHAMOUN

**PELA APROVAÇÃO COM RESSALVA DAS  
CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2012 - DETERMINAR  
– ARQUIVAR.**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

**1- RELATÓRIO**

Inicialmente devo assinalar que no presente feito cuida-se da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Linhares, referente ao exercício financeiro de 2012, sob a responsabilidade do senhor **Guerino Luiz Zanon**, Prefeito Municipal.

A Prestação de Contas em análise foi encaminhada tempestivamente pelo senhor **Jair Corrêa**, Prefeito Municipal, na data de 27 de março de 2013, através do Ofício nº 110/GAB/PML/2013, protocolo nº 003661, estando, portanto, dentro do prazo regimental, consoante art. 105 da Resolução TC nº 182/02, vigente à época.

Encaminhados os autos à 5ª Secretaria de Controle Externo, foi elaborado o **Relatório Técnico Contábil RTC 228/2013** (fls. 381/392), onde se apontou os seguintes indícios de irregularidades:

**8. CONCLUSÃO**

Da análise realizada, submeto à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

**CITAÇÃO** ao Sr. GUERINO LUIZ ZANON, Prefeito em 2012, para apresentar justificativas sobre o item relacionado a seguir:

Item	Indicativo de Irregularidade	Base Normativa
5.1	Não recolhimento das contribuições do IPAS e do INSS retidas dos servidores	Lei Federal nº 8.212/91, art. 30, Inc. I, alíneas a e b e art. 37 da Constituição da República; Art. 123, § 8º da lei municipal 2330/2002
6.5	Obrigações de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento;	Art. 42 da LRF



Com base nas irregularidades dispostas no RTC 228/2013, foi elaborada a **Instrução Técnica Inicial ITI 783/2013** (fls.415), sugerindo a **citação** do responsável, senhor Guerino Luiz Zanon, sendo acatado pelo Relator, na forma da **Decisão Monocrática Preliminar DECM 948/2013** (fls. 417/418) que estabeleceu prazo improrrogável de 30 (trinta) dias para apresentação das razões de justificativas.

Em 02 de dezembro de 2013 o Conselheiro Relator acatou (Decisão, fls. 423/424) pedido de **devolução do prazo para apresentação das justificativas**, tendo em vista que mesmo tendo recebido o Termo de Citação 2210/2013, o Sr. Guerino Luiz Zanon não recebeu cópia do Relatório Técnico Contábil e seus anexos bem como da ITI.

Ato contínuo o responsável apresentou tempestivas justificativas e documentos às fls. 436/536.

Retornando os autos à 5ª. SCE, esta examinou as justificativas apresentadas pelo responsável face aos indícios de irregularidades apontados manifestando-se por intermédio da Instrução Contábil Conclusiva **ICC nº. 132/2014** e anexos (fls. 540/633), que assim concluiu:

## II – CONCLUSÃO

Examinamos a Prestação de Contas constante do presente processo (fls. 01-536), pertencente ao Município de Linhares, de responsabilidade do Sr. Guerino Luiz Zanon, referente ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2012 e formalizada conforme disposições da Resolução nº 182/02 do TCEES.

Tendo em vista a análise das justificativas e documentos apresentados pelo jurisdicionado, concluímos que as irregularidades permanecem. Sendo assim, opinamos pela **rejeição** da presente Prestação de Contas, consoante disposições do art. 80, inc. III, da Lei Complementar n. 621/12, em face de graves infrações à norma constitucional e infraconstitucional, a saber:

### I.1.1.1 – NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES DO IPAS E DO INSS RETIDAS DOS SERVIDORES;

### I.1.1.2 – OBRIGAÇÕES DE DESPESA CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO.

Em relação ao Item I.1.1.2 (Obrigação de despesas contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento), nos termos do art. 454 do RITCCES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013, propomos ao Plenário do TCEES que aplique a sansão de sua competência prevista no art. 5º, §§ 1º e 2º da Lei 10.028/2000.

Encaminhados os autos ao NEC – Núcleo de Estudos e Análises Conclusivas, foi elaborada a Instrução Técnica Conclusiva **ITC 7782/2014** (fls. 635/654), opinando pela **REJEIÇÃO** das contas, conforme se transcreve:

## “2 DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS

Compulsando os autos extraem-se dos demonstrativos contábeis os seguintes indicadores:

<b>BALANÇO ORÇAMENTÁRIO</b>			
Receita Arrecadada		R\$ 495.632.333,94	
Despesa Executada		R\$ 488.148.056,28	
Superávit Orçamentário		R\$ 7.484.277,66	
<b>BALANÇO FINANCEIRO</b>			
Saldo financeiro do exercício anterior		R\$ 112.610.445,62	
Saldo financeiro apurado para exercício seguinte		R\$ 99.969.076,99	
<b>BALANÇO PATRIMONIAL</b>			
<b>ATIVO</b>		<b>PASSIVO</b>	
Financeiro	R\$ 102.248.135,51	Financeiro	R\$ 13.895.636,92
Permanente	R\$ 620.741.317,70	Permanente	R\$ 255.903.423,54
		Ativo Real Líquido	R\$ 453.190.392,75
<b>ATIVO REAL</b>	<b>R\$ 722.989.453,21</b>	<b>PASSIVO REAL</b>	<b>R\$ 722.989.453,21</b>
Compensado	R\$ 1.082.594,55	Compensado	R\$ 1.082.594,55
<b>TOTAL DO ATIVO</b>	<b>R\$ 724.072.047,76</b>	<b>TOTAL DO PASSIVO</b>	<b>R\$ 724.072.047,76</b>

( - ) Ativo Financeiro	R\$ 102.248.135,51
( - ) Passivo Financeiro	R\$ 13.895.636,92
<b>SUPERÁVIT FINANCEIRO CONSOLIDADO</b>	<b>R\$ 88.352.498,59</b>
(-) Resultado Financeiro do IPAS	R\$ 79.847.942,95
<b>(=) Déficit Financeiro do Exercício (excluído IPAS)</b>	<b>8.504.555,62</b>

Ressalta-se que em relação aos aspectos: formalização, orçamento, resultado financeiro, previdência, na forma da **ICC 132/2014**, a 5ª. SCE verificou que:

- a) ocorreu o não recolhimento das contribuições do INSS e do IPAS retidas dos servidores e de terceiros;
- b) foram contraídas obrigações de despesas nos últimos dois quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para seu pagamento.

Tais irregularidades ensejam o opinamento pela rejeição das contas do senhor Guerino Luiz Zanon.

Deve-se alertar que o não recolhimento de contribuições retidas dos servidores e terceiros configura-se apropriação indébita. Em razão disso, sugerimos que seja determinado ao atual gestor da Prefeitura de Linhares que: a) providencie de imediato o levantamento e o recolhimento do montante das contribuições previdenciárias retidas dos servidores e de terceiros ainda não recolhidas, b) tome as providências administrativas cabíveis com o fito de identificar responsáveis e reaver para os cofres públicos os encargos derivados do não pagamento tempestivo das referidas contribuições.



Sugerimos que seja fixado prazo para que a Prefeitura Municipal de Linhares envie ao Tribunal de Contas as medidas administrativas adotadas e o resultado alcançado.

### 3 LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Das análises técnicas (RTC nº 228/2013 e ICC 132/2014) verifica-se o demonstrado a seguir:

Rubrica	Reais	limite	executado
Receita Corrente Líquida (RCL)	447.836.821,60		
- Despesa Poder Executivo[1]	179.301.190,17	máx 54%	<b>40,04%</b>
- Despesa Consolidada (Exec/Legis)[2]	188.567.829,23	máx 60%	<b>42,11%</b>
Dívida Pública	0,00	Max120%	<b>0,00%</b>
Contratação de Operações de Crédito	0,00		<b>0,00%</b>
Garantias	0,00		<b>0,00%</b>
Receita Bruta de Impostos	204.781.297,22		
- Manutenção do Ensino[3]	58.360.554,20	min. 25%	<b>28,50%</b>
Receita cota parte FUNDEB	62.416.483,03		
- Remuneração Magistério[4]	47.915.839,79	min 60%	<b>76,77%</b>
Receita Impostos e Transferências	204.781.297,22		
- Despesa com saúde[5]	77.522.425,64	min. 15%	<b>37,86%</b>
Receita Tributária e Transferências do exercício anterior	191.376.184,34		
- Repasse duodécimo ao legislativo[6]	11.448.991,74	máx. 6%	<b>5,98%</b>

Subsídios de agentes políticos	Subsídio Mensal - Lei 2.806/2008; Lei 3.029/2011
Prefeito	R\$ 18.320,11
Vice Prefeito	R\$ 9.160,06

### 4. OUTROS PROCESSOS

Conforme Plano Anual Consolidado de Auditorias Ordinárias PAA 2013, a Prefeitura Municipal de Linhares não foi contemplada para realização de auditoria ordinária referente ao exercício de 2012.

### 5 CONCLUSÃO / RESPONSABILIDADES

Tendo como base as análises procedidas pela 5ª. SCE, obedecendo aos aspectos objetos de análise técnica, apresentamos a seguir nosso parecer sobre a **Prestação de Contas Anual, do Sr. Guerino Luiz Zanon, Prefeito Municipal de Linhares, Exercício de 2012.**

**5.1** Registra-se, da análise contábil, que quanto ao encaminhamento dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal não foram apontados indicativos de irregularidades; que foram observados e cumpridos os limites constitucionais mínimos em Ações e Serviços Públicos de Saúde e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, de gastos com pessoal, bem como o limite legal estabelecido para remuneração do prefeito, vice-prefeito.

**5.2** Na forma da análise exposta, as justificativas e documentos apresentados não foram suficientes para elidirem as irregularidades apontadas no RTC 228/2013 e analisadas na

Instrução Contábil Conclusiva **ICC 132/2014**:

**5.2.1 Não recolhimento das contribuições do IPAS e do INSS retidas dos servidores** (item 5.1 do RTC)

**Base Legal:** Lei Federal nº 8.212/91, art. 30, Inc. I, alíneas a e b e art. 37 da Constituição da República; Art. 123, § 8º da lei municipal 2330/2002

**5.2.2 Obrigação de despesas contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento** (Item 6.5 do RTC).

**Base Legal:** Art. 42 da LRF

**5.3** Posto isso e diante do preceituado no art. 319, §1º, inciso IV<sup>1</sup>, da Res. TC 261/2013, conclui-se opinando por que:

**5.3.1** Seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do senhor **Guerino Luiz Zanon**, frente à **Prefeitura Municipal de Linhares**, no exercício de **2012**, nos termos do art. 80, inciso III<sup>2</sup>, da Lei Complementar nº 621/2012.

**5.3.2** Em razão da infração ao art. 42 da Lei Complementar 101/2012 - Obrigação de despesas contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento, nos termos do art. 454 do RITCCES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013, sugere-se a aplicação da multa prevista no art. 5º, §§ 1º e 2º da Lei 10.028/2000.

**5.4.** Por derradeiro sugere-se que o Plenário desta Corte de Contas:

**5.4.1 Determinar** ao atual gestor no sentido de que providencie de imediato o levantamento e o recolhimento do montante de das contribuições previdenciárias retidas dos servidores e de terceiros ainda não recolhidas,

**5.4.2 Determinar** ao atual gestor no sentido de que tome as providências administrativas cabíveis com o fito de identificar responsáveis e reaver para os cofres públicos os encargos derivados do não pagamento tempestivo das referidas contribuições previdenciárias retidas dos servidores e de terceiros, ainda não recolhidas e, informe ao Tribunal de Contas as providências e os resultados obtidos em prazo assinado pelo relator.

**5.4.3 Fixar prazo** para que a Prefeitura Municipal de Linhares **informe ao Tribunal de Contas as medidas administrativas adotadas** com o fito de identificar responsáveis e reaver para os cofres públicos os encargos derivados do não pagamento tempestivo das referidas contribuições previdências retidas dos servidores e terceiros e não recolhidas **bem como o resultado alcançado**.

Em 22 de Setembro de 2014.

Respeitosamente,

**Idarlene Araujo de Oliveira Marques**

Auditora de Recursos Públicos

203.200"

<sup>1</sup> Art. 319. Na fase final da instrução dos processos, constitui formalidade essencial, além do exame da unidade competente, a elaboração da instrução técnica conclusiva.

§ 1º A instrução técnica conclusiva conterá, necessariamente: [...] IV - a conclusão, com a proposta de encaminhamento.

<sup>2</sup> Art. 80. A emissão do parecer prévio poderá ser: [...]

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



Por sua vez, o Ministério Público de Contas por meio de parecer da lavra do eminente Procurador, Dr. Luciano Vieira (fls. 676/678), acompanhou integralmente o entendimento da área técnica desta Corte de Contas, nos seguintes termos:

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, II, da Lei Complementar n. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

Trata-se de Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício financeiro de 2012, da Prefeitura de Linhares, sob a responsabilidade de **GUERINO LUIZ ZANON**.

Em princípio, compulsando os autos, verifica-se que o município de Linhares, no exercício em análise, aplicou **76,77%** (setenta e seis inteiros e setenta e sete centésimos por cento) das transferências **de recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica**, cumprindo, assim, com a determinação do art. 60, inciso XII, da ADCT e art. 22, "caput", da Lei nº 11.494/2007; **28,50%** (vinte e oito inteiros e cinquenta centésimos por cento) das receitas de impostos e transferências constitucionais na **manutenção e desenvolvimento do ensino**, em atenção aos artigos 212, "caput", da CF/88; **37,86%** (trinta e sete inteiros e oitenta e seis centésimos por cento) de despesas próprias em **ações e serviços públicos de saúde**, atendendo, portanto, o disposto no artigo 77, inciso III, do ADCT; e, bem assim, manteve-se dentro dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial, no que se refere à despesa total de pessoal (arts. 19 e 20).

No tocante aos **subsídios dos agentes políticos do município**, constatou que o pagamento ocorreu de forma regular, observando-se o disposto no art. 29, inciso V, da CF/88, bem como a Lei Municipal n. 2.806/2008.

Apurou-se, ainda, que o **repasse de duodécimo à Câmara** encontra-se de acordo com o disposto no art. 29-A, da CF/88.

Não obstante, conforme se observa da ICC n. 132/2014<sup>3</sup> e na ITC n. 7782/2014<sup>4</sup> a prestação de contas encontra-se **maculada pelas graves irregularidades** descritas nos itens 5.1. Não recolhimento das contribuições do IPAS e do INSS retidas dos servidores; 6.5. Obrigação de despesas contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento. todos da RTC n. 228/2013.

Oportuno ressaltar, quanto ao item 5.1, que a documentação juntada aos autos às fls. 659/673, referente ao Despacho Decisório – DD MPS/SPPS/DRPSP/CGACI Nº 047/2014, corrobora a ocorrência da irregularidade, haja vista dele constar a informação de que o Município de Linhares deve ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS o montante de R\$ 10.936.112,12 (dez milhões, novecentos e trinta e seis mil, cento e doze reais e doze centavos).

Já quanto ao item 6.5, importante salientar que a norma do art. 42 da LC n. 101/2000 visa garantir a integridade das finanças públicas, de modo a evitar que o gestor contraia despesas que não poderão ser pagas no seu mandato, ou deixe obrigações, sem disponibilidade de caixa, para serem quitadas pela próxima administração.

<sup>3</sup> Fls. 540/561.

<sup>4</sup> Fls. 635/654.

Desse modo, verifica-se que as infrações acima descritas transcendem à esfera administrativa, encontrando-se tipificadas em lei como **ato de improbidade administrativa** que atenta contra os princípios da administração pública (art. 11, "caput" e inciso II, da Lei n. 8.429/1992)<sup>5</sup>, bem como **crime de apropriação indébita previdenciária** (art. 168-A, § 1º, I, do Código Penal)<sup>6-7</sup> e **crime de assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura** (art. 359-C do Código Penal)<sup>8</sup>.

Portanto, a simples opção do legislador em criminalizar tais condutas na esfera penal e como ato de improbidade já indica a sua gravidade, não podendo, ao menos dentro da lógica jurídica, entender-se diferentemente na esfera administrativa, conduzindo-se à conclusão de que as contas encontram-se maculadas de irregularidades graves, que ensejam a emissão de parecer prévio desfavorável a sua aprovação, nos termos do art. 80, III, da LC n. 621/13.

Nesse sentido, o não recolhimento das contribuições previdenciárias ao INSS e ao IPAS (item 5.1) e a contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira (item 6.5) configuram **irregularidades graves**, consoante classificação do Tribunal de Contas de Mato Grosso (itens DA 01<sup>9</sup> e DA\_07<sup>10</sup>, respectivamente, da Resolução Normativa n. 17/2010).

Posto isso, pugna o **Ministério Público de Contas** seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do Executivo Municipal de Linhares, referente ao exercício de 2012, sob responsabilidade de **GUERINO LUIZ ZANON**, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo, bem como sejam expedidas as **determinações** sugeridas pelo NEC na ITC n. 7782/2014, fl. 653.

Vitória, 21 de novembro de 2014.

LUCIANO VIEIRA

PROCURADOR

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Seguindo o rito processual e considerando a documentação juntada às fls 697/737 por ocasião da sustentação oral realizada na 24ª Sessão Plenária do dia 21/07/2015, conforme notas taquigráficas (fls. 687/692), foi elaborada a **Manifestação Técnica**

<sup>5</sup> Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

<sup>6</sup> Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional: Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. § 1º Nas mesmas penas incorre quem deixar de: I - recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social que tenha sido descontada de pagamento efetuado a segurados, a terceiros ou arrecadada do público; [...]

<sup>7</sup> Conforme já apontado na ICC n. 132/2014, fl. 544.

<sup>8</sup> Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa: Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

<sup>9</sup> DA 01. Gestão Fiscal/Financeira\_Gravíssima\_01. Contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira (art. 42, caput e parágrafo único da Lei Complementar 101/2000 – LRF).

<sup>10</sup> DA 07. Gestão Fiscal/Financeira\_Gravíssima\_07. Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados a instituição devida (arts. 40, 149, § 1º e 195, II, da Constituição Federal).



de Defesa – MTD 19/2016 (fls. 771/792), concluindo conforme a seguinte transcrição:

### 3 CONCLUSÃO

Nesta manifestação técnica de defesa, foram mantidos os indicativos de irregularidade descritos nos itens 2.1 e 2.2.

Sendo assim, opina-se no sentido de que esta Corte de Contas emita **Parecer Prévio**, dirigido à Câmara Municipal de Linhares, **recomendando a rejeição das contas**, de responsabilidade do Senhor Guerino Luiz Zanon, Prefeito Municipal durante o exercício de 2012.

Vitória/ES, 13 de abril de 2016.

**Márcio Brasil Uliana**

Auditor de Controle Externo

Matrícula: 203.516

Ato contínuo o Ministério Público de Contas, por meio de parecer da lavra do eminente Procurador Geral, Dr. Luciano Vieira (fls. 796/801), reiterou a manifestação de fls. 676/678, ressaltando que a egrégia Primeira Câmara desse Tribunal de Contas, no julgamento da Prestação de Contas Anual da Prefeitura de Vila Pavão, referente ao exercício 2013, proferiu o Acórdão TC-256/2016, imputando responsabilidade ao **Prefeito atual** ainda que contribuições previdenciárias não recolhidas se refiram a períodos anteriores a sua gestão e, concluiu nos seguintes termos:

Posto isso, o **Ministério Público de Contas reitera a manifestação de fls. 676/678**, pugnando, ainda, para que:

1 – sejam **formados autos apartados**, nos termos dos arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III, e § 2º e 281 do RITCEES, com a finalidade de se responsabilizar, pessoalmente, o Prefeito Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00, consoante apontamento descrito no **item 6.5 do RTC 228/2013**; e,

2 – 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 forma do art. 48 da LRF.

Ademais, com fulcro no inciso III do art. 41 da Lei n. 8.625/1993<sup>11</sup>, bem como no parágrafo único do art. 53 da LC n. 621/2012<sup>12</sup>, reserva-se o direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento.

Vitória, 20 de julho de 2016.

LUCIANO VIEIRA

PROCURADOR-GERAL

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

<sup>11</sup> **Art. 41.** Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica: [...] III - ter vista dos autos após distribuição às Turmas ou Câmaras e **intervir nas sessões de julgamento, para sustentação oral ou esclarecimento de matéria de fato;**

<sup>12</sup> **Art. 53.** São partes no processo o responsável e o interessado, que poderão praticar os atos processuais diretamente ou por intermédio de procurador regularmente constituído.

Parágrafo único. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas terá os mesmos poderes e ônus processuais do responsável e do interessado, observadas, em todos os casos, as prerrogativas asseguradas em lei.

Ato contínuo, proferi o VOTO nº 2781/2016, acompanhando o entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, no sentido de emitir Parecer Prévio recomendando a rejeição das contas do gestor responsável.

Em seguida, o Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges apresentou seu voto-vista 43/2017, opinando pela realização de diligência in loco no prazo de 30 dias, para a verificação no item I.1.1.2 da Instrução Contábil Conclusiva ICC nº. 132/2014, se os empenhos levantados pela área técnica no descumprimento do art. 42 da LRF são oriundos ou não de contratos firmados nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2012.

Nesse sentido, o Plenário do Tribunal Contas, decidiu (Decisão 3587/2017) por acompanhar o voto-vista do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges e determinar a realização de diligência in loco na forma do voto do Conselheiro.

Assim, foram os autos remetidos à unidade técnica competente para atendimento aos termos da decisão.

Por oportuno, é importante destacar que o prefeito de Linhares – exercício de 2013, Sr. Jair Correa, encaminhou a esta Corte de Contas o Ofício 157/2015 e diversos documentos através dos quais elenca supostas irregularidades constatadas no exercício de 2012, cuja gestão era do Sr. Guerino Luiz Zanon. A presente documentação foi autuada como Representação (Processo TC 11.116/2015) e apensado aos presentes autos (Processo TC 3.093/2013), conforme decisão do Relator no Despacho 56.799/2017.

Ao analisar os documentos encaminhados na referida Representação bem como ao atender a determinação imposta pelo Plenário desta Corte, o corpo técnico manifestou-se por meio Relatório de Diligência 00014/2017-8, cuja proposta de encaminhamento passo a transcrever.

### 3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

A presente análise pautou-se nos documentos encaminhados na Representação feita pela atual gestor (Processo TC 11.116/2015) e nos termos propostos pelo voto-vista do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, conforme Voto-vista 43/2017, parte integrante da Decisão 3.587/2017, do Plenário.

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-03093/2013-1, **DECIDE** o Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sua 30ª sessão ordinária, realizada no dia cinco de setembro de dois mil e



dezessete, nos termos do voto vista do conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, encampado pelo relator, **realizar diligência in loco, no prazo de 30 (trinta) dias**, para a verificação no item I.1.1.2 da Instrução Contábil Conclusiva ICC nº. 132/2014, 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, na forma da fundamentação constante do voto do relator.

Nesse sentido, foram confrontados todos os empenhos realizados nos dois últimos quadrimestres de 2012, considerados pela área técnica, cujas fontes de recursos apresentaram insuficiência de disponibilidade financeira para pagamento (artigo 42 da Lei Complementar 101/2000), com os demonstrativos de contratação de obrigações.

Dessa forma, sugere-se o encaminhamento ao relator, para prosseguimento do feito, mantendo-se a propositura pela irregularidade do item "Obrigações de despesas contraídas no final de mandato" (item 6.5 do RTC 228,2013, I.1.1.2 da ICC 132/2014 e item 2.2 da MTD 19/2016).

E ainda, com fundamento no artigo 152 do RITCEES, que seja **determinado** ao atual gestor, ou quem venha a sucedê-lo:

- a) Que adote as medidas administrativas necessárias para a caracterização ou elisão de danos ao erário, decorrentes do pagamento de multas, juros e encargos pelo recolhimento de obrigações previdenciárias em atraso, observados os princípios constitucionais e administrativos, considerando que o pagamento de tais despesas é contrário ao interesse público.

Vitória/ES, 21 de novembro de 2017.

**MÁRCIO BRASIL ULIANA**

Auditor de Controle Externo

**JOSE ANTONIO GRAMELICH**

Auditor de Controle Externo

Ato contínuo o Ministério Público de Contas, por meio do parecer 6392/2017 da lavra do eminente Procurador Geral, Dr. Luciano Vieira, reiterou as manifestações ministeriais de fls. 676/678 e 796/801, e concluiu nos seguintes termos:

Posto isso, o **Ministério Público de Contas** reiterando as manifestações ministeriais de fls. 676/678 e 796/801, pugna:

1 – seja emitido PARECER PRÉVIO recomendando-se ao Legislativo Municipal a REJEIÇÃO das contas do Executivo Municipal de Linhares, referente ao exercício de 2012, sob responsabilidade de Guerino Luiz Zanon, na forma do 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 nos itens 5.1[15] e 6.5[16] do RTC 228/2013, 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; e

3 – com fulcro no art. 87, inciso VI, da LC n. 621/12, sejam expedida a determinação propostas pela SecexContas às fl. 940, bem como 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 forma do art. 48 da LC n. 101/2000.

Ademais, com fulcro no inciso III do art. 41 da Lei n. 8.625/1993[17], bem como no

parágrafo único do art. 53 da LC n. 621/2012[18], reserva-se ao direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento.

Vitória, 4 de dezembro de 2017.

LUCIANO VIEIRA  
Procurador-Geral  
Ministério Público de Contas

É o relatório.

## 2 - FUNDAMENTAÇÃO

Ante a prerrogativa de evitar redundâncias e diante da farta fundamentação exarada no **VOTO nº 2781/2016** que prolatei acompanhando o entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas no sentido de emitir Parecer Prévio recomendando a rejeição das contas do gestor responsável, passo a considerar o resultado da análise realizada pelo corpo técnico dos documentos encaminhados na Representação feita pela atual gestor (Processo TC 11.116/2015) bem como, dos termos propostos pelo voto-vista do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, conforme Voto-vista 43/2017, parte integrante da Decisão 3.587/2017, do Plenário.

No que tange ao apontamento compreendido no item 6.5 do RTC 228/2013 (obrigações de despesa contraídas em final de mandato), depreende-se das tabelas formuladas pela SecexContas no Relatório de Diligência 00014/2017-8 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\$ 6.839.295,73 – recursos próprios; R\$ 686.595,50 – outros recursos) e à educação (R\$ 2.789.431,83 – recursos próprios), bem como demais obrigações vinculadas (R\$ 3.384.798,50).

Ademais, no caso em tela, o gestor não apresentou provas suficientes para elidir nenhuma das irregularidades apontadas nestes autos (itens 5.1 - não recolhimento das contribuições do IPAS e do INSS retidas dos servidores e 6.5 - obrigações de



despesa contraídas em final de mandato do RTC 228/2013), restando, evidenciada lesão ao ordenamento jurídico, conforme já devidamente fundamentado no **VOTO nº 2781/2016** que prolatei acompanhando o entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas.

Dessa forma, torna-se necessário que sejam formados autos apartados com a finalidade de se responsabilizar, pessoalmente, o Prefeito Municipal pelo descumprimento dos apontamentos descritos nos itens 5.1 e 6.5 do RTC 228/2013 nos moldes dos arts. 135, inciso II, e 136 da LC n. 621/2012 e 390 do RITCEES c/c art. 5º, inciso, III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/2000.

Portanto, à luz do exposto, na situação concreta relatada nos autos, ratifico o posicionamento da área técnica, do Ministério Público Especial de Contas e do meu VOTO anterior nº **2781/2016**, para tomar como razão de decidir a fundamentação exarada na Instrução **Instrução Técnica Conclusiva – ITC 7782/2014** complementada pelo **Relatório de Diligência 00014/2017-8**.

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, subscrevendo o entendimento técnico e do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Parecer Prévio que submeto à sua consideração.

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

**1.1** Que seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do senhor **Guerino Luiz Zanon – Prefeito Municipal**, frente à Prefeitura Municipal de Linhares, no exercício de 2012, nos termos do art. 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012 c/c art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

**1.2** Que sejam formados autos apartados, no tocante aos apontamentos descritos nos itens **5.1 e 6.5 do RTC 228/2013**, com a finalidade de se responsabilizar,

pessoalmente, o Prefeito Municipal, com amparo 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.

**1.3** Que 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 forma do art. 48 da LRF.

**SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

Relator

## **VOTO VISTA**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:**

### **RELATÓRIO**

Tratam os autos da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Linhares, referente ao exercício financeiro de 2012, sob a responsabilidade do senhor **Guerino Luiz Zanon**, Prefeito Municipal.

A Prestação de Contas em análise foi encaminhada tempestivamente pelo senhor **Jair Corrêa**, Prefeito Municipal, na data de 27 de Março de 2013, através do Ofício nº 110/GAB/PML/2013, protocolo nº 003661, estando, portanto, dentro do prazo regimental, consoante art. 105 da Resolução TC nº 182/02, vigente à época.

Encaminhados os autos à 5ª Secretaria de Controle Externo, foi elaborado o **Relatório Técnico Contábil RTC 228/2013** (fls. 381/392), onde se apontou os seguintes indícios de irregularidades:

### **8. CONCLUSÃO**

Da análise realizada, submeto à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:



**CITAÇÃO** ao Sr. GUERINO LUIZ ZANON, Prefeito em 2012, para apresentação de justificativas sobre o item relacionado a seguir:

Item	Indicativo de Irregularidade	Base Normativa
5.1	Não recolhimento das contribuições do IPAS e do INSS retidas dos servidores	Lei Federal nº 8.212/91, art. 30, Inc. I, alíneas a e b e art. 37 da Constituição da República; Art. 123, § 8º da lei municipal 2330/2002
6.5	Obrigação de despesas contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento;	Art. 42 da LRF

Com base nas irregularidades dispostas no RTC 228/2013, foi elaborada a **Instru o Técnica Inicial ITI 783/2013** (fls.415), sugerindo a **cita o** do responsável, senhor Guerino Luiz Zanon, sendo acatado pelo Relator, na forma da **Decisão Monocrática Preliminar DECM 948/2013** (fls. 417/418) que estabeleceu prazo improrrogável de 30 (trinta) dias para apresenta o das razões de justificativas.

Em 02 de dezembro de 2013 o Conselheiro Relator Sebastião Carlos Ranna de Macedo acatou (Decisão, fls. 423/424) pedido de **devolu o do prazo para apresenta o das justificativas**, tendo em vista que mesmo tendo recebido o Termo de Cita o 2210/2013, o Sr. Guerino Luiz Zanon não recebeu cópia do Relatório Técnico Contábil e seus anexos bem como da ITI.

Ato contínuo o responsável apresentou tempestivas justificativas e documentos às fls. 436/536.

Retornando os autos   5 . SCE, esta examinou as justificativas apresentadas pelo responsável face aos indícios de irregularidades apontados manifestando-se por intermédio da Instru o Contábil Conclusiva **ICC n . 132/2014** e anexos (fls. 540/633), que assim concluiu:

## II – CONCLUSÃO

Examinamos a Presta o de Contas constante do presente processo (fls. 01-536), pertencente ao Município de Linhares, de responsabilidade do Sr. Guerino Luiz Zanon, referente ao período de 1  de janeiro a 31 de dezembro de 2012 e formalizada conforme disposi es da Resolu o n  182/02 do TCEES.

Tendo em vista a análise das justificativas e documentos apresentados pelo jurisdicionado, concluímos que as irregularidades permanecem. Sendo assim, opinamos pela **rejei o** da presente Presta o de Contas, consoante

disposições do art. 80, inc. III, da Lei Complementar n. 621/12, em face de graves infrações à norma constitucional e infraconstitucional, a saber:

I.1.1.1 – NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES DO IPAS E DO INSS RETIDAS DOS SERVIDORES;

I.1.1.2 – OBRIGAÇÕES DE DESPESA CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO.

Em relação ao Item I.1.1.2 (Obrigação de despesas contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento), nos termos do art. 454 do RITCCES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013, propomos ao Plenário do TCEES que aplique a sanção de sua competência prevista no art. 5º, §§ 1º e 2º da Lei 10.028/2000.

Encaminhados os autos ao NEC – Núcleo de Estudos e Análises Conclusivas, foi elaborada a Instrução Técnica Conclusiva **ITC 7782/2014** (fls. 635/654), opinando, em síntese, para que seja emitido Parecer Prévio recomendando-se ao Legislativo Municipal a Rejeição das contas.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, por meio de parecer da lavra do eminente Procurador, Dr. Luciano Vieira (fls. 676/678), acompanhou integralmente o entendimento da área técnica desta Corte de Contas.

Seguindo o rito processual e considerando a documentação juntada às fls 697/737 por ocasião da sustentação oral realizada na 24ª Sessão Plenária do dia 21/07/2015, conforme notas taquigráficas (fls. 687/692), foi elaborada a **Manifestação Técnica de Defesa – MTD 19/2016 (fls. 771/792)**, concluindo conforme a seguinte transcrição:

4 CONCLUSÃO

Nesta manifestação técnica de defesa, foram mantidos os indicativos de irregularidade descritos nos itens 2.1 e 2.2.

Sendo assim, opina-se no sentido de que esta Corte de Contas emita **Parecer Prévio**, dirigido à Câmara Municipal de Linhares, **recomendando a rejeição das contas**, de responsabilidade do Senhor Guerino Luiz Zanon, Prefeito Municipal durante o exercício de 2012.

Vitória/ES, 13 de abril de 2016.

**Márcio Brasil Uliana**

Auditor de Controle Externo

Matrícula: 203.516

Ato contínuo o Ministério Público de Contas, por meio de parecer da lavra do eminente Procurador Geral, Dr. Luciano Vieira (fls. 796/801), reiterou a manifestação de fls. 676/678.



Após a leitura do voto feita pelo eminente Conselheiro Relator Sebastião Carlos Ranna de Macedo, pedi e obtive vistas destes autos, diante do permissivo regimental.

Após, foram os autos retirados de pauta antes mesmo que fosse proferido o voto-vista e “sobrestados”<sup>13</sup> até que se julgasse o processo TC 4003/2013, de relatoria do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, cujo conteúdo remetia à controversa temática inserta no âmbito do art. 42, da LRF, acerca do momento em que se constituiria a contração de obrigação de despesa mencionada no texto legal.

Em 16/05/2017 foi proferido Voto pelo Conselheiro Relator Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun no Processo 4003/2013, expondo o entendimento consolidado majoritariamente no Plenário deste TCEES e, ao final, decidindo pela realização de diligência *in loco* para a devida verificação se os empenhos levantados pela área técnica no descumprimento do art. 42 da LRF seriam oriundos ou não de contratos firmados nos dois últimos quadrimestres do respectivo exercício.

Em 05/09/2017, na 30ª Sessão Ordinária do Plenário prolatei o Voto Vista 43/2017, que foi acompanhado pelo Plenário desta Corte originando a Decisão TC 03587/2017-6, onde foi decidido *“realizar diligência in loco , no prazo de 30 dias , para verificação no item 11.1.2 da Instrução Contábil Conclusiva ICC nº132/2014, se os empenhos levantados pela área técnica no descumprimento do art. 42 da LRF são oriundos ou não de contratos firmados nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2012, na forma da fundamentação constante no voto do Conselheiro.”*

Após a realização da diligência e análise das documentações constates na Representação acostadas aos autos (Processo TC 11.116/2015) feita pelo Sr. Jair Correa (gestor a época dos fatos) a área técnica emitiu o Relatório de Diligência nº 14/2017 concluindo pela manutenção da Irregularidade do item “ obrigações de despesas contraídas no final de mandato”, sugerindo ainda determinações ao atual gestor ou a quem venha a sucedê-lo que: *“ que adote as medidas administrativas necessárias para caracterização ou elisão de danos ao erário , decorrentes do pagamento de multas, juros e encargos pelo recolhimento de obrigações*

<sup>13</sup> Conforme ata da 38ª sessão plenária 25/10/2016.

*previdenciárias em atraso, observando os princípios constitucionais e administrativos , considerando que o pagamento de tais despesas é contrário ao interesse público”*

O Ministério Público de Contas, por meio do parecer 6392/2017 (fls.973/981) da lavra do eminente Procurador Geral Luciano Vieira reiterou as manifestações ministeriais de fls.676/678 e 796/801.

Ato Continuo, a 38º sessão Ordinária do Plenário, realizada em 30/10/2018, o eminente Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo , proferiu o voto 5262/2018-1 subscrevendo em todos os seus termos , o entendimento técnico e do Ministério Público de Contas, pelo emissão de *Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a Rejeição das contas do Senhor Guerino Luiz Zanon à frente da Prefeitura Municipal de Linhares , no exercício de 2012, nos termos do art. 80, inciso III, da Lei complementar nº 621/2012, c/c art. 71, inciso II da Constituição do Estado do Espírito Santo; seja formado autos apartados no tocante aos apontamentos descritos no itens 5.1 e 6.5 do RTC228/2013, com a finalidade de se responsabilizar pessoalmente o prefeito municipal , com amparo nos art.135, inciso II, e 136 da LC N.621/2012 c/c art 5º, inciso III §§1º e 2º, da lei n10.028/2000 e arts.38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III e §2º, 281 e 390 do RITCEES, bem como, que seja determinado ao Poder Executivo Municipal para que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso ao público, as prestações de contas relativas ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LRF.*

Após, solicitei vistas dos autos.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

Quanto ao item **6.5 do Relatório Técnico Contábil – RTC 228/2013 (Obrigação de despesas contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento)** entendo que a matéria possui ampla relevância para gestores, jurisdicionados e até mesmo para esta Corte de Contas, eis que a decisão a ser proferida pode impactar não só em efeitos jurídicos externos mas, também, possui o condão de alterar a dinâmica procedimental interna deste Tribunal de Contas.



Tal fato se reflete no pedido de vista formulado conduzindo, até o momento, na existência de voto com fundamentos divergentes, todos eles debruçados sobre a análise dos Pareceres Consultas TC nº. 25/2004, 03/2005 e 12/2007.

Cumprido observar, a respeito destas manifestações - Pareceres Consultas TC nº. 25/2004 e 03/2005, foram recentemente revogadas, dando lugar à edição de nova Decisão Normativa 001/2018<sup>14</sup> por este Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - com efeitos prospectivos - que não soluciona, portanto, a situação para as contas pretéritas, muito embora apresente novo entendimento sobre a adequada interpretação a ser conferida ao artigo 42<sup>15</sup>, da Lei Complementar Federal nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O tema não se apresenta pacífico e merece debate e ponderação, dada a multiplicidade de dados e elementos que estabelecem uma relação intrincada a ser esclarecida antes de se chegar a alguma conclusão.

Insta destacar, porém, que o procedimento inaugurado pela Nota Técnica (NT) nº. 001/2013 não foi aquele aplicado ao julgamento das prestações de contas referentes ao exercício financeiro de 2008, suscitando questionamento acerca do prejuízo à segurança jurídica, conforme voto proferido pelo Conselheiro Substituto Marco Antônio da Silva, durante o julgamento do Processo TC nº. 4003/2013, do Município de Vila Velha/ES.

Naquela ocasião, o Conselheiro Substituto Marco Antônio da Silva advertiu 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 observação formulada pelo Conselheiro Substituto Marco Antônio da Silva deve ser considerada em sua plenitude. A respeito do princípio da segurança jurídica

<sup>14</sup> Publicada no Diário Oficial de Contas em 30/05/2018.

<sup>15</sup> 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.

nunca é demais relembrar as lições do Professor Almiro do Couto e Silva<sup>16</sup> quando aduz que:

A segurança jurídica é entendida como sendo um conceito ou um princípio jurídico que se ramifica em duas partes, uma de natureza **objetiva** e outra de natureza **subjéctiva**. A primeira, de natureza **objetiva**, é aquela que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado até mesmo quando estes se qualifiquem como atos legislativos. Diz respeito, portanto, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. [...] A outra, de natureza subjéctiva, concerne à **proteção à confiança** das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação.

Discorrendo sobre o tema, Maria Sylvia Zanella di Pietro observa:

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.

Ademais, o referido princípio integra o ordenamento jurídico aplicável à espécie, notadamente por encontrar-se previsto de forma expressa o *caput* do art. 2º., da Lei Federal nº. 9.784/99, de aplicação subsidiária aos Tribunais de Contas, cujo teor regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Recentemente, ainda, a Lei Federal nº. 13.655/2018, alterou as disposições contidas no Decreto-Lei Federal nº. 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) para fazer constar que:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Extrai-se do texto legal, portanto, a necessidade de se estabelecer um período de transição entre a entrada em vigor de um novo parâmetro hermenêutico quando se tratar de interpretação de normas de conteúdo indeterminado.

No caso concreto, 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,

<sup>16</sup> COUTO e SILVA, Almiro do. **O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos**: o Prazo Decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). Revista Brasileira de Direito Público – Belo Horizonte, n. 6, ano 2, Julho/Setembro 2004. Disponível em: <http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=12568>



no último ano dos mandatos, impedindo assim a adequação dos gestores à nova sistemática.

Muito embora tenham sido realizados eventos institucionais com vistas à conceder esclarecimentos aos gestores públicos, é de se recordar que o novo marco interpretativo 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.

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.

De acordo com o entendimento firmado por Humberto Ávila<sup>17</sup>, a segurança jurídica, considerando os estudos contemporâneos, pode ser entendida sob três enfoques. O primeiro seria o da segurança como um fato; o segundo, da segurança como valor; e o terceiro, da segurança como uma norma princípio.

Por segurança como um fato, depreende o autor supracitado, que a “segurança pode referir-se a um estado de fato, isto é, a uma determinada realidade passível de constatação”. Sob essa concepção, segurança jurídica seria o estado de previsibilidade e certeza, de maneira concreta, dos desdobramentos jurídicos dos atos e condutas praticados.

A segurança jurídica como um valor teria a sua significação relacionada a um estado ideal de existência do ordenamento jurídico, sendo cotejada e dimensionada por um juízo axiológico de valores previamente estabelecidos.

<sup>17</sup> ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica**: entre permanência, mudança e realização no direito tributário. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

Ainda para Humberto Ávila, pode a segurança jurídica consubstanciar uma prescrição normativa, sendo qualificada como uma norma jurídica da espécie *norma-princípio*. Essa caracterização de norma-princípio provém da teoria do constitucionalista alemão Robert Alexy<sup>18</sup>, que caracterizou regras e princípios como normas, uma vez que “*podem ser formulados por meio das expressões deônticas básicas do dever, da permissão e da proibição*”.

Desta feita, sob esse enfoque, a segurança jurídica, como norma-princípio, “*é a prescrição para a adoção de comportamentos destinados a assegurar a realização de uma situação de fato de maior ou menor difusão e a extensão da capacidade de prever as conseqüências jurídicas dos comportamentos*”

Assim, norma-princípio seria aquela imbuída com grau de generalidade que supera, em muito, o estabelecido nas normas com caráter de regra, considerando-se estas como normas de comportamento e os princípios como normas de argumentação.

Logo, **a alteração dos parâmetros interpretativos previstos na Nota Técnica nº. 001/2013 promoveu profunda mudança 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, proponho seja considerado impossível a análise nesta prestação de contas da irregularidade descrita no item **6.5 do Relatório Técnico Contábil – RTC 228/2013**, cujo teor atribui ao Sr. **Guerino Luiz Zanon** a responsabilidade pela ocorrência da suposta irregularidades, titulada de “Obrigação de Despesa Contraída no Fim do Mandato”, 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 dos autos.

Desta forma, entendo que não cabe aplicação de penalidade administrativa, em face da infringência do artigo 42 da LRF, bem como não é possível aplicação analógica ou extensiva em matéria de sanção, seja ela penal ou administrativa, motivo pelo qual, peço vênia ao Eminentíssimo Relator, para votar no sentido da não aplicação de

<sup>18</sup> ALEXY, Robert. *Constitucionalismo discursivo*. Tradução de Luís Afonso Heck. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 87.



como sanção administrativa ao descumprimento do art. 42 da LRF pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00 deixando de determinar a formação de autos apartados para este fim.

Muito embora compreenda ser inadmissível apenar o gestor ante a ausência de um entendimento unísono e seguro, acerca da forma de cálculo a ser utilizado para fins do art. 42, da Lei Complementar nº. 101/2000 conforme acima exposto, verifico ter a área técnica apontado a ausência de recursos financeiros para a cobertura das despesas contraídas no final do mandato, razão pela qual opino pela regularidade com ressalvas das contas do Município.

Quanto ao item: **5.1 do RTC 228/2013 (Não Recolhimento das contribuições do IPAS e do INSS retidas dos Servidores)** após análise da documentação acostada aos autos, os técnicos dessa Corte de Contas verificaram que os **valores retidos dos servidores, no exercício de 2012, referente ao INSS foi totalmente recolhido** e quanto ao **IPAS, também referente ao exercício de 2012, houve um saldo a pagar que provavelmente foi absorvido no montante a ser recolhido no mês seguinte**. Verificaram que o saldo não recolhido é apontado como **valores proveniente a exercícios anteriores**.

Ao Consultar o Acórdão TC - 035/2014 – Plenário de 29 de abril e 2014 referente ao Processo TC 1871/2012 – Prestação de Contas Anual de Prefeito Município de Linhares- Exercício 2011-, isto é o mesmo município em questão, o eminente Conselheiro Rodrigo Flavio Freire Farias Chamoun em seu Voto - Vista 00721/2014-2 afastou a presente regularidade uma vez que verificou:

***“os saldos a recolher são valores pendentes anteriores ao exercício de 2007 e que dos exercícios de 2007 até 2011 todos os valores retidos foram repassados ao INSS, conforme processos TC 2187/2008, 2019/2009, 2696/2010, 1675/2011 e 1871/2012, verificado através das entradas e saídas no exercício da conta “Depósitos”, (g.n.)***

Bem como quanto a retenção dos Valores do IPASLI, ainda em seu voto, verificou que:

***“Verifiquei nos documentos acostados aos autos pelo gestor (fls. 1824) que consta o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP nº 985663 – 107731 com validade até 3/3/2013 e também verifiquei na Listagem de Pagamentos ao IPASLI (fls. 1825/1855), período de 1/1/2011 a 31/12/2011, que foi repassada contribuição patronal referente a dezembro de 2010, 13º de 2010 e de janeiro a novembro de 2011, demonstrando a regularidade dos repasses ao RPPS.” (g.n.)***

Verifica-se, conforme relatado acima, que os valores em abertos apontados pela área técnica já foi objeto de discussão no exercício de 2011, onde o Conselheiro Rodrigo Chamoun fez uma análise apurada consultando todos os processos e repasses de INSS e IPAS e verificou que todos os valores retidos dos exercícios de 2007 a 2011 foram recolhidos, e que os valores a recolher são valores pendentes de exercícios anteriores a 2007. Quanto ao exercício de 2012, a própria área técnica constatou que os valores de INSS e IPAS foram retidos e recolhidos.

Vale ressaltar que o Acórdão TC - 035/2014 – Plenário - contendo as determinações ao Gestor Municipal para: *“Proceder no exercício corrente, a conciliação das contas “INSS servidores” e INSS Serv. Terceiros” para verificação dos valores a serem repassados à previdência e proceda ao pagamento. Após, encaminhe a este Tribunal, por ocasião da Prestação de Contas do exercício corrente, os esclarecimentos/documentos através de Notas Explicativas”*; **foi prolatado em 29 de abril de 2014, sendo o gestor à época notificado das determinações (Termo de Notificação - 2011/2014) em 10/09/2014**, isto é, após o envio da prestação de contas - Prefeito exercício 2012 e, que as determinações seriam cumpridas, quando possível na PCA 2015.

O Acórdão TC - 408/2017 – Plenário de 18 de abril e 2017 referente ao Processo TC 2699/2014 – Prestação de Contas Anual de Prefeito Município de Linhares - Exercício 2013 – O Conselheiro Relator em seu voto 2024/2017-5, acompanhou o entendimento da área técnica, uma vez que foram apresentados documentos que comprovaram a conciliação das contas e o cancelamento dos valores julgados indevidos, bem como a apresentação do Balanço do exercício 2015 sanando a



irregularidade. Dessa forma concluiu-se que os procedimentos realizados pela Gestão Municipal atenderam as determinações contidas no Parecer Prévio 035/2014 e a irregularidade foi afastada.

Baseado nos fatos expostos e na constatação realizada pela própria área técnica no RTC 228/2013, que no exercício de 2012 os valores retidos dos servidores, no exercício de 2012, referente ao INSS foi totalmente recolhido e quanto ao IPASLI, também referente ao exercício de 2012, bem como a presente irregularidade foi verificada pela área técnica e a mesma sugeriu o acolhimento da defesa, sendo sanada no processo TC 2699/2014, **afasto a irregularidade**.

Ante o exposto divergindo do entendimento da área técnica, do Ministério Público Especial de Contas, e do Relator do Processo, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado nos seguintes termos.

Vistos, relatados e discutidos os autos, **RESOLVEM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

**1.1 EMITIR PARECER PRÉVIO** recomendando ao Legislativo Municipal de Linhares a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS**, relativas ao exercício de 2012, sob a responsabilidade do **Sr. Guerino Luiz Zanon**, com fundamento no art. 80, III, da LC 621/2012 c/c o art. 132, inciso III do Regimento Interno.

**1.2 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.

**1.3** Dê-se ciência ao interessado;

**1.4** Após o trânsito em julgado, **arquive-se**.

**SERGIO MANOEL NADER BORGES**

Conselheiro Relator

## PARECER PRÉVIO TC-127/2018 – PLENÁRIO

### 1. PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos os autos, **RESOLVEM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas, em:

**1.1 EMITIR PARECER PRÉVIO** recomendando ao Legislativo Municipal de Linhares a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS**, relativas ao exercício de 2012, sob a responsabilidade do **Sr. Guerino Luiz Zanon**, com fundamento no art. 80, III, da LC 621/2012 c/c o art. 132, inciso III do Regimento Interno.

**1.2 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.

**1.3** Dê-se ciência ao interessado;

**1.4** Após o trânsito em julgado, **arquive-se**.

**2.** Por maioria, pelo voto-vista vencedor do conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges. Vencido o relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que votou pela emissão de parecer prévio recomendando a rejeição das contas..

**3.** Data da Sessão: 20/11/2018 - 41ª Sessão Ordinária do Plenário.

**4.** Especificação do quórum:

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

**4.2.** Conselheira em substituição: Márcia Jaccoud Freitas.

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

**Presidente**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEO

**Relator**

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

**Em substituição**

Fui presente:

LUCIANO VIEIRA

**Procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas**

**Lido na sessão do dia: 12/02/2019**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das sessões**



\_\_\_\_\_

1  
2  
3



## Parecer do Ministério Público de Contas 06392/2017-7

**Processos:** 03093/2013-1, 11116/2015-1

**Classificação:** Prestação de Contas Anual de Prefeito

**Exercício:** 2012

**Criação:** 04/12/2017 14:14

**Origem:** GAPC - Luciano Vieira - Gabinete do Procurador Luciano Vieira

### EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais manifesta-se nos seguintes termos.

Autos relatados na **Instrução Contábil Conclusiva 132/2014[1]**, na **Instrução Técnica Conclusiva 7782/2014[2]**, na **Manifestação Técnica da Defesa 19/2016[3]** e no **Relatório de Diligência 00014/2017-8[4]** e já apreciados pelo *Parquet* de Contas[5].

Em síntese, trata-se de Prestação de Contas Governo, relativa ao exercício financeiro de 2012, da Prefeitura de Linhares, sob a responsabilidade de **Guerino Luiz Zanon[6]**.

Retornam os autos ao Ministério Público de Contas após o advento do Relatório Técnico 00014/2017-8 elaborado em atendimento às Decisões 03587/2017-6[7] e 04252/2017-6[8].

Pois bem.

No que tange ao apontamento compreendido no **item 6.5 do RTC 228/2013** (*Obrigações de despesa contraídas em final de mandato*), depreende-se das tabelas formuladas pela SecexContas[9] no Relatório de Diligência 00014/2017-8 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\$ 6.839.295,73 – recursos próprios; R\$ 686.595,50 – outros recursos**) e à educação (**R\$ 2.789.431,83**), bem como demais obrigações vinculadas (**R\$ 3.384.798,50**).

Cabe destacar que a infração diz respeito a **contrair “novas” obrigações para as quais não tenha disponibilidade financeira em caixa**.

Assim, mesmo as despesas contraídas antes dos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato entram no montante a ser considerado para fins de verificação do cumprimento do disposto no art. 42 da LRF, **sendo necessária a realização de um fluxo de caixa para a aferição de disponibilidade financeira capaz de suportar a contratação de novas despesas no período de vedação legal**.

A única **ressalva**, consoante posicionamento exarado no Prejulgado n. 15 do Tribunal de Contas do

Estado do Paraná e na Consulta n. 12/00165168 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, ficaria por conta das **despesas decorrentes dos contratos administrativos firmados nos dois últimos quadrimestres, respaldados por um dos incisos do art. 57 da Lei n. 8.666/1993, na qual a disponibilidade de caixa se remeteria somente às parcelas a vencer no respectivo exercício, correndo as demais por conta dos próximos orçamentos, com observância aos arts. 16 e 17 da LRF.** Vejamos:

#### PREJULGADO Nº 15

1. A vedação estabelecida no art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000 se dirige diretamente ao *títular de Poder ou órgão referido no art. 20*, condicionando a atuação dos titulares da chefia dos Poderes Executivos (federal, estadual e municipal), Judiciário (federal e estadual) e Legislativo (federal, estadual e municipal), além do Ministério Público da União e dos Estados, Tribunal de Contas da União, do Distrito Federal e dos Estados, e Tribunal de Contas do Município, quando houver;

2. A regra é peremptória para alcançar o final de mandato, especificamente, os seus oitos últimos meses;

**3. A princípio, o art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000 não possui condão de impedir a celebração, nos últimos dois quadrimestres do mandato do gestor, por prazo superior ao exercício financeiro ou com previsão de prorrogação, de contratos cujos objetos se encontrem entre os previstos nos incs. I, II e IV do art. 57 da Lei de Licitações, desde que haja suficiente disponibilidade de caixa para pagamento das parcelas vincendas no exercício, afastando a inscrição da despesa em restos a pagar, não se exigindo disponibilidade em caixa de valores necessários à duração total do contrato;**

4. O ato de contrair *obrigação de despesa*, como a celebração de aditivos dentro do período vedado pela norma complementar, deve ser sopesado consoante as peculiaridade do caso, levando-se em conta a concretude dos fatores envolvidos;

5. Dada a competência outorgada a esta Corte para o exercício do controle externo da Administração Pública, os entes submetidos a sua jurisdição devem encaminhar a este Tribunal os termos aditivos e respectivos contratos celebrados nos últimos quadrimestres do mandato para fins de aferição do cumprimento da regra de controle do art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000.

#### Consulta n. 12/00165168

[...] Conforme já visto, trata-se de dúvida encaminhada pela Prefeitura Municipal de Treze de Maio acerca do art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000, quando os restos a pagar forem provenientes de obras e serviços contratados por conta de convênios e não houver Ativos de Recursos Próprios para a cobertura destes Passivos.

Observa-se que, **centra-se a matéria na interpretação do aludido artigo da Lei de Responsabilidade Fiscal, relacionada ao conceito de despesa a ser assumida nos dois últimos quadrimestres do mandato, a disponibilidade financeira e a situação das obrigações a serem liquidadas no exercício seguinte.**

É interessante ressaltar que o assunto comportou, desde a edição da LRF em maio de 2000 um elevado número de discussões doutrinárias e conceituais. Mesmo decorridos mais de uma década da promulgação da Lei, o tema ainda enseja divergências de posicionamentos, todavia, neste período, já se possa identificar uma corrente majoritária a respeito da interpretação do citado artigo da LRF.

A matéria assume, neste momento, posição de destaque, na medida em que, a regra do art. 42 da LRF, no âmbito da gestão municipal, por se tratar de final de mandato, encontra-se de plena aplicação, com a proximidade das eleições municipais e do encerramento dos mandatos locais.

Antes de enfrentar o dispositivo referenciado, interessante tecer algumas considerações sobre o instituto denominado Restos a Pagar, principalmente agora, pela circunstância de ser último ano de mandato nos municípios brasileiros.

A Lei 4.320/1964 já tratava dos restos a pagar, em diversos dispositivos adaptáveis à espécie. Importa, para a presente consulta, especialmente o artigo 36, *caput*, o qual expressa o conceito de restos a pagar nos seguintes termos:

*“Consideram-se restos a pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.”*

Observa-se que há duas espécies de restos a pagar: aqueles resultantes de despesas processadas, ou seja, que já estavam em fase de pagamento quando se esgotou o exercício financeiro, e os restos a pagar provenientes de despesas simplesmente empenhadas, mas cujo pagamento ainda não se tinha realizado.

A distinção tem efeitos práticos, pois, ao programar o pagamento dos restos a pagar, naturalmente a administração dará prioridade aos advindos das despesas processadas no exercício anterior. São considerados processados os restos a pagar referentes a empenhos executados, liquidados, portanto, prontos para o pagamento, ou seja, o direito do credor já foi verificado. São considerados não processados os empenhos de contratos que se encontram em plena execução, não existindo ainda, o direito líquido e certo do credor.

Como se observa, os restos a pagar foram criados para ser um instrumento de execução financeira, contudo, ao longo do tempo ele desvirtuou-se, transformando-se em meio de financiamento da despesa pública, à moda de operação de crédito. Sem recursos financeiros, o administrador contraía despesas, já sabedor de que teria de deixá-las para o sucessor pagar. Por seu turno, o conceito de restos a pagar da Lei 4.320/64 é *“despesa empenhada e não paga até o dia 31 de dezembro”*, vinculando-se a um ato formal, a emissão de empenho prévio (art. 60, *caput*, da mesma lei), podendo ser facilmente mal utilizado, permitindo que sejam realizadas despesas no final do exercício sem empenho, emitindo-o *a posteriori*, somente no início do outro exercício, quando houver disponibilidade de numerário. A despesa, assim, seria, de modo artificial, transferida de um exercício financeiro para o seguinte.

O art. 42 da LRF passou a considerar os restos a pagar como *“obrigação de despesa não paga até 31 de dezembro”*. A inovação trouxe importantes mudanças. Primeiro, o momento em que se consuma a obrigação de despesa e, portanto, constitui os restos a pagar, não mais depende da iniciativa do administrador, expedindo um determinado ato ou documento, mas se aperfeiçoa com a efetiva entrega, ou início da entrega, pelo particular, do bem ou serviço para consumo ou uso pela administração.

Então, começa-se o exame do art. 42 pela regra geral, *verbis*:

*“Art. 42 – É vedado ao titular do 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 pagas até o final do exercício.”*

O texto legal é claro: as obrigações de despesa contraídas nos últimos oito meses de mandato (de 1/5 até 31/12) deverão ser pagas até 31/12. Se o vencimento da obrigação se der apenas no outro exercício, por exemplo, o salário de dezembro, que pode ser pago até o quinto dia útil de janeiro, então, o dinheiro para pagá-lo deverá estar reservado em 31/12, permanecendo em caixa ou banco até a data do efetivo pagamento. Denota-se, todavia, que isso conduz a uma situação inusitada. Se o salário de dezembro não foi pago até 31/12, e se será pago em janeiro, então deverá necessariamente ser inscrito nos restos a pagar do exercício, o que leva à seguinte ilação: em rigor, **o que é vedado são os restos a pagar sem cobertura em 31/12, ou seja, sem que exista disponibilidade de caixa para pagamento.**

No âmbito do Tribunal de Contas, o prejulgado 1132 destacou que as despesas liquidadas e não pagas no exercício devem ser inscritas em restos a pagar, exigindo-se a correspondente disponibilidade financeira quando se tratar de último ano de mandato, nos seguintes termos:

**“As receitas devem ser registradas pelo regime de caixa e as despesas pelo regime de competência (Lei Federal nº 4.320/64 e art. 50 da Lei Complementar nº 101/00). As despesas liquidadas no mês de dezembro devem ser registradas como despesas de**

**competência daquele mês, ainda que o pagamento seja efetuado no exercício seguinte. Não promovido o pagamento até o dia 31 de dezembro, a despesa será inscrita em Restos a Pagar, exigindo-se a correspondente disponibilidade financeira quando se tratar do último ano do mandato do titular do Poder ou Órgão (art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal)."**

Percebe-se, por outro lado, que **o art. 42 admite que obrigação de despesa contraída nos últimos oito meses do mandato tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte. Essa hipótese refere-se basicamente a duas espécies de obrigações: construção de obra pública e contrato de prestação de serviços de duração continuada, os quais se iniciem em um mandato e terminem no outro.**

Neste sentido, trecho de artigo do jurista Sidnei di Bacco, da TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA., publicado no site [www.tdbvia.com.br](http://www.tdbvia.com.br):

*"As obras públicas cuja execução abrangem mais de um exercício financeiro devem estar incluídas no plano plurianual e seguir um cronograma físico-financeiro que estabeleça os prazos de execução e a forma de pagamento do executor. O pagamento da obra poderá ser parcelado e efetivado à medida que ela avança. A obra deverá ser empenhada em cada exercício financeiro no exato montante do que será despendido naquele exercício à conta dos respectivos créditos orçamentários. O pagamento parcelado da obra implica a efetivação de liquidações parciais, proporcionais às medições que periodicamente serão realizadas. Em todos os casos, deverão ser pagas até 31/12 somente as parcelas da obra até esta data concluídas, nos termos previstos no cronograma físico-financeiro.*

*(...) Todavia, antes de contratar a obra o atual mandatário deverá assegurar-se de que o seu sucessor terá suficiente disponibilidade de caixa para honrar o pagamento das futuras parcelas. Obviamente não se exige do atual mandatário o poder da clarividência, a faculdade de antecipar com absoluta certeza os acontecimentos do futuro. Entretanto, pode-se perfeitamente fazer previsões do comportamento futuro da receita, com bastante acerto, de modo a antecipadamente saber se a receita futura comportará o pagamento das parcelas sem ficar totalmente comprometida."*

Outra importante opinião, no sentido da possibilidade de assunção de obrigações com vencimentos para outros exercícios, desde que presente o requisito do planejamento e integração entre as leis orçamentárias, além da elaboração de fluxo financeiro adequado, diz respeito ao posicionamento de Weder de Oliveira, na condição de Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, em estudo disponível do site do BNDES (<http://www.federativo.bndes.gov.br/f/lfiscal.htm>):

*"Portanto, se estamos tratando de uma obra 'anual', ou seja, que deva ser integralmente realizada com os recursos alocados no orçamento em execução, se por ventura a obra for contratada nos últimos oito meses mas não for concluída e paga até o final do exercício, restando parcelas a serem executadas no exercício seguinte, o prefeito deverá, de acordo com o art. 42, obrigatoriamente, fazer a provisão de recursos financeiros para efetivar o pagamento, visto que havia prévia dotação orçamentária e foi com base nesta dotação que contratou o empreendimento.*

*No entanto, se estivermos falando de obra 'plurianual', ou seja, que deva ser objeto de alocação de recursos em mais de um 'orçamento anual', o prefeito não está obrigado a prover recursos financeiros para pagar a parcela da obra que será executada com dotação do orçamento do ano seguinte."*

A conclusão está fulcrada, dentre outros preceitos normativos citados, em notas de rodapé ao referido artigo técnico, quais sejam:

*"9 - Ressalte-se que a contratação da obra deve ser precedida da verificação do cumprimento das exigências constitucionais (a obra deverá estar prevista no plano plurianual) e da lei de diretrizes orçamentárias, dos artigos 5º, § 5º e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Licitações.*

*10 - Constituição – art. 167, § 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.*



11 – Constituição – art. 165, § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

12 – LRF – art. 16 – A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II – declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º - Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I – adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não seja ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II – compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstas nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º - A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada de premissas e metodologia de cálculo utilizadas;

(...)"

Nesta linha, **deve-se reconhecer que o art. 42 da LRF não contém norma que interfira na amplitude do art. 57 da Lei nº 8.666/93 e que não há razoabilidade em atribuir-lhe interpretação que, a par do controle da assunção de despesas, gere obstáculos ao desempenho das funções precípua da Administração Pública, de modo avesso ao princípio constitucional da eficiência.**

Não se pode cogitar como um dos seus efeitos, o atravancamento das ações governamentais, as quais transcendem os limites do cargo político e da estrutura organizacional da entidade administrativa, mas entendê-lo como um sistema de freios perfeitamente conciliado às demais normas e princípios.

Portanto, o aludido artigo da LRF não foi feito para provocar a descontinuidade das ações de médio e longo prazo, previstas em planos plurianuais, e a interrupção de contratos cuja duração pode, de acordo com o art. 57 da Lei de Licitações, ser estendida por mais de um exercício financeiro.

De forma segura, entende-se que a intenção do art. 42 foi unicamente evitar a inscrição em restos a pagar de despesas pertencentes aos oito últimos meses do exercício do mandato que finda, gerando para o sucessor eleito dificuldade na elaboração do orçamento e na implantação de seu plano de governo, bem como impedir a utilização do aparelho público como equipamento político. A norma nele contida não cria obstáculos ou retira a eficácia dos instrumentos de planejamento orçamentário, cujo dever de respeitar permanece.

**Por essa razão, a disponibilidade de caixa a que se refere o artigo, no que se refere aos serviços de natureza contínua, deve ser relativa às despesas pertencentes ao exercício em que o contrato ou instrumento congênere, devidamente respaldado em um dos incisos do art. 57 da Lei 8.666/93 for firmado, correndo, as futuras, por conta das previsões constantes dos próximos orçamentos, anuais ou plurianuais, porém, o administrador não está isento de observar os ditames dos arts. 16 e 17 da LRF.**

Nesse sentido, cita-se o seguinte trecho do Guia de Responsabilidade Fiscal editado por este

Tribunal de Contas:

*“13.1. Despesas com obras e serviços de natureza contínua*

*Outra situação que merece destaque está relacionada à interpretação da expressão “cumprida integralmente”, no caso de despesas relativas a contratos celebrados nos últimos oito meses de mandato. Considerando o princípio da continuidade do serviço público, tem-se que a administração não pode deixar de prestar os serviços essenciais à população. Assim, nos contratos assinados nos últimos oito meses do mandato da administração, entende-se que a expressão “cumprida integralmente” do artigo 42, diz respeito às parcelas do contrato que vencem naquele exercício financeiro. As demais parcelas vincendas a partir do início do outro mandato (1º de janeiro), somente criam obrigação de pagamento ao ente a partir da realização do objeto do contrato no mês em que se efetivar e, portanto, devem constar do orçamento seguinte.*

*A LRF não pode ser tomada como norma vedatória à realização de despesas nos últimos oito meses do mandato. Não seria compatível com o interesse público impossibilitar o atendimento às necessidades públicas ou propiciar atraso na execução de ações públicas pelo simples fato do titular do Poder ou Órgão estar no último ano do seu mandato. A contrário senso, a lei teria expressamente vedado qualquer nova despesa nesse período, não havendo qualquer necessidade de levantamento de disponibilidade de caixa.*

*Se é admitido contrair novas obrigações de despesa, não há sentido em exigir que o titular do Poder ou Órgão seja compelido a deixar em caixa recursos financeiros para saldar os compromissos dos exercícios seguintes, quando se tratar de projetos ou despesas que se estenderão por mais de um exercício. Deve, sim, pagar as parcelas que se vencerem no exercício em que encerrar sua gestão.*

*O titular deve efetuar programação, deixando consignada de modo formal em processo administrativo, que há disponibilidade financeira para pagamento das parcelas vencíveis no exercício. Se não houver disponibilidade de caixa suficiente para essas parcelas, terá que retardar o início de obras ou suspender o seu início na sua gestão, não celebrando o contrato (ainda que encerrada a licitação), devidamente justificado.*

*A LRF quer impedir que o titular de Poder, em período eleitoral, dê início a obras de afogadilho, muitas vezes sequer previstas no Plano Plurianual e na LDO e sem dotação no Orçamento, para beneficiar sua candidatura ou de correligionários, concluindo-as em seus mandatos, mas deixando a conta para o sucessor. Normalmente, trata-se de diversas obras de pequeno porte.*

*Entretanto, as obras previstas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei do Orçamento, ou seja, aqueles decorrente de um planejamento discutido com a sociedade, com projeto concluído e cronograma físico-financeiro, cuja licitação somente ficou concluída no período dos últimos 8 meses do mandato, podem ter os respectivos contratos celebrados (contraída a despesa), desde que esteja demonstrado, formalmente, no momento da assinatura, a existência de disponibilidade de caixa suficiente para adimplemento das parcelas ou etapas a serem executadas no exercício.*

*Se isto não vier a se confirmar em 31.12 do respectivo exercício, as despesas liquidadas e não pagas serão inscritas em restos a pagar e o titular fica sujeito às penas do art. 359-C do Código Penal, acrescentado pela Lei 10.028/00. Lembre-se que toda despesa deve ser previamente empenhada e toda despesa empenhada e não paga no exercício de sua competência deve ser inscrita em restos a pagar (art. 36 da Lei 4.320/64).*

*O mesmo vale para as despesas com serviços de natureza contínua, que o ente venha contratando por diversos exercícios, com previsão orçamentária para a atividade. Se um contrato de prestação de serviços de limpeza de unidades hospitalares ou postos de saúde tem previsão de encerramento em 30 de junho do exercício final do mandato do titular e a licitação para a nova contratação iniciou em fevereiro e não pode ser concluída até 30 de abril, não há motivos de ordem pública para que o contrato não seja celebrado em 15 de julho, por exemplo, pelo período de 12 meses, se há dotação orçamentária específica e suficiente para essa finalidade. Mas deve-se comprovar a disponibilidade de caixa para as parcelas até o final do exercício. Quer a LRF que o serviço de saúde seja privado da indispensável limpeza das dependências? Certamente não. Seria contrário aos princípios de direito público, especialmente o princípio da continuidade do serviço público, e nesse aspecto a LRF seria inconstitucional.*

*O que não se permite é que o Prefeito, no período eleitoral, faça contratação de serviços antes esporadicamente ou não executados, tais como limpeza de vias urbanas, por exemplo, sem que o ente tenha condições financeiras para arcar com os pagamentos no exercício. Ou contratação de pesquisas de satisfação dos munícipes (travestidas de pesquisa eleitoral), deixando os pagamentos por conta da arrecadação do exercício seguinte (já comprometida para o respectivo orçamento).*

*O disciplinamento do art. 42 também tem correlação com o art. 16, porquanto, a criação de novas despesas ou aumento de despesas já estabelecidas podem estar relacionadas à criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa.*

*Destá forma, destaca-se a necessidade dos titulares de órgãos e poderes agirem com prudência principalmente nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, evitando contrair despesas que não possam ser pagas até o final do mandato, ou que tenham parcelas para serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa, o que pode ser alcançado através de uma adequada programação financeira.*

*Aqueles que não cumprirem as regras estabelecidas no art. 42 da LRF estarão sujeitos às penalidades previstas pela legislação, especialmente a Lei 10.028/00, além de terem seus atos e contas julgados pelo próprio Tribunal de Contas.*

*Em verdade, o que preconiza a LRF é que todas as despesas sejam realizadas com suporte nas dotações orçamentárias e recursos financeiros arrecadados nos respectivos exercícios de competência das despesas, eliminando-se o pagamento de despesas que correm paralelas ao orçamento do exercício seguinte (restos a pagar – despesas extra-orçamentárias) pagas com recursos arrecadados neste exercício.”*

No que se refere a aplicação do art. 42 da LRF quanto às despesas decorrentes de convênios, esta Consultoria Geral já se pronunciou sobre o tema no seguinte sentido:

*“O maior problema diz respeito ao fato do titular do Poder assumir a obrigação sob o risco de não ter recursos financeiros para o pagamento. A interpretação corrente relativo ao art. 42 da LRF considera que no caso de não pagamento deve-se deixar recursos em caixa para pagamento do exercício seguinte. Logo, se não houve o repasse dos recursos previstos no convênio, não se poderá utilizar o argumento de que existem recursos a receber que seriam suficientes para pagamento das despesas executadas. As disponibilidades financeiras do último dia do exercício são aquelas efetivamente existentes (disponíveis) em caixa (bancos). Não há garantia de que os valores não repassados até o final do exercício serão recebidos no exercício seguinte.*

*De qualquer modo, e ante o exposto, cabe consignar que a LRF não apresenta exceções. Quer dizer, englobam todas as novas obrigações de despesas contraídas nos últimos oito meses do mandato. E na apuração da disponibilidade de caixa devem ser levadas em consideração as receitas e despesas vinculadas a convênios. Evidentemente, como acima explicitado, contrair obrigações naquele período tem uma conotação própria, no sentido de novas despesas antes não programadas, despesas antecipadas, despesas discricionárias, em especial em períodos eleitorais.*

*De todo modo, como também já exposto, o eventual descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal se daria no momento da assunção da obrigação, ou seja, na data da assinatura do contrato, da ordem de serviços, da emissão de ato administrativo gerador da despesa (no caso de admissão de pessoal, por exemplo).*

*Se na data em que a despesa foi contraída havia convênio assinado, com previsão de recebimento de recursos e até então não haja atraso nos repasses, considerados para fins de apuração da disponibilidade financeira de que trata o § 1º do art. 42, e ficando demonstrado pelos documentos que havia previsão de disponibilidade financeira suficiente para pagamento das despesas no exercício, em tese, não haveria descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

Neste aspecto, extrai-se do Anexo 08 do Relatório de Diligência 00014/2017-8 que ainda que algumas das contratações celebradas nos dois últimos quadrimestres pudessem estar respaldadas por um dos incisos do art. 57 da Lei n. 8.666/1993, persistiria a insuficiência de recursos financeiros para arcar com as obrigações contraídas, uma vez que registrada antes mesmo do período de vedação legal, o que

confirma a irregularidade apontada pela Unidade Técnica.

Aliás, no caso vertente, não foram apresentadas provas suficientes para elidir nenhuma das irregularidades apontadas nestes autos (itens 5.1[10] e 6.5[11] do RTC 228/2013), restando, evidenciada, à todas as luzes, lesão ao ordenamento jurídico, conforme já externado este Parquet de Contas às fls. 676/678 e 796/801.

No entanto, indispensável mencionar que a irregularidade disposta no **item 5.1 do RTC 228/2013**, 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 IN TC n. 28/2013.

Noutro giro, quanto à irregularidade elencada no **item 6.5 do RTC 228/2013** embora 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[12] e 390 do RITCEES[13] c/c art. 5º, inciso, III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/2000[14], em virtude dos apontamentos descritos nos **itens 5.1 e 6.5 do RTC 228/2013.**

Posto isso, o **Ministério Público de Contas** reiterando as manifestações ministeriais de fls. 676/678 e 796/801, pugna:

- 1 – seja emitido PARECER PRÉVIO recomendando-se ao Legislativo Municipal a REJEIÇÃO das contas do Executivo Municipal de Linhares, referente ao exercício de 2012, sob responsabilidade de Guerino Luiz Zanon, na forma do 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 nos **itens 5.1[15] e 6.5[16] do RTC 228/2013**, 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; e
- 3 – com fulcro no art. 87, inciso VI, da LC n. 621/12, sejam expedida a **determinação** propostas pela SecexContas às fl. 940, bem como 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 forma do art. 48 da LC n. 101/2000.

Ademais, com fulcro no inciso III do art. 41 da Lei n. 8.625/1993[17], bem como no parágrafo único do art. 53 da LC n. 621/2012[18], reserva-se ao direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento.

Vitória, 4 de dezembro de 2017.

LUCIANO VIEIRA  
**Procurador-Geral**  
**Ministério Público de Contas**



- [1] Fls. 540/561.  
 [2] Fls. 635/654.  
 [3] Fls. 771/792.  
 [4] Fls. 932/940.  
 [5] Fls. 676/678 e 796/801.  
 [6] Encontra-se apensado aos autos principais o Processo TC-11116/2015.  
 [7] Fls. 864/901.  
 [8] Fls. 918/922.  
 [9] Fls. 949/969.  
 [10] 5.1 – Não recolhimento das contribuições do IPAS e do INSS retidas dos servidores  
 [11] 6.5 – Obrigações de despesa contraídas em final de mandato  
 [12] Art. 135. O tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: [...] II – prática de ato ou omissão, com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;  
**Art. 136.** Compete ao Tribunal de Contas, o processamento, o julgamento e a aplicação da multa de que trata o artigo 5º da Lei Federal nº 10.028, de 19.10.2000.  
 [13] **Art. 390.** Ficarà sujeito à multa de trinta por cento de seus vencimentos anuais, prevista no art. 5º da Lei Federal nº 10.028/2000, o responsável que: [...] III - deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;  
 [14] **Art. 5º** Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: [...] IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo. § 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal. § 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.  
 [15] 5.1 – Não recolhimento das contribuições do IPAS e do INSS retidas dos servidores  
 [16] 6.5 – Obrigações de despesa contraídas em final de mandato  
 [17] Art. 41. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica: [...] III - ter vista dos autos após distribuição às Turmas ou Câmaras e **Intervir nas sessões de julgamento, para sustentação oral ou esclarecimento de matéria de fato;**  
 [18] Art. 53. São partes no processo o responsável e o interessado, que poderão praticar os atos processuais diretamente ou por intermédio de procurador regularmente constituído. Parágrafo único. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas terá os mesmos poderes e ônus processuais do responsável e do interessado, **observadas, em todos os casos, as prerrogativas asseguradas em lei.**





TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conferência em [www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)  
Identificador: AEA63-61549-E045E



Ofício 03434/2020-1

**Processos:** 06345/2019-4, 11116/2015-1, 03093/2013-1

**Classificação:** Recurso de Reconsideração

**Descrição complementar:** RICARDO BONOMO VASCONCELOS - Presidente

**Criação:** 20/11/2020 22:32

**Origem:** SGS - Secretaria-Geral das Sessões

A Sua Excelência o Senhor

**RICARDO BONOMO VASCONCELOS**

Presidente da Câmara Municipal de Linhares

**Assunto: Processo TC 6345/2019 – Parecer Prévio TC-100/2020 – PLENÁRIO (Processo TC 3093/2013 - PARECER PRÉVIO TC-127/2018 – PLENÁRIO)**

Senhor Presidente,

Encaminhamos, nos termos do art. 129 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, cópia do Parecer Prévio TC-100/2020, do Parecer do Ministério Público de Contas 1951/2020, **prolatados no processo TC nº 6345/2019, que trata de Recurso de Reconsideração**, cópia do Parecer Prévio TC-127/2018, do Parecer do Ministério Público de Contas 6392/2017, Manifestação Técnica 1456/2017, Parecer do Ministério Público de Contas 1393/2016, da Manifestação do Ministério Público de Contas 5422/2014, da Instrução Técnica Conclusiva 7782/2014, Instrução Contábil Conclusiva 132/2014, da Instrução Técnica Inicial 783/2013 e do Relatório Técnico Contábil 228/2013, **prolatados no processo TC nº 3093/2013, que trata de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Linhares, referente ao exercício financeiro de 2012.**

Após o julgamento das contas pelo Legislativo Municipal, solicitamos o encaminhamento a esta Corte, nos termos do art. 79 da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, c/c art. 131 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, de cópia do ato de julgamento e da ata da sessão correspondente, com a relação nominal dos Vereadores presentes e o resultado numérico da votação.

Atenciosamente,

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário Geral das Sessões

(Por delegação – Portaria N nº 021/2011)

APQ/REC

Assinado por  
VANESSA DE OLIVEIRA  
RIBEIRO  
23/11/2020 10:29

**RICARDO BONOMO VASCONCELOS**

Câmara Municipal de Linhares  
Av. José Tesch, nº 1021, Centro  
CEP 29.900-220 Linhares-ES  
Tel. (27) 3372-6500



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC N. 3093/2013**

**Interessado: PREFEITURA DE LINHARES**  
**Assunto: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, II, da Lei Complementar n. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

Trata-se de Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício financeiro de 2012, da Prefeitura de Linhares, sob a responsabilidade de **GUERINO LUIZ ZANON**.

Em princípio, compulsando os autos, verifica-se que o município de Linhares, no exercício em análise, aplicou **76,77%** (setenta e seis inteiros e setenta e sete centésimos por cento) das transferências **de recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica**, cumprindo, assim, com a determinação do art. 60, inciso XII, da ADCT e art. 22, "caput", da Lei nº 11.494/2007; **28,50%** (vinte e oito inteiros e cinquenta centésimos por cento) das receitas de impostos e transferências constitucionais na **manutenção e desenvolvimento do ensino**, em atenção aos artigos 212, "caput", da CF/88; **37,86%** (trinta e sete inteiros e oitenta e seis centésimos por cento) de despesas próprias em **ações e serviços públicos de saúde**, atendendo, portanto, o disposto no artigo 77, inciso III, do ADCT; e, bem assim, manteve-se dentro dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial, no que se refere à despesa total de pessoal (arts. 19 e 20).

No tocante aos **subsídios dos agentes políticos do município**, constatou que o pagamento ocorreu de forma regular, observando-se o disposto no art. 29, inciso V, da CF/88, bem como a Lei Municipal n. 2.806/2008.

Apurou-se, ainda, que o **repasso de duodécimo à Câmara** encontra-se de acordo com o disposto no art. 29-A, da CF/88.

Não obstante, conforme se observa da ICC n. 132/2014<sup>1</sup> e na ITC n. 7782/2014<sup>2</sup> a prestação de contas encontra-se **maculada pelas graves irregularidades** descritas nos itens 5.1. Não recolhimento das contribuições do IPAS e do INSS retidas dos servidores; 6.5. Obrigação de despesas contraída nos dois últimos quadrimestres do

<sup>1</sup> Fls. 540/561.

<sup>2</sup> Fls. 635/654.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento, todos da RTC n. 228/2013.

Oportuno ressaltar, quanto ao item 5.1, que a documentação juntada aos autos às fls. 659/673, referente ao Despacho Decisório – DD MPS/SPPS/DRPSP/CGACI Nº 047/2014, corrobora a ocorrência da irregularidade, haja vista dele constar a informação de que o Município de Linhares deve ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS o montante de R\$ 10.936.112,12 (dez milhões, novecentos e trinta e seis mil, cento e doze reais e doze centavos).

Já quanto ao item 6.5, importante salientar que a norma do art. 42 da LC n. 101/2000 visa garantir a integridade das finanças públicas, de modo a evitar que o gestor contraia despesas que não poderão ser pagas no seu mandato, ou deixe obrigações, sem disponibilidade de caixa, para serem quitadas pela próxima administração.

Desse modo, verifica-se que as infrações acima descritas transcendem à esfera administrativa, encontrando-se tipificadas em lei como **ato de improbidade administrativa** que atenta contra os princípios da administração pública (art. 11, “*caput*” e inciso II, da Lei n. 8.429/1992)<sup>3</sup>, bem como **crime de apropriação indébita previdenciária** (art. 168-A, § 1º, I, do Código Penal)<sup>4-5</sup> e **crime de assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura** (art. 359-C do Código Penal)<sup>6</sup>.

Portanto, a simples opção do legislador em criminalizar tais condutas na esfera penal e como ato de improbidade já indica a sua gravidade, não podendo, ao menos dentro da lógica jurídica, entender-se diferentemente na esfera administrativa, conduzindo-se à conclusão de que as contas encontram-se maculadas de irregularidades graves, que ensejam a emissão de parecer prévio desfavorável a sua aprovação, nos termos do art. 80, III, da LC n. 621/13.

Nesse sentido, o não recolhimento das contribuições previdenciárias ao INSS e ao IPAS (item 5.1) e a contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira (item 6.5) configuram

<sup>3</sup> Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

<sup>4</sup> Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem deixar de:

I - recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social que tenha sido descontada de pagamento efetuado a segurados, a terceiros ou arrecadada do público; [...]

<sup>5</sup> Conforme já apontado na ICC n. 132/2014, fl. 544.

<sup>6</sup> Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas



**irregularidades graves**, consoante classificação do Tribunal de Contas de Mato Grosso (itens DA 01<sup>7</sup> e DA\_07<sup>8</sup>, respectivamente, da Resolução Normativa n. 17/2010).

Posto isso, pugna o **Ministério Público de Contas** seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do Executivo Municipal de Linhares, referente ao exercício de 2012, sob responsabilidade de **GUERINO LUIZ ZANON**, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo, bem como sejam expedidas as **determinações** sugeridas pelo NEC na ITC n. 7782/2014, fl. 653.

Vitória, 21 de novembro de 2014.

LUCIANO VIEIRA  
PROCURADOR  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

<sup>7</sup> **DA 01. Gestão Fiscal/Financeira\_Gravíssima\_01.** Contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira (art. 42, caput e parágrafo único da Lei Complementar 101/2000 – LRF).

<sup>8</sup> **DA 07. Gestão Fiscal/Financeira\_Gravíssima\_07.** Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados a instituição devida (arts. 40, 149, § 1º e 195, II, da Constituição Federal).





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC N.  
3093/2013**

**Interessado: PREFEITURA DE LINHARES**  
**Assunto: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, inciso II, da Lei Complementar n. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

Autos relatados na Instrução Contábil Conclusiva – **ICC 132/2014**<sup>1</sup>, na Instrução Técnica Conclusiva – **ITC 7782/2014**<sup>2</sup> e na Manifestação Técnica da Defesa – **MTD 19/2016**<sup>3</sup>.

Em síntese, trata-se de Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício financeiro de 2012, da Prefeitura de Linhares, sob a responsabilidade de **GUERINO LUIZ ZANON**.

Retornam os autos ao Ministério Público de Contas após **sustentação oral** produzida pelo patrono do responsável atinente aos **itens 5.1<sup>4</sup> e 6.5<sup>5</sup> do RTC 228/2013**.

Pois bem.

É bastante por si mesmo a fundamentação da ICC 132/2014, da ITC 7782/2014 e da MTD 19/2016 quanto à manutenção dos apontes de n.s **5.1** – Não recolhimento das contribuições do IPAS e do INSS retidas dos servidores e **6.5** – Obrigações de despesa contraídas em final de mandato<sup>6</sup>; motivo pelo qual se **ratifica, assim, o parecer de fls. 676/678 em relação às irregularidades aqui elencadas**.

Aliás, no caso vertente, não foram apresentadas provas suficientes para elidir as irregularidades em questão, restando, evidenciada, à todas as luzes, lesão ao ordenamento jurídico.

Robustecendo os apontamentos, cabe destacar que este órgão do *Parquet* Especial tem reiteradamente manifestado entendimento de que as irregularidades em questão consubstanciam **graves violações à norma**, consoante art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012.

Com efeito, deixar de recolher as contribuições retidas de servidores, tempestivamente, ao INSS ou ao órgão próprio de previdência (item 5.1 do RTC 228/2013) atenta diretamente contra o equilíbrio do sistema de seguridade social, cujas contribuições

<sup>1</sup> Fls. 540/561.

<sup>2</sup> Fls. 635/654.

<sup>3</sup> Fls. 771/792.

<sup>4</sup> 5.1 – Não recolhimento das contribuições do IPAS e do INSS retidas dos servidores.

<sup>5</sup> 6.5 – Obrigações de despesa contraídas em final de mandato

<sup>6</sup> O aponte segue a numeração do RTC 228/2013.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

2/6

destinam-se ao seu custeio que se reserva, constitucionalmente, a “assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (art. 194, da CF).

Ora, esse Tribunal não pode tolerar a inadimplência de repasses das contribuições previdenciárias, sobretudo se considerada a situação delicada dos institutos de previdência que apresentam, em sua totalidade, altamente deficitários.

Registra-se que o Tribunal de Contas da União avaliou o panorama orçamentário e financeiro da Previdência Social da União, Estado e Municípios e foram efetuadas as seguintes constatações, *verbis*⁷:

A Previdência Social ocupa, no atual cenário econômico, orçamentário e político brasileiro, posição de grande destaque e preocupação, seja pela alta materialidade das despesas da função, seja pela alta relevância social que possui. Em 2013, a previdência respondeu por 47% do total das despesas empenhadas, sendo a função com maiores despesas Especiais.

4/6



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas

**finalidade pública, que onera o município, impondo-se a sua glosa”. E concluiu afirmando que “a ausência no recolhimento das parcelas devidas tem repercussão para o município em despesas indevidas e desnecessárias com juros e multas, o que representa prejuízo ao erário municipal”.** A Primeira Câmara, por maioria, julgou irregular a Prestação de Contas e determinou o repasse das contribuições previdenciárias retidas dos servidores em atraso. Acórdão TC-256/2016–Primeira Câmara, TC 3148/2014, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 25.04.2016.

Lado outro, constatou-se que a autoridade municipal contraiu obrigações, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, sem disponibilidade financeira para o seu pagamento (**item 6.5 do RTC 228/2013**).

No caso vertente, está plenamente demonstrado que foram contraídas despesas sem lastro de caixa, transferindo-se mais dívida ao próximo mandatário.

Cabe registrar que o Tribunal Superior Eleitoral considera que o descumprimento a Lei de Responsabilidade Fiscal importa irregularidade insanável, senão vejamos:

**DESCUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.**  
DESPROVIMENTO DO RECURSO.

1. Não decididas pelo TRE as supostas ausências de capacidade postulatória do impugnante e de manifestação da Câmara de Vereadores sobre o novo pronunciamento do Tribunal de Contas; ausente o prequestionamento. Incidência das Súmulas nos 282 e 356/STF.
2. Matérias de ordem pública também exigem o necessário debate pelo Tribunal de origem. Precedentes do TSE e do STF.
3. A inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990 não é imposta na hipótese de Vereadores que desaprovam contas, mas pode ser efeito da inelegibilidade no momento em que o



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
2ª Procuradoria de Contas



**7. O TSE tem entendido que o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal configura vício insanável e ato doloso de improbidade administrativa. Precedentes.**

8. Agravo regimental desprovido. (RESPE n. 16522, Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, DJE 08/09/2014).

ELEIÇÕES 2012. INELEGIBILIDADE. VEREADOR. REJEIÇÃO DE CONTAS. PRESIDENTE DE CÂMARA MUNICIPAL. ALEGADA INEXISTÊNCIA DE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS BASEADA NO DESCUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. INCIDÊNCIA DO ART. 1º, ALÍNEA g, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64190. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.**

1. A suposta ofensa aos princípios da ampla defesa, do contraditório, da presunção de inocência e da razoabilidade não foi analisada pelo Tribunal a quo, o que atrai a incidência das Súmulas 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal.

2. As circunstâncias fáticas relacionadas com a questão de direito devolvida com o recurso especial está devidamente fixada no aresto regional, daí por que não há falar em reexame de fatos e provas.

**3. Constitui irregularidade insanável a rejeição das contas, pelo Tribunal de Contas competente, com base no descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo esse vício apto a atrair a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/90. Precedentes.**

4. A ausência de aposição de nota de improbidade administrativa pelo TCM e de não interposição de ação civil pública pelo Ministério Público contra o Agravante bem como o fato de ter sido paga a multa imposta pelo apontadas. Precedentes.

5. Agravo regimental desprovido. (AgR-RESpe nº 105-97.2012.6.06.0060/CE, Rel. Min. Laurita Vaz, 28/02/2013).

Por derradeiro, não se vislumbra, nesse momento, a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 5º, §§ 1º e 2º da Lei 10.028/00, conforme sugerido pela Unidade Técnica, pois o mero descumprimento do art. 42 da LRF não encontra subsunção nos referidos normativos.

Faz-se necessário demonstrar que o administrador deixou de efetuar limitação de empenho e movimentação financeira, o que redundou na contração de despesa sem a cobertura de caixa no final de mandato.

Em razão disso, com espeque no disposto nos arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III e § 2º, e 281 do RITCEES<sup>8</sup>, deve-se formar autos apartados, instaurando-

<sup>8</sup> **Art. 38.** Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução: [...] II - emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal, com exceção dos processos administrativos internos; **Parágrafo único.** Quando da elaboração do parecer a que se refere o inciso II deste artigo, verificando o Ministério Público junto ao Tribunal a ocorrência de irregularidades que não constaram da instrução ou a ausência de agentes na relação processual, essas poderão ser objeto de instrumento em apartado, sem prejuízo da continuidade do feito.

**Art. 134. Verificada, no exame das contas anuais de governo, irregularidade decorrente de atos de gestão sujeitos ao julgamento do Tribunal, será determinada a formação de processo apartado, com o objetivo de: [...] III - aplicar multas por infrações à norma legal ou regulamentar de natureza orçamentária, financeira, operacional, patrimonial e fiscal, se for o caso. [...] § 2º A formação de processo apartado dar-se-á mediante a juntada da decisão que determinar a sua constituição e de peças do processo originário ou reprodução de cópias necessárias à sua instrução.**

**Art. 281.** Verificada a necessidade de ser examinada a matéria em processo distinto, para assegurar a observância dos princípios da celeridade e da eficiência, deverá ser formado processo apartado, de natureza semelhante ou diversa do processo originário, mediante o desmembramento ou reprodução de peças do processo original.

Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo  
Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES  
CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7671



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 2ª Procuradoria de Contas

se novo contraditório em processo de fiscalização específico, com a finalidade aplicar a sanção pecuniária, nos moldes expressos no art. 136 da LC n. 621/12<sup>9</sup> c/c art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º da Lei n. 10.028/00<sup>10</sup>, em razão do apontamento descrito no **item 6.5 do RTC 228/2013 – Obrigações de despesa contraídas em final de mandato**,

Posto isso, o **Ministério Público de Contas** reitera a manifestação de fls. 676/678, pugnando, ainda, para que:

**1** – sejam **formados autos apartados**, nos termos dos arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III, e § 2º e 281 do RITCEES, com a finalidade de se responsabilizar, pessoalmente, o Prefeito Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00, consoante apontamento descrito no **item 6.5 do RTC 228/2013**; e,

**2** – 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 forma do art. 48 da LRF.

Ademais, com fulcro no inciso III do art. 41 da Lei n. 8.625/1993<sup>11</sup>, bem como no parágrafo único do art. 53 da LC n. 621/2012<sup>12</sup>, reserva-se o direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento.

Vitória, 20 de julho de 2016.

LUCIANO VIEIRA  
 PROCURADOR-GERAL  
 MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

<sup>9</sup> **Art. 136.** Compete ao Tribunal de Contas, o processamento, o julgamento e a aplicação da multa de que trata o artigo 5º da Lei Federal nº 10.028, de 19.10.2000.

<sup>10</sup> **Art. 5º** Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: [...] **III** – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei; [...] § 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal. § 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

<sup>11</sup> **Art. 41.** Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica: [...] **III** - ter vista dos autos após distribuição às Turmas ou Câmaras e **intervir nas sessões de julgamento, para sustentação oral ou esclarecimento de matéria de fato;**

<sup>12</sup> **Art. 53.** São partes no processo o responsável e o interessado, que poderão praticar os atos processuais diretamente ou por intermédio de procurador regularmente constituído.  
 Parágrafo único. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas terá os mesmos poderes e ônus processuais do responsável e do interessado, **observadas, em todos os casos, as prerrogativas asseguradas em lei.**

Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo  
 Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES  
 CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7671

## Manifestação Técnica 01456/2017-4

**Processos:** 03093/2013-1, 11116/2015-1

**Classificação:** Prestação de Contas Anual de Prefeito

**Exercício:** 2012

**Criação:** 26/10/2017 13:39

**Origem:** SecexContas - Secretaria de Controle Externo de Contas

Jurisdicionado: <b>PREFEITURA DE LINHARES</b>
Responsável: GUERINO LUIZ ZANON
Relator: <b>SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO</b>

O presente processo trata da prestação de contas anual de 2012 do Sr. GUERINO LUIZ ZANON, prefeito do município de Linhares.

Os autos foram encaminhados a esta Unidade Técnica para dar cumprimento à Decisão 03587/2017-6, qual seja:

(...) realizar diligência in loco, no prazo de 30 (trinta) dias, para a verificação no item I.1.1.2 da Instrução Contábil Conclusiva ICC nº. 132/2014, 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.

No dia 04/10/2017 a decisão retro citada foi publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCEES. No dia 04/10/2017 o processo foi recepcionado na SecexContas.

Em atenção à determinação plenária, foi instaurado o procedimento de fiscalização nº 79/2017 (diligência) e formalizado o Termo de Designação 90/2017, no dia 10/10/2017.

Com base nos dados armazenados no antigo sistema de prestação de contas SISAUD, foi efetuado, pela equipe de auditores designada, levantamento das informações pertinentes à determinação plenária, notadamente as relacionadas aos contratos firmados pelo município. Tendo em vista que a decisão do Plenário demandou da área técnica a diligência *in loco*, no dia 10/10/2017 o ofício solicitando disponibilização de cópia digitalizada de diversos contratos foi recepcionado pelo controlador interno de Linhares, Sr. Frank Correa, concedendo para o atendimento a data de 20/10/2017.

Em resposta, no dia 16/10/2017 o Sr. Frank Correa, controlador interno de Linhares, encaminhou pedido de dilação de prazo de 20 dias para atendimento da demanda (anexo).

Foi ressaltado pelo servidor municipal que o departamento de contratos necessita fazer buscas para averiguar a quais processos administrativos os contratos solicitados se referem, para posteriormente solicitá-los ao arquivo geral do Município.

Ressalte-se que o não atendimento ao que foi solicitado pela equipe de auditores, pelo município, inviabiliza o atendimento à decisão do Plenário, quanto ao tempo concedido para a diligência.

Nestes termos, submetemos o processo à consideração superior sugerindo que o feito seja submetido ao Plenário do TCEES propondo-se o deferimento do pedido de dilação de prazo efetuado pelo Controlador Interno do município de Linhares.

LENITA LOSS  
Auditora de Controle Externo



**Lenita Loss**

---

**De:** Controladoria Prefeitura Municipal de Linhares  
<controladoria.geral@linhares.es.gov.br>  
**Enviado em:** segunda-feira, 16 de outubro de 2017 17:09  
**Para:** Lenita Loss  
**Assunto:** Re: CONTRATOS CELEBRADOS EM 2012 PELA PM LINHARES  
**Anexos:** 118\_2017 - Solicitação dilação de Prazo.pdf

Boa Tarde.

Prezada Lenita,

Encaminhamos o ofício em anexo, contendo justificativas e ao final requerimento de dilação de prazo para atendimento a solicitação.

Atenciosamente  
Frank Corrêa

**Controladoria Geral**  
**27 3372.6820**



---

**De:** "Frank Correa" <frank.correa@linhares.es.gov.br>  
**Para:** "Controladoria Prefeitura Municipal de Linhares" <controladoria.geral@linhares.es.gov.br>  
**Enviadas:** Segunda-feira, 16 de outubro de 2017 17:03:05  
**Assunto:** Fwd: CONTRATOS CELEBRADOS EM 2012 PELA PM LINHARES

---

**De:** "lenita loss" <lenita.loss@tce.es.gov.br>  
**Para:** "frank.correa@linhares.es.gov.br" <frank.correa@linhares.es.gov.br>  
**Cc:** "romario figueiredo" <romario.figueiredo@tce.es.gov.br>, "Márcio Brasil (marciobrasilmbu@hotmail.com)" <marciobrasilmbu@hotmail.com>  
**Enviadas:** Segunda-feira, 9 de outubro de 2017 15:14:10  
**Assunto:** CONTRATOS CELEBRADOS EM 2012 PELA PM LINHARES

Sr. Frank Correa, boa tarde.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES**  
CONTROLADORIA GERAL

**Ofício/CG nº 118/2017**

Linhares, 16 de outubro de 2017.

Ilmº, Senhor  
**JOSÉ ANTÔNIO GRAMELICH**  
Auditor de Controle Externo  
Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo  
Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá  
CEP 29050-913  
**VITÓRIA-ES**

Senhor Auditor,

**Considerando** a Lei Complementar Estadual nº 621/2012, que Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo;

**Considerando** a Lei Complementar nº 023/2013, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Município de Linhares;

**Considerando** o Ofício Requisição 01/2017, datado de 10 de outubro de 2017, pelo qual Vossa Senhoria requisita a esta Municipalidade cópia de diversos contratos do ano 2012;

**Considerando**, ainda, que o departamento de contratos necessita fazer buscas para averiguar a quais processos administrativos os contratos solicitados se referem, para posteriormente solicitá-los ao arquivo geral do Município.

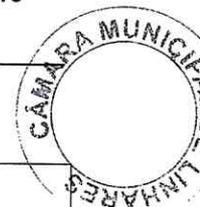
**Requeremos** dilação do prazo por **20 (vinte)** dias, para atendimento da solicitação.

Respeitosamente,

FRANK  
CORREA:07513171793

**FRANK CORRÊA**  
Controlador Geral

Assinatura do Controlador Geral - FRANK CORRÊA  
CPF nº 07513171793  
Rua José Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá  
CEP 29050-913 - Vitória - ES  
Fone: (51) 3633-1100 - 110000 - 110000



## INSTRUÇÃO TÉCNICA INICIAL Nº ITI 783/2013

Controladoria Técnica:	5ª CT	
<b>Processo TC: 3093/2013</b>	<b>Prestação de Contas Anual</b>	Exercício: 2012
Jurisdicionado: <b>PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES</b>		
Conselheiro Relator: <b>DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER</b>		

ROL DE RESPONSÁVEIS	
Nome:	GUERINO LUIZ ZANON
CPF/CNPJ:	557.764.697-91

Em face dos indícios de irregularidades apontados no Relatório Técnico Contábil TC nº 228/2013, em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, e com fulcro no art. 162 do Regimento Interno TCEES – Resolução nº 182/02, c/c o art. 56, inciso II da Lei Complementar nº 621/12, sugerimos ao Egrégio Plenário desta Corte de Contas a **citação** do responsável, para que, no prazo estipulado apresente esclarecimentos e/ou justificativas que entender necessárias, em razão dos indícios de irregularidades apontados, conforme segue:

Responsáveis	Itens/Subitens
GUERINO LUIZ ZANON	5.1 e 6.5

*Sugerimos, também, ao Plenário, que determine a remessa da cópia do Relatório Técnico Contábil em referência, bem como do anexo fls. 407-414, juntamente com o Termo de Citação.*

À consideração superior.

Vitória, 24 de outubro de 2013.

\_\_\_\_\_  
LENITA LOSS  
Auditor de Controle Externo





Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC

**INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA ITC 7782/2014**

**PROCESSO:** TC 3093/2013  
**JURISDICIONADO:** Prefeitura Municipal de Linhares  
**ASSUNTO:** Prestação de Contas Anual  
**EXERCÍCIO:** 2012  
**RESPONSÁVEIS:** Guerino Luiz Zanon – Prefeito Municipal  
**UNIDADE TÉCNICA:** 5ª Secretaria de Controle Externo  
**RELATOR** Sebastião Carlos Ranna de Macedo

**À Coordenação do NEC**

Tratam os autos de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Linhares, referente ao exercício financeiro de 2012, sob a responsabilidade do senhor **Guerino Luiz Zanon**, Prefeito Municipal.

**1 PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL**

A Prestação de Contas em análise foi encaminhada tempestivamente pelo senhor **Jair Corrêa**, Prefeito Municipal, na data de 27 de Março de 2013, através do Ofício nº 110/GAB/PML/2013, protocolo nº 003661, estando, portanto, dentro do prazo regimental, consoante art. 105 da Resolução TC nº 182/02, vigente à época.

Encaminhados os autos à 5ª Secretaria de Controle Externo, foi elaborado o **Relatório Técnico Contábil RTC 228/2013** (fls. 381/392), onde se processou a análise sob os seguintes aspectos: formalização, orçamento, resultado financeiro, previdência, gestão fiscal e limites constitucionais.

Em relação a estes aspectos, o exame inicial (RTC 228/2013) apontou os seguintes indícios de irregularidades:

**8. CONCLUSÃO**

Da análise realizada, submeto à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

**CITAÇÃO** ao Sr. GUERINO LUIZ ZANON, Prefeito em 2012, para apresentar justificativas sobre o item relacionado a seguir:

Item	Indicativo de Irregularidade	Base Normativa
5.1	Não recolhimento das contribuições do IPAS e do INSS retidas dos servidores	Lei Federal nº 8.212/91, art. 30, Inc. I, alíneas a e b e art. 37 da Constituição da República; Art. 123, § 8º da lei municipal 2330/2002
6.5	Obrigação de despesas contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento;	Art. 42 da LRF

Com base nas irregularidades dispostas no RTC 228/2013, foi elaborada a **Instru o Técnica Inicial ITI 783/2013** (fls.415), sugerindo a **cita o** do responsável, senhor Guerino Luiz Zanon, sendo acatado pelo Relator, na forma da **Decisão Monocrática Preliminar DECM 948/2013** (fls. 417/418) que estabeleceu prazo improrrogável de 30 (trinta) dias para apresenta o das razões de justificativas.

Em 02 de dezembro de 2013 o Conselheiro Relator acatou (Decisão, fls. 423/424) pedido de **devolu o do prazo para apresenta o das justificativas**, tendo em vista que mesmo tendo recebido o Termo de Cita o 2210/2013, o Sr. Guerino Luiz Zanon não recebeu cópia do Relatório Técnico Contábil e seus anexos bem como da ITI.

Ato contínuo o responsável apresentou tempestivas justificativas e documentos às fls. 436/536.

Retornando os autos   5<sup>a</sup>. SCE, esta examinou as justificativas apresentadas pelo responsável face aos indícios de irregularidades apontados manifestando-se por intermédio da Instru o Contábil Conclusiva ICC no. 132/2014 e anexos (fls. 540/633), cujo análise das irregularidades encontra-se reproduzida a seguir:



I.1.1 – Quanto à Citação:

I.1.1.1 – NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES DO IPAS E DO INSS RETIDAS DOS SERVIDORES

Base normativa: Lei Federal nº 8.212/91, art. 30, Inc. I, alíneas a e b e art. 37 da Constituição da República; Art. 123, § 8º da lei municipal 2.330/2002

Apontamento efetuado no RTC 228/13 (item 5.1)

Em análise ao Anexo 17 (fls. 236) da presente prestação de contas, constatou-se que as contas que evidenciam os valores retidos dos servidores a título de contribuições ao IPAS e ao INSS apresentam indícios de falta de recolhimento, causando prejuízo à arrecadação das referidas contribuições à autarquia municipal e federal.

Os registros evidenciados no demonstrativo da dívida fluante, fl. 236, demonstram que em dezembro de 2012 os saldos das retenções dos servidores alcançaram o montante de R\$ 1.970.832,49 e R\$ 2.188.224,49, referentes ao IPAS e INSS, respectivamente, correspondendo a 21,55% e 57,75% dos montantes inscritos durante o exercício. Abaixo segue quadro demonstrativo:

CONTA	SALDO EM 31/12/12	EQUIVALÊNCIA EM %
IPAS	R\$ 1.970.832,49	21,55%
INSS	R\$ 2.188.224,49	57,75%

Faz-se necessário ressaltar que a responsabilidade pela retenção e recolhimento das contribuições, de acordo com o art. 8º da Lei Federal 10.887/2004, é do **dirigente e do ordenador de despesa** do órgão ou entidade que efetuar o pagamento da remuneração ou do benefício.

Justificativa

O jurisdicionado informou à fl. 438:

“ A inexistência de irregularidade é facilmente verificável: basta comparar o quanto foi recolhido no ano de 2012 e o quanto foi repassado ao Instituto de Previdência para se verificar que houve o devido recolhimento.”

...

“Frise-se, Exa., que se está diante da questão já conhecida e apreciada por este Tribunal de Contas, por exemplo, no processo TC 1675/11, relativo às contas do exercício de 2010, em que tal indicativo de irregularidade fora afastado e as contas foram aprovadas.”

“Para rememorar: as referidas contas vinculadas ao IPAS e ao INSS apresentam saldo positivo desde o ano de 2007, o que foi verificado pela gestão do justificante ao assumir a administração municipal em 2008. E, ainda, não havia documentos comprobatórios que permitissem que as mesmas fossem simplesmente zeradas.

O justificante informa às fls. 438-439, que foram efetuados os devidos repasses aos institutos de previdência no exercício de 2012. Especificamente no que se refere às contribuições do INSS (conta 212110200000), informa que também foi recolhido parte do valor acumulado proveniente de exercícios anteriores.

No que tange às contribuições referentes ao IPAS, o jurisdicionado alega que, além dos valores provenientes de exercícios anteriores, o saldo positivo ao final do exercício, refere-se às contribuições do mês de dezembro que são repassadas no mês seguinte (janeiro). Em síntese, o jurisdicionado confirma a existência de saldos positivos nas contas de INSS e IPAS, os quais seriam provenientes de exercícios anteriores à sua gestão, pendentes de regularização.

O justificante também juntou aos autos do processo a certidão positiva como efeito de negativa de débitos relativos às contribuições previdenciárias e às de terceiros (fl. 493), certificado de regularidade previdenciária (fl. 492) e o razão das contas INSS de servidores (fl. 474) e RPPS (fl. 462).

Análise documental

De início faz-se necessário ressaltar que o valor demonstrado no quadro acima referente ao INSS e IPAS está consolidado, devendo por isso, ser considerado apenas o valor pertinente à prefeitura, no montante de R\$ 2.071.102,94 e R\$ 1.603.994,44, respectivamente, conforme Balancete Analítico Simplificado, fls. 344 e 345, demonstrado abaixo:

INSS

Saldo anterior	Inscrições	Baixas	Saldo final
R\$ 2.131.856,01	R\$ 1.470.911,36	R\$ 1.531.664,43	R\$ 2.071.102,94

IPAS

Saldo anterior	Inscrições	Baixas	Saldo final
R\$ 1.312.963,71	R\$ 6.981.583,04	R\$ 6.690.552,31	R\$ 1.603.994,44

Ato contínuo, seguimos com a análise. De acordo com o justificante, existem saldos positivos do INSS e do IPAS, provenientes do exercício de 2007, os quais estão pendentes de conciliação e repasse. Ao observarmos os dados acima, verifica-se que as inscrições referentes apenas ao INSS do exercício de 2012 foram totalmente recolhidas. No caso das inscrições do IPAS, verifica-se que ao subtrairmos as baixas do montante inscrito, ainda resta um saldo de R\$ 291.030,73, o qual possivelmente está absorvido pelo montante a ser recolhido no mês seguinte. Temos então que os saldos não recolhidos (R\$ 2.071.102,94 e R\$ 1.603.994,44) e apontados na análise referem-se a valores provenientes de exercícios anteriores. Contudo, é imprescindível levantarmos aqui o fato de que a responsabilidade pela conciliação de todas as contas contábeis que compõem os anexos estabelecidos pela lei 4.320/64 a serem elaborados no exercício é do gestor. E como temos observado pela documentação que compõe o processo, até o momento o município não tomou as devidas medidas corretivas a fim de identificar os valores que compõem os saldos devidos (INSS e IPAS). Acrescenta-se ainda que, conforme Certidão Positiva com efeitos de Negativa (certidão nº 079402014-88888410, em 27/03/14) emitida pela Secretaria da Receita Federal, constam em nome do Município de Linhares débitos com exigibilidade suspensa.

É oportuno mencionar também o que rege a legislação brasileira sobre a obrigatoriedade de recolhimento das contribuições previdenciárias:

**Lei Federal 8.212/91:** Art. 30. A arrecadação e o recolhimento das contribuições ou de outras importâncias devidas à Seguridade Social obedecem às seguintes normas: (Redação dada pela Lei nº 8.620, de 5.1.93)

I - a empresa é obrigada a:

- a) **arrecadar** as contribuições dos segurados empregados e trabalhadores avulsos a seu serviço, descontando-as da respectiva remuneração;
- b) **recolher** os valores arrecadados na forma da alínea a deste inciso, a contribuição a que se refere o inciso IV do art. 22 desta Lei, assim como as contribuições a seu cargo incidentes sobre as remunerações pagas, devidas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais a seu serviço até o dia 20 (vinte) do mês subsequente ao da competência; (Redação dada pela Lei nº 11.933, de 2009). (Produção de efeitos).

**Lei Federal 8.213/91:** Art. 14. Consideram-se:

I - empresa - a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, **bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional;**

**Constituição Federal de 1988:** Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998):

...



**Lei 9.983/00: "Apropriação indébita previdenciária" (AC)\***

**"Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional:" (AC)**

...

**Lei municipal 2330/02:** Art. 123. São fontes do plano de custeio do IPASLI as seguintes receitas:

- I - contribuição previdenciária do Município;
- II - contribuição previdenciária dos segurados ativos;
- III - contribuição previdenciária dos segurados aposentados e dos pensionistas;

§8º. A responsabilidade pelo desconto, recolhimento ou repasse das contribuições previstas nos incisos I, II e III, será do dirigente máximo do órgão ou entidade em que o segurado estiver vinculado e ocorrerá em até dois dias úteis contados da data de pagamento do subsídio, da remuneração, do abono anual ou da decisão judicial ou administrativa.

Lei orgânica de Linhares: Lei 01/1990. Art. 59. São de responsabilidades do Prefeito Municipal, os atos que atentarem contra a Constituição Federal, Constituição Estadual e esta Lei Orgânica e, especialmente, contra:

- ...
- IV - a probidade na administração;
- ...
- VI - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Assim, como se pode verificar, é vasta a legislação no tocante à obrigatoriedade de recolhimento das contribuições previdenciárias, deixando clara a gravidade do item questionado. O Tribunal Superior Eleitoral já pronunciou entendimento de que a falta de recolhimento de contribuição previdenciária patronal é irregularidade insanável, que leva à inelegibilidade prevista na alínea "g" do inciso I do artigo 1 da Lei de Inelegibilidades (Lei nº 64/90), com as alterações feitas pela Lei da Ficha Limpa.

Acrescente-se que o não recolhimento das contribuições previdenciárias acarreta juros, multas e atualizações monetárias que devem ser suportados pelos agentes responsáveis, ou do contrário se estaria impondo dano ao erário pela ausência de cumprimento de obrigação legal a qual o gestor está vinculado.

Sendo assim, apesar dos valores pendentes de conciliações pertencerem a exercícios anteriores, cabe à administração municipal tomar as medidas necessárias para regularização das contribuições previdenciárias, o que não foi demonstrado pela defesa.

Enfim, diante do exposto, entendo que a irregularidade permanece.

**I.1.1.2 – OBRIGAÇÕES DE DESPESA CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO**

Base Legal: art. 42 da Lei 101/00

Apontamento efetuado no RTC 228/13 (item 6.5)

O art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal veda ao titular do Poder Executivo contrair obrigação de despesas nos dois últimos quadrimestres do seu mandato sem que haja disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento, conforme reproduzido abaixo:

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.

Para apurar se o Chefe do Poder Executivo de Linhares 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 de as obrigações terem sido assumidas antes ou depois de 30/04/12.

Dito isto, 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):

Destinação dos Recursos	Disponibilidade e de caixa bruta	Obrigações financeiras		Dispon. Líquida Até 30/04	Dispon. Líquida A partir de 01/05
		Até 31/04	A partir de 01/05		
Saúde - Recursos próprios	46.853,40	328.853,79	840.549,27	-282.000,39	-1.122.549,66
Saúde - Recursos SUS	1.423.129,96	23.365,54	109.755,32	1.399.764,42	1.290.009,10
Saúde - Outros recursos	26.190,55	196.227,60		-170.037,05	-170.037,05
Educação - Recursos próprios	48.673,27	747.509,16	1.660.079,40	-698.835,89	-2.358.915,29
Educação - Recursos programas federais	1.631.341,86		15.894,07	1.631.341,86	1.615.447,79
Educação - Outros recursos	979.079,24	659,95		978.419,29	978.419,29
Demais vinculadas	3.788.864,38		6.923.809,31	3.788.864,38	-3.134.944,93
RPPS	79.871.045,18		5.886,50	79.871.045,18	79.865.158,68
Não vinculadas	11.471.227,97	180.344,20	4.158.645,37	11.290.883,77	7.132.238,40
<b>Total</b>	<b>99.286.405,81</b>	<b>1.476.960,24</b>	<b>13.714.619,24</b>	<b>97.809.445,57</b>	<b>84.094.826,33</b>

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

Destinação dos recursos	Obrigações financeiras		Dispon. Líquida Até 30/04	Dispon. Líquida A partir de 01/05
	Até 31/04	A partir de 01/05		
Saúde - Recursos próprios	445.636,90	768.441,23	-1.568.186,56	-2.336.627,79
Saúde - Recursos SUS	92.306,80	212.307,73	1.197.702,30	985.394,57
Saúde - Outros recursos	516.558,55		-686.595,60	-686.595,60
Educação - Recursos próprios	343.048,64	91.915,25	-2.701.963,93	-2.793.879,18
Educação - Recursos programas federais		7.705,10	1.615.447,79	1.607.742,69
Educação - Outros recursos	320.975,47	127.253,15	657.443,82	530.190,67
Demais vinculadas	25.910,96	33.024,40	-3.160.855,89	-3.193.880,29
RPPS			79.865.158,68	79.865.158,68
Não vinculadas	215.322,54	809.572,77	6.916.915,86	6.107.343,09

Finalmente, foi ainda considerada a possibilidade de utilização do saldo positivo de disponibilidades não vinculadas para absorção do saldo negativo de disponibilidades vinculadas em 31/12/2012:

Destinação dos recursos	Disponibilidade Líquida
Não vinculadas	6.107.343,09
Saúde - Recursos próprios	-2.336.627,79
Saúde - Outros recursos	-686.595,60



Educação - Recursos próprios	-2.793.879,18
Demais vinculadas	-3.193.880,29
<b>Total</b>	<b>-2.903.639,77</b>

Do quadro acima se pode constatar que em 31/12/12 houve insuficiência de caixa, respectivamente de R\$ 2.336.627,79, R\$ 2.793.879,18 e R\$ 3.193.880,29 para saldar obrigações de despesas vinculadas à saúde e à educação com recursos próprios, bem como as demais obrigações vinculadas. Percebe-se que mesmo utilizando o saldo positivo das disponibilidades não vinculadas no montante de R\$ 6.107.343,09, para a absorção do saldo negativo ( - R\$ 9.010.982,86), o município ainda ficou com insuficiência financeira de (R\$ 2.903.639,77).

Registre-se que, por força do art. 8º, § único da Lei de Responsabilidade Fiscal, o superávit de disponibilidade dos recursos financeiros percebidos do SUS, de convênios da saúde e educação, do FNDE (programas federais) e de demais vínculos (convênios) não pode ser utilizado para suportar as deficiências verificadas, em função da destinação específica.

Nesse sentido, conclui-se pela inexistência de suficiente disponibilidade de caixa de recursos próprios para o cumprimento das obrigações de despesas contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato encerrado em 31/12/12, vinculadas à saúde, educação, bem como às demais despesas vinculadas, inobservado, portanto, o art. 42 da Lei Complementar 101/00 (LRF).

#### Justificativa

De início o jurisdicionado reclama à fl. 441 de que a área técnica não informa em seu relatório o que entende pela expressão "contrair despesa", e acusa esta Corte de Contas de cerceamento de defesa. Alega ainda não ter conhecimento da acusação feita pela área técnica.

Acrescenta à fl. 442 que quanto às despesas de exercícios anteriores, não há dados na lista de despesas do relatório que permitam concluir se foram contraídas ou não após 30/04/12. Segundo o jurisdicionado, fl. 442, não foram contraídas obrigações de despesas sem lastro nos dois últimos quadrimestres do mandato, pois segundo esclarece, as despesas empenhadas referem-se a obrigações contraídas antes de 30/04/12.

Informa à fl. 447 que a área técnica quando do cálculo das despesas não vinculadas, incluiu equivocadamente os valores referentes a saldos positivos das contas de INSS (R\$ 2.188.224,49) e IPAS (R\$ 1.970.832,49) originadas em exercícios anteriores (apontamento tratado no item I.111). Conforme explica, do total de R\$ 4.159.056,98 (somatório do INSS e IPAS), apenas o montante de R\$ 1.432.805,83 correspondem a obrigações de dívida do município. Também afirma que as contribuições do IPAS e INSS recolhidas dos servidores do SAAE não devem ser consideradas nos cálculos, pois segundo seu entendimento, tais contribuições não se referem ao município de Linhares.

À página 448-449, afirma que o valor de R\$ 45.232,78, também não deve figurar no cômputo das obrigações contraídas, tendo em vista originar-se de recolhimentos de créditos para o próprio município relativos ao IR e ISSQN de contribuintes. Assim, segundo alegações do jurisdicionado, o valor total das obrigações contraídas a serem consideradas na conta "depósitos", e demonstradas à fl. 449 é:

Valor apontado pela área técnica (fl. 408) na conta depósitos	R\$ 6.923.809,31
(-)Recolhimentos referentes ao IPAS E INSS referentes a exercícios anteriores	(R\$ 2.726.251,15)
<b>Subtotal</b>	<b>R\$ 4.197.558,16</b>
(-)Recolhimentos relativos aos servidores do SAAE	(R\$ 30.104,03)
(-)Valores do Tesouro Nacional (IR e ISSQN)	(R\$ 45.232,78)
<b>Total</b>	<b>R\$ 4.122.221,35</b>

#### Análise documental

Em princípio vejamos o que diz o art. 42 da Lei 101/00:

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.

Analisando ponto a ponto os questionamentos feitos pelo justificante, temos que:

- a) Quanto à alegação de ausência de conceituação do termo “contrair despesas”, registramos que o inciso I do art. 6º do Decreto 6.976/2009 e o inciso I do art. 17 da Lei nº 10.180/2001 conferem à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, sendo que o Manual de Demonstrativos Fiscais, de sua publicação, estabelece que:

Ao assumir uma obrigação de despesa através de **contrato, convênio, acordo**, ajuste ou qualquer outra forma de contratação no seu último ano de mandato, o gestor deve verificar previamente se poderá pagá-la, valendo-se de um **fluxo de caixa** que levará em consideração “os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício” e não apenas nos dois últimos quadrimestres. De acordo com o art. 42, as despesas decorrentes de obrigações contraídas nos últimos dois quadrimestres, deverão ser pagas até o final do ano ou, se for o caso, ser pagas no ano seguinte com recursos provisionados no ano anterior.

Observa-se dos cálculos efetuados pela área técnica, com base nos próprios demonstrativos encaminhados pelo responsável, que as disponibilidades financeiras de 31/12 já não eram suficientes para saldar as obrigações existentes até 30/04 na Educação (recursos próprios) e na saúde (recursos próprios e outros recursos).

- b) Está obviamente equivocado o jurisdicionado quando acusa esta Corte de Contas de Cerceamento de defesa, tendo em vista que o gestor foi regularmente citado para que apresentasse as justificativas e documentos pertinentes às irregularidades apontadas;
- c) Quanto à inclusão de valores referentes a saldos positivos das contas de INSS (R\$ 2.188.224,49) e IPAS (R\$ 1.970.832,49) originadas em exercícios anteriores, não há como ser diferente, pois tais saldos registrados na conta de depósitos compõem o passivo financeiro do município no exercício de 2012. Ou seja, figuram como obrigações originadas em períodos anteriores acumuladas até o exercício de 2012. A interpretação do art. 42 não se restringe ao caput, mas abrange também o parágrafo único, ou seja, no momento da apuração da disponibilidade de caixa devem ser considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. É dizer, portanto, que as despesas empenhadas até 30/04, devem ser computadas para efeito de cálculo da capacidade do ente em comportar novas obrigações nos dois últimos quadrimestres.
- d) Quanto às contribuições do IPAS e INSS recolhidas dos servidores do SAAE, que é um órgão pertencente à esfera do poder executivo do município de Linhares, o procedimento de computá-las no rol de obrigações a serem consideradas no cálculo para verificação do cumprimento do art. 42 está correto. Como se pode verificar da leitura do art. 42 da lei 101/2000, a vedação é direcionada ao **titular de poder** (executivo ou legislativo) ou órgão, de onde se depreende que com exceção do poder legislativo, deve ser considerado todas as autarquias e fundos pertencentes à esfera executiva;

No que se refere às despesas de exercícios anteriores, conforme demonstrado na listagem de empenhos de 2013 (fl. 411), foram empenhados nesta rubrica um total de R\$ 5.586.709,41. Desse total foram liquidados R\$ 5.582.240,14. Ocorre que nessa listagem, um total de R\$ 31.569,32 (0,56%) não evidencia a data de referência do empenho em seu histórico, motivo pelo qual foi computado o total de empenhos. Quanto ao restante (99,44%) refere-se a empenhos de despesas ocorridas em dezembro de 2012, conforme documentação constante à fl. 411. Assim, por se comporem em 99,44% de obrigações compromissadas a partir de maio de 2012, sendo em sua maioria despesas com pessoal, as quais necessitam de lastro financeiro para sua satisfação, e por isso mesmo são consideradas no cálculo da disponibilidade de caixa,



as despesas registradas na rubrica despesas de exercícios anteriores devem entrar no cálculo de verificação do cumprimento do art. 42.

Registre-se ainda que o defendente cita em sua defesa, à fl. 445, o entendimento do TCE-Mato Grosso de que o pagamento de pessoal não se enquadra no art. 42 da LRF por não se tratar de despesa contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato e sim no ato da admissão (Acórdãos 1.510, 1.508 e 451/2002). Contudo, o jurisdicionado deixou de observar que por iniciativa própria, o TCE-Mato Grosso, considerando que as teses prejudgadas devem ser revisitadas e revisadas quando seus fundamentos estiverem superados por novas legislações, jurisprudências ou entendimentos técnicos, já reviu seu posicionamento (Processo 30.100-0/2013, Parecer nº 124/13), que, aliás, guarda consonância com o que consta do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional. Replicamos aqui parte do parecer nº 124/13 do TCE-Mato Grosso quando da revisão de seu entendimento sobre o tratamento das despesas de pessoal no cálculo do art. 42 regista que:

“Todavia, apesar de constituírem-se em despesas contraídas anteriormente ao período de vedação previsto no art. 42 da LRF, as despesas de pessoal representam obrigações compromissadas que necessitam de lastro financeiro para a sua satisfação mensal até o final do mandato ou tão logo iniciado o exercício subsequente.

Neste diapasão, observa-se que os ditames explicitados no caput do art. 42 da LRF somente podem ser interpretados conjuntamente com as disposições do seu parágrafo único, tendo em vista que este último exerce papel norteador, complementar e explicativo para todo o dispositivo legal.

O referido parágrafo único do art. 42 da LRF estabelece a forma como se determinará a disponibilidade de caixa requerida no caput do artigo, prescrevendo que: “na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.”

...

Assim, somente haverá a possibilidade de contração de novas despesas, dentro do período vedado, se, por meio de elaboração de fluxo de caixa, que deve considerar todos os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício, restar comprovada disponibilidade de caixa para este efeito.”

- e) Quanto aos montantes de R\$ 45.232,78 e R\$ 38.795,05 referentes a recolhimentos de créditos para o próprio município relativos ao IR e ISSQN de contribuintes, tem razão o jurisdicionado em afirmar que não devem ser computados nos cálculos de verificação do cumprimento do art. 42 a lei 101/00, tendo em vista tratar-se de recolhimentos para o próprio tesouro.

Enfim, observa-se dos cálculos efetuados pela área técnica, com base nos próprios demonstrativos encaminhados pelo responsável, que as disponibilidades financeiras deixadas em 31/12/2012 não foram suficientes para saldar sequer as obrigações existentes até 30/04 na Educação (recursos próprios) e na saúde (recursos próprios e outros recursos). Para efeito demonstrativo elaboramos quadro com algumas obrigações assumidas (contratos) a partir de maio de 2012 pelo município de Linhares (Apêndices A e B), extraídas da base de dados do SISAUD, levando-se em consideração o entendimento do STN em seu Manual de Demonstrativos Fiscais do conceito de “contrair obrigação de despesas” (através de contrato, convênio, acordo, ajuste ou qualquer outra forma de contratação):

SAUDE PRÓPRIOS			EDUCAÇÃO PRÓPRIOS		
VALOR	CONTRATO	ASSINATURA	VALOR	CONTRATO	ASSINATURA
R\$ 1.040,00	52	mês 05/12	R\$ 37.705,00	413	mês 06/12
R\$ 149.109,60	54	mês 05/12	R\$ 12.595,75	512	mês 07/12
R\$ 20.026,40	56	mês 05/12	R\$ 36.375,00	414	mês 06/12
R\$ 9.990,00	57	mês 05/12	R\$ 12.595,75	512	mês 07/12
R\$ 3.135,00	57	mês 05/12	R\$ 5.000,00	392	mês 06/12
R\$ 8.610,00	57	mês 05/12	R\$ 5.000,00	392	mês 06/12
R\$ 31.500,00	58	mês 05/12	R\$ 81.828,50	511	mês 07/12

R\$ 130.842,90	60	mês 05/12	R\$ 81.828,50	511	mês 07/12
R\$ 4.475,00	73	mês 06/12	R\$ 15.924,93	412	mês 06/12
R\$ 1.319,85	76	mês 6/12	R\$ 4.032,00	401	mês 06/12
R\$ 6.360,00	78	mês 06/12	R\$ 4.032,00	401	mês 06/12
R\$ 16.845,80	78	mês 06/12	R\$ 2.354,25	513	mês 07/12
R\$ 367.284,37	88	mês 07/12	R\$ 2.354,25	513	mês 07/12
R\$ 59.500,00	89	mês 07/12	R\$ 23.617,45	465	mês 07/12
R\$ 24.000,00	90	mês 07/12	R\$ 23.382,08	465	mês 07/12
R\$ 234.290,00	91	mês 07/12	R\$ 28.892,50	400	mês 06/12
R\$ 8.690,00	97	mês 07/12	R\$ 28.892,50	400	mês 06/12
R\$ 1.319,85	113	mês 08/12	R\$ 28.892,50	400	mês 06/12
R\$ 4.475,00	115	mês 08/12	R\$ 673,50	402	mês 06/12
R\$ 6.308,40	124	mês 08/12	R\$ 673,50	402	mês 06/12
R\$ 7.200,00	126	mês 08/12	R\$ 82.719,48	415	mês 06/12
R\$ 14.060,00	127	mês 08/12	R\$ 3.780,00	686	mês 10/12
R\$ 25.217,00	128	mês 08/12	R\$ 36.811,50	686	mês 10/12
R\$ 21.000,00	128	mês 08/12	R\$ 11.266,50	382	mês 05/12
R\$ 15.989,99	133	mês 09/12	R\$ 20.019,20	666	mês 09/12
R\$ 4.280,00	133	mês 09/12	R\$ 12.000,00	567	mês 08/12
R\$ 2.258,90	134	mês 09/12	R\$ 17.400,00	585	mês 08/12
R\$ 20.330,10	134	mês 09/12	R\$ 12.379,50	585	mês 08/12
R\$ 6.165,00	139	mês 09/12	R\$ 2.580,46	567	mês 08/12
R\$ 23.003,05	143	mês 09/12	R\$ 37.598,00	584	mês 08/12
R\$ 450.000,00	144	mês 09/12	R\$ 45.796,00	584	mês 08/12
R\$ 165.050,00	145	mês 09/12	R\$ 9.570,00	583	mês 08/12
R\$ 7.350,00	146	mês 09/12	R\$ 9.570,00	583	mês 08/12
R\$ 23.195,00	147	mês 09/12	R\$ 40.542,00	582	mês 08/12
R\$ 21.178,00	148	mês 09/12	R\$ 12.068,60	582	mês 08/12
R\$ 4.400,00	150	mês 09/12	R\$ 12.000,00	559	mês 08/12
R\$ 47.300,00	152	mês 10/12	R\$ 18.000,00	559	mês 08/12
R\$ 200.600,00	152	mês 10/12	R\$ 12.000,00	559	mês 08/12
R\$ 159.500,00	152	mês 10/12	R\$ 18.000,00	559	mês 08/12
R\$ 10.359,10	156	mês 10/12	R\$ 2.844,55	625	mês 08/12
R\$ 21.812,20	157	mês 10/12	R\$ 20.004,06	525	mês 08/12
R\$ 7.820,00	159	mês 10/12	R\$ 8.875,00	581	mês 08/12
R\$ 71.622,00	160	mês 10/12	R\$ 58.440,00	580	mês 08/12
R\$ 5.322,00	162	mês 10/12	R\$ 746,30	580	mês 08/12
R\$ 47.358,24	163	mês 10/12	R\$ 44.784,00	580	mês 08/12
R\$ 8.450,00	165	mês 10/12	R\$ 746,30	580	mês 08/12
R\$ 177.567,29	166	mês 10/12	R\$ 1.365,00	579	mês 08/12
R\$ 15.282,11	171	mês 11/12	R\$ 131.135,00	579	mês 08/12
R\$ 8.824,54	171	mês 11/12	R\$ 15.600,00	577	mês 08/12
R\$ 126.693,29	171	mês 11/12	TOTAL	R\$ 1.135.291,41	



R\$ 183.294,32	172	mês 11/12
R\$ 8.697,00	178	mês 11/12
R\$ 41.535,00	179	mês 11/12
R\$ 7.200,00	183	mês 11/12
R\$ 8.701,00	185	mês 11/12
R\$ 10.437,00	186	mês 11/12
R\$ 5.032,00	186	mês 11/12
R\$ 24.802,00	190	mês 11/12
R\$ 17.500,00	190	mês 11/12
R\$ 5.660,00	191	mês 11/12
R\$ 10.590,00	192	mês 11/12
R\$ 24.936,00	195	mês 11/12
R\$ 9.170,00	196	mês 11/12
R\$ 8.970,00	199	mês 11/12
R\$ 239.999,80	200	mês 11/12
R\$ 21.200,00	201	mês 12/12
R\$ 35.951,01	202	mês 12/12
R\$ 180.319,77	203	mês 12/12
<b>TOTAL</b>	<b>R\$</b>	<b>3.652.304,88</b>

As obrigações contraídas acima relacionadas, no montante de R\$ 4.787.596,29, referem-se a despesas com educação e saúde a serem pagas com recursos próprios do município, contraídas a partir de maio de 2012. Ocorre que, conforme art. 42 da lei 101/00, no último ano de mandato do gestor, a assunção de obrigações nos dois últimos quadrimestres deve considerar a existência de **disponibilidades financeiras** que permitam seus pagamentos dentro do exercício ou no próximo. E, em seu parágrafo único, **determina que sejam considerados na apuração da disponibilidade de caixa, os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.** Assim, conforme demonstrativo abaixo, percebe-se que não foi deixada disponibilidade de caixa suficiente sequer para a despesa liquidada até 30/04/12, ou seja, esta deficiência deveria ter sido considerada pelo município para garantir novas obrigações com saúde e educação:

Destinação dos recursos	Dispon. Líquida	Dispon. Líquida
	Até 30/04	A partir de 01/05
Saúde - Recursos próprios	-1.566.186,56	-2.336.627,79
Educação - Recursos próprios	-2.701.963,93	-2.793.879,18
Demais vinculadas	-3.160.855,89	-3.193.880,29
Não vinculadas	6.916.915,86	6.107.343,09
<b>TOTAL</b>	<b>-514.090,52</b>	<b>-2.217.044,17</b>

Ressaltamos que os recursos oriundos de convênios e do IPASLI não podem ser considerados para pagamentos de outras obrigações, que não sejam aquelas as quais estejam vinculados.

Acrescentamos também que foram assumidas obrigações no montante de R\$ 478.662,64, pelo SAAE, no período de maio a dezembro de 2012, conforme quadro abaixo:

VALOR	CONTRATO	ASSINATURA
R\$ 42.000,00	20	20/06/2012
R\$ 90.000,00	19	14/06/2012

R\$ 77.880,00	22	07/08/2012
R\$ 21.500,00	21	13/07/2012
R\$ 71.632,64	25	01/11/2012
R\$ 167.800,00	23	04/09/2012
R\$ 7.850,00	24	18/09/2012
<b>TOTAL</b>	<b>R\$</b>	<b>478.662,64</b>

E, com recursos próprios que poderiam ter sido destinados à educação e à saúde, face à natureza essencial dos serviços e à deficiência de recursos financeiros, foram contratados os seguintes promotores de shows nos dois últimos quadrimestres de 2012:

<b>Contratado</b>	<b>Valor</b>	<b>Publicação</b>
FEST SHOW EVENTOS LTDA ME	29.200,00	jul/12
Z C L COMERCIO PROMOCOES E PRODUCOES LTDA	238.000,00	mai/12
UNIVERSO A R SERVICOS E EVENTOS LTDA	17.000,00	jun/12
TROPICANA PRODUCOES ARTISTICAS LTDA	124.500,00	jun/12
HIP HOP BRASIL EMPREENDIMENTOS ARTISTICOS LTDA	18.000,00	jun/12
FEST SHOW EVENTOS LTDA ME	18.580,02	jul/12
MURALHA PRODUCOES ARTISTICAS LTDA	160.000,00	jun/12
FELIPE DE ALMEIDA MAFRA ME	38.000,00	jun/12
CLAUDEMIR DOS ANJOS ME INTERFOGOS	49.000,00	ago/12
LS LOCACOES SERVICOS E EVENTOS LTDA EPP	490.000,00	ago/12
FELIPE DE ALMEIDA MAFRA ME	92.200,00	ago/12
TALENTOS PRODUCOES ARTISTICAS E COMERCIO LTDA	119.000,00	ago/12
AVIOES DO FORRO GRAVACOES E EDICOES MUSICAIS LTDA	176.000,00	ago/12
A E D PRODUCOES INCORPORACOES E EMPREENDIMENTOS LTDA	26.500,00	ago/12
<b>Total</b>	<b>1.595.980,02</b>	

Pelo exposto, conclui-se que:

- A interpretação do art. 42 da LRF não se restringe ao seu *caput*, mas abrange também o parágrafo único. Assim, as obrigações de despesas já compromissadas, como a despesa com pessoal, devem ser consideradas na apuração do art. 42, conforme se depreende de seu parágrafo único, implicando na necessidade do mandatário levá-las em consideração para assumir novas despesas a partir de 1º de maio, a fim de que, ao final do exercício, haja lastro financeiro suficiente para quitação;
- Percebe-se que para fazer frente às despesas acima elencadas, não foi considerada a previsão de disponibilidade financeira até o final do exercício, tendo em vista que os recursos existentes em disponibilidades em 31/12/12 não foram sequer suficientes para cobrir a despesa liquidada até 30/04, com educação (Recursos próprios), saúde (recursos próprios) e demais vinculadas;
- Desta feita, resta configurado o desrespeito ao art. 42 da Lei Complementar 101/00, constituindo-se em irregularidade grave, consubstanciada em infração administrativa contra as leis de finanças públicas, nos termos do art. 5º da Lei 10.028/00, punível com multa de 30% dos vencimentos anuais do Responsável, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal. Segundo o § 2º do mesmo artigo, tal infração será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária do ente.



Por ter descumprido o art. 42 da Lei Complementar 101/00, **opinamos pela irregularidade do item** e, nos termos do art. 454 do RITCCES, propomos ao Plenário do TCEES que aplique a sanção de sua competência prevista no art. 5º, §§ 1º e 2º da Lei 10.028/2000.

A 5ª. SCE expressou também sua opinião acerca da Gestão Fiscal e dos Limites Constitucionais (ICC 132/2014, fls. 540/633), constatando o cumprimento dos limites constitucionais e legais e, concluiu como segue:

### I.1.2 - DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

O Relatório Técnico Contábil nº 228/2013 constatou o cumprimento dos limites constitucionais e legais, conforme quadros demonstrativos abaixo:

#### ➤ Remuneração dos Profissionais Do Magistério

Receita de Transferência de Recursos do FUNDEB	R\$ 62.416.483,03
DESCRIÇÃO APLICAÇÃO	ENSINO TOTAL
<b>Valor mínimo a ser aplicado</b>	R\$ 37.449.889,82
<b>Percentual mínimo a ser aplicado</b>	60%
<b>Valor efetivamente aplicado</b>	R\$ 47.915.839,79
<b>Percentual efetivamente aplicado</b>	<b>76,77%</b>

#### ➤ Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Base de Cálculo – Receita Bruta de Impostos	R\$ 204.781.297,22
DESCRIÇÃO APLICAÇÃO	ENSINO TOTAL
<b>Valor mínimo a ser aplicado</b>	R\$ 51.195.324,31
<b>Percentual mínimo a ser aplicado</b>	25%
<b>Valor efetivamente aplicado</b>	R\$ 58.360.554,20
<b>Percentual efetivamente aplicado</b>	<b>28,50%</b>

Para a apuração do valor aplicado pelo município foram consideradas as seguintes deduções:

Despesas com outras fontes de recursos vinculadas (convênios, Sal. Educação, etc.)	R\$ 6.407.485,07
Resultado Líquido das transferências do FUNDEB	R\$ 34.101.696,12
Restos a pagar inscritos sem disponibilidade financeira	R\$ 643.507,76
Receita de aplicação financeira de recursos da educação	R\$ 108.960,19
<b>Total</b>	<b>R\$ 41.261.646,14</b>

#### ➤ Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

Base de Cálculo – Receita Bruta de Impostos	R\$ 204.781.297,22
---	--------------------

DESCRIÇÃO APLICAÇÃO	ENSINO TOTAL
Valor mínimo a ser aplicado	R\$ 30.717.194,58
Percentual mínimo a ser aplicado	15,00%
Valor efetivamente aplicado	R\$ 77.522.425,64
<b>Percentual efetivamente aplicado</b>	<b>37,86%</b>

Para a apuração do valor aplicado pelo município foram consideradas as seguintes deduções:

Aplicações efetuadas com recursos vinculados à saúde (Convênios, SUS)	R\$ 31.334.334,64
Receita de aplicação financeira de recursos de impostos vinculados à saúde	R\$ 119.563,46
Restos a Pagar sem disponibilidade financeira	R\$ 1.174.606,79
<b>Total</b>	<b>R\$ 32.628.504,89</b>

➤ **Despesa com pessoal**

PODER EXECUTIVO	
Total da despesa líquida com pessoal	R\$ 179.301.190,17
Receita corrente líquida – RCL	R\$ 447.836.821,60
<b>% do total da despesa líquida com pessoal sobre a RCL</b>	<b>40,04%</b>
Limite legal (alínea “b” do inciso III do art. 20 da LRF) - <54%>	R\$ 241.831.883,66
Limite prudencial (§ único do art. 22 da LRF) - <51,30%>	R\$ 229.740.289,48

➤ **Poder Executivo e Legislativo (Consolidado)**

EXECUTIVO/LEGISLATIVO	
Total da despesa consolidada com pessoal	R\$ 188.567.829,23
Receita corrente líquida – RCL	R\$ 447.836.821,60
<b>% do total da despesa com pessoal sobre a RCL</b>	<b>42,11%</b>
Limite legal (inciso III do art. 19 da LRF) - <60%>	R\$ 268.702.092,96
Limite prudencial (§ único, art. 22 da LRF) - <57%>	R\$ 255.266.988,31

**I.1.3 – DO RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL**

Não foram formalizados processos relacionados ao descumprimento de prazos de encaminhamento dos relatórios a esta Corte de Contas, entretanto, foram-lhe encaminhados pareceres de alerta em função de:

- TC 6629/12, TC 0374/13 - RREO: Resultado nominal referente ao 4º e 5º Bimestre/2012;

**I.1.4 – AGENTES POLÍTICOS**

Base normativa: Lei Municipal 378/2008 e arst. 37, 29, V e 39, §4º da Constituição da República do Brasil de 1988;

A Lei Municipal 2806/2008 fixou os subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito para a legislatura 2009-2012 em, respectivamente, R\$ 16.000,00 e R\$ 8.000,00.



Destacamos, que o artigo 3º da Lei nº 2.806/2008 dispõe que os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários serão reajustados na mesma data estabelecida para os servidores municipais.

Assim, em abril de 2011, conforme relatório técnico contábil 339/12, a Lei 3.029/11 concedeu reajuste de 7,01% aos servidores municipais, o qual foi estendido aos agentes políticos, modificando os salários do prefeito e vice-prefeito para R\$ 17.121,60 e R\$ 8.560,80. Em janeiro de 2012, a Lei 3155/12 reajusta os vencimentos dos servidores em 7%, refletindo também nos subsídios dos agentes políticos, os quais são elevados a R\$ 18.320,11 e R\$ 9.160,06.

Analisada a ficha financeira constatamos que as despesas com a remuneração do Prefeito Municipal, Sr. Guerino Luiz Zanon, pagas no decorrer do exercício 2012, estiveram em conformidade com o mandamento legal.

### I.1.5 - REPASSE DE RECURSOS AO LEGISLATIVO

Base legal: art. 29A da Constituição da República de 1988

Em análise à documentação, foi verificado o repasse a título de duodécimo, para o Poder Legislativo Municipal, de R\$ 11.448.991,74. O valor máximo de repasse admitido, conforme receitas do exercício de 2011, é de R\$ 11.482.571,06, tendo sido cumprido, portanto, a limitação constitucional, conforme demonstrado a seguir:

Receitas Tributárias e Transferências de Impostos – Exercício 2011	R\$ 191.376.184,34
% Máximo (art. 29-A da Constituição Federal/1988)	6%
Valor do Limite Máximo Permitido	R\$ 11.482.571,06
Valor repassado pela Prefeitura	R\$ 11.448.991,74

## II – CONCLUSÃO

Examinamos a Prestação de Contas constante do presente processo (fls. 01-536), pertencente ao Município de Linhares, de responsabilidade do Sr. Guerino Luiz Zanon, referente ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2012 e formalizada conforme disposições da Resolução nº 182/02 do TCEES.

Tendo em vista a análise das justificativas e documentos apresentados pelo jurisdicionado, concluímos que as irregularidades permanecem. Sendo assim, opinamos pela **rejeição** da presente Prestação de Contas, consoante disposições do art. 80, inc. III, da Lei Complementar n. 621/12, em face de graves infrações à norma constitucional e infraconstitucional, a saber:

### I.1.1.1 – NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES DO IPAS E DO INSS RETIDAS DOS SERVIDORES;

### I.1.1.2 – OBRIGAÇÕES DE DESPESA CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO.

Em relação ao Item I.1.1.2 (Obrigação de despesas contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento), nos termos do art. 454 do RITCCES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013, propomos ao Plenário do TCEES que aplique a sansão de sua competência prevista no art. 5º, §§ 1º e 2º da Lei 10.028/2000.

Ato contínuo os autos foram encaminhados a este Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas - NEC na forma do art. 47, inc. III, alínea "d", c/c art. 319 *caput* da Resolução TC 261/2013.

## 2 DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS

Compulsando os autos extraem-se dos demonstrativos contábeis os seguintes indicadores:

<b>BALANÇO ORÇAMENTÁRIO</b>			
Receita Arrecadada		R\$ 495.632.333,94	
Despesa Executada		R\$ 488.148.056,28	
Superávit Orçamentário		R\$ 7.484.277,66	
<b>BALANÇO FINANCEIRO</b>			
Saldo financeiro do exercício anterior		R\$ 112.610.445,62	
Saldo financeiro apurado para exercício seguinte		R\$ 99.969.076,99	
<b>BALANÇO PATRIMONIAL</b>			
<b>ATIVO</b>		<b>PASSIVO</b>	
Financeiro	R\$ 102.248.135,51	Financeiro	R\$ 13.895.636,92
Permanente	R\$ 620.741.317,70	Permanente	R\$ 255.903.423,54
		Ativo Real Líquido	R\$ 453.190.392,75
<b>ATIVO REAL</b>	<b>R\$ 722.989.453,21</b>	<b>PASSIVO REAL</b>	<b>R\$ 722.989.453,21</b>
Compensado	R\$ 1.082.594,55	Compensado	R\$ 1.082.594,55
<b>TOTAL DO ATIVO</b>	<b>R\$ 724.072.047,76</b>	<b>TOTAL DO PASSIVO</b>	<b>R\$ 724.072.047,76</b>
(-) Ativo Financeiro		R\$ 102.248.135,51	
(-) Passivo Financeiro		R\$ 13.895.636,92	
<b>SUPERÁVIT FINANCEIRO CONSOLIDADO</b>		<b>R\$ 88.352.498,59</b>	
(-) Resultado Financeiro do IPAS		R\$ 79.847.942,95	
<b>(=) Déficit Financeiro do Exercício (excluído IPAS)</b>		<b>8.504.555,62</b>	

Ressalta-se que em relação aos aspectos: formalização, orçamento, resultado financeiro, previdência, na forma da **ICC 132/2014**, a 5ª. SCE verificou que:

- a) ocorreu o não recolhimento das contribuições do INSS e do IPAS retidas dos servidores e de terceiros;
- b) foram contraídas obrigações de despesas nos últimos dois quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para seu pagamento.

Tais irregularidades ensejam o opinamento pela rejeição das contas do senhor Guerino Luiz Zanon.



Deve-se alertar que o não recolhimento de contribuições retidas dos servidores e terceiros configura-se apropriação indébita. Em razão disso, sugerimos que seja determinado ao atual gestor da Prefeitura de Linhares que: a) providencie de imediato o levantamento e o recolhimento do montante das contribuições previdenciárias retidas dos servidores e de terceiros ainda não recolhidas, b) tome as providências administrativas cabíveis com o fito de identificar responsáveis e reaver para os cofres públicos os encargos derivados do não pagamento tempestivo das referidas contribuições.

Sugerimos que seja fixado prazo para que a Prefeitura Municipal de Linhares envie ao informe ao Tribunal de Contas as medidas administrativas adotadas e o resultado alcançado.

### 3 LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Das análises técnicas (RTC nº 228/2013 e ICC 132/2014) verifica-se o demonstrado a seguir:

Rubrica	Reais	limite	executado
Receita Corrente Líquida (RCL)	447.836.821,60		
- Despesa Poder Executivo[1]	179.301.190,17	máx 54%	40,04%
- Despesa Consolidada (Exec/Legis)[2]	188.567.829,23	máx 60%	42,11%
Dívida Pública	0,00	Max120%	0,00%
Contratação de Operações de Crédito	0,00		0,00%
Garantias	0,00		0,00%
Receita Bruta de Impostos	204.781.297,22		
- Manutenção do Ensino[3]	58.360.554,20	min. 25%	28,50%
Receita cota parte FUNDEB	62.416.483,03		
- Remuneração Magistério[4]	47.915.839,79	min 60%	76,77%
Receita Impostos e Transferências	204.781.297,22		
- Despesa com saúde[5]	77.522.425,64	min. 15%	37,86%
Receita Tributária e Transferências do exercício anterior	191.376.184,34		
-Repasse duodécimo ao legislativo[6]	11.448.991,74	máx. 6%	5,98%

Subsídios de agentes políticos	Subsídio Mensal - Lei 2.806/2008; Lei 3.029/2011
Prefeito	R\$ 18.320,11
Vice Prefeito	R\$ 9.160,06

#### 4. OUTROS PROCESSOS

Conforme Plano Anual Consolidado de Auditorias Ordinárias PAA 2013, a **Prefeitura Municipal de Linhares** não foi contemplada para realização de auditoria ordinária referente ao exercício de 2012.

#### 5 CONCLUSÃO / RESPONSABILIDADES

Tendo como base as análises procedidas pela 5ª. SCE, obedecendo aos aspectos objetos de análise técnica, apresentamos a seguir nosso parecer sobre **a Prestação de Contas Anual, do Sr. Guerino Luiz Zanon, Prefeito Municipal de Linhares, Exercício de 2012.**

**5.1** Registra-se, da análise contábil, que quanto ao encaminhamento dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal não foram apontados indicativos de irregularidades; que foram observados e cumpridos os limites constitucionais mínimos em Ações e Serviços Públicos de Saúde e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, de gastos com pessoal, bem como o limite legal estabelecido para remuneração do prefeito, vice-prefeito.

**5.2** Na forma da análise exposta, as justificativas e documentos apresentados não foram suficientes para elidirem as irregularidades apontadas no RTC 228/2013 e analisadas na Instrução Contábil Conclusiva **ICC 132/2014**:

**5.2.1 Não recolhimento das contribuições do IPAS e do INSS retidas dos servidores** (item 5.1 do RTC)

**Base Legal:** Lei Federal nº 8.212/91, art. 30, Inc. I, alíneas a e b e art. 37 da Constituição da República; Art. 123, § 8º da lei municipal 2330/2002

**5.2.2 Obrigação de despesas contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento** (Item 6.5 do RTC).

**Base Legal:** Art. 42 da LRF



**5.3** Posto isso e diante do preceituado no art. 319, §1º, inciso IV<sup>1</sup>, da Res. TC 261/2013, conclui-se opinando por que:

**5.3.1** Seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do senhor **Guerino Luiz Zanon**, frente à **Prefeitura Municipal de Linhares**, no exercício de **2012**, nos termos do art. 80, inciso III<sup>2</sup>, da Lei Complementar nº 621/2012.

**5.3.2** Em razão da infração ao art. 42 da Lei Complementar 101/2012 - Obrigação de despesas contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento, nos termos do art. 454 do RITCCES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013, sugere-se a aplicação da multa prevista no art. 5º, §§ 1º e 2º da Lei 10.028/2000.

**5.4.** Por derradeiro sugere-se que o Plenário desta Corte de Contas:

**5.4.1 Determinar** ao atual gestor no sentido de que providencie de imediato o levantamento e o recolhimento do montante de das contribuições previdenciárias retidas dos servidores e de terceiros ainda não recolhidas,

**5.4.2 Determinar** ao atual gestor no sentido de que tome as providências administrativas cabíveis com o fito de identificar responsáveis e reaver para os cofres públicos os encargos derivados do não pagamento tempestivo das referidas contribuições previdenciárias retidas dos servidores e de terceiros, ainda não recolhidas e, informe ao Tribunal de Contas as providências e os resultados obtidos em prazo assinado pelo

<sup>1</sup> Art. 319. Na fase final da instrução dos processos, constitui formalidade essencial, além do exame da unidade competente, a elaboração da instrução técnica conclusiva.

§ 1º A instrução técnica conclusiva conterà, necessariamente:

[...]

IV - a conclusão, com a proposta de encaminhamento.

<sup>2</sup> Art. 80. A emissão do parecer prévio poderá ser: [...]

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

relator.

**5.4.3 Fixar prazo** para que a Prefeitura Municipal de Linhares **informe ao Tribunal de Contas as medidas administrativas adotadas** com o fito de identificar responsáveis e reaver para os cofres públicos os encargos derivados do não pagamento tempestivo das referidas contribuições previdências retidas dos servidores e terceiros e não recolhidas **bem como o resultado alcançado.**

Em 22 de Setembro de 2014.

Respeitosamente,

**Idarlene Araujo de Oliveira Marques**

Auditora de Recursos Públicos  
203.200