



**MINISTÉRIO  
PÚBLICO  
DE CONTAS**  
ESTADO DO  
ESPÍRITO SANTO

Conferência em [www.tce.es.gov.br](http://www.tce.es.gov.br)  
Identificador: 3432C-2F792-4C4B0



2ª Procuradoria de Contas

## Parecer do Ministério Público de Contas 01780/2020-6

**Processo:** 08684/2019-6

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

**Exercício:** 2018

**Criação:** 21/05/2020 17:32

**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, 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.

Trata-se de Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício de 2018, da **Prefeitura de Jaguaré**, sob a responsabilidade de **Rogério Feitani**.

A **Instrução Técnica Conclusiva 01306/2020-3** ratificou a ocorrência das seguintes irregularidades constantes do **Relatório Técnico 00702/2019-1**:

**Item 4.1.2. Abertura de crédito adicional suplementar indicando como fonte excesso de arrecadação insuficiente.**

*Base Legal:* artigo 43, inciso II e § 3º, da Lei Federal n. 4.320/1964.

**Item 4.3.2.1. Inconsistência na movimentação financeira dos valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás.**

*Base Legal:* Artigos 89, 90, 91, 100, 101, 102, 103 e 105 da Lei n. 4320/1964.

**Item 6.1. Divergência na movimentação dos restos a pagar entre os valores apurados e os evidenciados no demonstrativo da dívida flutuante e no demonstrativo dos restos a pagar – RP.**

*Base Legal:* artigos 85, 89, 100, 101, 102, 103 e 105, da Lei Federal 4.320/1964.

**Item 6.3. Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal (RGFDCX) apresenta saldos inconsistentes com os evidenciados no anexo ao balanço patrimonial.**

*Base Legal:* artigos 50 e 55 inciso III da Lei Complementar Federal 101/2000 (LRF) e artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

**Item 7.4.1. Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente.**

*Base Legal:* art. 55 da LRF.

Em razão disso, propugnou a Unidade Técnica pela emissão de parecer prévio recomendando-se a rejeição das contas, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012.

## 1 – MÉRITO

A NBC T 16, aprovada pela RESOLUÇÃO CFC N. 1.128/08, dispõe que a “Contabilidade Aplicada ao Setor Público é o ramo da ciência contábil que aplica, no processo gerador de informações, os Princípios Fundamentais de Contabilidade e as normas contábeis direcionados ao **controle patrimonial** de entidades do setor público” e tem por função social “refletir, sistematicamente, o ciclo da administração pública para evidenciar informações necessárias à tomada de decisões, **à prestação de contas e à instrumentalização do controle social.**”

Dessa forma, a escrituração contábil pública deve ser efetuada de modo que proporcione a qualquer interessado, em especial, aos órgãos de controle, conhecer da real situação financeira e patrimonial das entidades e órgãos públicos, exigência inerente ao dever de prestar contas a que está jungido aquele que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, consoante art. 70 da Constituição Federal.

Preceitua a Lei n. 4.320/64 que “a contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados” (art. 83), prescrevendo que “os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros (art. 85) e deverá evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial (art. 89).

Estabelece, ainda, a lei geral de direito financeiro que “os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais” (art. 101), os quais têm a função de evidenciar as receitas e as despesas previstas em confronto com as realizadas, demonstrando a integração entre o planejamento e a execução orçamentária; as receitas e despesas orçamentárias, bem como os ingressos e dispêndios extraorçamentários, conjugados com os saldos de caixa do exercício anterior e os que se transferem para o início do exercício seguinte; os Ativos Financeiro e Permanente, os Passivos Financeiro e Permanente, o Saldo Patrimonial e as Contas de Compensação; bem assim as variações quantitativas, o resultado patrimonial e as variações qualitativas decorrentes da execução orçamentária.

Os atos e os fatos que promovam alterações qualitativas ou quantitativas, efetivas ou potenciais, no patrimônio das entidades do setor público devem ser objeto de registro contábil em estrita observância às Leis Financeiras, Princípios Fundamentais de Contabilidade e às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

Logo, o registro contábil dos atos e dos fatos que afetam ou possam vir a afetar o patrimônio das entidades do setor público deve estar amparado em documento de suporte, assim entendido qualquer documento hábil, físico ou eletrônico que comprove a transação, utilizado para sustentação ou comprovação do registro contábil (NBC T 16.5).

Aduz-se, ainda que, as demonstrações contábeis devem ser acompanhadas por anexos, por outros demonstrativos exigidos por lei e pelas notas explicativas, e apresentar informações extraídas dos registros e dos documentos que integram o sistema contábil da entidade.

Em suma, impõe a lei a adoção de uma série de demonstrativos que têm como objetivo oferecer um conjunto de elementos que permitam a correta compreensão da posição orçamentária, financeira e do patrimônio público e buscam, em última instância, auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desfalques, desvios e outras inadequações.

Neste raciocínio, é de se perceber que a contabilidade pública para alcançar seu objetivo, qual seja,

de captar, registrar, acumular, resumir e interpretar os fenômenos que afetam as situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais das entidades de direito público interno, utiliza-se de além das contas escrituradas no sistema patrimonial também se utiliza das escrituradas nos sistemas orçamentário, financeiro e de compensação, em atendimento às normas gerais de Orçamento e de Contabilidade Pública, conforme se observa do art. 85 da Lei Federal n. 4.320/64:

Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitir o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

Nesta toada, o orçamento público surgiu para atuar como instrumento de planejamento e controle das atividades financeiras e orçamentárias do Governo e se submete a princípios e regras de direito estabelecidas na Constituição Federal e na Lei n. 4.320/64.

Ensina James Giacomoni (Orçamento público. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1998) que o “*orçamento público é um Instrumento de planejamento adotado pela Administração Pública – União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o qual prevê ou estima todas as receitas a serem arrecadadas e fixa as despesas a serem realizadas no exercício financeiro seguinte, objetivando a continuidade, eficácia, eficiência, efetividade e economicidade na qualidade dos serviços prestados à sociedade*”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, com a intenção de implementar uma gestão planejada, responsável e transparente na gestão do dinheiro público, propiciou novos e eficazes instrumentos de controle sobre as finanças públicas e, ainda, permitiu que os mecanismos de mercado e o processo político sirvam como instrumentos de controle e punição dos administradores que agirem de maneira inadequada.

No entanto, para isso, o orçamento deve estar vinculado às atividades de planejamento, de modo a estabelecer de forma discriminada todas as fontes e aplicações do dinheiro público e observar às duas funções básicas da administração, quais sejam, o atendimento às demandas da sociedade e o zelo pelo desenvolvimento do Município.

Em face dessas considerações, é imprescindível a estrita observância das regras e a cautela na escrituração das contas manejada do sistema orçamentário, tendo em vista que a sistemática legislativa supramencionada, destinada ao controle e fiscalização do orçamento público, no cumprimento das determinações nelas estabelecidas pelos gestores públicos, sem o qual acarreta a aplicação de sanção, tem a finalidade de preservar os princípios reguladores do orçamento público e da atividade financeira do Estado, além da busca de evitar a lesão ao erário e, sobremaneira, ao interesse público e coletivo.

Dito isso, analisa-se a seguir as infrações verificadas nesta prestação de contas, salientando-se que é bastante por si mesmo a fundamentação constante da ITC 01306/2020-3 para a sua manutenção destas irregularidades, acerca das quais, embora sem esgotá-las, tecem-se apenas argumentos adicionais neste parecer, conforme seguem.

### **1.1 – Abertura de crédito adicional suplementar indicando como fonte excesso de arrecadação insuficiente (Item 4.1.2 do RT 00702/2019-1).**

Os créditos adicionais suplementares e especiais podem ser autorizados por lei específica ou na própria lei orçamentária, até determinado valor, que segundo a prática dominante é dado em termos de percentuais, o que está de acordo com o que dispõe no art. 165, § 8º, da Constituição Federal.

Conforme evidenciado pela Unidade Técnica, o gestor procedeu à abertura de créditos adicionais no valor de **R\$ 11.896.450,68** indicando como fonte o excesso de arrecadação, todavia, no exercício houve déficit de arrecadação de **R\$ 675.896,47** (tabela 1, à fl. 6 da ITC).

Cabe enfatizar que é dicção expressa do art. 167, inciso V, da Constituição Federal, a vedação à

abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Ademais, para abertura dos créditos suplementares e especiais deve haver indicação da fonte de recursos disponíveis, sendo o excesso de arrecadação uma das fontes de recursos para abertura dos referidos créditos, conforme determina o artigo 43, § 1º, inciso I, da Lei Federal n. 4.320/64, *in verbis*:

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

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

[...] II – os provenientes de excesso de arrecadação;

[...] § 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

Salienta-se que as impropriedades verificadas, **praticadas com grave infração à Constituição Federal e à Lei de Direito Financeiro**, encontra-se, ainda, tipificada como **crime de responsabilidade** do Prefeito, nos termos do art. 1º, inciso V, do DL n. 201/1967, o que enseja, indubitavelmente, a rejeição das contas.

**Art. 1º** São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

[...] **V** - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;

Outrossim, constitui **ato de improbidade administrativa** que causa lesão ao erário ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento (art. 10, IX, da Lei n.8.429/92).

Nesta vertente, o Tribunal Superior Eleitoral e o Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo consideram a abertura de crédito adicional acima do limite estabelecido na LOA irregularidade insanável, que configura ato doloso de improbidade administrativa. Vejamos:

Registro. Inelegibilidade. Rejeição de contas.

1. A Corte de origem assentou que as irregularidades das contas revelam dano ao erário, bem como estão marcadas com nota de improbidade administrativa - consistente na falta de recolhimento de encargos sociais, ausência de conciliação contábil, realização de despesas sem documentação ou não justificadas, abertura de crédito acima do autorizado em orçamento, quebra de ordem cronológica de pagamento de precatórios, entre outras -, vícios considerados insanáveis por esta Corte.

2. Para examinar a alegação de que as irregularidades tidas pelo Regional como insanáveis não teriam constado do parecer prévio do Tribunal de Contas nem do decreto legislativo da Câmara de Vereadores, seria necessário o reexame de matéria de prova, o que é vedado pela Súmula nº 279 do egrégio Supremo Tribunal Federal.

Agravo regimental a que se nega provimento. (TSE, RESPE – Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 36679 – Caçapava/SP, Rel. Arnaldo Versiani Leite Soares, 04/05/2010)

ELEIÇÕES 2016. RECURSO ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. ALÍNEA G. ALÍNEA B. INCIDENCIA. RECURSO NÃO PROVIDO.

1 - Não há falar em coisa julgada acerca dos requisitos necessários ao deferimento do registro. De fato, a regra geral para verificação dos requisitos para candidatura está prevista no art. 11, §10 da Lei 9504/97, segundo o qual as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade, inclusive relacionadas às previstas na LC 135/2010, serão aferidas no momento do pedido de registro. Além do mais, é pacífico que o reconhecimento ou não das causas de inelegibilidade para uma eleição não configura coisa julgada para a próxima (Consulta TSE 33673, Rel. Min. Luciana Lóssio).

2 - Não restam dúvidas que a irregularidade relacionada à abertura de créditos adicionais que excede os limites autorizados na lei orçamentária, imputada ao candidato, consistiu em causa para que a Corte de Contas recomendasse a rejeição da prestação de contas. E, ao contrário do alegado pelo recorrente em

memoriais, a Casa Legislativa não afastou referida irregularidade ao julgar as contas, ao revés, ao rejeitar as contas, a Câmara acatou expressamente o parecer prévio do TCE/ES.

3 - O argumento do recorrente de que permaneceu por curto período de tempo à frente da Prefeitura é irrelevante para o deslinde da controvérsia, dado que a autorização de créditos adicionais depende de ato único. Necessário, ainda, ressaltar que o parecer acatado pela Câmara indica o candidato como responsável pela abertura do crédito adicional.

4 - Quanto à alegação de que os gastos com pessoal tenham ultrapassado o percentual de apenas 0,34% e que a despesa consolidada do município não ultrapassou o limite máximo estabelecido no art. 169 da CF, tais fatos não são capazes de afastar a inelegibilidade declarada em sentença, tendo em vista que a mesma decorre da abertura de créditos adicionais não autorizados em lei e não da extrapolação dos limites para despesa com pessoal prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal.

5 - Consta dos autos cópia do Decreto Legislativo que decretou a cassação do mandato do candidato e o referido ato assenta expressamente que o Plenário da Câmara julgou procedente a denúncia por infração político-administrativa em razão de procedimento incompatível com a dignidade e o decoro do cargo. Logo, conforme expressamente registrado no decreto legislativo, um dos fundamentos da cassação foi a identificação de procedimento incompatível com a dignidade e o decoro parlamentar, demonstrando que se trata da hipótese prevista no art. 55, II, da CF.

6 - O mero erro na indicação do dispositivo legal não afasta a conclusão de que, no caso concreto, o recorrente teve seu mandato de vereador cassado por quebra de decoro, como expressamente registrado no decreto legislativo.

7 - Não cabe a análise de nulidade de ato legislativo em sede de registro de candidatura, competindo à Justiça Eleitoral realizar o enquadramento jurídico dos fatos que lhe são apresentados.

8 - Por fim, destaco que o recorrente não logrou êxito em comprovar a superveniência de decisão liminar capaz de afastar os efeitos da cassação.

9 - recurso conhecido e não provido. (TRE/ES, RE n. 9947 – Fundão/ES, Rel. Cristiane Conde Chmatalik, 03/10/2016).

Praticado, portanto, ato com grave violação à norma.

## **1.2 – Inconsistência na movimentação financeira dos valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (Item 4.3.2.1 do RT 00702/2019-1).**

Conforme o RT, está registrado no anexo do balanço patrimonial que as fontes de recursos 604 e 605 – royalties do petróleo estadual iniciaram o exercício com superávit financeiro de R\$ 33.534.518,68 e R\$ 6.152.713,91 respectivamente, e encerraram com superávit de R\$ 1.154.675,975 e R\$ R\$ 2.117.582,09, nesta ordem.

Contudo, a auditoria, ao confrontar os saldos financeiros evidenciados no referido anexo com os valores recebidos e empenhados, extraídos dos balancetes da execução orçamentária, e com os saldos demonstrados no Termo de Verificação das Disponibilidades (TVDISP) apurou um saldo final de superávit no valor de R\$ 36.439.912,62 para fonte 604 e de R\$ 7.910.738,55 para fonte 605, evidenciada uma gestão inadequada das fontes de recursos dos royalties do petróleo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal dita expressamente as regras para a utilização de recursos vinculados, *verbis*:

Art. 8º [...]

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Assim, as divergências apuradas consubstanciam **grave infração à Lei de Responsabilidade Fiscal**, cujo descumprimento tem potencial de manipular a apuração de déficit e superávit, bem como verificação do correto uso das fontes vinculadas e não vinculadas.

## **1.3 – Divergência na movimentação dos restos a pagar entre os valores apurados e os evidenciados no demonstrativo da dívida flutuante e no demonstrativo dos restos a pagar – RP (Item 6.1 do RT 00702/2019-1).**

Consta do relatório técnico a existência de divergência “entre os valores das inscrições e dos

cancelamentos, fazendo com que exista uma divergência no saldo final dos restos a pagar no montante de R\$ 24.292,48 entre o valor apurado e o evidenciado no Demonstrativo dos Restos a Pagar”, consoante o tabela 3, à fl.11:

Tabela 1): Divergência entre os demonstrativos

Em R\$ 1,00

RESTOS A PAGAR	APURADO	EVIDENCIADO DEMRAP	DIVERGÊNCIA
Saldo Final do Exercício anterior	8.933.757,24	8.933.757,24	-
Inscrições	5.615.714,46	5.674.577,86	(58.863,40)
Pagamentos	5.429.702,18	5.429.702,18	-
Cancelamentos e outras baixas	3.321.945,85	3.356.516,77	(34.570,92)
Saldo Final do Exercício atual	5.797.823,67	5.822.116,15	(24.292,48)

Fonte: Processo TC 08684/2019-6 - Prestação de Contas Anual/2018 - DEMRAP

Frise-se que o gestor reconheceu as divergências apontadas, mas não apresentou documentação capaz de esclarecê-las e, alegou ainda, a insignificância do valor divergente, na importância de R\$ 24.292,48.

Todavia, como bem pontuado pela Unidade Técnica, em total desrespeito às normas contábeis, este fato comprometeu credibilidade dos demonstrativos contábeis correlatos e o conhecimento da real movimentação dos restos a pagar no exercício.

Com efeito, denota-se da irregularidade distorções e inconsistências nos registros contábeis e financeiros que prejudicam a correta compreensão da situação financeira e patrimonial do Ente.

A contabilidade é apurada de forma conjunta e consentânea, pois o art. 101 da Lei n. 4.320/64 assevera que os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial e na Demonstração das Variações Patrimoniais.

Tais normas visam, portanto, prevenir desfalque ou desvio de bens públicos, sendo indispensável sua observância para a demonstração da fiel situação financeira e patrimonial do Ente Público.

No caso, apurou-se ofensa aos artigos 85, 89, 100, 101, 102, 103 e 105 da Lei Federal n. 4.320/1964 em razão da ausência de fidedignidade das informações fornecidas na prestação de contas, acarretando, assim, grave infração à norma legal ou regulamentar natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, uma vez que prejudicam a correta compreensão da posição orçamentária, financeira e patrimonial do ente.

#### 1.4 – Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal (RGFDCX) apresenta saldos inconsistentes com os evidenciados no anexo ao Balanço Patrimonial (Item 6.3 do RT 00702/2019-1).

No RT, pg. 23, foram apresentadas inconsistências de saldos entre as fontes de recursos evidenciadas no Anexo ao BALPAT e no RGFDCX, ao final do exercício de 2018, conforme tabela abaixo:

Vinculação	RGFDCX			BALPAT	Diferença
	Disponibilidades antes RPNP	RPNP	Disponibilidade Líquida	Anexo	
Total dos Recursos Vinculados:	7.749.198,07	2.718.500,98	5.030.697,09	7.410.108,13	-2.379.411,04
Total dos Recursos não Vinculados:	2.916.297,25	891.254,12	2.025.043,13	1.043.489,78	981.553,35

<b>Total:</b>	10.665.495,32	3.609.755,10	7.055.740,22	8.453.597,91	-1.397.857,69
---------------	---------------	--------------	--------------	--------------	---------------

Fonte: Processo TC 08684/2019-6 - Prestação de Contas Anual/2018 - DEMRAP

O NCONTAS - Núcleo de Controle Externo de Contabilidade rechaçou as justificativas apresentadas, pontuando:

Cabe aqui destacar que a apuração do superávit/déficit financeiro no Anexo do Balanço Patrimonial, é realizada pelo confronto entre o ativo financeiro e o passivo financeiro. Nesse sentido, no passivo financeiro são considerados todos os valores empenhados (liquidados e não liquidados do exercício e de exercícios anteriores) e demais valores que não dependam de autorização orçamentária. Da mesma forma, a apuração do saldo das disponibilidades por fontes de recursos, se utiliza do mesmo cálculo, porém individualizada por fonte.

Desta forma, há diferença entre os valores que compõem o ativo financeiro, utilizado no cálculo de *superávit/déficit* financeiro, e o montante da disponibilidade de caixa líquida que integra o Anexo 5. Ou seja, o ativo financeiro abarca não somente os valores que compõem a disponibilidade de caixa, mas também valores em créditos. O art. 43 da lei 4.320/64, assim define o ativo financeiro em seu art. 105:

Art. 105 [...]

§ 1º O Ativo Financeiro compreenderá os **créditos e valores realizáveis** independentemente de autorização orçamentária e os **valores numéricos**.

Pois bem. Muito embora os conceitos de disponibilidade líquida e resultado financeiro diferem, sendo o primeiro mais financeiro e o segundo mais econômico, observa-se que é possível identificar incompatibilidades entre os dois resultados. Nesse sentido, o resultado financeiro pode diferir da disponibilidade de caixa líquida apresentando resultado superavitário maior, tendo em vista que incorpora a mais outros ativos financeiros além do caixa. Esta é a diferença. E, nesse sentido, exemplificando, verifica-se da tabela apontada pelo TCEES que o resultado da fonte de recursos próprios apresenta disponibilidade líquida de caixa de R\$ 2.025.043,13, ao passo que o resultado financeiro foi evidenciado com superávit de apenas R\$ 1.043.489,78, portanto, menor.

Determinam os arts. 54 e 55 da LC n. 101/00 que ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos o Relatório de Gestão Fiscal que conterà demonstrativos comparativos com os limites de que trata a LRF com despesa total com pessoal, evidenciando as despesas com ativos, inativos e pensionistas; dívida consolidada líquida; concessão de garantias e contragarantias e operações de crédito.

No último quadrimestre, o RGF deverá conter, também, o demonstrativo do montante da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar referente às despesas liquidadas, às empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa e às não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados.

O objetivo do Relatório, por meio do conjunto de anexos com o comparativo dos respectivos limites, tem por finalidade avaliar e dar transparência à gestão fiscal do titular do Poder/órgão.

Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais 2019, 9ª Edição, da Secretaria do Tesouro Nacional:

[...] a STN criou, por meio das Portarias 135 e 136, de 6 de março de 2007, atualizadas por meio das Portarias 511 e 510 de 28 de agosto de 2014, os Grupos Técnicos de Padronização de Relatórios e Demonstrativos Fiscais e de Procedimentos Contábeis, para promover discussões sobre assuntos relativos à padronização contábil e gestão fiscal no âmbito da Federação. Com a Portaria nº 767, de 15 de setembro de 2017, foi criada a Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação (CTCONF), **cujo objetivo é propor recomendações baseadas no diálogo permanente, com a finalidade de reduzir divergências e duplicidades, em benefício da transparência da gestão fiscal**, da racionalização de custos nos entes da Federação e do controle social de forma a exercer, em caráter supletivo, as funções do Conselho de Gestão Fiscal para fins de consolidação das contas públicas. As recomendações da CTCONF constituem-se os pilares do processo de aperfeiçoamento do Manual de Demonstrativos Fiscais. Debruçaram-se nesse processo diversas instituições públicas e da sociedade civil organizada, além de diversas coordenações gerais da STN, cujas participações são dignas de destaque.

**Da parte da STN, o estabelecimento de padrões contábeis e fiscais contribuirá para a melhoria da consolidação das contas públicas conforme previsto na LRF.** A STN tem consciência do alcance e da dimensão desse empreendimento, cujo sucesso tem sido resultado das parcerias e debates acima destacados e que **são materializados nas partes I – Anexo de Riscos Fiscais, II - Anexo de Metas Fiscais, III – Relatório Resumido da Execução Orçamentária e IV – Relatório de Gestão Fiscal,**

**representando, assim, mais um passo para a implementação de um novo modelo de contabilidade pública a ser implantado no país e para o aperfeiçoamento da gestão fiscal responsável. (grifos acrescidos)**

O Anexo V - Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar – nos termos do referido manual, pg. 605, “é parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal e visa a dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa, bem como ao equilíbrio entre a inscrição em restos a pagar não processados e a disponibilidade de caixa.”

Inconsistências, divergências e/ou discrepâncias nos valores registrados neste demonstrativo comprometem a correta compreensão acerca da situação fiscal do ente, além da transparência da gestão fiscal, conforme ressaltado, assim como da credibilidade dos demonstrativos correlatos, conforme bem ponderado pela Unidade Técnica.

Destarte, a inconsistência não justificada invalida os resultados demonstrados no Anexo V do Relatório de Gestão Fiscal e consubstancia grave infração às normas da Lei de Responsabilidade e da Lei n. 4.320/64.

### **1.5 – Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente (Item 7.4.1 do RT 00702/2019-1).**

Está devidamente demonstrado no autos que no exercício financeiro em exame não foi observado o limite de inscrição de restos a pagar não processados pelo Poder Executivo, de acordo com anexo 5 do RGF, incorrendo o gestor em inscrições de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente, haja vista que desconsiderou as fontes de recurso encontravam-se em déficit, nos montantes de R\$ 296.147,08 em Saúde – Recursos Próprios, R\$ 82.409,92 em Educação – Recursos Próprios – MDE, R\$ 104.049,20 em Educação – FUNDEB 40%, e R\$ 74.765,21 em Recursos Não Vinculados.

Esclarece Cezar Roberto Bitencourt (Tratado de direito penal, 5: parte especial: dos crimes contra a administração pública e dos crimes praticados por prefeitos – 8. ed. rev., ampl. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2014) quanto à inscrição de restos a pagar não processados acima do limite legal que:

Essa hipótese ocorre quando há o empenho prévio, ao contrário da anterior, mas a inscrição da despesa em restos a pagar “excede o limite estabelecido em lei”. A formalidade do empenho foi satisfeita, mas é inscrita despesa além do permitido, configurando o crime, em sua segunda modalidade. **Essa proibição fundamenta-se na necessidade de assegurar a regularidade do exercício fiscal do Estado, devendo-se respeitar os limites das despesas “roladas” para o exercício seguinte. Constata-se, enfim, que é lícito inscrever despesas em restos a pagar, desde que observados esses dois elementos normativos.** [grifo nosso]

Nestes termos, cabe destacar que dispõe o art. 1º, § 1º, da LC n. 101/2000, que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”.

Com efeito, da leitura do citado art. 1º, § 1º, da LC n. 101/2000, é possível extrair o sentido axiológico do dispositivo, a destacar a preocupação com o equilíbrio financeiro e orçamentário, à prevenção de déficits financeiros e orçamentários e o controle da dívida pública.

Ao mesmo tempo, prevê o art. 55, inciso III, alínea “b”, item 3, da LC n. 101/2000 que o Relatório de Gestão Fiscal “conterá [...] demonstrativos, no último quadrimestre [...] da inscrição em Restos a Pagar, das despesas [...] empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa”.



Outrossim, importante lembrar que nem mesmo o cancelamento de restos a pagar no exercício seguinte seria capaz de retroagir para abrandar a irregularidade em questão, essa, inclusive, é a previsão do artigo 38 da Lei n. 4.320/1964, ao dispor que “*reverte à dotação, a importância de despesa anulada no exercício*”, e por outro lado, “**quando a anulação ocorrer após o encerramento deste considerar-se-á receita do ano em que se efetivar**”.

Consoante jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal importa **irregularidade insanável**, *verbis*:

ELEIÇÕES 2012. CANDIDATO A PREFEITO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO. INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA g, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. MATÉRIAS NÃO PREQUESTIONADAS. NÃO INCIDÊNCIA NA CAUSA DE INELEGIBILIDADE. REEXAME DE PROVAS. **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 decisão da Câmara de Vereadores que desaprova contas, mas pode ser efeito secundário dessa decisão administrativa, verificável no momento em que o cidadão se apresentar candidato em determinada eleição.

4. Nem toda desaprovação de contas enseja a causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990, somente as que preenchem os requisitos cumulativos constantes dessa norma, assim enumerados: i) decisão do órgão competente; ii) decisão irrecorrível no âmbito administrativo; iii) desaprovação devido à irregularidade insanável; iv) irregularidade que configure ato doloso de improbidade administrativa; v) prazo de oito anos contados da decisão não exaurido; vi) decisão não suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.

5. Na linha da jurisprudência deste Tribunal, para fins de incidência da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990, exige-se o dolo genérico, relativo ao descumprimento dos princípios e normas que vinculam a atuação do administrador público (ED-AgR-REspe nº 267-43/MG, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 9.5.2013).

6. O Tribunal Regional Eleitoral, analisando o conjunto probatório dos autos, concluiu pela existência dos requisitos da causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990. Inviável o reenquadramento jurídico dos fatos no caso concreto.

**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 64/1990. 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 oposição 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).

Ao mesmo tempo, registra-se que, conforme art. 359-B do Código Penal Brasileiro, constitui **crime contra as finanças públicas** “ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar, de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei”.

Ademais, salienta-se que a impropriedade verificada, encontra-se, ainda, tipificada como **crime de responsabilidade** do Prefeito, nos termos do art. 1º, inciso V, do DL n. 201/1967.

## **1.6 – Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a realização de procedimentos de controle necessários e suficientes a embasar o parecer técnico do controle interno municipal (Item 10.1 do RT 00702/2019-1).**

A Unidade Técnica afastou a infração descrita no item 10.1 da Instrução Técnica Inicial 00787/2019-2, também do RT 00702/2019-2, tecendo os argumentos abaixo reproduzidos:

Não obstante às justificativas apresentadas, o defendente não trouxe aos autos documentos que comprovem iniciativas em prol da melhora do Sistema de Controle Interno. Contudo, há de se considerar que o Parecer do Controle Interno integrante da PCA 2018 não apontou irregularidades acerca da Prestação de Contas Anual do prefeito.

Assim, acolhemos as justificativas, recomendando, porém, que o atual gestor busque ações que visam uma melhor estruturação do Sistema de Controle Interno, tanto em alocação de pessoal suficiente e habilitado, como em estrutura física adequada, a fim de permitir a execução eficiente das atividades de controle.

Contudo, resta demonstrado — e até mesmo reconhecido pelo gestor — que inexistente no município órgão de controle interno estruturado e apto a desempenhar o seu mister.

O controle interno é um sistema de informação e avaliação da organização, com a finalidade de assegurar o cumprimento das leis, regulamentos, normativos internos e diretrizes de planejamento.

Os instrumentos adotados pelo controle interno devem ser capazes de utilizar as informações disponíveis, com o propósito de realizar análises de natureza administrativa, financeira e de produtividade concernentes à gestão.

Em relação ao aspecto financeiro, o controle interno busca garantir que as demonstrações financeiras sejam elaboradas de acordo com os princípios contábeis, preservando a integridade dos registros contábeis, de modo a salvaguardar os ativos pertencentes à instituição ou sob sua responsabilidade.

Os sistemas de controle interno possuem fundamento de natureza constitucional (arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal) e legal (art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 76 a 80 da Lei n. 4.320/1964 e arts. 42 a 49 da LC n. 621/12).

As Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público - NBC T 16.8, aprovadas pela Resolução CFC n. 1.135/2008, estabelecem os referenciais para o controle interno no setor público, buscando minimizar riscos, dar efetividade às informações contábeis e contribuir para o alcance dos objetivos das entidades, com a preservação do patrimônio público.

Assim, deve o ente federativo buscar o aprimoramento do sistema de controle interno, não sendo um ato discricionário do gestor, mas imposição legal e constitucional.

Com espeque no art. 49 da LC n. 621/12, segundo o qual “O Tribunal de Contas fomentará o exercício eficiente e eficaz do controle interno”, este sodalício, no longínquo exercício de 2011, editou a Resolução TC n. 257/2013, que dispôs sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública e estabeleceu prazos para tanto.

Ocorre, no entanto, que já passada quase uma década da edição do referido normativo, a maioria dos municípios ainda não adotou as medidas pertinentes, como no caso concreto, revelando desdém não apenas às normas legais e constitucionais, mas também ao poder fiscalizador deste Tribunal de Contas.

É omissão grave, deliberada, intencionada, dos gestores que, não podendo resistir à criação deste importante órgão de controle, tentam anular sua atuação por inanição, motivo pelo qual

irregularidade deve ser mantida.

## 2 – CONCLUSÃO

Em suma, a prestação de contas está maculada por graves infrações à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

Ante todo o exposto, pugna o **Ministério Público de Contas**:

**2.1** – seja emitido parecer prévio recomendando-se ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do Executivo Municipal de Jaguaré, referentes ao exercício de 2018, sob a responsabilidade de **Rogério Feitani**, 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;

**2.2** – com espeque no art. 1º, inciso XXXVI, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso X, da Constituição Estadual, seja expedida a recomendação proposta pela Unidade Técnica à fl. 26 do RT 00702/2019-1;

**2.3** – com fulcro no art. 1º, inciso XVI, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso X, da Constituição Estadual, seja expedida determinação ao Poder Executivo 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. 101/00;

Vitória, 21 de maio de 2020.

LUCIANO VIEIRA

**Procurador de Contas**