

PARECER PRÉVIO TC-080/2016 - PRIMEIRA CÂMARA

PROCESSO - TC-3365/2013
JURISDICIONADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIRAÇU
ASSUNTO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL - PREFEITO
RESPONSÁVEL - NACIENE LUZIA MODENESI VICENTE
ADVOGADO - EDMAR LORENCINI DOS ANJOS (OAB/ES Nº 12.122)

EMENTA

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2012 – 1)
REJEIÇÃO – 2) FORMAÇÃO DE AUTOS APARTADOS – 3)
DETERMINAÇÃO – 4) RECOMENDAÇÃO – 5) 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 Ibiracú, referente ao exercício financeiro de 2012, sob a responsabilidade da senhora **Naciene Luzia Modenesi Vicente**, Prefeita Municipal.

A Prestação de Contas foi encaminhada tempestivamente pelo gestor, senhor **Eduardo Marozzi Zanotti**, na data de 27 de março de 2013, através do Ofício Of. Nº 0168/2013, protocolizado sob nº 003698 [fls. 01], estando, portanto, dentro do prazo regimental, consoante art. 105 da Resolução TC nº 182/02.

Em seguida os autos foram levados à 4ª Secretaria de Controle Externo a qual elaborou o **Relatório Técnico Contábil RTC 117/2014** e anexos (fls. 963/1004 – vol. V) onde analisa a prestação de contas e conclui da seguinte forma:

7. CONCLUSÃO

Procedendo a análise da presente, sob o aspecto técnico contábil e o disposto na legislação pertinente, constatamos que as contas encontram-se inconsistentes. Dessa forma, opinamos pela **CITAÇÃO** da Senhora Naciene Luzia Modenesi Vicente, Prefeita do município de Ibirapu-ES, para que apresente justificativas quanto aos itens descritos a seguir:

Abertura de créditos adicionais suplementares sem autorização legislativa (item 3.1.1.1).

Inobservância ao disposto no artigo 42 da Lei Federal 4.320/1964; no artigo 167, inciso V, da Constituição Federal; e ao artigo 21 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de Ibirapu nº. 3.241/2011.

Ocorrência de Déficit Orçamentário evidenciando o desequilíbrio das contas públicas (item 3.4.1.1).

Inobservância ao disposto no artigo 48, alínea “b”, 75, 76 e 77, da Lei Federal nº. 4.320/1964; artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº. 101/2000.

Divergência quanto ao saldo para o exercício seguinte do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Ibirapu – IPRESI (item 3.2.1.1).

Inobservância ao disposto no artigo 85 e 89 da Lei Federal 4.320/1964.

Movimentação de contas, no sistema financeiro, sem identificação da origem e finalidade das mesmas (item 3.2.2.1).

Inobservância ao disposto no artigo 85 e 89 da Lei Federal 4.320/1964.

Repasse de Duodécimo à Câmara Municipal Excede o Limite Constitucional (item 5.3.1).

Inobservância ao disposto no Artigo 29–A e incisos – redação dada pela EC 58/2009 (no caso do município em comento aplica-se o inciso III).

Contração de despesas sem disponibilidade financeira (item 5.4.1).

Inobservância ao artigo 42 da Lei Complementar 101/2000

Pagamento de diferença salarial ao Vice-Prefeito sem justificativa no processo (item 6.1).

Inobservância ao disposto na Constituição Federal, artigo 29, inciso V.

Na sequência, a 4ª Secretaria de Controle Externo manifestou-se através da Instrução Técnica Inicial ITI **267/2014** (fl. 1005), sugerindo a citação da responsável, Sra. Naciene Luzia Modenesi Vicente para apresentar justificativas e/ou

esclarecimentos em razão dos indícios de irregularidade apontados no Relatório Técnico Contábil **RTC 117/2014**.

Nos termos da Decisão Monocrática Preliminar **DECM 1170/2014**, fls. 1007/1008, o Relator determinou a citação da **Sra. Naciene Luzia Modenesi Vicente** concedendo-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para apresentar justificativas em relação aos indícios de irregularidades apontados e na instrução técnica inicial ITI 267/2014.

Devidamente citado (Termo de Citação 1625/2014, fls. 1009) a **Sra. Naciene Luzia Modenesi Vicente**, Prefeita Municipal, apresentou as justificativas de defesa que foram acostadas às fls. 1013/1171 (vol. V e VI).

Encaminhados os autos à 4ª Secretaria de Controle Externo, esta elaborou a **Instrução Contábil Conclusiva ICC 28/2015** (fls. 1175/1216), concluindo como segue:

IV CONCLUSÃO

Face o todo exposto e, considerando o disposto no artigo 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012, sugerimos no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas, emita **PARECER PRÉVIO** dirigido à Câmara Municipal de Ibraçu, recomendando a **REJEIÇÃO** das contas da Senhora **Naciene Luzia Modenesi Vicente**, Prefeita Municipal, durante o exercício de 2012, em face da manutenção do seguinte indicativo de irregularidade:

Contração de despesas sem disponibilidade financeira. (seção III, item 05, desta Instrução Contábil Conclusiva).

Encaminhados os autos ao NEC – Núcleo de Estudos e Análises Conclusivas foi elaborada a Instrução Técnica Conclusiva **ITC 1789/2015** (fls. 1218/1259), opinando pela **REJEIÇÃO** das contas, conforme se transcreve:

3 CONCLUSÃO / PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- 3.1 Registra-se, em conformidade com a análise contábil empreendida na ICC 28/2015 que foram observados e cumpridos os limites constitucionais mínimos de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, de remuneração do magistério e ações e serviços públicos de saúde e que foi observado o limite máximo de despesas com pessoal e repasse de duodécimo ao legislativo bem como os limites de endividamento.
- 3.2 Na forma da análise exposta, não foram apresentadas as justificativas e documentos suficientes para elidirem a seguinte irregularidade apontadas no RTC 117/2014 e cuja análise está relatada na Instrução Contábil Conclusiva ICC 28/2015:

- 3.2.1 Contratação de despesas sem disponibilidade financeira (Item 5.4.1 do RTC nº 117/2014)**
Inobservância ao artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000.
- 3.3** Face o exposto, opina-se, diante do preceituado no Art. 319, §1º, inciso IV da Resolução TC 261/2013, no sentido de que:
- 3.3.1** seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando a **REJEIÇÃO** das contas da senhora **NARCIENE LUZIA MODENESI VICENTI**, Prefeita Municipal frente à **Prefeitura Municipal de BIRAÇU** no exercício de **2012**, na forma prevista no artigo 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012;
- 3.3.2** em razão da infração ao art. 42 da Lei Complementar 101/2012, nos termos do art. 136 da Lei Complementar 621/2012, sugere-se a aplicação da multa da prevista no art. 5º, §§ 1º e 2º da Lei 10.028/2000.
- 3.4** Sugere-se, ainda, que o Conselheiro Relator que:
- 3.4.1** **Determine ao Poder Executivo do Município de Ibraçu**, que se abstenha de incluir, em projetos de lei orçamentária, dispositivos que permitam a abertura de créditos ilimitados, ante a vedação constitucional contida no art. 167, inciso VII, da Constituição da República e.
- 3.4.2** **Recomende ao Poder Legislativo do Município de Ibraçu**, que atente para projetos de lei orçamentária que contenham dispositivos que permitam a abertura de créditos ilimitados, ante a vedação constitucional contida no art. 167, inciso VII, da Constituição da República à semelhança do conteúdo do art. 5º da sua Lei Orçamentária Anual, do Exercício de 2012 (Lei 3308/2011).

Vitória, 16 de Março de 2015.

Respeitosamente,

Idarlene Araujo de Oliveira Marques
Auditora de Recursos Públicos
203.200"

Por sua vez, o Ministério Público de Contas por meio de parecer da lavra do eminente Procurador, Dr. LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA (fls. 1262-1264), 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 Ibraçu, sob a responsabilidade de **NACIENE LUZIA MODENESI VICENTE**.

Em princípio, compulsando os autos, verifica-se que o município de Brejetuba, no exercício em análise, aplicou **74,47%** (setenta e quatro inteiros e quarenta 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; **32,98%** (trinta e dois inteiros e noventa e oito 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; **26,64%** (vinte e seis inteiros e sessenta e quatro centésimos 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. 715/2008.

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, as contas remanescem maculadas pela irregularidade "Contratação de despesa sem disponibilidade financeira", conforme Relatório Técnico Contábil - RTC n. 117/2014, Instrução Técnica Contábil Conclusiva ICC 28/2015 e Instrução Técnica Conclusiva ITC 1789/2015.

Pois bem. Compulsando os autos, verifica-se que a Instrução Técnica Conclusiva é consentânea com o posicionamento do Ministério Público de Contas, motivo pelo qual, independente de transcrição, passa a fazer parte integrante deste pelos fundamentos de fato e de direito ali deduzidos.

Com efeito, a irregularidade que macula a prestação de contas em análise consubstancia grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, devendo esse Tribunal de Contas, inexoravelmente, emitir parecer prévio pela sua rejeição, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/12.

Salienta-se 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.

Na espécie, está devidamente demonstrada pela área técnica a existência de despesas no valor de R\$ 439.551,00 (quatrocentos e trinta e nove mil, quinhentos e cinquenta e um reais) sem suficiente disponibilidade de caixa a serem cumpridas no mandato seguinte, violando, portanto, o normativo supracitado.

Com tal proceder, incorreu o agente no **crime de assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura** (art. 359-C do Código Penal)¹.

Além da conduta do gestor estar tipificada em lei como ilícito penal, encontra ela, também, subsunção ao art. 11, "caput" e inciso II, da Lei n. 8.429/1992)²,

¹ 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.

² 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;

restando, caracterizada, pois, **prática de ato de improbidade administrativa** que atenta contra os princípios da administração pública.

Portanto, a simples opção do legislador em criminalizar tal conduta na esfera penal e como ato de improbidade já indica a sua gravidade, não podendo entender-se diferentemente na esfera administrativa, interpretação que conduz à conclusão de que as contas *sub examine* estão maculadas de grave irregularidade, que enseja a emissão de parecer prévio desfavorável a sua aprovação, nos termos do art. 80, III, da LC n. 621/13.

Verbia gratia, a **contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira**³ é considerada pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso (Resolução Normativa n. 17/2010) irregularidade gravíssima.

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 Ibirapu, referente ao exercício de 2012, sob responsabilidade de NACIENE LUZIA MODENESI VICENTE, 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 seja expedida a **determinação** sugerida pelo NEC na ITC n. 1789/2015, fl. 1259.

Vitória, 26 de março de 2015.

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA
Procurador de Contas

Na 42ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara ocorrida no dia 09/12/2015 foi realizada a sustentação oral pela interessada, consoante notas taquigráficas (fls. 1294-1302), e, juntados através do protocolo nº 67553/2015-3, o memorial de defesa (fls. 1307-1319) e documentações (fls. 1320-1371), na forma do art. 328 do RITCEES⁴.

Diante da documentação apresentada o processo retornou à 4ª Secretaria de Controle Externo para manifestação (fls. 1381), que foi realizada por meio da **Manifestação Técnica de Defesa – MTD 16/2016** (fls. 1383-1426) e, em seguida, submetido ao Conselheiro Relator (fl. 1427) que o remeteu ao Ministério Público Especial de Contas na forma regimental (fl. 1428), tendo o Procurador de Contas,

³ **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).

⁴ **Art. 328.** Por ocasião da sustentação oral, as partes poderão juntar documento novo.

§ 1º Considera-se documento novo aquele preexistente, mas ignorado ou inacessível ou, ainda, aquele que, mesmo produzido após a defesa, contribua para a verdade material.

§ 2º Requerida a apresentação de documento novo por ocasião da sustentação oral, caberá ao Relator a verificação do atendimento ao parágrafo anterior como condição de juntada aos autos, podendo adiar o julgamento do processo ou determinar o cumprimento de diligências que entender pertinentes.

Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, manifestando-se de acordo com Manifestação Técnica de Defesa – MTD 16/2016 (fl. 1430).

Seguindo o rito regimental, o processo foi Incluído na pauta da Sessão Ordinária de 11/5/2016 da primeira Câmara onde se discutiu, conforme notas taquigráficas, acerca de realização de diligência interna com auxílio do memorial de defesa fornecido pelo advogado que representa a gestora, visando verificar se os documentos apresentados comprovam as alegações da defesa oral.

Desta forma, por meio da Decisão – 1ª Câmara 01190/2016-5 decidiu-se:

"(...) à unanimidade, em sua 15ª sessão ordinária, nos termos da manifestação oral de fls. 1435/1439, que integra esta decisão, converter o julgamento em diligência interna, para que, no prazo de 60 (sessenta) dias, a área técnica opine conclusivamente acerca da divergência suscitada." (grifo nosso)

Encaminhados os autos à SecexContas, foi elaborada a Manifestação Técnica 0398/2016 (fls. 1445/1451), conforme parte dispositiva que ora transcrevo:

"ANÁLISE TÉCNICA

A Decisão – 1ª Câmara 01190/2016-5, em sua 15ª sessão ordinária, datada de 11/05/2016, decidiu:

"à unanimidade, em sua 15ª sessão ordinária, nos termos da manifestação oral de fls. 1435/1439, que integra esta decisão, converter o julgamento em diligência interna, para que, no prazo de 60 (sessenta) dias, a área técnica opine conclusivamente acerca da divergência suscitada." (grifo nosso)

Às fls. 1435/1439, constam as Notas Taquígrafas relativas à 15ª sessão ordinária – 11/05/2016, discussão do processo TC-3365/2013 de relatoria do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, relativo à análise da Prestação de Contas Anual da **Prefeitura Municipal de Ibirapu** referente ao exercício financeiro de 2012 sob a responsabilidade da Senhora Naciene Luzia Modenesi Vicenti – Prefeita Municipal - no exercício 2012, com sugestão pela área técnica, de emissão de PARECER PRÉVIO dirigido à Câmara Municipal de Ibirapu, recomendando a REJEIÇÃO das contas, em virtude de **Contração de despesas sem disponibilidade financeira (Inobservância ao artigo 42 da LC 101/2000)**.

Tais notas taquigráficas tratam da discussão na 1ª Câmara, acerca de realização de diligência interna com auxílio do memorial de defesa fornecido pelo advogado que representa a gestora, visando verificar se os documentos apresentados comprovam as alegações da defesa oral.

Ressalta-se que não foram juntados ao presente novos documentos ou argumentos de defesa. Dessa forma, entende-se que tal medida já foi realizada pela área técnica, visto que após a realização da sustentação oral por ocasião do julgamento em 09/12/2015, consoante notas taquigráficas anexadas (fls. 1294-1302), e, juntados através do protocolo nº 67553/2015-3, o memorial de defesa (fls. 1307-1319) e documentações anexas com a finalidade de fazer prova ao sustentado oralmente (1320-1371), toda a documentação citada (fls. 1294-1371) foi cuidadosamente analisada, considerando individualmente cada alegação apresentada na defesa oral, memorial de defesa e documentações de prova anexas, através da **Manifestação Técnica de Defesa – MTC 16/2016 (fls. 1383-1426)**, submetida na forma regimental (fl. 1428) ao Conselheiro

Relator (fl. 1427), e ao Ministério Público Especial de Contas que manifestou-se de acordo com a MTC 16/2016 (fl. 1430).

A Manifestação Técnica de Defesa – MTC 16/2016 (fls. 1383-1426), concluiu da seguinte forma:

“Examinou-se as justificativas apresentadas no memorial de defesa confrontando-as com as documentações comprobatórias encaminhada em anexo ao memorial defesa (fls.1320/1371).

Analisou-se as listagens de fluxo de caixa, listagens de empenhos Restos a Pagar, Balanços Patrimoniais, Demonstrativos da Dívida Flutuante, listagem de cancelamentos de restos a pagar no valor total de R\$ 191.188,21, todos documentos encaminhados como meio de prova ao relatado no memorial de defesa.

Examinou-se também o Relatório de Restos a Pagar, encaminhado em CD, anexado às fls.954; Proc. TC 3365/2013, a fim de identificar os cancelamentos de restos a pagar não processados por fonte de recursos.

Consoante demonstrado na tabela 04 desta manifestação técnica constatou-se insuficiência de caixa para cumprimento das obrigações de despesas vinculadas à **Saúde- Recursos Próprios no total de R\$ 143.702,70, Educação - Recursos Próprios no total de R\$ 135.106,20 e Educação - Outros Recursos no total de R\$ 45.299,15.**

Mesmo após terem sido deduzidos na presente manifestação técnica o total de R\$ 102.759,91 relativos a cancelamentos de restos a pagar não processados da insuficiência de caixa, nas fontes de Recursos do Tesouro (fontes 1101 e 1102), **apurou-se insuficiência de caixa para o cumprimento das obrigações financeiras de recursos não vinculados no valor de R\$ 11.240,37.**

Restaram assim, compromissos assumidos sem disponibilidade financeira no total de R\$ 335.348,42 (trezentos e trinta e cinco mil, trezentos e quarenta e oito reais e quarenta e dois centavos), para o cumprimento das obrigações financeiras de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato da Sr^a Naciane Luzia Modenezi Vicente, encerrado em 31 de dezembro de 2012.

Assim, considerando, que os elementos novos suscitados na sustentação oral e nos memoriais não alteram as conclusões havidas na **Instrução Técnica Conclusiva ITC 1789/2015**, cujas razões, fundamentos e conclusões **corroboramos integralmente**, sugere-se que se proceda ao **prosseguimento da apreciação desta prestação de contas**, na forma dos artigos 327 a 329, da Resolução TC 261/2013.”

Cabe esclarecer, que não houve alegação por parte da defesa, de receita de convênio não recebida (fls. 1294-1302 e 1307-1319), e, caso houvesse, tal alegação estaria superada, tendo em vista a vedação de utilização de receita vinculada para outro fim, contida no parágrafo Único do artigo 8º da LC 101/2000⁵, que estabelece que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação”.

CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Tendo em vista a minuciosa análise documental efetuada, sugere-se considerar concluída a diligência interna objeto da Decisão – 1ª Câmara 01190/2016-5, bem como a opinião da área técnica expressa conclusivamente através da Manifestação Técnica de Defesa – MTC 16/2016 (fls. 1383-1426).

⁵ Art. 8º LC 101/2000

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.

Desta forma, conclui-se que foi finalizada a fase de instrução, nos termos dos arts. 302 e 303 do RITCEES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013⁶.

Diante do exposto, propõe-se que os autos sejam remetidos ao relator para o prosseguimento feito, na forma regimental.

À consideração superior”.

Ato contínuo, os autos foram enviados ao Ministério Público Especial de Contas, onde o Procurador de Contas, Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, através do parecer 0701/2016 (fls. 1455), manifestou-se de acordo com a Manifestação Técnica 0398/2016, ratificando e reiterando o Parecer Ministerial PPJC 1780/2015.

É o relatório.

2- FUNDAMENTAÇÃO

Examinando os autos, verifico que se encontram devidamente instruídos, portanto, aptos a um julgamento de mérito, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Após a análise dos fatos constantes dos presentes autos que versam sobre a Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Ibirapu, referente ao exercício financeiro de 2012, sob a responsabilidade da senhora **Naciene Luzia Modenesi Vicente** – Prefeita Municipal, verificou-se a permanência da seguinte irregularidade devidamente tipificada na Instrução Contábil Conclusiva - **ICC nº 28/2015** e respectiva Instrução Técnica Conclusiva - **ITC nº 1789/2015**:

-Contratação de despesas sem disponibilidade financeira (Item 5.4.1 do RTC nº 117/2014 e 3.2.1 da ITC nº 1789/2015)

Inobservância ao artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000.

A área técnica identificou, conforme Relatório Técnico Contábil RTC 117/2014, que

⁶ **Art. 302.** Em fase prévia, antes do julgamento, o Tribunal verificará a presença dos pressupostos para o saneamento dos processos de contas, nos termos do art. 157, §§ 2º e 3º deste Regimento.

Art. 303. Encerrada a instrução, os autos serão remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal para emissão de parecer escrito.

Art. 304. Após a oitiva do Ministério Público junto ao Tribunal, o Relator elaborará relatório, enviando o processo à secretaria do colegiado para inclusão em pauta.

foram assumidos compromissos sem lastro financeiro.

Nos termos da **ICC nº 28/2015**, ficou evidenciado que os documentos encaminhados pela responsável em decorrência da **respectiva citação** não foram suficientes para afastar a referida irregularidade, conforme transcrição:

"A documentação de suporte está acostada às folhas 1.134/1.159.

Inicialmente, há que se destacar que a planilha apresentada pelo defendente para a aferição do cumprimento do art. 42, às folhas 1.038/1.039 dos autos, difere daquela utilizada por esta Corte de Contas na análise técnico-contábil dos processos de prestações de contas anuais, referentes ao exercício de 2012.

A planilha apresentada pelo gestor foi utilizada por este Tribunal em período anterior (exercício de 2009), quando a apuração do art. 42 era realizada nas auditorias ordinárias e levava em consideração a possibilidade dos auditores deste sodalício de verificarem e confrontarem, "*in loco*", as informações contábeis e documentais obtidas, utilizando-se de técnicas específicas de Auditoria.

No entanto, a apuração da suficiência ou insuficiência de caixa para saldar obrigações de despesas contraídas em final de mandato, relativo ao exercício de 2012, foi realizada em sede de prestação de contas, nos termos do art. 42 da LRF e nos moldes da Nota Técnica nº 01/2013 da Secretaria Geral de Controle Externo desta Corte de Contas, que considera como obrigações financeiras aquelas que independem de autorização orçamentária para seu pagamento, tais como Depósitos, Restos a Pagar Processados, Restos a Pagar Não Processados e Outras Obrigações Financeiras.

Ressalta-se que as informações utilizadas para a referida apuração foram extraídas das peças integrantes da presente prestação de contas anual, encaminhada pelo Senhor Eduardo Marozzi Zanotti, sendo que a gestora responsável pelas contas era a Senhora Naciene Luzia Modenesi Vicente. As referidas contas foram protocoladas neste Tribunal de Contas em 27 de março de 2013, protocolo TCEES nº 003698.

Segundo a defendente, o Poder Executivo de Ibirapu apresentou suficiência de caixa para as obrigações assumidas no final de mandato (2012), na importância de **R\$ 248,32** (duzentos e quarenta e oito reais e trinta e dois centavos), enquanto que o Tribunal de Contas apontou insuficiência de caixa na ordem de **R\$ 439.551,00** (quatrocentos e trinta e nove mil, quinhentos e cinquenta e um reais).

Ao compulsarmos a documentação encaminhada, verificamos que constam relatórios concernentes ao fluxo de caixa de recursos vinculados/não vinculados segregados pelos quadrimestres de 2012, restos a pagar processados vinculados e balanço patrimonial por quadrimestres.

Quanto à alegação de que o saldo disponível da UG prefeitura e do FMS ser maior do que o passivo financeiro destas duas unidades, entendemos que não procede tal metodologia, posto que tanto os saldos de caixa quanto o passivo financeiro devem ser segregados segundo a fonte de recursos que os originaram.

Por outro lado, não se podem utilizar recursos como o Salário-Educação para custear despesas que não estejam enquadradas no permissivo desta fonte de recursos.

Pelo exposto, conclui-se com base nos demonstrativos contábeis e demais informações

encaminhadas na presente Prestação de Contas Anual que o Titular do Poder realmente contraiu obrigação de despesa sem disponibilidade de caixa suficiente para este efeito (insuficiência de disponibilidades da ordem de **R\$ 439.551,00** (quatrocentos e trinta e nove mil, quinhentos e cinquenta e um reais), em desobediência ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a seguir transcrito:

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.

Face ao todo exposto, vimos sugerir a **manutenção** do indicativo de irregularidade apontado no item 5.4.1 do **RTC 117/2014**".

Diante do memorial de defesa e da documentação apresentados por ocasião da sustentação oral pela interessada, a área técnica realizou **nova e cuidadosa** análise, consubstanciada na **Manifestação Técnica de Defesa – MTC 16/2016 (fls. 1383-1426)**, considerando individualmente cada alegação apresentada na sustentação oral, memorial de defesa e documentações de prova, ficando evidenciado que os referidos documentos apresentados em decorrência da sustentação oral não foram suficientes para afastar a referida irregularidade, conforme parte dispositiva que ora transcrevo:

"Restaram assim, compromissos assumidos sem disponibilidade financeira no total de R\$ 335.348,42 (trezentos e trinta e cinco mil, trezentos e quarenta e oito reais e quarenta e dois centavos), para o cumprimento das obrigações financeiras de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato da Sr^a Naciene Luzia Modenezi Vicente, encerrado em 31 de dezembro de 2012.

Assim, considerando, que os elementos novos suscitados na sustentação oral e nos memoriais não alteram as conclusões havidas na **Instrução Técnica Conclusiva ITC 1789/2015**, cujas razões, fundamentos e conclusões **corroboramos integralmente**, sugere-se que se proceda ao **prosseguimento da apreciação desta prestação de contas**, na forma dos artigos 327 a 329, da Resolução TC 261/2013.

Em 11 de março de 2016.

Solange Maria de Barros Mozelli
Auditora de Controle Externo
Matrícula 202.577"

Não obstante e considerando a decisão da 1ª Câmara 01190/2016-5 acerca de realização de diligência interna com auxílio do memorial de defesa fornecido pelo

advogado que representa a gestora, visando verificar se os documentos apresentados comprovam as alegações da defesa oral, a área técnica, por meio da Manifestação Técnica 0398/2016, esclarece a referida questão bem como salienta que não houve alegação por parte da defesa, de receita de convênio não recebida (fls. 1294-1302 e 1307-1319), e, caso houvesse, tal alegação estaria superada, tendo em vista a vedação de utilização de receita vinculada para outro fim, contida no parágrafo Único do artigo 8º da LC 101/2000⁷, que estabelece que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação”.

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

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

Esse desvirtuamento na utilização dos Restos a Pagar travestiu-se em instrumento de rolagem da dívida, verdadeira incoerência da prática administrativa. Isso

⁷ Art. 8º LC 101/2000

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.

⁸ 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.

⁹ 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.

decorrente do incorreto manejo da ferramenta orçamentária como instrumento básico do planejamento público.

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

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

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

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

Quanto ao item 3.3.2. da ITC 1789/2015 que sugere a aplicação da multa prevista no art. 5º, §§ 1º e 2º da Lei 10.028/2000, cabe destacar que a aplicação da referida multa é competência do Tribunal de Contas.

¹⁰ § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Contudo e em consonância com a decisão prolatada no processo TC 3019/2013, entendo que a aplicação dessa sanção seja objeto de processo apartado, com abertura de novo contraditório, uma vez que nestes autos se processa a prestação de contas anual do Chefe do Executivo, em que a Corte de Contas não profere julgamento, mas sim parecer prévio, sujeito a controle político do Poder Legislativo Municipal.

Oportunamente, vale salientar que no RTC 117/2014 foi apontado como indício de irregularidade a abertura de créditos adicionais suplementares sem lei autorizativa (item 3.1.1.1), ultrapassando o limite estipulado na Lei Orçamentaria Anual(LOA), haja vista que na LOA havia autorização para a abertura de créditos suplementares no montante de R\$ 13.470.000,00 (treze milhões quatrocentos e setenta mil reais) e, após análise, verificou-se que foram abertos no exercício o montante de R\$ 16.024.567,37 (dezesseis milhões, vinte e quatro mil, quinhentos e sessenta e sete reais e trinta e sete centavos).

No presente caso, constata-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Ibirajú, Lei Municipal 3.241/2011, em seu art. 21, **autorizou** o Poder Executivo a abrir créditos suplementares até o limite de 50%.

Por sua vez, a Lei Orçamentária Anual, Lei Municipal 3.038/2011, em seu art. 5º da estabeleceu critérios para abertura de créditos suplementares que não seriam deduzidos da autorização de 50% (cinquenta por cento), conforme a seguir:

Art. 5º- Não oneram o limite de abertura de crédito adicional suplementar estabelecido no art. 21 da Lei de Diretrizes Orçamentária n°. 3.241 de 22 de julho de 2011, os seguintes casos:

I - as suplementações para atenderem à insuficiência de saldo de dotação para pessoal e encargos sociais;

II - as suplementações e ou remanejamento de dotações efetuadas dentro de uma mesma categoria econômica da despesa, independentemente da fonte de recurso prevista para a despesa;

III - as suplementações com recursos vinculados, quando se referirem a remanejamento ou utilizarem como fonte o excesso de arrecadação e o saldo financeiro desses recursos, conforme Parecer Consulta TCEES n°. 028 de 06 de julho de 2004;

IV - as suplementações com recursos diretamente arrecadados, quando se referirem a remanejamento ou utilizarem como fonte de recursos o excesso de arrecadação e o superávit financeiro desses recursos;

V - as suplementações de dotações referentes ao pagamento da dívida pública, de precatórios e de sentenças judiciais, bem como os créditos à

conta da dotação Reserva de Contingência e aqueles destinados à contrapartida a convênios, acordos e ajustes."

Conforme se observa não foi estabelecido qual é o limite para os créditos vinculados para estas despesas, **dando-lhes, desta forma, a característica de créditos ilimitados o que é vedado pelo art. 167, Inciso VII, da Constituição da República.**

Em razão do exposto opina-se por manter o afastamento da irregularidade apontada no item 3.1.1.1 do RTC 117/2014 (***Abertura de créditos adicionais suplementares sem autorização legislativa***), conforme entendimento expresso no item da ICC 28/2015.

Contudo, no que concerne à utilização de créditos ilimitados, torna-se prudente que o Plenário desta Corte de Contas **DETERMINE** ao gestor atual do Poder Executivo do Município de Ibirajú que nas Leis Orçamentárias subsequentes não sejam incluídos dispositivos contendo autorização ilimitada para abertura de créditos suplementares.

3- DISPOSITIVO:

Assim, diante dos fundamentos fáticos e de direito aqui expendidos, acompanhando o entendimento exarado na Instrução Técnica Conclusiva – ITC nº 1789/2015, na Manifestação Técnica **0398/2016**, na Manifestação Técnica de Defesa – MTD 16/2016 e o Parecer do Ministério Público de Contas, divergindo apenas quanto ao procedimento a ser adotado na aplicação da sanção que entendo deve ser proposta em autos apartados, conforme a decisão prolatada no processo TC 3019/2013, **VOTO** no sentido de que o Colegiado adote a seguinte decisão:

3.1- Que seja mantida a seguinte irregularidade:

3.1.1 Contratação de despesas sem disponibilidade financeira
(Item 5.4.1 do RTC nº 117/2014 e 3.2.1 da ITC nº 1789/2015)

Base Legal: Inobservância ao artigo 42 da Lei Complementar nº

101/2000.

3.2- Que seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas da senhora **Naciene Luzia Modenesi Vicente – Prefeita Municipal**, frente à Prefeitura Municipal de Ibirapu, no exercício de 2012, nos termos do art. 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012.

3.3- Que 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, **Naciene Luzia Modenesi Vicente – Prefeita Municipal**, frente à Prefeitura Municipal de Ibirapu, no exercício de 2012, pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00, consoante apontamento descrito no item 5.4.1 do RTC nº 117/2014 (ITC nº 1789/2015 e MTD nº 16/2016).

3.4- Por **DETERMINAR**, ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Ibirapu, que se abstenha de incluir, em projetos de lei orçamentária, dispositivos que permitam a abertura de créditos ilimitados, ante a vedação constitucional contida no art. 167, inciso VII, da Constituição da República.

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

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3365/2013, **RESOLVEM** os srs. conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia dezenove de outubro de dois mil e dezesseis, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo:

1. **Recomendar** ao Legislativo Municipal a **rejeição** da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Ibirapu, sob a responsabilidade da senhora Naciene Luzia Modenesi Vicente, referente ao exercício de 2012, nos termos do art. 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012, tendo em vista a **manutenção da seguinte irregularidade**: de contratação de despesas sem disponibilidade financeira (Item 5.4.1 do RTC nº 117/2014 e 3.2.1 da ITC nº 1789/2015). Base Legal: Inobservância ao artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000;
2. **Formar autos apartados**, nos termos dos arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III, e § 2º e 281 do Regimento Interno, com a finalidade de se responsabilizar, pessoalmente, Naciene Luzia Modenesi Vicente, frente à Prefeitura Municipal de Ibirapu, no exercício de 2012, pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00, consoante apontamento descrito no item 5.4.1 do RTC nº 117/2014 (ITC nº 1789/2015 e MTD nº 16/2016);
3. **Determinar** ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Ibirapu que se abstenha de incluir, em projetos de lei orçamentária, dispositivos que permitam a abertura de créditos ilimitados, ante a vedação constitucional contida no art. 167, inciso VII, da Constituição da República;
4. **Recomendar** ao Poder Legislativo do Município de Ibirapu, que atente para projetos de lei orçamentária que contenham dispositivos que permitam a abertura de créditos ilimitados, ante a vedação constitucional contida no art. 167, inciso VII, da Constituição da República à semelhança do conteúdo do art. 5º da sua Lei Orçamentária Anual, do Exercício de 2012 (Lei 3308/2011).
5. **Arquivar** os autos após o trânsito em julgado.

Composição

Reuniram-se na Primeira Câmara para apreciação os senhores conselheiros Sebastião Carlos Ranna de Macedo, presidente, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e a senhora conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas. Presente, ainda, o dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, procurador especial de

contas em substituição ao procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas.

Sala das Sessões, 19 de outubro de 2016.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Em substituição

Fui presente:

DR. HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Procurador especial de contas em substituição ao procurador-geral

EDUARDO GIVAGO COELHO MACHADO

Secretário-adjunto das sessões