

PARECER PRÉVIO TC-133/2017 – SEGUNDA CÂMARA

PROCESSO TC-3340/2013

CLASSIFICAÇÃO PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO

UNIDADE GESTORA PREFEITURA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA

RESPONSÁVEIS ROMUALDO ANTONIO GAIGHER MILANESE E VALDIR TURINI

PROCURADORES GREGÓRIO RIBEIRO DA SILVA – OAB/ES 16.046

ALTAMIRO THADEU FRONTINO SOBREIRO – OAB/ES 16.786

MARIANA DA SILVA GOMES – OAB/ES 22.270

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE
PREFEITO – EXERCÍCIO DE 2012 – REJEIÇÃO
DAS CONTAS – DETERMINAÇÃO – ARQUIVAR**

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

I - RELATÓRIO

Tratam os autos de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Boa Esperança, referente ao exercício financeiro de 2012, sob a responsabilidade dos prefeitos Romualdo Antonio Gaigher Milanese e Valdir Turini (1º/11/2012 a 30/11/2012).

Recebida em 01 de abril de 2013, recebeu instrução consubstanciada no Relatório Técnico Contábil 130/2014 (fls. 900/919), com a identificação de inconformidades sujeitas à citação - Instrução Técnica Inicial ITI 307/2014 (fl. 1001):

CITAÇÃO, ao Sr. Romualdo Antonio Gaigher Milanese, para apresentar justificativas sobre os itens relacionados a seguir:

N.º	Indicativo de Irregularidade	Base Normativa	Item
1	Não recolhimento das contribuições do INSS retidas dos servidores e de terceiros.	Arts. 37 e 195, inciso II, da Constituição Federal/1988; art. 30, inciso I, alíneas "a" e "b", da Lei Federal nº 8.212/1991.	5.1.1
2	Não Recolhimento de Obrigações Patronais.	Art. 195, inciso I, da Constituição Federal/1988; art. 1º, inciso II, da Lei Federal 9.717/1998; art. 30, inciso I, alínea b, da Lei Federal nº 8.212/1991; e art. 15, <i>caput</i> , da Lei Federal nº 8.036/1990.	5.1.2
3	Ausência de recolhimento do Parcelamento de INSS, código 223110100000, no mês de abril/2012.	Arts. 37 e 195, inciso I, da Constituição Federal/1988; art. 85 da Lei Federal 4.320/1964; art. 30, inciso I, alíneas a e b, da Lei Federal nº 8.212/1991; Lei Federal 10.522/2002; e Lei Federal 11.941/2009.	5.1.3
4	Obrigações de despesas contraídas, nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento.	Art. 42 c/c o art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000.	6.5.1. 1

CITAÇÃO, ao Sr. Valdir Turini, para apresentar justificativas sobre o item relacionado a seguir:

N.º	Indicativo de Irregularidade	Base Normativa	Item
1	Ausência de recolhimento do Parcelamento de INSS, código 223110100000, no mês de novembro/2012.	Arts. 37 e 195, inciso I, da Constituição Federal/1988; art. 85 da Lei Federal 4.320/1964; art. 30, inciso I, alíneas a e b, da Lei Federal nº 8.212/1991; Lei Federal 10.522/2002; e Lei Federal 11.941/2009.	5.1.3

Apresentadas justificativas e feitas análises discriminadas na Instrução Contábil Conclusiva ICC 166/2014 (fls. 1041/1071), confirmaram-se os indícios de irregularidades, com a Instrução Técnica Conclusiva – ITC 9569/2014 (fls. 1085-1088) sugerindo a rejeição das contas da Prefeitura Municipal de Boa Esperança – exercício de 2012 em virtude da manutenção das seguintes irregularidades indicadas na ICC 166/2014:

Considerando que as justificativas e documentos, apresentados pelo **Sr. Romualdo Antonio Gaigher Milanese**, não foram suficientes para elidirem os indicativos de irregularidades analisados nos itens **2.1, 2.2, 2.3 e 2.4** desta instrução:

2.1. Não recolhimento das contribuições do INSS retidas dos servidores e de terceiros. Base Normativa: Arts. 37 e 195, inciso II, da Constituição Federal/1988; art. 30, inciso I, alíneas "a" e "b", da Lei Federal nº 8.212/1991.

2.2. Não Recolhimento de Obrigações Patronais. Base Normativa: Art. 195, inciso I, da Constituição Federal/1988; art. 1º, inciso II, da Lei Federal 9.717/1998; art. 30, inciso I, alínea b, da Lei Federal nº 8.212/1991; e art. 15, *caput*, da Lei Federal nº 8.036/1990.

2.3. Ausência de recolhimento do Parcelamento de INSS, código 223110100000, no mês de abril/2012. Base Normativa: Arts. 37 e 195, inciso I, da Constituição Federal/1988; art. 85 da Lei Federal 4.320/1964; art. 30, inciso I, alíneas a e b, da Lei Federal nº 8.212/1991; Lei Federal 10.522/2002; e Lei Federal 11.941/2009.

2.4. Obrigações de despesas contraídas, nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento. Base Normativa: Art. 42 c/c §1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000 (LRF).

Considerando, por fim, que as justificativas e documentos, apresentados pelo **Sr. Valdir Turini**, não foram suficientes para elidirem o indicativo de irregularidade analisado no item **3.1** desta instrução:

3.1. Ausência de recolhimento do Parcelamento de INSS, código 223110100000, no mês de novembro/2012. Base Normativa: Arts. 37 e 195, inciso I, da Constituição Federal/1988; art. 85 da Lei Federal 4.320/1964; art. 30, inciso I, alíneas a e b, da Lei Federal nº 8.212/1991; Lei Federal 10.522/2002; e Lei Federal 11.941/2009.

Realizada sustentação oral em 29/06/2016, apresentaram-se argumentos e memoriais, os quais, submetidos à re-análise, foram acolhidos parcialmente, ensejando a seguinte conclusão na Manifestação Técnica TC 650/2016:

Foram examinados os argumentos e documentos apresentados em sede de sustentação oral, constante do presente processo, pertinente às contas de governo do município de Boa Esperança, referente ao exercício de 2012, formalizada em atenção ao art. 127 do Regimento Interno do TCEES, vigente à época.

Tendo em vista o que determina a legislação pertinente, **no que tange ao aspecto técnico-contábil**, opinamos pela emissão de Parecer Prévio, dirigido à Câmara Municipal de Boa Esperança, recomendando a rejeição das contas, de responsabilidade do Senhor Romualdo Antonio Gaigher Milanese, Prefeito Municipal durante o exercício de 2012, em função dos Itens abaixo relacionados:

ITEM 2.1 - NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES DO INSS RETIDAS DOS SERVIDORES E DE TERCEIROS (ITEM 5.1.1 DO RTC 285/2015)

ITEM 2.4 - OBRIGAÇÕES DE DESPESAS CONTRAÍDAS, NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO, SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA O SEU PAGAMENTO (Item 6.5.1.1 do RTC 130/2014)

Quanto às contas do Sr. VALDIR TURINI, somos pela APROVAÇÃO, tendo em vista o afastamento da irregularidade pertinente ao item 5.1.3 do RTC 130/2014 (Item 2.3 desta Manifestação), nos termos dos arts. 324 e 132, I da Res. TC 261/2013.

Determinado o retorno à Área Técnica para esclarecimentos acerca dos fatos geradores do enquadramento no art. 42 da LRF, foi respondido pela Manifestação Técnica MT 1126/2017, constatando-se:

O item 6.5.1.1 do RTC 130/2014 evidencia que houve insuficiência de disponibilidade de caixa nas fontes de recursos próprios destinados à educação (R\$ -187.144,04) e à saúde (R\$ -182.691,46) as quais, considerando a determinação do conselheiro relator, compõem o cerne do presente levantamento.

Registre-se que, além dos restos a pagar contemplados nas tabelas 1 e 2, foi considerado na fonte de recursos próprios da saúde um valor de R\$ 45.126,57 de valores consignados de terceiros.

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

O Ministério Público de Contas, através do Parecer 4134/2017, anui a manifestação t.

II - FUNDAMENTAÇÃO

A análise contábil realizada na prestação de contas do exercício 2012 da Prefeitura Municipal de Boa Esperança, sob a responsabilidade dos Srs. Romualdo Antonio Gaigher Milanese e Valdir Turini (substituição do prefeito no período de férias daquele no período de 01/11 a 30/11/2012), constante no Relatório Técnico Contábil – RTC 130/2014, demonstra a sua conformidade documental e tempestividade na apresentação.

Nessa análise também é demonstrado que o balanço orçamentário evidencia **receita** arrecadada em **R\$39.714.257,07** para a **despesa** executada em **R\$39.682.647,52** com o resultado orçamentário superavitário em **R\$31.609,55**.

Demonstram os relatórios de análise técnica, especialmente na apuração dos limites legais e constitucionais, que as despesas com pessoal e encargos social do executivo foram de **R\$15.949.961,14**, resultado equivalente a **46,21%** da receita corrente líquida - RCL, calculada em **R\$34.514.157,20**. Quando apurada a despesa com pessoal consolidada (poderes executivo e legislativo), chega-se ao dispêndio de **R\$16.662.200,46**, equivalente a **48,28%** da RCL, abaixo do limite legal previsto na Lei Complementar nº 101/2000.

PODER EXECUTIVO	
Total da despesa líquida com pessoal	R\$ 15.949.961,14
Receita corrente líquida – RCL	R\$ 34.514.157,20
% do total da despesa líquida com pessoal sobre a RCL	46,21%
Limite legal (alínea “b” do inciso III do art. 20 da LRF) - <54%>	R\$ 18.637.644,89
Limite prudencial (§ único do art. 22 da LRF) - <51,30%>	R\$ 17.705.762,64

Fonte: RTC 130/2014

EXECUTIVO/LEGISLATIVO	
Total da despesa líquida consolidada com pessoal	R\$ 16.662.200,46
Receita corrente líquida – RCL	R\$ 34.514.157,20
% do total da despesa com pessoal sobre a RCL	48,28%
Limite legal (inciso III do art. 19 da LRF) - <60%>	R\$ 20.708.494,32
Limite prudencial (§ único, art. 22 da LRF) - <57%>	R\$ 19.673.069,60

Fonte: RTC 130/2014

Demonstram também aplicação de **76,25%** da cota-parte do FUNDEB na remuneração do magistério da educação básica, aplicação de **34,56%** das receitas de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme demonstrativo a seguir transcrito:

Demonstrativo da Remuneração dos Profissionais do Magistério

Receita de Transferência de Recursos do FUNDEB	5.704.048,15
Percentual mínimo a ser aplicado na Remuneração do Magistério da Ed. Básica	60%
Valor mínimo a ser aplicado (60%)	3.422.428,89
Valor aplicado na Remuneração do Magistério da Educação Básica	4.349.534,14
Percentual efetivamente aplicado na Remuneração do Magistério da Ed. Básica	76,25%

Fonte: RTC 130/2014

Demonstrativo da Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Receitas de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais	19.670.636,95
Despesa na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – GERAL	10.357.393,38
(-) Deduções da despesa	3.559.728,69
(=) Valor aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – GERAL	6.797.664,69
Percentual mínimo a ser aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25%
Valor mínimo a ser aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	4.917.659,24
Percentual efetivamente aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	34,56%

Fonte: RTC 130/2014

Em ações e serviços públicos em saúde foram aplicados **21,51%**, conforme demonstrativo a seguir:

Demonstrativo da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

RECEITAS	REALIZADAS
Receitas de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais	19.670.636,95
Despesas com Saúde	7.183.472,37
(-) Deduções da Despesa	2.951.783,08
(=) Total das Despesas Próprias com Saúde	4.231.689,29
% Mínimo a ser aplicado na saúde	15%
Mínimo de 15% a ser aplicado na saúde (em R\$)	2.950.595,55
Percentual Efetivamente Aplicado na Saúde - Apuração TCEES	21,51%

Fonte: RTC 130/2014.

No exercício foram repassados ao legislativo R\$1.303.270,22, valor igual ao previsto no art. 29-A da Constituição Federal:

Receitas Tributárias e Transferências de Impostos – Exercício 2011	R\$ 18.618.145,96
% Máximo (Inciso I do art. 29-A da Constituição Federal/1988)	7%
Valor do Limite Máximo Permitido	R\$ 1.303.270,22
Valor repassado pela Prefeitura (Anexos 13 e 15 – f. 156 e 161)	R\$ 1.303.270,22

Fonte: RTC 130/2014.

Aferiu-se, ainda que o pagamento da remuneração aos agentes políticos no decorrer do exercício estiveram em conformidade com a Lei Municipal 2.843/2008, que fixou

os subsídios do **Prefeito** e **Vice-Prefeito** para a legislatura 2009-2012 em **R\$ 8.224,00** e **R\$ 4.112,00**, respectivamente.

Na análise contábil realizada na prestação de contas do exercício 2012 da Prefeitura Municipal de Boa esperança foram identificadas irregularidades que, mesmo após apresentação de justificativas em sede de resposta à citação e da sustentação oral, remanesceram com força suficiente para macular as contas, conforme análises conclusivas MT 650/2016, complementada pela Manifestação Técnica MT 1126/2017 e dos pareceres ministerial, conforme se segue:

II.1 NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES DO INSS RETIDAS DOS SERVIDORES E DE TERCEIROS (Item 5.1.1 do RTC 130/2014)

Base Normativa: Arts. 37 e 195, inciso II, da Constituição Federal/1988; art. 30, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Lei Federal nº 8.212/1991.

Agente Responsável: Sr. Romualdo Antonio Gaigher Milanese

Ao analisar estas contas, referente ao exercício 2012, sob o olhar da situação atual do sistema previdenciário no Brasil é possível identificar os efeitos deletérios da ação de gestores irresponsáveis na formação do desajuste fiscal ora vivenciado naquele sistema.

O custeio da seguridade social, na modalidade previdência, tem origem em diversas fontes, dentre elas, aquela estabelecida no Art. 196, I da Constituição Federal, que institui a contribuição social do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei e, por consequência, sua inadimplência, além de postergar a execução da obrigação, com efeitos fiscais para o município, acarreta desequilíbrio financeiro e atuarial para o sistema previdenciário.

A exaustiva análise técnica torna despiciendas outras considerações sobre a matéria, e, em razão disso, acolho como fundamento de decidir as conclusões expedidas na MT 650/2016, na seguinte transcrição:

Destacou-se, na ICC 166/2014:

Em análise ao Demonstrativo da Dívida Flutuante (Anexo 17, fl. 164) e ao Balanço Patrimonial (Anexo 14, DVD), constatou-se que as contas que evidenciam os valores retidos dos servidores e de terceiros, a título de contribuição ao INSS, apresentam indicativos de falta de recolhimento das contribuições à autarquia federal.

Considerando o prazo para recolhimento que é dado pelas leis referenciadas, poder-se-ia admitir apenas a pendência do pagamento de saldo referente ao mês de dezembro/2012, na data de encerramento do

exercício. Entretanto, de acordo com o detalhamento a seguir, as contas apresentam acúmulo de saldo; perpetuando-se no Passivo Financeiro:

Código	Descrição	Saldo Anterior	Inscrição	Baixa	Saldo Atual
212110200000	INSS Servidores	37.716,94	660.572,88	571.940,73	126.349,09
212130100000	INSS - Serviços de Terceiros	7.507,86	4.831,99	5.499,08	6.840,77
212190000001	INSS - Produtores Rurais - Chamada Pública	27,53	1.532,89	616,72	943,70
TOTAL		45.252,33	666.937,76	578.056,53	134.133,56

Justificativa

O Gestor encaminhou o Demonstrativo da Dívida Flutuante da Unidade Gestora Prefeitura, exercício 2014 (Anexo 17, fl. 1024), e a seguinte justificativa (fl. 1016):

Acreditamos que ao final do exercício de 2012, tenha ocorrido um equívoco em estar direcionando os pagamentos aos bancos. Buscando sanar o referido item estamos realizando no mês de JULHO de 2014 a quitação por completo de qualquer saldo existente na conta de consignação cujo o favorecido seja o INSS, desta forma acreditamos estarmos em dia com os pagamentos junto a essa autarquia federal.

Seque em anexo cópia do **ANEXO XVII — DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FLUTUANTE – EXERCÍCIO DE 2014**, onde os saldos das contas de consignação INSS encontram-se zeradas.

Análise documental

Da análise do Demonstrativo da Dívida Flutuante da Unidade Gestora Prefeitura, exercício 2014, encaminhado pelo Gestor (fl. 1024), verifica-se que os saldos dessas contas se encontram zerados.

No entanto, não foram encaminhados documentos que comprovem a data de recolhimento desses valores ao INSS, bem como o montante dos acréscimos sofridos pelo atraso do recolhimento. Das justificativas encaminhadas, entende-se que a regularização dessas contas somente ocorreu em julho/2014, depois do recebimento, em 22/05/2014 (fl. 1007), do Termo de Citação 941/2014.

Considerando que o atraso de recolhimento desses valores ao INSS traz prejuízos ao erário público, pois o valor original sofre acréscimos de juros e multa, sendo considerado grave infração à norma constitucional e legal; conclui-se pela **IRREGULARIDADE** deste item.

Por ocasião da sustentação oral, a defendente apresentou novas justificativas, conforme memorial (fls. 1112-1116):

4. Três dos quatro indícios de irregularidades versam sobre recolhimento de contribuições previdenciárias, e por essa razão serão abordados em conjunto.

5. Tais itens (itens 2.1, 2.2 e 2.3 da ICC n. 166/2014) versam sobre inconsistências no recolhimento de contribuições previdenciárias ocorridas no ano de 2012, mas que **foram devidamente sanadas e regularizadas no exercício seguinte**, isto é, nos dois primeiros meses de 2013, e uma pequena parte em 2014, tão logo chegou ao conhecimento da equipe contábil da Prefeitura de Boa Esperança.

6. Um questionamento da equipe técnica versava sobre a comprovação documental do momento do pagamento de tais regularizações, **sendo que**

no presente momento se está juntando as respectivas listagens de pagamentos (doc. 02), que evidenciam a data de pagamento.

7. Considerando que as pendências foram plenamente regularizadas, e que não há nos autos nenhum relato de conduta dolosa ou má-fé por parte do gestor que ora se manifesta, **entende-se como cabível o afastamento das três irregularidades, ou, em último caso, que elas não impeçam a aprovação das contas com ressalvas.**

8. O TCEES registra julgado cujo entendimento admite a aprovação das contas com ressalvas nos casos de irregularidades de semelhante natureza em que houve a regularização:

ACÓRDÃO TC-208/2015 - PLENÁRIO PROCESSO - TC-3091/2013
JURISDICIONADO - FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE VILA
VELHA

ASSUNTO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL (EXERCÍCIO DE
2012) RESPONSÁVEIS - JOANNA D'ARC VICTORIA BARROS DE
JAEGER E ANDREIA PASSAMANI BARBOSA CORTELETTI
ADVOGADO - ELIFAS MOURA DE MIRANDA JUNIOR (OAB/ES Nº.
10.236)

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL (EXERCÍCIO DE
2012) - 1) **CONTAS REGULARES COM RESSALVAS** - QUITAÇÃO
PARA A SENHORA JOANNA D'ARC VICTORIA BARROS DE
JAEGER - 2) ARQUIVAR O FEITO EM RELAÇÃO À SENHORA
ANDREIA PASSAMANI BARBOSA CORTELETTI -
3) DETERMINAÇÕES

- 4) ARQUIVAR.

2.1 - Julgar IRREGULARES as contas da senhora Joanna D'arc
Victoria Barros de Jaeger - Secretária Municipal de Saúde (2012),
frente ao Fundo Municipal de Saúde de Vila Velha, no exercício de
2012. na forma do inciso III, alínea "c" do artigo 842 da Lei
Complementar 621/2012, tendo em vista as seguintes irregularidades:

2.1.1 **NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES INSS
SERVIÇOS DE TERCEIROS** - Base Legal: Arts. 37 e 195, inciso II,
da Constituição Federal/1988; art. 30, inciso I, alíneas "a" e "b", da Lei
Federal no 8.212/1991.

2.1.2 **NÃO RECOLHIMENTO DE OBRIGAÇÕES PATRONAIS
PREVIDENCIÁRIAS** - Base Legal: Art. 195, inciso I, da Constituição
Federal/1988; art. 1º, inciso II, da Lei Federal 9.717/1998; e art. 30,
inciso I, alínea b, da Lei Federal no 8.212/1991.

[...]

Em que pese a gravidade das infrações acima supracitadas,
notadamente pela tipificação da conduta no âmbito penal (art. 168-A),
que trata do crime de apropriação indébita previdenciária, observa-se
da própria ICC 185/2014 que **a ordenadora de despesa apresentou
os documentos comprobatórios dos recolhimento impugnados
pelo corpo técnico.**

**As justificativas foram, no entanto, refutadas em razão dos
recolhimentos terem sido efetuados intempestivamente,
causando prejuízo ao erário, em razão do acréscimo de juros e
moras.**

Embora não se discorde da argumentação da unidade técnica, **não
se deve olvidar que a imputação inicial era exclusivamente a**

ausência de recolhimento de contribuições devidas ao INSS e ao IPAS de Vila Velha.

Esta omissão restou sanada, consoante consta da própria instrução contábil conclusiva. Os graves efeitos da ausência do recolhimento (juros e multas), assim como da prescrição invocada em desfavor do IPAS de Vila Velha, porém, não foram citados na instrução técnica inicial, de modo que, invoca-los neste instante configuraria ofensa ao contraditório, pois embora se presuma a sua ocorrência, esta não está demonstrada nos autos.

Destarte, **a regularização dos registros contábeis em relação às duas inconsistências examinadas saneia as contas, mas deve ser objeto de ressalva para prevenir futuras ocorrências.**

Posto isto, o ofício Ministério Público de Contas:

1 – **sejam as contas julgadas regulares com ressalva,** nos termos do art. 84, II, da LC n. 621/12, dando-se a devida quitação ao responsável;

[...]

II – FUNDAMENTAÇÃO:

Examinando os autos, verifico que o mesmo se encontra devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento de mérito, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Corroboro a análise do Ministério Público Especial de Contas, pois o gestor demonstrou sanada a irregularidade apresentada na Instrução Técnica Inicial - ITI 940/2014 quanto à ausência de recolhimento de contribuições devidas ao INSS e ao IPAS de Vila Velha, conforme demonstrado na Instrução Contábil Conclusiva – ICC 185/2014.

Neste sentido, ante a documentação conduzida aos autos, com as manifestações do Ministério Público Especial de Contas, tornam-se desnecessárias maiores considerações, **eis que as razões para sugerirem a REGULARIDADE COM RESSALVA das contas apresentadas, referentes ao exercício de 2012, são bastante razoáveis e coadunam-se com as normas atinentes à matéria.**

III – CONCLUSÃO:

Face ao exposto, dirijo da Área Técnica e acompanho o entendimento do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** para que o Colegiado adote a seguinte decisão:

I – Que sejam julgadas REGULARES COM RESSALVAS as contas do Fundo Municipal de Saúde de Vila Velha, sob a responsabilidade da Sra. Joanna D'arc Victoria Barros de Jaegher, relativas ao exercício de 2012, nos termos do art. 84, inciso II da Lei Complementar 621/2012, dando quitação ao responsável, nos termos do art. 86 do mesmo diploma legal. [...]” (TCEES, Processo TC-3091/2013 Acórdão TC- 208/2015 - Plenário, Relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun. julgado em 17/03/2015, disponibilizado no Diário Oficial Eletrônico do TCEES em 04/05/2015, Págs. 12-13) [grifo nosso]

9. Invocando as razões de decidir do julgado acima citado, **pede-se o afastamento dos indícios de irregularidades sob análise** (itens 2.1, 2.2 e 2.3 da ICC n. 166/2014), ou caso assim não se entenda, **que não impeçam a aprovação das contas com ressalvas.**

A defendente ainda encaminhou, às folhas 1123 a 1128, cópias de listagens de pagamentos efetuados ao INSS no exercício de 2013.

Preliminarmente, cabe ressaltar que serão abordados na análise deste tópico apenas os pontos que foram objeto de questionamento na análise inicial (RTC 130/2014 e ITI 307/2014).

Da análise da listagem de pagamento encaminhada às folhas 1123 e 1124, verifica-se que parte do saldo da conta "INSS – Servidores" foi recolhida até o dia 4 de fevereiro de 2013. Não foram encaminhadas listagens de pagamento que evidenciassem o recolhimento dos saldos das contas "INSS – Serviços de Terceiros" e "INSS – Produtores Rurais – Chamada Pública".

Descrição	Saldo em 31/12/2012	Pagamentos comprovados até 04/02/2013	Saldo Remanescente
INSS Servidores	126.349,09	118.001,09	8.348,00
INSS - Serviços de Terceiros	6.840,77	-	6.840,77
INSS - Produtores Rurais - Chamada Pública	943,70	-	943,70
TOTAL	134.133,56	118.001,09	16.132,47

Sendo assim, constata-se que ainda restaram contribuições de servidores e terceiros sem comprovação de recolhimento num montante de R\$ 16.132,47.

Diante do exposto, opina-se no sentido de que seja **mantido** o indicativo de irregularidade apontado no item 5.1.1 do **RTC 130/2014**.

II.2 OBRIGAÇÕES DE DESPESAS CONTRAÍDAS, NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO, SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA O SEU PAGAMENTO (Item 6.5.1.1 do RTC 130/2014)

Base Normativa: Art. 42 c/c §1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000 (LRF).

Agente Responsável: Sr. Romualdo Antonio Gagher Milanese

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

¹ Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

II - as despesas nele legalmente empenhada

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

³ Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

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

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

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

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

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

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

Para isso, a conduta do responsável deve ser consentânea com os instrumentos de programação de despesa na execução orçamentária dispostos nos arts. 47 a 50 da Lei nº 4.320/64⁴ e com a ação planejada e transparente como meio de se prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (§1º, do art. 1º da LRF)⁵, pressupostos de responsabilidade na gestão fiscal.

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

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

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

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

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

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

⁵ Art. 1º
§ 1º

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

Assim, deduz-se que o cerne da questão não está na simples aferição isolada de obrigação de despesa em determinado contrato, mas na apreciação sistemática considerando a fonte de recursos e sua destinação, o que, significa na prática que disponibilidades vinculadas não podem absorver saldo negativo de outras fontes, conforme destacado na ICC 166/2014, MT 650/2016 e MT 1126/2017.

Destaca-se na MT 1126/2017:

2.1 INSUFICIÊNCIA DE DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS PARA ARCAR COM AS OBRIGAÇÕES DE DESPESA CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO (Item 6.5.1.1 do RTC 130/2014)

Base Legal: art. 42 da Lei 101/00.

O presente indicativo de irregularidade consiste no descumprimento ao disposto no artigo 42 da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, os titulares do Poder Executivo do Município de Santa Maria de Jetibá teriam contraído obrigação de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato.

Após análises proferidas pela área técnica e os trâmites de praxe, encontram-se as contas em fase de apreciação da Corte, sendo necessário, para tanto, *verificar o tempo de formação da obrigação em relação aos dois últimos quadrimestres*, conforme delineado no Despacho 38341/2017-1.

Do confronto entre a listagem de despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres de 2012, extraídas da Relação de Restos a Pagar constantes do Processo TC 3340/2013 e 3334/13 (prefeitura e fundo de saúde), e os relatórios de empenhos e contratos, emitidos pelo sistema de recebimento de dados municipais SISAUD – Sistema de Suporte à Auditoria tem-se os relatórios demonstrados abaixo:

Tabela 1

Maio a Dez de 2012 (Educação Recursos Próprios)							
Empenho		Contrato		Credor	Fonte de Recurso	Resto Pagar	Tipo*
Nº	Data	Nº	Data Assinatura				
1721	18/06/2012	-	-	RG SYSTEM INFORMATICA LTDA - ME	2202 – FUNDEB 40%	671,91	P
1910	06/07/2012	89	02/07/2012	PROSYSTEM INFORMATICA LTDA - ME MEE	2202 – FUNDEB 40%	3.700,00	P
2173	30/07/2012	-	-	JOSELITA DA SILVA GUEDES	2202 – FUNDEB 40%	46,50	P
2556	31/08/2012	-	-	INSS- INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	2203 – FUNDEB 60%	10.825,55	P
2557	31/08/2012	-	-	INSS- INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	2202 – FUNDEB 40%	4.064,74	P

receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

2558	31/08/2012	-	-	INSS- INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	2202 – FUNDEB 40%	1.812,39	P
2559	31/08/2012	-	-	INSS- INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	2202 – FUNDEB 40%	1.486,84	P
2560	31/08/2012	-	-	INSS- INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	2203 – FUNDEB 60%	7.290,85	P
2561	31/08/2012	-	-	INSS- INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	2203 – FUNDEB 60%	5.852,75	P
2563	31/08/2012	-	-	INSS- INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	2201 - MDE	820,34	P
2828	28/09/2012	-	-	ITAU SEGUROS DE AUTO E RESIDENCIA AS	2201 - MDE	72.105,00	P
3140	31/10/2012	-	-	CAIXA ECONOMICA FEDERAL	2202 – FUNDEB 40%	112,76	P
3231	22/11/2012	-	-	INSTITUTO NACIONAL DE PERICIAS DE ENGENHARIA E AUDITORIA LTDA	1102 - REC. PRÓPRIOS	700,00	P
3343	30/11/2012	-	-	CAIXA ECONOMICA FEDERAL	2202-FUNDEB 40%	183,68	P
3344	30/11/2012	-	-	CAIXA ECONOMICA FEDERAL	2202-FUNDEB 40%	109,50	P
3361	05/12/2012	-	-	CESAN-COMPANHIA ESPIRITO SANTENSE DE SANEAMENTO	2202-FUNDEB 40%	58,65	P
3508	26/12/2012	-	-	TELEMAR NORTE LESTE S/A	2202-FUNDEB 40%	404,84	P
3512	26/12/2012	-	-	TELEMAR NORTE LESTE S/A	2202-FUNDEB 40%	105,12	P
3513	26/12/2012	-	-	TELEMAR NORTE LESTE S/A	2202-FUNDEB 40%	648,77	P
3517	26/12/2012	-	-	CESAN-COMPANHIA ESPIRITO SANTENSE DE SANEAMENTO	2202-FUNDEB 40%	3.880,94	P
3518	26/12/2012	-	-	CESAN-COMPANHIA ESPIRITO SANTENSE DE SANEAMENTO	2202-FUNDEB 40%	1.305,78	P
3525	31/12/2012	-	-	TELEMAR NORTE LESTE S/A	2202-FUNDEB 40%	164,05	P
3530	31/12/2012	-	-	ALINE ANTONIA CASTRO BINDA	2202-FUNDEB 40%	666,67	P
3531	31/12/2012	-	-	IRENI PESSIN MENDES	2202-FUNDEB 40%	1.767,22	P
3532	31/12/2012	-	-	VALDEI KRETLI	2202-FUNDEB 40%	345,56	P
3543	31/12/2012	-	-	INSS- INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	2202-FUNDEB 40%	3.048,43	P
3544	31/12/2012	-	-	INSS- INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	2202-FUNDEB 40%	3.534,85	P
3545	31/12/2012	-	-	INSS- INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	2202-FUNDEB 40%	5.964,34	P
3546	31/12/2012	-	-	INSS- INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	2203-FUNDEB 60%	1.848,70	P
3547	31/12/2012	-	-	INSS- INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	2203-FUNDEB 60%	18.689,80	P
3549	31/12/2012	-	-	INSS- INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	2201-MDE	429,11	P
3566	31/12/2012	-	-	IPASBE-INST.PREV. E ASSIS. SERV. MUN. B. ESPERANCA	2202-FUNDEB 40%	3.265,74	P
3567	31/12/2012	-	-	IPASBE-INST.PREV. E ASSIS. SERV. MUN. B.	2202-FUNDEB 40%	1.356,25	P

				ESPERANCA			
3568	31/12/2012	-	-	IPASBE-INST.PREV. E ASSIS. SERV. MUN. B. ESPERANCA	2202-FUNDEB 40%	2.241,54	P
3569	31/12/2012	-	-	IPASBE-INST.PREV. E ASSIS. SERV. MUN. B. ESPERANCA	2202-FUNDEB 40%	4.311,52	P
3570	31/12/2012	-	-	IPASBE-INST.PREV. E ASSIS. SERV. MUN. B. ESPERANCA	2203-FUNDEB 60%	6.714,04	P
3571	31/12/2012	-	-	IPASBE-INST.PREV. E ASSIS. SERV. MUN. B. ESPERANCA	2203-FUNDEB 60%	5.396,61	P
3572	31/12/2012	-	-	IPASBE-INST.PREV. E ASSIS. SERV. MUN. B. ESPERANCA	2203-FUNDEB 60%	8.940,80	P
3573	31/12/2012	-	-	IPASBE-INST.PREV. E ASSIS. SERV. MUN. B. ESPERANCA	1102-REC. PRÓPRIOS	562,97	P
3575	31/12/2012	-	-	IPASBE-INST.PREV. E ASSIS. SERV. MUN. B. ESPERANCA	2201-MDE	1.683,06	P
3583	31/12/2012	-	-	INSS- INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	2202-FUNDEB 40%	4.112,79	P
3584	31/12/2012	-	-	INSS- INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	2202-FUNDEB 40%	2.099,62	P
3585	31/12/2012	-	-	INSS- INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	2202-FUNDEB 40%	1.188,61	P
3586	31/12/2012	-	-	INSS- INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	2202-FUNDEB 40%	5.400,70	P
3587	31/12/2012	-	-	INSS- INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	2203-FUNDEB 60%	9.100,34	P
3588	31/12/2012	-	-	INSS- INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	2203-FUNDEB 60%	7.521,88	P
3589	31/12/2012	-	-	INSS- INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	2203-FUNDEB 60%	19.464,22	P
3591	31/12/2012	-	-	INSS- INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	2201-MDE	320,62	P
3599	31/12/2012	-	-	IPASBE-INST.PREV. E ASSIS. SERV. MUN. B. ESPERANCA	2202-FUNDEB 40%	6.531,48	P
3600	31/12/2012	-	-	IPASBE-INST.PREV. E ASSIS. SERV. MUN. B. ESPERANCA	2202-FUNDEB 40%	2.788,25	P
3601	31/12/2012	-	-	IPASBE-INST.PREV. E ASSIS. SERV. MUN. B. ESPERANCA	2202-FUNDEB 40%	4.387,99	P
3602	31/12/2012	-	-	IPASBE-INST.PREV. E ASSIS. SERV. MUN. B. ESPERANCA	2202-FUNDEB 40%	8.427,35	P
3603	31/12/2012	-	-	IPASBE-INST.PREV. E ASSIS. SERV. MUN. B. ESPERANCA	2203-FUNDEB 60%	13.428,08	P
3604	31/12/2012	-	-	IPASBE-INST.PREV. E ASSIS. SERV. MUN. B. ESPERANCA	2203-FUNDEB 60%	10.426,78	P
3605	31/12/2012	-	-	IPASBE-INST.PREV. E ASSIS. SERV. MUN. B. ESPERANCA	2203-FUNDEB 60%	17.881,60	P
3606	31/12/2012	-	-	IPASBE-INST.PREV. E ASSIS. SERV. MUN. B. ESPERANCA	1102-REC. PRÓPRIOS	1.125,94	P
3608	31/12/2012	-	-	IPASBE-INST.PREV. E ASSIS. SERV. MUN. B. ESPERANCA	2201-MDE	3.194,49	P

3141	31/10/2012	-	-	CAIXA ECONOMICA FEDERAL	2202-FUNDEB 40%	341,54	P
Subtotal					R\$ 304.860,45		
1527	28/05/2012			STYLO CONSTRUCOES E INCORPORACOES LTDA	2201-MDE	71.212,48	NP
1881A	03/07/2012			RASTRO CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA ME	2201-MDE	28.835,29	NP
1881B	03/07/2012			RASTRO CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA ME	2201-MDE	42.504,32	NP
2250B	01/08/2012	96	01/08/2012	ACESSORIOS SAO GABRIEL LTDA	2201-MDE	1.955,00	NP
3142	31/10/2012	-	-	GENES COMERCIO E SERVICOS DE INFORMATICA LTDA/ME	2202-FUNDEB 40%	4.925,00	NP
Subtotal					R\$ 149.432,09		
Total					R\$ 454.292,54		

P: Processado

NP: Não Processado

Tabela 2

Maio a Dez de 2012 (Saúde Recursos Próprios)							
Empenho		Contrato		Credor	Fonte de Recurso	Resto Pagar	Tipo*
Nº	Data	Nº	Data Assinatura				
562	04/07/2012	89	02/07/2012	PROSYSTEM INFORMATICA LTDA - ME MEE	2301-REC PROPRIOS	1.720,00	P
740	31/08/2012	-	-	INSS	2301-REC PROPRIOS	4.315,68	P
906	31/10/2012	-	-	INSS	2301-REC PROPRIOS	6.999,89	P
907	31/10/2012	-	-	INSS	2301-REC PROPRIOS	8.420,17	P
908	31/10/2012	-	-	INSS	2301-REC PROPRIOS	401,71	P
909	31/10/2012	-	-	INSS	2301-REC PROPRIOS	3.038,77	P
910	31/10/2012	-	-	INSS	2301-REC PROPRIOS	14.250,82	P
911	31/10/2012	-	-	INSS	2301-REC PROPRIOS	1.176,76	P
986	10/12/2012	-	-	RESSARCIMENTO DE COMBUSTIVEL	2301-REC PROPRIOS	20,00	P
1018	31/12/2012	-	-	ESCELSA	2301-REC PROPRIOS	71,06	P
1020	31/12/2012	-	-	RESSARCIMENTO DE DESPESAS COM COMBUSTIVEL	2301-REC PROPRIOS	50,00	P
1021	31/12/2012	-	-	RESCISAO DO CONTRATO DE TRABALHO	2301-REC PROPRIOS	1.068,72	P
1023	31/12/2012	-	-	INSS	2301-REC PROPRIOS	5.792,61	P
1024	31/12/2012	-	-	INSS	2301-REC PROPRIOS	6.650,96	P
1025	31/12/2012	-	-	INSS	2301-REC PROPRIOS	218,15	P
1026	31/12/2012	-	-	INSS	2301-REC PROPRIOS	4.388,37	P
1027	31/12/2012	-	-	INSS	2301-REC PROPRIOS	8.206,54	P
1028	31/12/2012	-	-	INSS	2301-REC PROPRIOS	993,73	P
1029	31/12/2012	-	-	IPASBE	2301-REC	3.543,11	P

					PROPRIOS		
1030	31/12/2012	-	-	IPASBE	2301-REC PROPRIOS	4.827,75	P
1031	31/12/2012	-	-	IPASBE	2301-REC PROPRIOS	737,24	P
1032	31/12/2012	-	-	INSS	2301-REC PROPRIOS	6.293,77	P
1033	31/12/2012	-	-	INSS	2301-REC PROPRIOS	7.946,56	P
1034	31/12/2012	-	-	INSS	2301-REC PROPRIOS	416,06	P
1035	31/12/2012	-	-	INSS	2301-REC PROPRIOS	3.045,45	P
1036	31/12/2012	-	-	INSS	2301-REC PROPRIOS	14.399,57	P
1037	31/12/2012	-	-	INSS	2301-REC PROPRIOS	1.360,80	P
1038	31/12/2012	-	-	IPASBE	2301-REC PROPRIOS	7.161,01	P
1039	31/12/2012	-	-	IPASBE	2301-REC PROPRIOS	9.655,50	P
1040	31/12/2012	-	-	IPASBE	2301-REC PROPRIOS	1.474,48	P
Total						128.645,24	

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

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

O item 6.5.1.1 do RTC 130/2014 evidencia que houve insuficiência de disponibilidade de caixa nas fontes de recursos próprios destinados à educação (R\$ -187.144,04) e à saúde (R\$ -182.691,46) as quais, considerando a determinação do conselheiro relator, compõem o cerne do presente levantamento.

Registre-se que, além dos restos a pagar contemplados nas tabelas 1 e 2, foi considerado na fonte de recursos próprios da saúde um valor de R\$ 45.126,57 de valores consignados de terceiros.

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

III - DISPOSITIVO

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

- NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES DO INSS RETIDAS DOS SERVIDORES E DE TERCEIROS (ITEM 5.1.1 DO RTC 285/2015)
- OBRIGAÇÕES DE DESPESAS CONTRAÍDAS, NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO, SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA O SEU PAGAMENTO (Item 6.5.1.1 do RTC 130/2014)

Assim, **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 da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

1. Seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando à câmara municipal de Boa Esperança a **REJEIÇÃO DAS CONTAS** de responsabilidade do **Sr. Romualdo Antonio Gaigher Milanese**, Prefeito Municipal, **exercício de 2012**, com fulcro no art. 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012, c/c o art. 132, inciso III do Regimento Interno.
2. Quanto às contas do Sr. VALDIR TURINI (1º/11/2012 a 30/11/2012), seja emitido **PARECER PRÉVIO** pela **APROVAÇÃO**, tendo em vista o acolhimento das justificativas relativas ao item 5.1.3 do RTC 130/2014, com fulcro no art. 80, I da Lei Complementar nº 621/2012.
3. Materializada a hipótese prevista no art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º da Lei nº 10.028/2000 em relação ao **Sr. Romualdo Antonio Gaigher Milanese**, e com fulcro no art. 134, III e § 2º c/c art. 281, ambos do Regimento Interno, **DETERMINAR** a formação de autos apartados, com reprodução de todas as peças da Prestação de Contas objeto do TC 3069/2013.
4. **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.
5. **ARQUIVAR**, após transito em julgado e expedido o Parecer Prévio.

JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI
Conselheiro em Substituição

VOTO VISTA DO EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:

RELATÓRIO

Tratam os autos das Contas Anuais dos Srs. Romualdo Antonio Gaigher Milanese e Valdir Turini (no período 01/11 a 30/11/2012), à frente do Município de Boa Esperança, no exercício de 2012, encaminhada observando o prazo regimental, consoante art. 123, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (art. 105 e § 1º do art. 126 da Resolução 182/2002, vigente à época).

Após manifestações técnicas e pareceres ministeriais, restaram mantidas as irregularidades relativas ao “**não recolhimento das contribuições do INSS retidas dos servidores e de terceiros** (item 5.1.1 do RTC) e à “**obrigação de despesa contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para seu pagamento**” (item 3.7 do RTC)

Na 35ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara, solicitei **vista** dos autos após a apresentação do respeitável voto proferido pelo Conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti, com o intuito de me inteirar de modo mais minucioso acerca dos fundamentos do voto proferido pelo ilustre Conselheiro.

Na ocasião, o Conselheiro Relator endossou as proposições da área técnica e do Ministério Público de Contas, concluindo o seu voto nos seguintes termos.

III - DISPOSITIVO

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

- NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES DO INSS RETIDAS DOS SERVIDORES E DE TERCEIROS (ITEM 5.1.1 DO RTC 285/2015)
- OBRIGAÇÕES DE DESPESAS CONTRAÍDAS, NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO, SEM DISPONIBILIDADE

FINANCEIRA SUFICIENTE PARA O SEU PAGAMENTO (Item 6.5.1.1 do RTC 130/2014)

Assim, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de PARECER PRÉVIO que submeto à sua consideração.

[...]

PARECER PRÉVIO

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

6. Seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando à câmara municipal de Boa Esperança a **REJEIÇÃO DAS CONTAS** de responsabilidade do **Sr. Romualdo Antonio Gaigher Milanese**, Prefeito Municipal, **exercício de 2012**, com fulcro no art. 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012, c/c o art. 132, inciso III do Regimento Interno.
7. Quanto às contas do Sr. VALDIR TURINI (1º/11/2012 a 30/11/2012), seja emitido **PARECER PRÉVIO** pela **APROVAÇÃO**, tendo em vista o acolhimento das justificativas relativas ao item 5.1.3 do RTC 130/2014, com fulcro no art. 80, I da Lei Complementar nº 621/2012.
8. Materializada a hipótese prevista no art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º da Lei nº 10.028/2000 em relação ao **Sr. Romualdo Antonio Gaigher Milanese**, e com fulcro no art. 134, III e § 2º c/c art. 281, ambos do Regimento Interno, **DETERMINAR** a formação de autos apartados, com reprodução de todas as peças da Prestação de Contas objeto do TC 3069/2013.
9. **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.
10. **ARQUIVAR**, após transito em julgado e expedido o Parecer Prévio.

Nesse contexto, peço vênias ao relator para divergir parcialmente do entendimento exarado, nos termos da fundamentação a seguir exposta.

FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente destaco que, à vista da ausência de comprovação do recolhimento de contribuições ao INSS de servidores e de terceiros, acompanho o relator pela manutenção da irregularidade relativa ao “não recolhimento das contribuições do

INSS retidas dos servidores e de terceiros (item 5.1.1 do RTC 130/2014).

Quanto ao item 6.5.1.1 do RTC 130/2014 que trata de Obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem disponibilidade financeira suficiente para seu pagamento, passo a discorrer a seguir.

A Constituição da República em seu art. 93, inciso IX, estabelece que *todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação.*

Tenho que a inclusão desta norma constitucional tem fundamental importância para a realização das funções judicantes e, também, para o direito, independentemente de os referidos julgamentos serem realizados na seara do Judiciário ou de outros órgãos públicos com competência para realizar julgamentos, como é o caso do Tribunal de Contas. Isso ocorre em razão do fato de que a consagração, no texto constitucional, da regra da fundamentação, de modo geral, inflige a necessidade de sua observância na atuação cotidiana de órgãos públicos com competência para julgar e imputar sanções a outrem.

Decerto, trata-se de uma garantia para o jurisdicionado, que, diante de um caso submetido a qualquer desses órgãos, terá assegurada a possibilidade de ter acesso às razões que levaram aquele órgão a emitir determinada decisão, evitando-se, assim, eventuais práticas arbitrárias por parte do Estado em prejuízo do jurisdicionado. Portanto, no exercício de suas funções, estão os órgãos julgadores adstritos a esta regra processual com fundamento constitucional, já espelhada em outros normativos infraconstitucionais, como, por exemplo, o CPC/2015.

Aliás, da mesma forma que são importantes as breves considerações acerca da regra da fundamentação das decisões, são também relevantes as considerações acerca de quais tipos de fontes do direito podem ser empregadas pelo julgador para fins de construção de seus argumentos decisórios.

Isso porque, para além da cogente aderência às normas constitucionais e legais, deve o julgador estar atento a todo arcabouço jurídico (não somente legal) à sua disposição, o que contempla a necessária observância de princípios jurídicos e, ainda, de precedentes firmados no âmbito dos próprios órgãos colegiados a que está vinculado o julgador, além, é claro, da jurisprudência dos Tribunais Superiores, seja ela vinculativa ou não.

O Código de Processo Civil, Lei 13.105, de 16 de março de 2015, em seu art. 927⁶ valoriza a importância dos precedentes ao elencar um rol de situações em que os juízes e tribunais *deverão* seguir os precedentes dos órgãos e cortes superiores, bem como a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

Por óbvio, tal regramento tem como fim assegurar o respeito aos princípios da legalidade, da segurança jurídica, da duração razoável do processo, da confiança e da isonomia, na medida que possibilita oferecer soluções idênticas, para casos

⁶ Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II - os enunciados de súmula vinculante;

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

§ 1º Os juízes e os tribunais observarão o disposto no [art. 10](#) e no [art. 489, § 1º](#), quando decidirem com fundamento neste artigo

§ 2º A alteração de tese jurídica adotada em enunciado de súmula ou em julgamento de casos repetitivos poderá ser precedida de audiências públicas e da participação de pessoas, órgãos ou entidades que possam contribuir para a rediscussão da tese.

§ 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.

§ 4º A modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia.

§ 5º Os tribunais darão publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores.

idênticos e decisões semelhantes para demandas que possuam o mesmo fundamento jurídico.

Com efeito, à luz dessas premissas, acima delineadas, creio que a atenção a todas as fontes jurídicas que sustentam o arcabouço jurídico brasileiro, sejam elas as regras, os princípios ou os precedentes firmados no domínio desta Corte de Contas, devem nortear a formulação da decisão mais adequada para o deslinde do caso concreto.

Neste contexto e, com fulcro no art. 70, da Lei Complementar 621/2012, estou convencido de que o julgamento da matéria em questão, qual seja, o cumprimento/descumprimento da regra imposta pelo art. 42 da Lei de responsabilidade fiscal para o final do mandato, exige de nós julgadores, independentemente do convencimento pessoal, a observância dos precedentes formados pelo Plenário (art. 927 c/c 489 do Código de Processo Civil).

Pois bem.

Nos termos do § 4º do art. 122 da Lei Orgânica deste ínclito Tribunal de Contas, o Parecer em Consulta possui caráter normativo e constitui prejudgamento da tese.

Desta forma, torna-se imprescindível, para a presente decisão, o teor dos Pareceres em Consulta TC 25/2004, TC 03/2005 e 12/2007, em vigor até a presente data e, por óbvio, no exercício financeiro de 2012, exercício a que se refere a presente Prestação Anual de Contas.

Nesta toada passo ao exame do teor dos referidos Pareceres em Consulta:

O PARECER CONSULTA TC 25/04, responde ao seguinte questionamento formulado pelo Sr. Procurador-Geral de Justiça:

(...) *b)* se as despesas de **caráter continuado, tais como luz, água, telefone, Embratel, correios e outros, essenciais para a não interrupção dos serviços públicos** e, que possuem prazo contratual que podem chegar até cinco anos, devem ser rescindidos ou não se computam para efeito de cumprimento do art. 42 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, com o fim de resguardar o administrador? ”

Em resposta à consulta formulada este Tribunal de Contas, com base no parecer da Procuradoria de Contas, assim se manifestou:

ITEM “B”: Nesse item o Consultante questiona se os contratos de despesas de caráter continuado e essencial para a continuidade do serviço público devem ser rescindidos ou não se computam para efeito de cumprimento do art. 42 da Lei Complementar Federal nº 101/2000. De se ver que é regra **que os contratos firmados nos dois últimos quadrimestres do mandato** (não importando quando terminem) **devem ter lastro financeiro para suportar toda a despesa, seja ela corrente ou de capital**, conforme o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, já transcrito. Pelo exemplo de **contratos que sobressaem a essencialidade, a emergência e o princípio da continuidade do serviço público, que devem se sobrepor à interpretação literal do dispositivo legal mencionado (art. 42, lei 101/2000), não se computando, nestes casos, naquela previsão.** Esta também a orientação de Edson Renaldo Nascimento e Iluo Debus, ao comentar o artigo 42, da Lei 101/2000: No cálculo das disponibilidades deverão ser abatidos todos os encargos e demais compromissos a vencer até o final do exercício. Aparentemente, a interpretação dos Tribunais de Contas tem sido ponderada e, de alguma forma, favorável aos administradores municipais. Entendem os Tribunais que a interpretação da LRF nem sempre poderá ser feita literalmente, sendo necessário ainda, a verificação dos seus efeitos, no sentido de não prejudicar o bom funcionamento dos serviços públicos. ” (Em ‘Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal’.)

Firmou-se, então, naquele Parecer, o entendimento de que deveria ser deixado lastro financeiro para toda a despesa decorrente dos contratos firmados entre maio e dezembro, excetuando-se desta regra aqueles cuja essencialidade, emergência e o princípio da continuidade do serviço público se sobressaíssem, os quais não se computam integralmente na previsão do art. 42 da LRF.

Já o PARECER CONSULTA TC 03/05 responde a questionamento formulado pelo Prefeito Municipal de Linhares nos seguintes termos:

*Qual é o entendimento desse Egrégio Tribunal de Contas relativamente à abrangência da expressão, “contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte...”, para fins de apuração das obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres, mediante contrato de execução de obras cujo cronograma físico-financeiro se estende ao ano seguinte? **A obrigação de despesa contraída que será considerada é a correspondente ao valor da despesa empenhada para atender as parcelas previstas no cronograma físico-financeiro para serem executadas, liquidadas e pagas no mesmo exercício financeiro, considerando que a obra ficará paralisada até que no exercício seguinte seja empenhado o valor das parcelas seguintes previstas no cronograma constante do contrato celebrado?***

Ao responder o questionamento, este Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, interpretou a expressão contrair obrigação de despesa de uma maneira ampla, isto é, como o montante total a ser despendido:

*(...) Em face da terminologia empregada – **“contrair obrigação de despesa” – deve ser considerado o montante total a ser despendido com a obra ou serviço durante os vários exercícios, independentemente do eventual parcelamento dos empenhos.***

[...]

Contudo, ressaltou o entendimento exarado no Parecer Consulta 25/2004, sobre a interpretação do art. 42 nos casos de contratos em que sobressaem a essencialidade, a emergência e o princípio da continuidade do serviço público, excluindo-os do cômputo:

[...]

*Ademais, considerando a restrição do art. 42 da LRF, devem ser contratadas nos quatro primeiros meses do exercício em que se finaliza o mandato do titular do Poder ou órgão, ou, se contraídas posteriormente, estar respaldados por suficiente saldo financeiro para cobertura total da obrigação contraída. É presumível surgirem argumentos no sentido de que relevantes gastos públicos estariam sendo limitados neste período final do mandato. Questiona-se, no entanto, por que tais gastos não foram efetuados preteritamente, na esteira do planejamento previsto no plano plurianual e quando ainda não se apresentavam os riscos de comprometimento financeiro da gestão do futuro mandatário. Para arrematar a questão, cumpre demonstrar o seguinte entendimento firmado em sede doutrinária, no que tange à limitação contida no art. 42 da LRF: A Lei n. 4.320/64, em seu art. 59, já trazia limitações dessa natureza, no entanto, específicas para os Municípios. Em seu §1º, vedava-se a estes empenhar mais do que o duodécimo da despesa prevista no último mês do mandato do Prefeito. No parágrafo seguinte, também se inseriu a proibição de o Município, no mesmo período, assumir compromissos financeiros para execução depois do término do mandato do Prefeito. [...] **Embora prevista a despesa continuada na lei do plano, na lei de diretrizes e, finalmente, programada e autorizada na lei do orçamento anual, segundo o art. 42, ficará o administrador impedido, nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, de contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente nele ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa. O dispositivo, não obstante, não atinge as novas despesas contraídas no primeiro quadrimestre do último ano do mandato, ainda que de duração continuada superior ao exercício financeiro. Também não deverá alcançar outras despesas contraídas no final do exercício para socorrer calamidade pública ou extraordinárias para atender a urgências necessárias.***

[...]

*Entretanto, deve-se lembrar, **já haver sido ressaltado no Parecer em Consulta n. 025/2004 que nos casos em que vislumbrada a essencialidade, a emergência e a necessidade de continuidade do serviço público não é razoável a interpretação literal** do art. 42. [...] Pelo exemplo de contratos que menciona o Consultante, sobressaem a essencialidade, a emergência e o princípio da continuidade do serviço público, que devem se sobrepor à interpretação literal do dispositivo legal mencionado, (art. 42, lei 101/2000), não se computando, nestes casos, naquela previsão. (...) CONCLUSÃO. Deste modo, considerando o*

ordenamento pátrio aplicável ao presente caso e a fundamentação exposta, opinamos para, no mérito, responder que a vedação contida no art. 42 da LRF possui amplo alcance, de forma que, em vista da terminologia empregada naquela prescrição – “contrair obrigação de despesa” –, deve ser considerado o montante total a ser despendido com a obra ou serviço durante os vários exercícios, independentemente do eventual parcelamento dos empenhos. Não obstante, cumpre atentar para as conclusões contidas no Parecer em Consulta n.º 25/2004, segundo o qual os contratos de caráter essencial, emergencial e que dizem respeito a serviços de caráter contínuo, não se incluem na literalidade da vedação daquele dispositivo da LRF, desde que preenchidos determinados requisitos especificados naquele mesmo precedente. Esse é o nosso entendimento.

Assim, mais uma vez, o TCEES reforça seu entendimento de que as contratações em que se caracteriza a essencialidade, emergência e a necessidade de continuidade do serviço público, não são computadas na interpretação literal da vedação contida no art. 42 e define que as despesas anteriores aos dois últimos quadrimestres e para socorrer calamidade pública ou extraordinárias, para atender necessidades urgentes, não são alcançadas pelo referido dispositivo.

Por sua vez, o PARECER CONSULTA TC 012/2007, respondeu ao seguinte questionamento formulado pelo Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo:

1 - Pode a administração pública efetuar o processo licitatório do valor global de obra pretendida e inserida em suas metas, dentro dos dois últimos quadrimestres de mandato de seu gestor, deixando, após homologação do processo, empenhada apenas a disponibilidade orçamentária aprovada para o exercício a se findar, e para tanto (para empenhos processado e não processados no exercício) a correspondente disponibilidade de caixa? 2 - Em caso negativo, deverá a administração pública, mesmo com a obra ultrapassando vários exercícios financeiros, empenhar o valor global da obra, deixando grande parte dela inscrita em restos a pagar não processados, a serem reinscritos em mais de um exercício financeiro como tal, obrigando-se ainda a deixar correspondente disponibilidade de caixa tão antecipadamente? 3 - Por fim, em caso de inviabilidade da execução do procedimento exposto no item 1 acima, pode a administração pública executar o processo licitatório de forma segregada, empenhando apenas o valor correspondente a etapa licitada, como por exemplo a etapa estrutural da obra, deixando para tanto real disponibilidade de caixa dentro do exercício financeiro, executando então nos exercícios seguintes as demais etapas licitatórias e os correspondentes empenhos, com a competente disponibilidade de caixa?

Ao apreciar a consulta, em síntese, este Tribunal firmou o seguinte entendimento sobre o computo de contratos plurianuais:

Feitos esses esclarecimentos, nossa posição conclusiva é pela inexistência de restrições de contratação, com base no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, para despesas não liquidadas, ou seja, de

obrigações a serem verificadas e exigíveis em exercícios financeiros posteriores, desde que amparadas em processo integrado de planejamento e orçamentários (PPA, LDO e LOA), além de atendidas as demais condicionantes para a geração de despesas e contratos com duração de mais de um exercício financeiro, a exemplo dos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/00, elaborando-se um adequado fluxo financeiro, e mediante adequado controle de execução orçamentária. Portanto, em se tratando de obra plurianual contemplada no PPA e LDO, sendo discriminada a porção orçamentária a ela destinada, ao administrador em final de gestão cumpre pagar, apenas, as parcelas da obrigação liquidadas até o dia 31 de dezembro do exercício.

Nesta toada este Tribunal de Contas, excluiu do cômputo do art. 42 da LRF a integralidade dos contratos de obras plurianuais, delimitando que, nestes casos, apenas as parcelas liquidadas no exercício, são responsabilidade do gestor e requerem, em 31 de dezembro, a existência saldo em caixa suficiente para saldá-las.

Devo ressaltar que o Parecer em Consulta 12/2007, em seu corpo inclui na interpretação dada, os contratos de serviços de execução contínua.

Pois bem. Além dos Pareceres em Consulta, em vigor à época dos fatos e deste julgamento, é imprescindível tomar como razão de decidir a **DECISÃO PLENÁRIA 1828/2017**, prolatada nos autos do Processo TC 4003/2013, vez que atingiu todos os processos, relativos ao exercício de 2012, em que foi identificada a infração ao referido dispositivo da LRF, neles incluindo os presentes autos, cuja diligencia foi determinada tomando como base decisão no mesmo sentido, tomada nos autos do Processo.3069/2013 (Decisão 2750/2017 – 2ª Câmara).

Colaciono aos autos extrato do voto condutor da decisão e excerto da própria Decisão:

Nesse sentido, a apuração de disponibilidade de caixa, para fins de verificação da violação ou não do artigo 42 da LRF, deve ser analisada com base na data em que contraída a obrigação, sob pena de se considerar apenas a análise dos empenhos, inscrições em restos a pagar e saldos nas contas bancárias, elementos que não são capazes de afirmar se a obrigação foi efetivamente contraída entre 1º de maio e 31 de dezembro do exercício em análise, restando impossível apontar com segurança jurídica a ocorrência de violação ao artigo 42 da LRF.

[...]

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 congênera, 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.

Assim, faz-se necessária a realização da diligência para que, realmente, tenhamos aqui a formação da convicção para julgamento com elementos presentes nos autos

[...]

DECISÃO 1828/2017

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-04003/2013-1, **DECIDE** o Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, na 15ª Sessão Ordinária, realizada no dia dezesseis de maio de dois mil e dezessete, por maioria, nos termos do voto-vista do conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva, encampado pelo relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, e pelo conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, apenas quanto ao dispositivo, nos termos do artigo 75, § 1º c/c o artigo 224, parágrafo único, ambos do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, pela realização de **diligência in loco, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, para a verificação [...], 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 relator. [g.n.]

Desta feita o Plenário, por sua maioria, interpretou a expressão contrair obrigação de despesa, contido no dispositivo legal debatido, como se referindo ao momento da celebração do contrato administrativo ou do instrumento congênera e circunscreveu a aferição do artigo 42 ao período compreendido entre 1º de maio e 31 de dezembro. Ou seja, estará configurado o descumprimento do regramento imposto, quando não houver disponibilidade para arcar com as novas despesas contraídas neste período.

Em resumo, os precedentes desta Corte impõem, para fins de aferição do art. 42 da LRF, as seguintes considerações:

- as contratações em que se caracteriza a essencialidade, emergência e a necessidade de continuidade do serviço público, não são computadas na integralidade da vedação contida no art. 42_ (PC 025/2004 e PC 03/2005);
- exclusão das despesas relativas a serviços contínuos e a obras plurianuais contempladas no PPA e LDO, que não tenham sido liquidadas (PC 12/2007);

- exclusão dos contratos e instrumentos congêneres firmados em período anterior aos dois últimos quadrimestres do mandato (Decisão Plenária 1828/2017 e PC 03/2005).

Registro que os Pareceres em Consulta 025/2004 e 003/2005 não conceituam o caracterizaria a essencialidade, emergência e necessidade de continuidade do serviço público, para fins de aferição do art. 42 da LRF. Contudo, o Parecer em Consulta 025/2004 traz um rol exemplificativo: **luz, água, telefone, embratel, correios e, completa,** outros, essenciais para a não interrupção dos serviços públicos.

Contudo é possível buscar na doutrina um direcionamento para interpretação. Neste sentido Renato Geraldo Mendes⁷ afirma que, *verbis*:

“Serviços contínuos são aqueles serviços auxiliares, necessários a Administração para o desempenho de suas atribuições, cuja interrupção possa comprometer a continuidade de suas atividades e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício”.

[...]

Ademais, nos termos do art. 17, caput, da Lei Complementar 101/2000, considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Também a Lei 7.783 de 28 de junho de 1989, em seu art. 10 defini as atividades consideradas essenciais:

Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;

II - assistência médica e hospitalar;

III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;

IV - funerários;

V - transporte coletivo;

VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;

VII - telecomunicações;

VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;

IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;

⁷ Lei de Licitação e Contratos Anotada, 4º ed., p. 177.

- X - controle de tráfego aéreo;
- XI compensação bancária.

Essas normas servem de balizador ao julgamento.

Sem embargo, destaco que os serviços prestados pela administração pública têm como característica intrínseca o interesse público. Porém, a Lei de Responsabilidade Fiscal que data do ano de 2000, impõe ao gestor público a ação planejada. Exatamente por isso o Parecer em Consulta 03/2005 ressalta que “considerando a restrição do art. 42 da LRF, devem ser contratadas nos quatro primeiros meses do exercício em que se finaliza o mandato do titular do Poder ou órgão, ou, se contraídas posteriormente, estar respaldados por suficiente saldo financeiro para cobertura total da obrigação contraída. É presumível surgirem argumentos no sentido de que relevantes gastos públicos estariam sendo limitados neste período final do mandato. Questiona-se, no entanto, por que tais gastos não foram efetuados preteritamente, na esteira do planejamento previsto no plano plurianual e quando ainda não se apresentavam os riscos de comprometimento financeiro da gestão do futuro mandatário”. Neste diapasão, **deve-se ter em mente, que a previsão de não computo integral de despesas essenciais, emergenciais e de caráter contínuo, para fins de aferição do artigo 42 da LRF, abrange somente obrigações/contratações não liquidadas e/ou aquelas que a administração de modo algum poderia antecipá-las ou postergá-las**, as quais o referido Parecer Consulta caracteriza-as como sendo para socorrer calamidade pública ou extraordinárias para atender a urgências necessárias.

Julgo necessário esclarecer que a Decisão Plenária 1828/2017, definiu que no cômputo do art. 42 devem ser considerados os contratos e instrumentos congêneres, firmados nos últimos dois quadrimestres. Portanto, além dos contratos formais firmados, não de se considerar as contratações feitas pela administração, cujo contrato formal era facultativo (art. 62 da Lei 8.666/93), nos quais a formalização da “compra do bem ou serviço” se deu por meio da nota de empenho.

Com tais fundamentos passo a analisar o caso concreto.

No caso em apreço, nas tabelas 1 e 2 da Manifestação Técnica 1126/2017 (fls. 1263/1271) estão listados os empenhos x contratos considerados para fins de aferição do art. 42, nas fontes em que foi apontada a insuficiência de caixa para arcar com as despesas contratadas e não pagas. Verifica-se que a diligência não identificou os objetos contratados ou empenhados. Por considerar tais informações importantes para meu *decisium*, tomei emprestado informações do SISAUD.

Na pesquisa acerca do objeto de contratação da listagem apresentada pela Área Técnica, constata-se a ocorrência de empenhos de gastos com folha de pagamento e encargos, água, luz e telefone, cujo computo não ocorre abrange somente a parcela liquidada. Verificou-se também a realização de despesas por força de decisão judicial (PC 25/2004 e 03/2005).

Observa-se, ainda, que foram listados empenhos cujos contratos foram firmados em período anterior aos dois últimos quadrimestres do mandato, conforme demonstrado a seguir:

Maio a Dez de 2012 (Educação Recursos Próprios)									
Empenho		Contrato		Credor	Fonte de Recurso	Resto Pagar	Tipo*	Objeto Contratado*	Contrato*
Nº	Data	Nº	Data Assinatura						
1721	18/06/2012	-	-	RG SYSTEM INFORMATICA LTDA - ME	2202 - FUNDEB 40%	671,91	P	Concessão de Licença de Uso	51/2010
1527	28/05/2012			STYLO CONSTRUCOES E INCORPORACOES LTDA	2201-MDE	71.212,48	NP	Manutenção prev. e corr. de edificações (reforma)	147/2011
1881A	03/07/2012			RASTRO CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA ME	2201-MDE	28.835,29	NP	Prestação De Serviços De	146/2011
1881B	03/07/2012			RASTRO CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA ME	2201-MDE	42.504,32	NP	Manutenção preventiva e Corretiva	146/2011
3142	31/10/2012	-	-	GENES COMERCIO E SERVICOS DE INFORMATICA LTDA/ME	2202-FUNDEB 40%	4.925,00	NP	Aquisição de material de expediente	2011

Fonte: Manifestação Técnica 1126/2017 e Sistema SISAUD: empenhos emitidos da UG.

Resta, portanto, examinar as despesas listadas que não cabem nas exceções previstas nos Precedentes desta Corte.

Neste sentido, na Fonte Educação Recursos Próprios, verifica-se que nos dois últimos quadrimestres houve a contratação de serviços de manutenção preventiva e

corretiva de sistemas informatizados (empenho 1910) , seguros de veículos (empenho 2828) bem como de serviço de alinhamento, balanceamento, cambagem (empenho 2250B), este último não liquidado. Todavia, após o computo dos Restos a Pagar Processados, restou disponibilidade líquida de caixa da ordem de R\$ 3.088,05, saldo mais que suficiente para cobrir a obrigação relativa ao empenho 2250B, não liquidado e que totaliza R\$ 1.955,00. Portanto, não se configura o descumprimento do art. 42 da LRF nesta fonte.

Quando a Fonte Saúde Recursos Próprios observa-se que a área técnica aponta insuficiência de caixa para arcar, inclusive, com os restos a pagar liquidados. Do objeto das contratações indica que tal insuficiência está diretamente relacionada às despesas com pessoal e encargos, assim como com água, luz e telefone, cujas contratações não se deram no período questionado

Assim, é meu convencimento que também nesta fonte, não se configura o descumprimento do art. 42 da LRF.

Ressalto, entretanto, que a insuficiência de caixa para arcar com os restos a pagar é indicativo de ação não planejada, o que afronta o art. 1º da Lei Complementar 101/2000⁸.

Diante disso, **divergindo da Área Técnica, Ministério Público de Contas e do Relator, afasto a presente irregularidade, uma vez que não vislumbro o cometimento da infração prevista no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Antes de deliberar o voto, quero ressaltar a existência difusa de Decisões deste Tribunal de Contas, que tratam da aferição do artigo 42 da Lei Complementar 101/2000: três pareceres em Consulta além da recente Decisão Plenária. A meu ver, tema tão controverso na jurisprudência pátria e na doutrina merece que esta Corte de Contas promova a unificação em um único documento das premissas e orientações que adota para aferição do referido dispositivo. Para tanto, sugiro a

⁸ § 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 [g.n].**

formação de equipe de trabalho que promova o estudo e encaminhe proposta de documento que consolide o entendimento desta Corte, a ser submetida ao Plenário.

Por todo o exposto, divergindo, parcialmente, do entendimento da Área Técnica e Ministério Público de Contas e do Relator, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

SERGIO MANOEL NADER BORGES

Conselheiro Relator

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. Seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando à câmara municipal de Boa Esperança a **REJEIÇÃO DAS CONTAS** de responsabilidade do **Sr. Romualdo Antonio Gaigher Milanese**, Prefeito Municipal, **exercício de 2012**, com fulcro no art. 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012, c/c o art. 132, inciso III do Regimento Interno em razão da manutenção da irregularidade relativa ao não recolhimento das contribuições do INSS retidas dos servidores e de terceiros.
2. Quanto às contas do Sr. **Valdir Turini** (1º/11/2012 a 30/11/2012), seja emitido **PARECER PRÉVIO** pela **APROVAÇÃO**, tendo em vista o acolhimento das justificativas relativas ao item 5.1.3 do RTC 130/2014, com fulcro no art. 80, I da Lei Complementar nº 621/2012.
3. **DETERMINAR** ao atual responsável pelas contas municipais que divulgue amplamente, inclusive por meios eletrônicos de acesso ao público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Parecer Prévio, na forma inscrita no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
4. **ARQUIVAR**, após transito em julgado e expedido o Parecer Prévio.

1. PARECER PRÉVIO TC-133/2017:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão na 2ª Câmara em:

1.1. Emitir PARECER PRÉVIO recomendando à câmara municipal de Boa Esperança a **REJEIÇÃO** DAS CONTAS de responsabilidade do **Sr. Romualdo Antonio Gaigher Milanese**, Prefeito Municipal, exercício de 2012, com fulcro no art. 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012, c/c o art. 132, inciso III do Regimento Interno em razão da manutenção da irregularidade relativa ao não recolhimento das contribuições do INSS retidas dos servidores e de terceiros.

1.2. Quanto às contas do **Sr. Valdir Turini** (1º/11/2012 a 30/11/2012), seja emitido PARECER PRÉVIO pela **APROVAÇÃO**, tendo em vista o acolhimento das justificativas relativas ao item 5.1.3 do RTC 130/2014, com fulcro no art. 80, I da Lei Complementar nº 621/2012.

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

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

2. Por maioria, nos termos do voto-vista do conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges. Parcialmente vencido o Relator quanto à fundamentação.

3. Data da Sessão: 01/11/2017 - 37ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros presentes: Sérgio Manoel Nader Borges (Presidente) e Domingos Augusto Taufner.

4.2. Conselheiro-substituto presente: João Luiz Cotta Lovatti (Relator).

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

Relator

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Fui presente:

PROCURADOR ESPECIAL DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Em substituição ao procurador-geral

Lido na sessão do dia: 31/01/2018

EDUARDO GIVAGO COELHO MACHADO

Secretário-adjunto das sessões