

Missão: Exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a gestão pública, e incentivar a sociedade ao exercício do controle social.

**PROCESSO TCE Nº:** 142.426  
**ENTIDADE:** Governo do Estado do Acre  
**NATUREZA:** Controle Externo  
**OBJETO:** Recurso de Reconsideração referente ao Processo nº 129.005 (Prestação de contas anual Governo do Estado do Acre, referente ao exercício 2017).  
**RESPONSÁVEL:** Sebastiao Afonso Viana Macedo Neves  
**RECORRENTE:** Ministério Público de Contas  
**RELATOR:** Cons. Antonio Jorge Malheiro

## ACÓRDÃO Nº. 14.057/2023 PLENÁRIO

**EMENTA: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CONTAS DE GOVERNO. GOVERNO DO ACRE. EXERCÍCIO DE 2017. NOVA JURISPRUDÊNCIA. DESPROVIMENTO.**

1. A Rediscussão da matéria em sede de Recurso de Reconsideração com a ausência de fatos novos não tem o condão de modificar a Decisão recorrida, face a jurisprudência dominante desta Corte de Contas.
2. Recurso de Reconsideração conhecido e, no mérito, desprovido.

**Vistos, relatados e discutidos** os autos do processo acima identificado, **ACORDAM** os Membros do Tribunal de Contas do Estado do Acre, na 1.526ª Sessão Plenária Ordinária Virtual, **por maioria**, nos termos do voto do Conselheiro-Relator: Pelo **conhecimento** do presente recurso, por ser próprio e tempestivo, para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo o Parecer Prévio n. 772, pelos seus próprios fundamentos, em razão da vasta jurisprudência desta Corte. Após as formalidades de estilo, pelo **arquivamento** dos presentes autos. **Divergiu**, em parte, o Conselheiro Ronald Polanco Ribeiro, acompanhado pela Conselheira Dulcinéa Benício de Araújo, quanto ao fundamento do voto, no sentido de “*que se deve avaliar e observar o PIB nacional, que mais influencia o PIB local, considerando que o PIB local é produto do endividamento do Estado. Defende que o PIB local é fruto de demanda efetiva e não produto do acaso e, nesse sentido, reflete nas despesas estaduais. Destaca que a*

*Missão: Exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a gestão pública, e incentivar a sociedade ao exercício do controle social.*

*fiscalização não teve o devido cuidado de fazer o controle da despesa, apenas da manutenção dos serviços”. Vencida a Conselheira Naluh Maria Lima Gouveia, ao votar nos seguintes termos: 1) Recurso é tempestivo e reconheço o Recurso interposto pelo Ministério Público de Contas e, no mérito, voto pelo provimento do Recurso de Reconsideração, para emitir novo Parecer Prévio considerando irregulares as Contas do Poder Executivo do Estado do Acre, referentes ao exercício de 2017.*

Rio Branco-AC, 22 de junho de 2023.

Conselheiro **José Ribamar Trindade de Oliveira**  
Presidente do TCE/AC

Conselheiro **Antonio Jorge Malheiro**  
Relator

Conselheiro **Valmir Gomes Ribeiro**

Conselheiro **Antonio Cristovão Correia de Messias**

Conselheiro **Ronald Polanco Ribeiro**

Conselheira **Dulcinéa Benício de Araújo**

Conselheira **Naluh Maria Lima Gouveia**

Fui presente:

**Anna Helena de Azevedo Lima**  
Procuradora-Chefe do MPC/TCE/AC

*Missão: Exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a gestão pública, e incentivar a sociedade ao exercício do controle social.*

**PROCESSO TCE Nº:** 142.426  
**ENTIDADE:** Governo do Estado do Acre  
**NATUREZA:** Controle Externo  
**OBJETO:** Recurso de Reconsideração referente ao Processo nº 129.005 (Prestação de contas anual do Governo do Estado do Acre, referente ao exercício 2017).  
**RESPONSÁVEL:** Sebastiao Afonso Viana Macedo Neves  
**RECORRENTE:** Ministério Público de Contas  
**RELATOR:** Cons. Antonio Jorge Malheiro

## RELATÓRIO

1. Trata o presente processo de Recurso de Reconsideração, interposto pelo Ministério Público de Contas – MPC, em face da decisão contida no **Parecer Prévio n.º 772**, prolatada nos autos de n. 129.005, cujo objeto era a Prestação de contas anual do Governo do Estado do Acre, referente ao exercício 2017.
2. O referido processo foi julgado na 1.474ª Sessão Plenária Ordinária, do dia 16 de dezembro de 2021, onde foi decidido, por maioria, nos termos do voto do Conselheiro-Relator, como transcrito abaixo:

### Parecer Prévio nº 772

“... O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE, reunido nesta data, na 1.474ª Sessão Plenária, realizada de forma virtual, para dar cumprimento ao disposto no art. 61, inciso I, da Constituição Estadual, apreciou os autos do Processo acima mencionado e, após exame dos documentos que instruíram o feito, **por maioria**, acolhendo as razões expostas e o voto do Conselheiro-Relator, e, ainda:

**CONSIDERANDO** a ausência da autorização para acesso direto a movimentação financeira das contas bancárias de responsabilidade dos órgãos e entidades, de acordo com o Item III, Anexo I do Manual de Referência – 4ª Edição;

**CONSIDERANDO** a não instituição de plano de amortização do déficit atuarial, acompanhado de estudo de viabilidade orçamentária e financeira para o Estado, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela LRF, nos termos do art. 40 da Constituição Federal, art. 1º, inciso I e art. 69 LRF e art. 53 e 54 da Portaria MF nº 464/2018;

**CONSIDERANDO** a ausência de medidas para acompanhamento da execução orçamentária e das rotinas contábeis dos órgãos e entidades sob sua supervisão, a fim de assegurar o empenho prévio das despesas e impedir a adoção de procedimentos como a anulação de empenhos de despesas já realizadas sem o cancelamento da respectiva

*Missão: Exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a gestão pública, e incentivar a sociedade ao exercício do controle social.*

obrigação contratual com o credor, e outros que causaram distorções nos resultados consolidados das contas de governo;

**CONSIDERANDO** o envio da Relação de Restos a Pagar diferente do modelo proposto no Anexo I, Item V, do Manual de Referência TCE/AC, 4ª Edição – 2017;

**CONSIDERANDO** as inconsistências entre a contabilidade e o inventário de bens móveis;

**CONSIDERANDO** a ausência de planejamento e execução para implantação dos procedimentos contábeis patrimoniais obrigatórios relativos ao reconhecimento, mensuração e evidenciação bem como a respectiva depreciação, amortização ou exaustão dos bens imóveis;

**CONSIDERANDO** a divergência de R\$ 34.239.131,20 (trinta e quatro milhões, duzentos e trinta e nove mil, cento e trinta e um reais e vinte centavos) entre o registro de precatórios posteriores a 05/05/2000 no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (R\$ 162.306.539,40) e o montante de R\$ 196.545.670,60 (cento e noventa e seis milhões, quinhentos e quarenta e cinco mil, seiscentos e setenta reais e sessenta centavos) informado pelo Tribunal de Justiça;

**CONSIDERANDO** a inconsistência na apuração do superávit financeiro do exercício, ocasionada pela divergência no montante de R\$ 229.514.445,60 (duzentos e vinte e nove milhões, quinhentos e quatorze mil, quatrocentos e quarenta e cinco reais e sessenta centavos) entre o registro da conta de Disponibilidade por Destinação de Recursos e o valor apurado do confronto entre o Ativo e Passivo Financeiro;

**CONSIDERANDO** a ausência de registros no Quadro das Contas de Compensação pertencente ao Balanço Patrimonial;

**CONSIDERANDO** a ausência de implementação do código de aplicação junto aos empenhos na transmissão dos dados das remessas mensais para o SIPAC/TCE, impossibilitando a realização das glosas ou reclassificações previstas no art. 10 da IN TCE/AC nº 06 de 31/03/2016;

**CONSIDERANDO** a não realização de audiências públicas para avaliação do cumprimento das metas fiscais, conforme estabelece o art. 9º, §4º da LRF;

**CONSIDERANDO** as divergências entre os valores devidos e arrecadados das contribuições do servidor e patronal discriminados no Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias e Repasses, bem como entre as informações encaminhadas ao CADPREV;

**CONSIDERANDO** a ausência no Parecer Técnico do Controle Interno de informações previstas nos requisitos mínimos estabelecidos no Item XI, Anexo I, do Manual de Referência TCE/AC – 4º Edição – 2017;

**CONSIDERANDO** a ausência do Demonstrativo do desempenho das atividades desenvolvidas pelos Serviços Sociais Autônomos, detalhando as metas e indicadores de qualidade e produtividade, acompanhados dos critérios objetivos para avaliação de desempenho conforme estabelecido no Item XIII, Anexo I, do Manual de Referência TCE/AC – 4º Edição – 2017.

**CONSIDERANDO** tudo mais que dos autos constam;

Resolve **emitir Parecer Prévio considerando regulares com ressalvas as Contas do Poder Executivo do Estado do Acre, referentes ao exercício de 2017**, de responsabilidade do Sr. Governador Sebastião Afonso Viana Macedo Neves, valendo como ressalvas as falhas acima destacadas. Após as formalidades de estilo, pelo encaminhamento de cópia da Prestação de Contas à Assembleia Legislativa, para julgamento, nos termos do artigo 44, inciso VI, da Constituição Estadual, e arquivamento dos autos.

**Registra-se**, por solicitação do Conselheiro Antonio Jorge Malheiro, a observação que fez no momento de proferir seu voto, nos seguintes termos "acompanho o voto do relator, por entender que restos a pagar sem cobertura financeira no exercício, por esta Corte de

Missão: Exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a gestão pública, e incentivar a sociedade ao exercício do controle social.

Contas, não é mais considerado irregular". **Divergiu**, a Conselheira Naluh Maria Lima Gouveia, ao votar pela irregularidade, tendo em vista a ausência de autorização para acesso direto à movimentação financeira das contas bancárias de responsabilidade dos órgãos e entidades de acordo com o item III, Anexo I, do Manual de Referência, 4ª Edição, Subitem 2.1.1; cancelamento de restos a pagar processados, no valor de R\$ 14.669.505,49 (quatorze milhões, seiscentos e sessenta e nove mil, quinhentos e cinco reais e quarenta e nove centavos), em desacordo com o art. 37, caput, da Constituição Federal, e art. 62 e 63, da Lei Federal nº 4.320/64, ocasionando impacto nos resultados fiscais do exercício de 2017; despesa com pessoal do estado do Acre acima do limite, 60%, ocasionado pela extrapolação dos limites do Poder Executivo e Assembleia Legislativa, destacando, ainda, diversas inconsistências no demonstrativo da despesa com pessoal do Poder Executivo, na recondução das despesas nos quadrimestres seguintes (1º e 2º quadrimestre de 2018); nomeação e pagamento de cargos em comissão sem autorização legal acima do permitido no art. 36, §1º e art. 40, da LCE nº 314/2015; não instituição de plano de amortização do déficit atuarial, acompanhado de estudo de viabilidade orçamentária e financeira para o Estado, inclusive dos impactos no limite de gastos imposto pela LRF, nos termos do art.40, da Constituição Federal, art.1º, I e art.69, da LRF, e art. 53 e 54 da Portaria nº 464/2018

(...)

*Grifo Nosso*

3. Irresignado com o teor da decisão, o Recorrente, o douto *Parquet* junto a este Tribunal de Contas, apresentou tempestivamente, em 25 de abril de 2022, o Recurso de Reconsideração, conforme certificado pela Secretaria das Sessões, à fl. 09.

4. Em suas razões, o Recorrente pondera que o voto condutor aponta que as irregularidades trazidas pela área técnica já foram objeto de decisões anteriores desta Corte, nas quais foram consideradas como ressalvas. Afirma, ainda, que o argumento de que o entendimento desta Corte de Contas, a respeito da regularidade de restos a pagar sem cobertura financeira, não merece ser acolhida, vez que o julgamento da Prestação de Contas do DETRAN, exercício 2018 (processo nº 132.211), apontado como paradigma, não traz análise sobre esta ocorrência. Inclusive, este é o objeto do recurso proposto (Recurso de Reconsideração nº 141.718) pelo *Parquet* e, ainda, pendente de julgamento. Cabe destacar, com a devida *vênia*, que a alusão de 2018 é relativa ao último ano de mandato, o que não é o caso.

5. Aduz, que o cancelamento de Restos a Pagar Processados, no valor R\$ 14.669.505,49 (catorze milhões, seiscentos e sessenta e nove mil, quinhentos e cinco reais e quarenta e nove centavos), foi apontado pela área técnica inicialmente

*Missão: Exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a gestão pública, e incentivar a sociedade ao exercício do controle social.*

como irregularidade e que o relator entendeu que o cancelamento da despesa inscrita em Restos a Pagar caracteriza a interrupção de sua prescrição e que, por isso, não haveria irregularidade. Que, no entanto, tal fato contraria o disposto na Constituição Federal e na Lei Federal n. 4.320/64. Por fim, sugere que as contas sejam consideradas irregulares.

6. O Processo foi distribuído em 29-04-2022 e encaminhado à DIRETORIA DE AUDITORIA FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA, a qual se posicionou pela notificação do Recorrido para manifestação (fls. 12/14).

7. Por meio do despacho de fl. 18, foi determinada a notificação do Recorrido para, querendo, apresentar contrarrazões, tendo ele apresentado seus esclarecimentos às fls. 23/33.

8. Em manifestação conclusiva, a DAFO, por meio da 1ª INSPETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO, sugeriu o desprovimento do Recurso de Reconsideração (fls. 39/43).

9. O Ministério Público de Contas, através do seu ilustre Procurador, Dr. João Izidro de Melo Neto, manifestou-se às fls. 48/49, que opinou pelo conhecimento do recurso, por ser próprio e tempestivo e, no mérito, pelo seu provimento.

### **É o Relatório.**

Rio Branco-AC, 22 de junho de 2023.

Conselheiro **Antonio Jorge Malheiro**  
Relator

*Missão: Exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a gestão pública, e incentivar a sociedade ao exercício do controle social.*

**PROCESSO TCE Nº:** 142.426  
**ENTIDADE:** Governo do Estado do Acre  
**NATUREZA:** Controle Externo  
**OBJETO:** Recurso de Reconsideração referente ao Processo nº 129.005 (Prestação de contas anual Governo do Estado do Acre, referente ao exercício 2017).  
**RESPONSÁVEL:** Sebastiao Afonso Viana Macedo Neves  
**RECORRENTE:** Ministério Público de Contas  
**RELATOR:** Cons. Antonio Jorge Malheiro

## VOTO

1. Em síntese, o Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas, com base na competência prevista no art. 23 da Lei Complementar Estadual n. 38/1993, impetrou o presente Recurso de Reconsideração apresentando argumentos contra a decisão proferida através do **Parecer Prévio n. 772**, prolatada nos autos de n. 129.005, que considerou **regulares com ressalvas** as Contas anuais do Governo do Estado do Acre, referentes ao exercício 2017, de responsabilidade do Sr. Sebastião Viana, por entender que ocorreu, na gestão do ex-Governador, práticas lesivas ao erário e à ordem jurídica.

2. Ao expor suas razões, requereu, em síntese, a reconsideração da decisão constante no Parecer Prévio citado, a fim de considerar irregular restos a pagar sem cobertura financeira, cancelamento de Restos a Pagar Processados, bem como a realização de despesa sem prévio empenho, em razão dos procedimentos adotados não estarem adequados com a legislação, o que impacta diretamente o equilíbrio das contas públicas, no cumprimento das metas de resultados entre receitas e despesas.

3. O Órgão Ministerial entende, ainda, que pelos fatos ensejarem a irregularidade das contas e por constituírem prática tipificada no Código Penal em seus artigos **359-B** (Ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar, de despesa

*Missão: Exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a gestão pública, e incentivar a sociedade ao exercício do controle social.*

que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei), **359-F** (Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei) e descumprimento ao **artigo 9º** (Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias) da **LRF**, e por esta razão pugna que o presente recurso seja provido.

4. Sobre a inconsistência contábil a respeito do cancelamento de Restos a Pagar Processados e, conseqüentemente, de recursos financeiros insuficientes para quitar os restos a pagar, a DAFO afirma à fl. 42 estranhamente afirma que: *“não há falar-se que esta inspetoria identificou na análise preliminar a ocorrência dos registros consolidados de Restos a Pagar, efetuados pela Administração, sem a devida disponibilidade financeira, este assunto é diverso do evidenciado, que tratou do Cancelamento de Restos a Pagar Processados”*. No entender da área técnica a existência de um **resultado financeiro negativo** no valor de **R\$ 191.560.164,51** não significa que o resultado financeiro fora deficitário, afirmando:

Tal afirmação indica que a movimentação das receitas e despesas orçamentárias, bem como os ingressos e dispêndios extraorçamentários impactaram em uma diminuição do saldo financeiro que passou para o exercício seguinte, e não indica déficit financeiro.

Nos termos inscritos no Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público, 7ª Edição, Parte V, fl. 378, **o resultado financeiro do exercício não deve ser confundido com o superávit ou déficit financeiro do exercício, o qual é apurado no Balanço Patrimonial**, portanto, esta avaliação deve ser realizada em conjunto. Posto isso, a descrição realizada por esta inspetoria sobre o resultado do Balanço Financeiro, exercício de 2017, constatou resultado negativo, o que não significa que o resultado financeiro fora deficitário.

Grifo Nosso

Missão: Exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a gestão pública, e incentivar a sociedade ao exercício do controle social.

5. Estranho. Pois acontece que a DAFO esqueceu de pontuar que na sua análise inicial do Balanço Orçamentário, à fl. 7.460 do processo originário, ela aduziu o seguinte:

O **Resultado Orçamentário** no exercício de 2017 foi **deficitário** no valor de R\$ **210.663.679,73**.

6. Esta mudança de posição da DAFO, contrariando Nota Técnica por ela expedida em fim de 2021, deixa o *Parquet* sozinho, apesar da sua interpretação correta da lei.

7. Conforme estabelece o art. 102 da Lei Federal nº 4.320/64, o Balanço Orçamentário, demonstra as receitas previstas e despesas fixadas em confronto com as receitas arrecadadas e despesas realizadas.

8. Do confronto acima, resultou um **déficit** da execução orçamentária na ordem de **R\$ 210.663.679,73** (duzentos e dez milhões, seiscentos e sessenta e três mil, seiscentos e setenta e nove reais e setenta e três centavos) o qual significa que ao contrário do gestor promover o mecanismo da limitação de empenho para restabelecer o equilíbrio fiscal, ele gastou mais do que arrecadou, elevando a insuficiência de caixa, em descumprimento ao disposto nos artigos 48, "b" da Lei 4.320/64 e artigo 1º, § 1º da **LRF**.

9. É importante destacar, que a constatação de insuficiência financeira apurada nas contas era até então e outrora motivo suficiente para a reprovação de contas como aqui reivindica o douto *Parquet* de Contas. No entanto, novos posicionamentos adotados por esta Corte, em situações análogas, vêm considerando tal como ressalva ou até mesmo dando a regularidade das contas, apesar da não observação do art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000 e art. 48 "b", da Lei nº 4.320/64. Eis os termos das decisões:

Missão: Exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a gestão pública, e incentivar a sociedade ao exercício do controle social.

**Acórdão n. 12.117/2020/Plenário**

(...) 1) **com fundamento no art.51, II, da Lei Complementar Estadual no 38/1993, considerar REGULAR COM RESSALVA, a Prestação de Contas da Fundação Hospital Estadual do Acre - FUNDHACRE, Exercício 2015**, de responsabilidade da Sra. Juliana Quinteiro, valendo como ressalva: **falhas formais na execução do orçamento, mas sem constatações de danos ao erário**; 2) pela recomendação da origem para correção nas próximas edições da espécie das falhas formais catalogadas no último pronunciamento do Ministério Público de Contas. Após, as formalidades de estilo, pelo arquivamento dos autos. **VENCIDO o Cons. Relator Antônio Jorge Malheiro acompanhado pelo Cons. Valmir Gomes Ribeiro que votaram: 1) pela irregularidade das contas da Fundação Hospitalar Estadual do Acre, exercício de 2015, de responsabilidade da Sra. Juliana Quinteiro, nos termos do inciso III, alínea "b" do art. 51 da LCE no 38/93, por inscrição em restos a pagar Sem autorização legal, em face da geração de despesas no valor de R\$ 5.309.469,34 (Cinco milhões trezentos e nove mil, quatrocentos e sessenta e nove reais e trinta e quatro centavos) sem cobertura financeira, contrariando o disposto no art. 9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal**; 2) pela aplicação de multa a Sra. **Juliana Quinteiro**, com fundamento no inciso II, do artigo 89, da Lei Complementar Estadual nº. 38/1993, no valor de R\$ 14.280,00 (quatorze mil duzentos e oitenta reais), em face da geração de despesas sem cobertura financeira, contrariando o disposto nos arts. 9º, 15º e 16º, da Lei de Responsabilidade Fiscal; 3) pela recomendação quanto à realização de um controle eficiente dos quantitativos contratados, de modo que seja possível visualizar o saldo atual após cada aquisição, evitando compras sem cobertura contratual, nos termos do parágrafo único, do art. 60, da Lei Federal nº 8.666/93 e parágrafos 1º e 2º, do artigo 63, da Lei Federal nº 4.320/64; e 4) pelo encaminhamento de cópia, desta decisão, ao Ministério Público Estadual, para conhecimento e adoção das providências que achar pertinentes, em face do que consta no art. 359-D do Código Penal.

(Processo eletrônico n. 141.124, Prestação de Contas da Fundação Hospital estadual do Acre - FUNDHACRE – exercício de 2015. Julgado em 08-10-2020. Com trânsito em julgado em 04-11-2021).

**Acórdão n. 12.308/2021/Plenário**

(...) 1) **julgar REGULAR, a Prestação de contas do Secretaria de Estado da Casa Civil, referente ao exercício orçamentário-financeiro de 2017**, de responsabilidade da senhora Márcia Regina de Sousa Pereira; 2) Pela notificação da responsável do resultado deste julgamento. Ausentes, justificadamente, o Excelentíssimo Senhor Conselheiro Antonio Cristovão Correia de Messias e a Excelentíssima Senhora Conselheira Naluh Maria Lima Gouveia. Divergiu, o Conselheiro Antonio Jorge Malheiro, no que foi seguido pela Conselheira Substituta Maria de Jesus Carvalho de Souza, ao votar nos seguintes termos: a) **pela irregularidade das Contas em função dos Restos a Pagar de R\$ 443.788,09 sem cobertura financeira**; b) pela aplicação de multa ao gestor no valor de R\$ 7.140,00; e, c) pelo encaminhamento ao Ministério Público Estadual, em face do descumprimento do artigo 359-B do Código Penal Após as formalidades de estilo, pelo arquivamento dos autos.

*Missão: Exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a gestão pública, e incentivar a sociedade ao exercício do controle social.*

(Processo eletrônico n. 128.748, Prestação de Contas da Secretaria de Estado da Casa Civil – exercício de 2017. Julgado em 28-01-2021. Com trânsito em julgado em 17-07-2021).

**Acórdão n. 13.516/2022/Plenário**

(...) 1) Pelo CONHECIMENTO dos Embargos de Declaração, opostos pelo Sr. Martin Fillus Cavalcante Hessel, para, no mérito, dar-lhe PROVIMENTO, reformando o item 1 do Acórdão nº 12.246/2020/Plenário e considerar regulares com ressalva as contas em análise, em razão das recentes decisões desta Corte de Contas **que não considera irregularidade a execução de despesa sem a necessária cobertura financeira, dando outra interpretação ao regramento da LRF**, diferentemente da anteriormente adotada; e retirar por este motivo, as multas aplicadas;

(Processo eletrônico n. 141.176, Embargos de Declaração Referente ao Processo Nº 137.340 (Recurso de Reconsideração da Decisão contida no Acórdão Nº 11.466/2019/Plenário exarada nos autos do Processo Eletrônico Nº 124.424 - Prestação de Contas do Instituto de Administração Penitenciária - IAPEN, exercício de 2016). Julgado em 07-07-2022. Com trânsito em julgado em 2022).

**10.** Situação não diferente, quanto ao **cancelamento de Restos a Pagar Processados** e, conseqüentemente, a realização de despesa sem prévio empenho ocorreu durante todo o exercício de 2017 no Governo do Estado, ora em questão.

**11.** Nas razões do recurso do Ministério Público de Contas, este cita que o cancelamento de restos a pagar processados, no valor de **R\$ 14.669.505,49** (catorze milhões, seiscentos e sessenta e nove mil, quinhentos e cinco reais e quarenta e nove centavos), infringe a Constituição Federal e os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64.

**12.** Aduziu, ainda, que boa parte das despesas são relativas a serviços de limpeza, vigilância, radiologia, dentre outras, o que não foram empenhadas oportunamente, conforme artigo 60 da Lei n. 4.320/64.

**13.** Quanto ao cancelamento de restos a pagar ocorrido, foi trazido, no processo originário, o relatório do sistema SAFIRA, fls. 7.760/7.864, referente ao resumo das prescrições de empenhos, totalizando **R\$ 41.644.925,78** (quarenta e um milhões, seiscentos e quarenta e quatro mil, novecentos e vinte e cinco reais e

*Missão: Exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a gestão pública, e incentivar a sociedade ao exercício do controle social.*

setenta e oito centavos), sendo **R\$ 26.975.420,29** (vinte e seis milhões, novecentos e setenta e cinco mil, quatrocentos e vinte reais e vinte e nove centavos) de restos a pagar não processados e **R\$ 14.669.505,49** (catorze milhões, seiscentos e sessenta e nove mil, quinhentos e cinco reais e quarenta e nove centavos) de restos a pagar processados.

**14.** Outro ponto abordado foram as anulações de empenhos em dezembro de 2017, por parte do Poder Executivo, no montante de **R\$ 232.301.173,38** (duzentos e trinta e dois milhões, trezentos e um mil, cento e setenta e três reais e trinta e oito centavos).

**15.** Assim, a despesa que foi executada em 2017, mas não registrada na contabilidade e até cancelada e/ou baixada, de fato distorceu a realidade fiscal do Governo do Estado do Acre naquela época. E, de tudo isso, o cancelamento de restos pagar processados chama mais atenção, mesmo que tenha documentos na Prestação de Contas do Fundo Estadual de Saúde - FUNDES de 2017 (Processo n. 129.056), que a área técnica estranhamente acatou como justificativas e estão insertas naqueles autos, que se encontram pendentes, de nova análise pela DAFO e, conseqüentemente, de julgamento por este Plenário.

**16.** Somando a estas despesas realizadas em 2017, tem-se de uma análise pela DAFO de uma **amostra selecionada** em 2018 das despesas de exercícios anteriores, de pelo menos **R\$ 23.352.581,90** (vinte e três milhões, trezentos e cinquenta e dois mil, quinhentos e oitenta e um reais e noventa centavos) que eram de despesas de competência de 2017 que **não foram sequer empenhadas no exercício**. Ou seja, constatou-se a existência de despesa sem prévio empenho, causando impacto nos resultados do exercício e inconsistências nos demonstrativos contábeis, já que estamos falando de ausência de registro de despesas realizadas com serviços de limpeza, terceirização de serviços na área meio, serviços de vigilância, serviços de radiologia, contribuições patronais sobre a folha de pagamento, dentre outras, realizadas, mas sequer registradas.

*Missão: Exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a gestão pública, e incentivar a sociedade ao exercício do controle social.*

17. Observa-se que nessas contratações, efetuadas pelo Governo do Estado, está demonstrado claramente que não foi obedecida a tríade do gasto público de empenho-liquidação-pagamento, sendo necessário que haja o prévio empenho da despesa no momento imediatamente posterior à homologação ou concomitante à assinatura do contrato, consoante o artigo 60, da Lei n. 4.320/64 c/c Resolução TCE n. 97/2015.

18. Resta claro o descumprimento nos mencionados diplomas legais. Entretanto, excepcionalmente, em razão da vasta jurisprudência sobre o assunto nesta Corte de Contas, que, assim vem decidindo:

**Acórdão n. 10.722/2018/Plenário**

1) APROVAR a **PRESTAÇÃO DE CONTAS DA SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E ESPORTE – SEE**, relativa ao exercício de 2014, de responsabilidade dos SRS. DANIEL QUEIROZ DE SANT'ANA e MARCO ANTONIO BRANDÃO LOPES, **considerando-a regular, com ressalvas**, valendo como ressalva **a) a realização de pagamento na ordem de R\$ 16.213.602,63, relativo à compromissos de exercícios anteriores que não haviam sido evidenciados na respectiva contabilidade;** b) a ausência do Inventário de Bens Imóveis; e c) ausência de numeração dos volumes e das páginas dos processos do Contrato Administrativo n. 481/2010; (...)

(Processo n. 20.330.2015-40. Prestação de Contas da Secretaria de Estado de Educação e Esporte – SEE do exercício de 2014. Julgado em 12-04-2018. Transitou em julgado no dia 05-06-2018)

**Acórdão n. 11.244/2019/Plenário**

1) pela **REGULARIDADE COM RESSALVA** da Prestação de Contas do **Gabinete Militar do Governo do Estado do Acre**, exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Senhor RAIMUNDO NONATO AIRES DA SILVA, **mantendo como ressalva a recomendação ao gestor para que doravante efetue despesas da forma como disciplinada no ordenamento jurídico pátrio, com o correto empenho, liquidação e pagamento, sob o risco de incorrer em irregularidade;** e 2) após as formalidades de estilo, pelo arquivamento dos autos. Vencido o Conselheiro-Relator José Augusto Araújo de Faria, que foi seguido pelo Conselheiro Valmir Gomes Ribeiro ao votarem pela: 1) emissão de Acórdão considerando irregular a prestação de Contas do representante do Gabinete Militar do Governo do Estado do Acre, Senhor Raimundo Nonato Aires da Silva (...)

(Processo n. 124.248. Prestação de Contas do Gabinete Militar de 2016. Julgado em 16-05-2019. Recurso de Reconsideração desprovido – Acórdão n. 11.841/2020. Transitou em julgado no dia 10-09-2020)

Missão: Exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a gestão pública, e incentivar a sociedade ao exercício do controle social.

**Acórdão n. 11.244/2019/Plenário**

(...) considerando **REGULAR COM RESSALVAS** a Prestação de Contas da Companhia de Saneamento do Estado do Acre - **SANACRE**, referente ao exercício orçamentário-financeiro de **2018**, de responsabilidade do Senhor Adauto Ferreira de Albuquerque – Responsável à época dos fatos, em face das seguintes falhas formais: 1.1 Registro sucessivo de valores pendentes de recuperação junto a terceiros (contas a receber de usuários), no montante de R\$ 2.866.716,13 cujo saldo vem sendo transportado de outros exercícios, sob risco de superavaliação de ativos da Companhia, descumprindo a determinação estabelecida no item “h” do Acórdão TCE/AC nº 10.682/2018 – Plenário; **1.2 Realização de despesa sem prévio empenho e ausência de registro pelo regime de competência, relativo aos serviços técnicos terceirizados de contabilidade, infringindo o art. 50, inciso II, da lei complementar federal nº 101/00 e art. 60 da lei federal nº 4.320/64.**

(Processo n. 132.177. Prestação de Contas da Companhia de Saneamento do Estado do Acre – SANACRE de 2018. Julgado em 18-06-2020. Transitou em julgado em dezembro de 2020)

**Acórdão n. 11.244/2019/Plenário (EM FASE DE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – PROC. 144.301)**

1) Por julgar **REGULAR COM RESSALVAS**, nos termos do artigo 51, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 38/93 a Prestação de Contas do Fundo Penitenciário do Estado do Acre - FUNPENACRE, do exercício de 2019, sob responsabilidade do Senhor José Lucas da Cruz Gomes, em razão das falhas nos registros contábeis quanto aos bens móveis **e ausência do reconhecimento de obrigações com fornecedores – Lei Federal nº 4.320/1964** e a Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 548/2015; e 2) Após as formalidades de estilo, pelo arquivamento dos presentes autos. Vencido o Conselheiro Relator Valmir Gomes Ribeiro, acompanhado pela Conselheira Naluh Maria Lima Gouveia, ao votar nos seguintes termos: 1) Pela irregularidade das contas do Fundo Penitenciário do Estado do Acre - FUNPENACRE, referentes ao exercício de 2019, de responsabilidade do Senhor José Lucas da Cruz Gomes, Presidente, com fundamento no artigo 51, inciso III, alínea b, da Lei Complementar Estadual nº 38/1993, em virtude das irregularidades acima expostas;

(...)

(Processo n. 137.510. Prestação de Contas do Fundo Penitenciário do Estado do Acre - FUNPENACRE de 2019. Julgado em 15-09-2022)

**Parecer Prévio n. 770/2021/Plenário**

Prestação de Contas. Prefeitura Municipal de Xapuri. Exercício de 2020. **Regularidade com ressalvas. Abertura de créditos adicionais, sem a existência de recursos disponíveis;** pagamento de gratificação natalina (13º salário) à vice-prefeita, sem previsão específica em Lei Municipal. Encaminhamento de cópia dos autos ao Legislativo Municipal. Arquivamento.

(...)

(Processo n. 140.402. Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Xapuri de 2020. Julgado em 02-12-2021. Transitou em julgado em outubro de 2022)

Missão: Exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a gestão pública, e incentivar a sociedade ao exercício do controle social.

**Acórdão n. 13.536/2022/Plenário (EM FASE DE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – PROC. 144.327)**

(...) 1) Considerar **REGULAR COM RESSALVAS** a Prestação de Contas da Departamento de Estradas de Rodagem, Infraestrutura Hidroviária e Aeroportuária do Acre - DERACRE, referente ao exercício orçamentário-financeiro de 2017, de responsabilidade do senhor Cristovam Pontes de Moura - Diretor Presidente em face das seguintes falhas formais por restar ausentes comprovações de danos ao erário, dolo, erro grosseiro do responsável: **1.1) Pagamentos de despesas de exercícios anteriores; 1.2) Falhas formais no controle dos convênios nº 008/2017, 010/2017, 007/2017 firmados, respectivamente, com as prefeituras de Brasiléia, Xapuri e Mâncio Lima; 1.3) Ausência de empenho prévio do tipo global para o contrato nº 6.17.092<sup>a</sup>; 1.4) Ausência de cópia do Plano de Trabalho em relação ao convênio 007/2017 firmado com a prefeitura de Xapuri; 1.5) Ausência de cronograma de execução referente ao convênio nº 008/2017 firmado com a prefeitura de Brasiléia; 1.6) Ausência de registro fotográfico dos serviços executados através dos convênios 007/2017, 008/2017 e 010/2017. 2) Recomendar a origem para que nas próximas edições da espécie: 2.1) Observe as disposições dos artigos 35, 36, 37, 60 da Lei 4.320/64 que tratam sobre o regime de competência e de empenhamento de despesas; 2.2) Se abstenha de realizar pagamentos antecipados exceto se as condições da propensa execução do contrato assim exigir; 2.3) Adote medidas para melhorar o controle de seus gastos, especialmente de combustíveis, com a adoção de diários de bordo, arquivamentos de requisições, fazer registros fotográficos dentre outras medidas pertinentes ao caso ou se for mais vantajoso realize contrato de sistema de gestão de frotas; 2.4) Pela determinação a atual gestão para informar no prazo de 60 (sessenta) dias sobre a situação dos convênios 007, 008 e 010 todos de 2017, bem como comprovar as medidas adotadas para ressarcir o erário público em uma eventual hipótese de comprovação de dano ao erário. 3) Notificar os responsáveis do resultado do presente julgamento. Ausente, justificadamente, o Excelentíssimo Senhor Conselheiro Valmir Gomes Ribeiro. O Conselheiro Antonio Jorge Malheiro solicitou que se faça constar no Acórdão a sua declaração de voto, nos seguintes termos: "Quero parabenizar o nobre Relator pelo voto extenso, com as justificativas perfeitas, que nos permitem enxergar o alinhamento das nossas decisões com a jurisprudência que está sendo consolidada neste Tribunal. Vejamos: Houve um pagamento de R\$14.785.245,55, não negado pelo gestor, de despesa feita no exercício anterior, não colocada em restos a pagar, para não expor possível restos a pagar sem cobertura financeira. Nesta nova jurisprudência da Corte, está sedimentado que restos a pagar sem cobertura financeira não constituem irregularidade. Então, se a Corte tomou esta decisão, que já consolidou, temos que estendê-la a todos: isso faz parte do que é usto, equânime, do que é legal e da manutenção da jurisprudência. E assim sendo, concordo com o nobre Relator. Quanto aos contratos sem empenho global, quero concordar também com o nobre Relator, pois o empenho serve para duas coisas: para dizer que a despesa está autorizada em lei e para garantir que não se deixem restos a pagar. Mas, como restos a pagar sem cobertura financeira não constitui mais irregularidade, pela nova jurisprudência, reduzido está o valor do empenho, o qual, mesmo a destempo, só mostra que o gestor tinha autorização legal para a despesa, pelo que também concordo com o Relator. Sobre o pagamento antecipado de três mil litros de diesel, também concordo com o Relator, pois houve pagamento antecipado, mas não houve dano. Com relação ao fato de que o Tribunal não pedia o acompanhamento e o controle de diesel, eu quero discordar. Desde 2014 este Tribunal faz, regularmente, o pedido de contas acerca do combustível. Tanto que, nas**

Missão: Exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a gestão pública, e incentivar a sociedade ao exercício do controle social.

Prefeituras, tem pedido devolução de recursos na casa de milhões de reais, exatamente porque não havia o controle de tal despesa. Outra situação que está ficando marcada e já tem esta Corte vários acórdãos nesse sentido, como o Acórdão nº 13.030/2021/PLENÁRIO-TCE/AC, que foi aqui reiterado, e muito bem justificado pelo nobre Relator, que, por pacificado, tem que ser estendido aos demais gestores, é a da nova jurisprudência da Corte de que a prestação de contas não é uma obrigação do gestor, definindo esta Corte que o ato do gestor é legítimo e tem presunção de veracidade, apesar da Constituição obrigar o gestor, no artigo.70, §1º, a prestar contas, afirmando que é tal obrigação de comprovar que a conta está bem prestada. E, a partir de agora estamos invertendo esse entendimento. E só é possível dar regularidade com ressalvas neste Conta ora em julgamento, porque a jurisprudência está consolidada, com decisões repetidas de que é o Tribunal de Contas que deve provar que há dano, e não o gestor que tem que comprovar que fez uma boa gestão. Estamos sedimentando, independentemente do nosso entendimento, acompanhando o voto do nobre Relator. Divergiu do Relator, a Conselheira Naluh Maria Lima Gouveia, que ao acompanhar o Parecer Ministerial, votou pela: 1) emissão de Acórdão, com fundamento no art. 51, III, alínea “a”, “b”, “c” e “d”, da Lei Complementar nº 38, considerando irregular a Prestação de Contas; 2) pela condenação do Sr. Cristovam Pontes de Moura à devolução do montante de R\$ 48.428,80 (quarenta e oito mil, quatrocentos e vinte e oito mil reais e oitenta centavos), relativos aos valores não comprovados no âmbito da execução dos Convênios nº 07, 08 e 10, todos de 2017, ocorrências destacadas nos itens 2,4 e 5, acima mencionados, acrescidos de atualização e de multa acessória de 10%; 3) por aplicar multa ao Sr. Cristovam Pontes de Moura, Diretor-Presidente do Departamento de Estradas de Rodagem, Infraestrutura Hidroviária e Aeroportuária do Acre – no valor de R\$11.720,00 (onze mil, setecentos e vinte reais), bem como à contadora, no valor de R\$11.720,00 (onze mil, setecentos e vinte reais). Após as formalidades de estilo, pelo arquivamento dos autos.

(Processo eletrônico n. 129.019, Prestação de Contas da Departamento de Estradas de Rodagem, Infraestrutura Hidroviária e Aeroportuária do Acre - DERACRE, referente ao exercício de 2017. Julgado em 14-07-2022. Com trânsito em julgado em 2022).

**19.** Por isso, os acórdãos paradigmas devem ser observados pelos tribunais, nos termos, do art. 927, V, do Código de Processo Civil:

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

[...]

...

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

*Missão: Exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a gestão pública, e incentivar a sociedade ao exercício do controle social.*

**20.** Logo, se assim não o fizerem, haverá violação ao dever de uniformização da jurisprudência e esta será desestabilizada, desintegrada e se tornará incoerente (art. 926, caput, CPC c/c art. 152 do RITCEAC), INJUSTA.

**21.** Desse modo, analisando as irregularidades e/ou falhas apontadas na decisão que apreciou as contas do Governo do Estado do Acre de 2017, temos a observar, em relação a restos a pagar sem a devida cobertura financeira, a ausência do registro de despesas e assunção de compromisso segundo o regime de competência, e que a anulação de empenhos, por ocasião do encerramento do exercício financeiro, relativa a despesas já realizadas, não se efetivando a inscrição em restos a pagar e, ainda, a realização de despesa sem prévio empenho, afrontando as normas legais e o funcionamento adequado da administração pública.

**22.** E, ainda, muito se fala em queda do Produto Interno Bruto (PIB) que impactou as contas públicas para justificar o não pagamento de suas obrigações, no entanto, registre-se que o PIB estadual<sup>1</sup> nos últimos anos teve crescimento e nenhum momento decréscimo. Por fim, a utilização registra-se, ainda, que o registro de despesas na conta “restos a pagar” foi desvirtuada, em especial nestes últimos anos, sendo utilizada como mecanismo para abrigar a realização de despesas sem a devida cobertura financeira, assim como para a realização de compromissos que, comprometem a saúde fiscal do ente e são transferidos para os exercícios subsequentes, fato devidamente comprovado com a quantidade de pagamentos registrados em despesas dos exercícios anteriores (DEA) no últimos anos.

**23.** Neste sentido, em face de sua competência constitucional, este Tribunal já optou por medidas legalmente cabíveis, para tentar equilibrar financeiramente o Estado. Mas este não é o entendimento atual nos inúmeros e recentes julgados da Corte. Ressaltando, ainda, que esta Corte de Contas além de sedimentar as decisões (Acórdão n. 13.922/2023/Plenário – Prestação de Contas da

<sup>1</sup> **Dados IBGE: 2014:** R\$ 13.459.000,000; **2015:** R\$ 13.623.000,00; **2016:** R\$ 13.751.000,00; **2017:** R\$ 14.270.000,00; **2018:** R\$ 15.331.000,00; **2019:** R\$ 15.630.000,00; e **2020:** R\$ 16.476.000,00.

*Missão: Exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a gestão pública, e incentivar a sociedade ao exercício do controle social.*

Casa Civil, exercício de 2020), já não mais cita ou até mesmo notificar os responsáveis, levando em consideração os precedentes do Plenário e ao princípio da celeridade e da razoável duração do processo (fl. 939 do processo eletrônico n. 140.297)

**24.** Sem mais delongas, entendemos ser desnecessário tecer maiores comentários sobre tais temas, e em prestígio ao princípio da igualdade e da isonomia, e com o escopo de evitar a desnecessária e tautológica repetição de fundamentos já expostos na decisão anterior e nas jurisprudências desta Corte de Contas, que em casos semelhantes, vem decidindo pela ressalva ou até mesmo pela regularidade das contas, **VOTO**, por:

**24.1. CONHECER do RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO** apresentado pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** e, no mérito, pelo seu **DESPROVIMENTO**, mantendo o Parecer Prévio n. 772, pelos seus próprios fundamentos, em razão da vasta jurisprudência desta Corte; e Após as formalidades de estilo, pelo **arquivamento dos presentes autos**.

**É como Voto.**

Rio Branco-AC, 22 de junho de 2023.

Conselheiro **Antonio Jorge Malheiro**  
Relator