



PROCESSO	16.733-9/2018
ASSUNTO	CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2018
ÓRGÃO	PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA BANDEIRANTES
RESPONSÁVEL	VALDIR PEREIRA DOS SANTOS
RELATOR	CONSELHEIRO GUILHERME ANTÔNIO MALUF
REVISORA	CONSELHEIRA INTERINA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES

RAZÕES DO VOTO-VISTA

1. Trata-se das contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Nova Bandeirantes referentes ao exercício de 2018, sob a gestão do Senhor Valdir Pereira dos Santos.
2. Na Sessão Plenária do dia 10/12/2019, o digno Relator, Conselheiro Guilherme Antônio Maluf, votou pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas.
3. Conforme Voto do eminente Relator, a não aplicação do percentual constitucional mínimo de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino foi o motivo determinante pela emissão do Parecer Contrário.
4. Contudo, verifiquei que o Parecer Ministerial opinou pela emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação das Contas, acatando os argumentos da defesa.
5. Assim, solicitei vista dos autos para esclarecer minha dúvida, pois vislumbrei, a partir dos argumentos defensivos e da opinião do *Parquet* de Contas, a possibilidade de aplicação da **excludente de culpabilidade por inexigibilidade de conduta diversa**, a qual apresenta respaldo nos novos artigos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e no seu Decreto regulamentador.
6. Pois bem. No presente caso, a Equipe de Auditoria constatou a



aplicação correspondente ao percentual de **23,43%** na manutenção e desenvolvimento do ensino, em descumprimento ao artigo 212 da CF/88.

7. Todavia, o Gestor, em sua defesa, sustentou que, no exercício de 2018, ocorreu situação atípica no Município, no que tange à **arrecadação do ITBI**. De acordo com as informações do APLIC e conforme destacado pelo Ministério Público de Contas, a **previsão** orçamentária anual de arrecadação tributária de **ITBI** do Município de Nova Bandeirantes, para o exercício de 2018, foi de **R\$ 2.845.746,27**.

8. Verifico, ainda, que a **previsão** atualizada de arrecadação municipal de todos os impostos foi de **R\$ 4.023.746,27** (Relatório Técnico Preliminar, fls. 18).

9. Todavia, segundo demonstrou o Gestor, só no dia **15/08/2018** o município teria **arrecadado** o montante de **R\$ 2.687.539,66** de ITBI referente à venda de imóveis rurais de grande porte, o que acarretou a necessidade de aplicação do recurso para garantir o percentual mínimo constitucional.

10. Verifico, também, que em outubro de 2018, conforme dados do APLIC, o Município já teria arrecadado o montante de **R\$ 4.207.917,84** em impostos, ultrapassando a supracitada previsão atualizada de arrecadação.

11. Ocorre que, no dia **1/11/2018** foi realizada mais uma venda de imóvel de grande porte, resultando no valor de **R\$ 2.774.244,34** de arrecadação de ITBI.

12. Assim, ao final do exercício, a arrecadação **somente de ITBI** chegou ao montante de **R\$ 5.920.762,44**, em expressivo contraste com o valor previsto. Desse modo, conforme consta no próprio Relatório Técnico Preliminar, só o total arrecadado em impostos, para o exercício de 2018, chegou ao montante de **R\$ 7.581.690,62**.

13. Desse modo, o Gestor sustentou que se trata de situação atípica de



excesso de arrecadação que ocorreu nos meses que antecederam o final do exercício, não restando tempo hábil para aplicar todo o recurso com qualidade.

14. Portanto, o Gestor aduziu que disponibilizou ao final do exercício os recursos na Fonte 01, em contas específicas para serem executados em 2019, conforme comprova com o demonstrativo dos saldos juntado aos autos (Documento Digital 186569/2019, fls. 4).

15. Comprovou também que, ao mesmo tempo, inscreveu o montante de R\$ 571.031,54 em restos a pagar não processados, na fonte 01, em igual valor ao saldo destinado na conta bancária 48.994-8 (Documento Digital 186569/2019, fls. 5).

16. Apresentou, ainda, extrato bancário da conta 48.994-8, pelo qual demonstra a aplicação no exercício de 2019, em sua totalidade destinado à educação, cujas despesas, conforme dados do APLIC, se referem à construção de escola com 9 salas de aulas (Contrato 091/2018).

17. Além dos saldos vinculados em restos a pagar não processados, a defesa informou que foram destinados à educação recursos próprios no valor de R\$ 183.687,90 (conta bancária 39.012-7) e R\$ 299.999,99 (conta bancária 5.682-0).

18. Asseverou que os recursos no valor de R\$ 183.687,90 foram destinados à contratação de empresa para prestação de serviços de construção da escola. E que todos esses gastos devem somar aos gastos na educação junto ao exercício de 2018.

19. Por fim, para demonstrar o cumprimento do limite constitucional, a defesa apresentou um novo cálculo da aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, segundo o qual o limite mínimo sobre a receita base corresponderia a **27,23 %**.

20. A Equipe de Auditoria rejeitou os argumentos defensivos, pois



asseverou que só devem ser consideradas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino as que foram liquidadas no exercício em análise.

21. O Ministério Público de Contas, contudo, acatou as teses da defesa e destacou que ocorreram circunstância que geraram acréscimo inesperado e exacerbado de receita, principalmente no que tange ao mês de novembro, cuja arrecadação imprevista de ITBI ocorreu faltando apenas 40 dias úteis para o final do exercício, o que fez o gestor, comprometer o investimento do recurso de forma planejada e com qualidade.

22. O Parquet de Contas asseverou, ainda, que o planejamento das receitas e a execução das despesas delas decorrentes deve se pautar também pelo princípio da eficiência. Não se pode exigir que o gestor improvisasse, a 40 dias úteis do final do exercício, a execução de uma despesa qualquer, tendo como objetivo maior gastar um percentual da receita arrecadada de ITBI para cumprir o mínimo exigido no art. 212 da CF/88, fugindo completamente do verdadeiro propósito de existência desse artigo.

23. Assim, segundo o Parecer Ministerial, no presente caso deve ser aplicado o princípio da razoabilidade para sanear o apontamento, com a sugestão de recomendação ao município para que nos futuros exercícios observe o direcionamento dos recursos para a fonte apropriada (ou seja, no caso dos recursos relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino, trate-se da fonte 12) e para que recomende também que no exercício de 2019 seja aplicado além do percentual mínimo estabelecido no art. 212 da Constituição Federal, o percentual que deixou de ser aplicado no exercício de 2018.

24. Dessa forma, segundo o Ministério Público de Contas, é o caso de emissão de Parecer Prévio Favorável, mas com a recomendação, à atual gestão, para que no próximo exercício o município de Nova Bandeirante aplique, na manutenção e desenvolvimento do ensino, o percentual mínimo de 26,57% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências.

25. No meu entendimento, coaduno com o Ministério Público de



Contas.

26. Contudo, concordo com o digno Relator, no sentido de que a educação pública é área sensível e imprescindível à sociedade e que o estabelecimento de um mínimo de aplicação prestigia o princípio da vedação ao retrocesso e busca impedir que avanços conquistados na seara de direitos fundamentais sejam desconstituídos.

27. Ocorre que, o caso concreto realmente envolve circunstâncias práticas que limitaram a ação do Gestor.

28. Trata-se de situação distinta das Contas de Governo de Tapurah (Processo 16.770-3/2018), exercício de 2018, na qual minha divergência com o digno Relator Conselheiro Interino Isaias Lopes da Cunha foi acolhida, por maioria, pelo Tribunal Pleno.

29. No caso de Tapurah, a Equipe de Auditora constatou que o município investiu apenas **24,45%** da receita de impostos na educação municipal.

30. O Ministério Público de Contas, contudo, entendeu pelo Parecer Favorável sob o argumento de que restaram apenas 0,55% para se alcançar o mínimo constitucional.

31. Por sua vez, a gestão de Tapurah, conforme Voto do então Relator, reconheceu a irregularidade e não apresentou circunstância prática e imprevista que demonstrasse inexigibilidade de conduta diversa.

32. Desse modo, entendi por não acolher o Parecer Ministerial e votar pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas.

33. Ocorre que, conforme acima demonstrado, o caso de Nova Bandeirantes é muito diferente. Não houve dolo ou erro grosseiro na conduta do gestor, conforme exige o artigo 28 da LINDB.



34. Como é cediço, a estimativa de receita a ser arrecadada contribui para uma programação orçamentária equilibrada.

35. No presente caso, houve um grande e imprevisível **desequilíbrio orçamentário**, ainda que positivo, que, por óbvio, não foi antecedido por planejamento para destinação dos recursos.

36. A programação existente focou nas metas e prioridades mais urgentes. Contudo, ressalto, o gestor conseguiu, ainda em 2018, efetuar o planejamento e a destinação dos recursos inesperados para serem gastos no exercício seguinte.

37. A circunstância atípica e imprevista do expressivo e súbito aumento da arrecadação de ITBI, **muito além da previsão orçamentária ao final do exercício**, implica em **inexigibilidade de conduta diversa, excludente de culpabilidade da conduta do gestor**.

38. Sobre o conceito de inexigibilidade de conduta diversa, cito a doutrina de Giuseppe Bettiol:

Para que uma ação possa dizer-se culpável, não basta que um sujeito capaz tenha previsto e querido um determinado evento lesivo, mas é necessário que a sua vontade tenha podido determinar-se normalmente rumo à ação: tal determinação normal não pode ser exigida quando as condições de fato em que o indivíduo atuar forem de tal ordem que tornem impossível ou muito difícil a formação de um querer imune de defeitos. Quando se admite, por exemplo, que em virtude da força maior seja impossível a imputação de um fato a um sujeito capaz, mesmo que tenha agido conscientemente, reconhece-se que no embasamento do juízo de culpabilidade encontra-se o princípio de que tal juízo deve ser excluído quando a vontade não puder determinar normalmente à ação, o que pode ocorrer tanto por um vício que incida sobre a representação das consequências da própria ação quanto sobre a livre determinação da própria ação. Numa concepção normativa, a culpabilidade desaparece todas as vezes em que – dadas as condições do autor – não se possa ‘exigir’ do sujeito agente um comportamento diverso daquele efetivamente adotado. (BETTIOL, Giuseppe. **Direito penal**. Campinas: Red Livros, 2000, p. 139-140)



39. E nesse sentido, destaco o teor do **artigo 22, parágrafo 1º, da LINDB**, que retrata a exclusão de culpabilidade por inexigibilidade de conduta diversa, em face de circunstâncias práticas causadoras de dificuldades reais e obstáculos que impuserem, limitarem ou condicionarem a ação do gestor:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Grifado)

40. Além disso, ressalto também a necessidade de se considerar, no âmbito do Controle Externo de Contas, as **circunstâncias atenuantes** à conduta do agente, conforme disposto no parágrafo 2º, do supracitado artigo 22:

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

41. Sobre circunstâncias atenuantes, e com fulcro no artigo 4º, da LINDB, que permite aplicação analógica de norma sancionatória, desde que não prejudicial, colaciono o teor do artigo 66 do Código Penal Brasileiro:

Art. 66 - A pena poderá ser ainda atenuada em razão de circunstância relevante, anterior ou posterior ao crime, embora não prevista expressamente em lei.



42. Destaco que, no caso concreto, não há que se falar em violação ao princípio da gestão fiscal responsável, pois o fato que propiciou o desequilíbrio das contas públicas de Nova Bandeirantes foi imprevisível e, ao mesmo tempo, próxima do final do exercício e, exigir que o gestor aplicasse imediatamente, em apenas 40 dias, todo o excesso de arrecadação, implicaria em violação ao interesse público, às regras de ação fiscal planejada (**artigo 1º, da LRF**), à legalidade, a economicidade e à eficiência.

43. Além disso, cuida-se de situação na qual as metas de resultados entre receitas e despesas já haviam sido cumpridas pela gestão.

44. Destaco, ainda, que esse entendimento não destoaria de nossa previsão regimental, conforme segue:

RITCE-MT

Art. 146. No exercício do controle externo o Tribunal apreciará a legalidade, **legitimidade, economicidade, moralidade, eficácia, eficiência e efetividade** dos atos e fatos da administração, considerando, dentre outros aspectos:

[...]

II. **As peculiaridades de cada caso e órgão;**

45. Além disso, ao examinar as contas do exercício de 2017, verifico que, sob o **atributo contábil da comparabilidade**, não ocorreram as mesmas situações imprevistas do exercício de 2018, pois no ano anterior ao analisado nestas contas, a previsão de arrecadação de ITBI foi de R\$ 420.000,00 e sua arrecadação efetiva foi de R\$ 523.115,70.

46. Diante do exposto, com a devida vênia, dirijo do Voto do digno Relator, Conselheiro Guilherme Antonio Maluf, acompanho a opinião do Ministério Público de Contas e **VOTO** pela emissão de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das Contas Anuais de Governo, exercício de 2018, da **Prefeitura Municipal de Nova Bandeirantes**, mantendo-se as recomendações do Voto



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DA CONSELHEIRA INTERINA

Jaqueline Jacobsen Marques

Telefone: (65) 3613-2980

e-mail: gabjaquelinejacobsen@tce.mt.gov.br

original.

47. É o Voto-vista.

Cuiabá, 18 de dezembro de 2019.

(assinatura digital)

Jaqueline Jacobsen Marques

Conselheira Interina

Relatora

(Portaria 125/2017, DOC 1199, de 15/09/2017)