



A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DO
EQUILÍBRIO FINANCEIRO E NORTEADORA DA APRECIÇÃO DAS CONTAS DE
GOVERNOS MUNICIPAIS: um estudo da jurisprudência do Tribunal de Contas do
Estado de Rondônia no período de 2017 a 2019.

THE FISCAL RESPONSIBILITY LAW AS AN INSTRUMENT THAT GUARANTEE FINANCIAL BALANCE
AND PROVIDES GUIDELINES FOR REVIEWING THE MUNICIPAL ACCOUNTS: A STUDY OF THE
RONDÔNIA STATE COURT OF ACCOUNTS JURISPRUDENCE FROM 2017 TO 2019.

Pedro Abib Hecktheuer¹
<https://orcid.org/0000-0003-1636-7176>
Juarla Mares Moreira Magalhães²
<https://orcid.org/0000-0001-6754-8183>

Recebido em: 03 maio 2022
Aceito em: 01 ago. 2022

Como citar este artigo: ABIB HECKTHEUER, P.; MARES MOREIRA MAGALHÃES, J. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E NORTEADORA DA APRECIÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNOS MUNICIPAIS: um estudo da jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia no período de 2017 a 2019: THE FISCAL RESPONSIBILITY LAW AS AN INSTRUMENT THAT GUARANTEE FINANCIAL BALANCE AND PROVIDES GUIDELINES FOR REVIEWING THE MUNICIPAL ACCOUNTS: A STUDY OF THE RONDÔNIA STATE COURT OF ACCOUNTS JURISPRUDENCE FROM 2017 TO 2019. **Revista Visão: Gestão Organizacional**, Caçador (SC), Brasil, v. 11, n. 1, p. 158-175, 2022. DOI: 10.33362/visao.v11i1.2897. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/visao/article/view/2897>.

¹ Doutor em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Doutor em Direito pela Universidad de Alicante (UA/España). Mestre em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Professor de Direito Constitucional e Diretor da Faculdade Católica de Rondônia. Pesquisador da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Rondônia (FAPERO). Líder dos Grupos de Pesquisa de “Desafios Socioambientais, Práticas e Saberes na Amazônia” e “Direitos Fundamentais e Políticas Públicas”. Advogado. E-mail: pedro@fcr.edu.br.

² Acadêmica do Curso de Direito da Faculdade Católica de Rondônia – FCR. E-mail: juarla.moreira@sou.fcr.edu.br.

Resumo: A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece regras e limitações para os gastos públicos, com o desiderato de preservar a responsabilidade na gestão fiscal e o equilíbrio das contas públicas, materializado pela sincronia entre receitas e despesas. Como órgão auxiliar do Poder Legislativo Estadual, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia exerce o mister de apreciar, mediante parecer prévio, as contas anuais dos Chefes dos Poderes Executivos Municipais, aferindo, entre outros aspectos, o cumprimento dos deveres de responsabilidade fiscal instituídos na Lei Complementar n.º 101/2000, notadamente o equilíbrio das contas públicas. A análise dos acórdãos e pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas Estadual, no período de 2017 a 2019, indica que a Corte de Contas considera o desequilíbrio financeiro uma irregularidade grave que enseja a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas. Contudo, é possível que o Tribunal de Contas de Rondônia emita parecer prévio pela aprovação das contas mesmo diante de desequilíbrio financeiro na gestão municipal, desde que seja comprovado que o resultado decorre de queda de arrecadação ou dívidas herdadas de gestões anteriores aliada ao esforço do gestor para alcançar o equilíbrio financeiro, bem como nos casos de insuficiência financeira de valor inexpressivo.

Palavras-Chave: Responsabilidade Fiscal. Princípio do Equilíbrio. Contas Públicas. Equilíbrio Financeiro. Parecer Prévio.

Abstract: The Fiscal Responsibility Law establishes rules and limitations for public spending, intending to preserve responsibility in fiscal management and the balance of public accounts, materialized by the synchrony between revenue and expenditure. As an auxiliary organ of the State Legislative Power, the Rondônia State's Audit Court exercises the duty of appraising, using a prior opinion, the annual accounts of the Heads of the Municipal Executive Powers, checking, among other aspects, the fulfillment of the instituted fiscal responsibility duties in Complementary Law n. 101/2000, notably the balance of public accounts. The analysis of judgments and prior opinions issued by the State's Audit Court, in the period 2017 to 2019, indicates that the State's Audit Court considers the financial imbalance a serious irregularity that gives rise to the issuance of a prior opinion for the rejection of the accounts. However, the Rondônia State's Audit Court issue a prior opinion for the approval of the accounts even in the face of financial imbalance in the municipal management provided to it may be proven that the result is due to a drop in revenue or debts inherited from previous administrations combined with the manager's effort to achieve financial balance, as well as in cases of insignificant financial insufficiency.

Keywords: Fiscal Responsibility. Principle of Balance. Public Accounts. Financial Balance. Prior Opinion.

INTRODUÇÃO

A Lei Complementar n.º 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição

da República do Brasil³.

Referida norma institui regras e limitações para os gastos públicos, com o desiderato de garantir o cumprimento dos objetivos fundamentais definidos em seu artigo 1º, § 1º, quais sejam, a responsabilidade na gestão fiscal, a transparência e o equilíbrio das contas públicas⁴.

A observância desses preceitos garantidores da gestão fiscal responsável é aferida nas contas de governo, anualmente prestadas pelos Chefes dos Poderes Executivos, cuja apreciação é de competência dos Tribunais de Contas – mediante parecer prévio – em auxílio ao Poder Legislativo, a quem compete o julgamento das contas de governo, conforme sistemática estabelecida nos artigos 31, §1º, e 71, I, da Constituição Federal⁵.

O problema da presente pesquisa consiste em avaliar se, no entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, a inobservância ao princípio do equilíbrio das finanças públicas, preconizado no artigo 1º, § 1º, da LRF, enseja a emissão de parecer prévio no sentido da rejeição das contas dos governos municipais ou se existiriam atenuantes em relação ao opinativo da Corte de Contas.

A hipótese examinada é a de que o desequilíbrio financeiro enseja, de fato, a emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia no sentido da rejeição das contas dos governos municipais, havendo, contudo, possibilidade de mitigação da opinião da Corte de Contas diante de crise de arrecadação, desequilíbrios advindos de gestões anteriores ou insignificância do desequilíbrio constatado.

³ BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil. Brasília, DF, 4 mai. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 6 jul. 2021.

⁴ Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 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. (BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil. Brasília, DF, 4 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 6 jul. 2021).

⁵ Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

[...]

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 jul. 2021.

Com o objetivo de compreender o posicionamento do Tribunal de Contas Estadual, será realizada uma análise dos acórdãos e pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em relação aos 52 municípios do Estado, no período de 2017 a 2019.

Os documentos examinados foram extraídos do Sistema de Processos Eletrônicos do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (PCE)⁶, após a obtenção, perante o Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, da listagem de processos referente a cada conta de governo.

Ressalte-se que a análise da Corte de Contas em relação às contas de governo pertinentes ao exercício de 2019 não está concluída, no que se refere a todos os municípios, vez que até o fechamento desta pesquisa, 09 contas estavam pendentes de apreciação – por essa razão, não serão consideradas neste trabalho.

Dessa forma, serão examinados 147 pareceres prévios emitidos pela Corte de Contas no período de 2017 a 2019, selecionando dentre estes aqueles em que o Tribunal de Contas apontou desequilíbrios de ordem financeira.

Após consideradas apenas as contas em que se constatou desequilíbrios financeiros, no total de 35 pareceres prévios, será realizada a segregação destes em dois grupos: 1 – contas com desequilíbrio financeiro aprovadas pelo TCE/RO; e 2 – contas com desequilíbrio financeiro rejeitadas pelo TCE/RO.

Essa segregação possibilitará o exame das razões de decidir do Tribunal de Contas, a fim de aferir se o desequilíbrio de ordem financeira enseja, inarredavelmente, a reprovação das contas públicas municipais ou se é possível que, na hipótese de crises de arrecadação, de desequilíbrios advindos de gestões anteriores ou de imaterialidade do resultado, a Corte emita parecer prévio favorável a que sejam aprovadas as contas de governo mesmo na presença de desequilíbrio financeiro.

Pretende-se, ademais, delinear o comportamento da jurisprudência da Corte ao longo do período de análise (2017 a 2019), no que se refere ao quantitativo de contas com desequilíbrio financeiro apreciadas pela aprovação, se houver.

Convém ressaltar que o presente estudo não considera a existência de eventuais recursos interpostos em face dos pareceres prévios do TCE/RO que ainda estejam pendentes de julgamento, tendo como foco as decisões em primeiro grau ou as decisões em recursos já decididos pelo Tribunal de Contas.

⁶ Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/main.jsf>.

1 O PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO COMO FUNDAMENTO NA APRECIÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Toda ação estatal, notadamente a prestação de serviços públicos essenciais e a promoção dos direitos sociais, necessita de recursos públicos para sua concretização, de modo que se afigura imprescindível que a gestão de tais recursos seja efetivada de acordo com os princípios que regem as finanças públicas, encontrados em normas constitucionais⁷ e infraconstitucionais⁸.

1.1 A RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL ATRAVÉS DA OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FISCAL

A responsabilidade na gestão fiscal é um dos princípios instituídos pela Lei Complementar n.º 101/2000, tendo como pressuposto “a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”.⁹

Deste modo, o grande objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal é a responsabilidade na gestão fiscal, tendo como parâmetros para o atingimento de seus propósitos os seguintes instrumentos: a) planejamento; b) transparência; c) prevenção de riscos e correção de desvios; d) equilíbrio das contas públicas; e) cumprimento de metas de resultados entre receita e despesas; f) fixação de limites e condições para renúncias de receitas e geração de despesas.¹⁰

Como se vê, a forma pela qual os desideratos da Lei de Responsabilidade Fiscal devem ser efetivados está prevista na própria norma, com destaque para o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à 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

⁷ Capítulo II do Título VI da Constituição da República do Brasil.

⁸ Citam-se, como exemplos, a Lei n.º 200/1967; a Lei Federal n.º 4.320/1964 e a Lei Complementar n.º 101/2000.

⁹ Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 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 (BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil. Brasília, DF, 4 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 6 jul. 2021).

¹⁰ ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 5. ed. versão atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 160.

de garantia e inscrição em restos a pagar.¹¹

Nessa perspectiva, o equilíbrio das contas públicas é, segundo Abraham, considerado a “regra de ouro” da Lei de Responsabilidade Fiscal, não se tratando de equação matemática rígida, em que a diferença numérica entre o montante de receitas e de despesas deva ser sempre igual a zero, mas sim que essa equação contenha valores estáveis e equilibrados, a fim de permitir a identificação dos recursos necessários à realização dos gastos. Representa uma relação balanceada entre meios e fins.¹²

O referido autor pondera que o equilíbrio financeiro representa, sim, uma fórmula para que o Estado possa dispor de recursos necessários e suficientes à realização da sua atividade, sem ter de sacrificar valores tão importantes para a sociedade brasileira como a estabilidade nas contas públicas, com o fim da inflação, e a credibilidade brasileira no mercado financeiro internacional, pela administração do endividamento público externo.

De acordo com Cavalcanti e Santana,¹³ em face dos princípios instituídos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, os estados e municípios só podem executar ações planejadas para o exercício vigente. Não se pode gastar além da arrecadação, ou seja, cada despesa exige uma receita. Quando os gastos são maiores que as receitas, ocorre o déficit, o que ocasiona um quadro de desequilíbrio e significa uma irresponsabilidade fiscal.

Ressalte-se que os relevantes valores tutelados pela Lei de Responsabilidade Fiscal requerem sua observância permanente e não apenas durante um exercício financeiro, de modo que o equilíbrio não representa um objetivo apenas no momento presente, sendo impositivo que as ações públicas adotadas hoje sejam garantidoras de estabilidade a longo prazo, razão por que se fala em sustentabilidade fiscal dos gastos públicos para as gerações presentes e futuras, a qual, na lição de Abraham¹⁴:

[...]está intimamente ligada à noção de equilíbrio orçamental, mas também incorpora uma dimensão de projeto temporal: não só se busca um equilíbrio das contas públicas na relação entre despesas e receitas, mas se almeja alcançar resultados eficientes que permitam o protração no tempo deste equilíbrio de modo estável ou *sustentável* para as presentes e futuras gerações, numa noção de solidariedade e equidade intergeracional.

¹¹ BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil. Brasília, DF, 4 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 6 jul. 2021.

¹² ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 5. ed. versão atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 160.

¹³ CAVALCANTI, E. M. L. S.; SANTANA, R. O. A importância das finanças públicas equilibradas para o desenvolvimento econômico de um país. *Gestão Universitária*, Salvador, 3 nov. 2014. Disponível em: <http://www.gestaouniversitaria.com.br/artigos/a-importancia-das-financas-publicas-equilibradas-para-o-desenvolvimento-economico-de-um-pais>. Acesso em: 5 jul. 2021.

¹⁴ ABRAHAM, Marcus. Governança fiscal e sustentabilidade financeira: os reflexos do Pacto Orçamental Europeu em Portugal como exemplos para o Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 168.

Nessa perspectiva, o princípio do equilíbrio, nos termos prescritos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 1º, §1º, pressupõe que os entes públicos efetuem seguro controle da disponibilidade de caixa (receita) e da geração de obrigações na execução financeira (despesa), harmonizando-os para que entre eles não haja desequilíbrio, cujas consequências, tais como o endividamento, restringem os investimentos públicos em áreas essenciais.

1.2. O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA MEDIANTE A EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO NAS CONTAS DE GOVERNO

A fiscalização do atendimento aos pressupostos de responsabilidade fiscal cabe ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e ao sistema de controle interno de cada Poder, com substrato no disposto no artigo 70 da Constituição Federal de 1988.

O Tribunal de Contas possui, nesse contexto, a missão natural de auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo, mediante as funções que a Constituição Federal reservou às Cortes de Contas, previstas no artigo 71, dentre as quais se destaca a constante no inciso I do referido dispositivo, qual seja: “I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento”.¹⁵

Em âmbito municipal, a competência do Tribunal de Contas para apreciar as contas prestadas pelos Prefeitos Municipais, exercendo sua função opinativa, é fixada pelo artigo 31, §1º, da Constituição Federal.¹⁶

Assim é que as contas prestadas anualmente pelos Chefes dos Poderes Executivos dos Municípios do Estado de Rondônia, compostas pelo Balanço Geral do Município e pelo Relatório do órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do artigo 165 da Constituição Federal, são analisadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, que poderá emitir a respeito delas parecer prévio pela aprovação (com ou sem ressalvas) ou rejeição.¹⁷

¹⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 de jul. 2021.

¹⁶ LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6. ed. São Paulo: Editora Método, 2015.

¹⁷ Nesse cenário, o Regimento Interno da Corte de Contas estabelece em seu artigo 47, caput, que o “parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado **será conclusivo**, nos termos do art. 57 da Lei Complementar nº 101, de 2000, **no sentido de exprimir se as contas prestadas pelo Governador do Estado estão em condições de serem aprovadas**”. Redação dada pela Resolução n.º 279/2019/TCE-RO.

Consoante estabelece o § 1º do artigo 47 do Regimento Interno da Corte de Contas,¹⁸ o parecer prévio deverá evidenciar: a) se o Balanço Geral do Estado representa adequadamente as posições financeira, orçamentária e patrimonial; b) se houve observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública estadual; c) se o Chefe do Poder Executivo, no exercício da direção superior da administração, cumpriu adequadamente os encargos e responsabilidades previstos em lei e regulamentos.

A Resolução n.º 278/2019/TCE/RO, que “estabelece normas e procedimentos relativos ao processo de apreciação das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo e à emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia”, contém previsão expressa no sentido de que o equilíbrio financeiro das contas públicas é ponto central na avaliação do Tribunal e pode resultar, caso não seja observado, em parecer prévio pela rejeição das contas.¹⁹

Com a edição da Resolução n.º 278/2019 se positivou, no âmbito do TCE/RO, que a identificação de desequilíbrio financeiro nas contas de governo pode ensejar a reprovação das contas. Todavia, como se verá mais adiante, esse é o entendimento predominante no Tribunal de Contas mesmo antes da edição da referida Resolução.

¹⁸ §1º. Para a emissão da conclusão do parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Governador serão consideradas as opiniões sobre: (Incluído pela Resolução n.º 279/2019/TCERO)

I – se o Balanço Geral do Estado representa adequadamente as posições financeira, orçamentária e patrimonial; (Incluído pela Resolução n.º 279/2019/TCE-RO)

II – **se houve observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública estadual**, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Estado e nas demais operações realizadas com recursos públicos estaduais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual; e (Incluído pela Resolução n.º 279/2019/TCE-RO)

III - se o Chefe do Poder Executivo, no exercício da direção superior da administração, cumpriu adequadamente os encargos e responsabilidades previstos em lei e regulamentos. (Incluído pela Resolução n. 279/2019/TCE-RO) (RONDÔNIA. Resolução n.º 278/2019/TCE-RO. Estabelece normas e procedimentos relativos ao processo de apreciação das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo e à emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, nos termos do art. 35 da Lei Complementar n.º 154/1996. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/Res-278-2019.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021).

¹⁹ Art. 13. A opinião do Tribunal sobre a execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos poderá ser sem ressalvas, com ressalvas ou adversa, considerando, em conjunto, os achados decorrentes da análise e das auditorias realizadas quanto à observância dos princípios e normas constitucionais e legais que regem a Administração Pública na execução dos orçamentos e nas demais operações realizadas com recursos públicos, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual. ...] § 2º A opinião sobre a execução dos orçamentos, a gestão dos recursos públicos e o desempenho das políticas públicas poderá ser adversa quando houver: [...] V - inobservância dos princípios e regras constitucionais e infraconstitucionais relativos à gestão fiscal responsável, em especial quanto: a) equilíbrio financeiro, aos limites ou condições para inscrição em restos a pagar, dívida pública, operação de crédito, concessão de garantias e despesas com pessoal fixados pelas normas de finanças públicas e pelas resoluções do Senado Federal (RONDÔNIA. Resolução n.º 278/2019/TCE-RO. Estabelece normas e procedimentos relativos ao processo de apreciação das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo e à emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, nos termos do art. 35 da Lei Complementar n.º 154/1996. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/Res-278-2019.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021).

Quanto à forma de apuração da existência ou não de desequilíbrio financeiro nas contas, de acordo com o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, a análise efetuada pela Corte de Contas considera cada fonte de recurso, porquanto, conforme o artigo 50, “a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada”²⁰.

À luz desse preceito, realiza-se a avaliação a partir das demonstrações das Disponibilidades de Caixa, a que se refere o artigo 55, III, “a”,²¹ com base na premissa de que os recursos não vinculados (fonte livre) sejam suficientes para cobertura de possíveis fontes de recursos vinculadas deficitárias após a inscrição dos Restos a Pagar, na verificação da observância às disposições estabelecidas através dos artigos 1º, §1º, e 9º da Lei Complementar n.º 101/2000.

Na análise, considera-se também o valor das despesas empenhadas para atendimento a convênios firmados com outros entes públicos cujos recursos, já comprometidos, ainda não foram recebidos pelo município.

Ressalte-se que mesmo que o somatório de recursos nas fontes livres e vinculadas apresentem suficiência financeira, a existência de déficit em fontes específicas também malfez o princípio do equilíbrio preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, caso o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia constate nos autos da prestação de contas a inobservância ao princípio do equilíbrio financeiro, poderá emitir parecer prévio pela reprovação das contas de governo.

2 ANÁLISE DOS PARECERES PRÉVIOS EMITIDOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA NO PERÍODO DE 2017 A 2019

Apresenta-se neste capítulo o resultado da avaliação efetuada nas contas dos governos municipais atinentes aos exercícios de 2017 a 2019, segundo os Pareceres Prévios e Acórdãos emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, especificamente quanto à

²⁰ Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada; (BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 6 jul. 2021).

²¹ Art. 55. O relatório conterá: [...]

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro; (BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 6 jul. 2021)

análise do equilíbrio financeiro dos entes públicos municipais.

Foram examinados o total de 147 pareceres prévios e respectivos acórdãos emitidos pelo Tribunal de Contas, a fim de verificar se a identificação de insuficiência financeira na gestão municipal enseja a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas de governo.

A análise buscou, com maior ênfase, aferir a existência de causas atenuantes em relação a tal irregularidade que possam ensejar opinativo de aprovação pela Corte de Contas ainda que presente o desequilíbrio financeiro.

Em relação às contas de governo que apresentaram desequilíbrio entre receitas e despesas, malgrado não esteja conclusa a apreciação das contas atinentes ao exercício de 2019, observa-se que 23,2% das contas de governo, no período de 2017 a 2019 (Tabela 1), apresentaram desequilíbrios nas finanças públicas.

Tabela 1 - Quantitativo de contas de governo em que o TCE/RO identificou desequilíbrio financeiro

Ano	Pelo atendimento ao princípio do equilíbrio financeiro		Pelo NÃO atendimento ao princípio do equilíbrio financeiro		Total
	Quant.	%	Quant.	%	
2017	38	73,1	14	26,9	52
2018	37	71,1	15	28,9	52
2019	37	86,1	6	13,9	43
Total Geral	112	76,8	35	23,2	147

Fonte: Dados da Pesquisa.

Identificou-se que no exercício de 2017, do universo de contas de governo fiscalizadas, 26,9% não observaram o equilíbrio entre receitas e despesas, proporção aumentada para 28,9% no exercício de 2018. Já em relação ao exercício de 2019, constatou-se que 13,9% das contas de governos municipais apresentaram insuficiência financeira, percentual não definitivo em face das contas que ainda serão apreciadas e poderão conter irregularidade pertinentes à gestão financeira.

A análise dos pareceres prévios emitidos pela Corte de Contas revela haver jurisprudência sedimentada no âmbito do TCE/RO no sentido de que o desequilíbrio financeiro geral ou por fonte de recursos enseja a reprovação das contas.

A corroborar tal afirmação, constata-se que, durante os exercícios pesquisados, 60% das contas de governo em que foram identificadas irregularidades atinentes a desequilíbrios financeiros receberam parecer prévio por sua rejeição.

Os fundamentos dos Acórdãos e Pareceres Prévios exarados em tais casos apresentam, exatamente, a construção jurisprudencial da Corte Estadual de Contas que perfilha entendimento restritivo acerca do descumprimento ao princípio do equilíbrio, preconizado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como se extrai dos julgados examinados, o TCE/RO entende que o desequilíbrio financeiro nas contas de governo, consubstanciado na insuficiência financeira para cobertura

de obrigações, constitui inobservância às disposições insertas no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A ressaltar a gravidade da irregularidade, consta dos pareceres prévios examinados que os desequilíbrios de ordem financeira são reputados pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia como falhas gravíssimas que ensejam, por si só, a emissão de parecer prévio pela reprovação das contas. Ou seja, mesmo que identificada isoladamente, essa irregularidade possui potencial para ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

Observa-se, dessa forma, que há jurisprudência sedimentada no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no sentido de que o desequilíbrio financeiro constitui irregularidade grave que se apurada nas contas de governo resulta em Parecer Prévio contrário à aprovação das contas.

Como paradigma, cita-se o seguinte precedente em que se expediu parecer prévio pela reprovação das contas respectivas, diante da constatação de insuficiência financeira por fonte de recurso:

(Parecer Prévio 0064/18 - Acórdão APL-TC 00544/18 - Processo n. 1675/2018)

[...]

Considerando que embora o Município tenha observado os limites constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino; na valorização dos profissionais do magistério; nos gastos com as ações e serviços públicos de saúde, repasse ao Legislativo e o limite dos gastos com pessoal, houve desequilíbrio das contas (déficit financeiro por fonte de recursos no valor de R\$ 93.563,89), em descumprimento ao § 1º do art. 1º da LRF.

Considerando, ainda, que remanesceu falha relativa ao não atendimento às determinações exaradas por este Tribunal em contas anteriores;

Decide que:

É de Parecer que as contas [...] relativas ao exercício financeiro de 2017, [...] não estão em condições de merecer aprovação pela Augusta Câmara Municipal.²²

Apesar da rigidez técnica com que a Corte de Contas examina a questão da saúde financeira dos entes municipais, os dados coletados na pesquisa apontam para uma tendência ascendente de pareceres prévios emitidos no sentido da aprovação das contas de governo que apresentam desequilíbrios financeiros.

Os dados capitulados na tabela a seguir (Tabela 2) demonstram que, entre os exercícios de 2017 e 2019, a proporção de contas de governo com desequilíbrio financeiro que receberam parecer prévio pela aprovação aumentou de 29% no primeiro exercício da análise (2017) para 50% no último exercício examinado (2019).

²² RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Proc. n.º 01675/18 – Acórdão APL TC 00544/18 – Parecer Prévio 0064/18. Relator: Conselheiro-Substituto OMAR PIRES DIAS (em substituição regimental ao Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO); Data de Julgamento: 13.12.2018. Publicação: Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, n. 1774, de 18.12.2018.

Tabela 2 - Pareceres Prévios pela aprovação ou rejeição das Contas de governo em que o TCE/RO identificou desequilíbrio financeiro

Contas com desequilíbrio financeiro					
Ano	Parecer Prévio pela Rejeição das Contas		Parecer Prévio pela Aprovação das Contas		Total
	Quant.	%	Quant.	%	
2017	10	71	04	29	14
2018	08	53	07	47	15
2019	03	50	03	50	6

Fonte: Dados da Pesquisa.

Repise-se que a proporção de contas aprovadas no exercício de 2019 (50%) pode, ainda, aumentar significativamente à medida que o Tribunal de Contas concluir a avaliação das contas não apreciadas.

Considerando que, como demonstrado, o entendimento do Tribunal de Contas é de que a insuficiência financeira para cobertura de obrigações enseja a rejeição de contas, necessário verificar quais os fundamentos que mitigaram a opinião da Corte de Contas em casos tais.

Da análise dos documentos emitidos pelo TCE/RO, foi possível identificar três razões que fundamentaram a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, mesmo diante da constatação de desequilíbrio financeiro na gestão municipal, a saber: i) queda de arrecadação; ii) herança negativa (dívidas) de gestões anteriores somada ao esforço do gestor para alcançar o equilíbrio financeiro; e iii) inexpressividade do valor da insuficiência financeira.

Para cada um dos fundamentos delineados, será exposto um caso paradigma, de modo a clarificar o entendimento da Corte de Contas em emitir parecer prévio pela aprovação das contas de governo respectivas.

O primeiro fundamento refere-se à queda ou perda de arrecadação ao longo da gestão anual. Constatou-se que em sendo comprovado que a insuficiência financeira verificada ao final do exercício resulta da redução de receitas públicas, a Corte poderá emitir parecer prévio pela aprovação das contas.

Nesse sentido, o Acórdão APL-TC 00552/18, exarado no Processo n.º 1790/2018, cujo excerto do Voto do Relator, a seguir colacionado, evidencia com clareza o entendimento ora destacado:

Na análise realizada nos documentos que compõem às presentes contas, assim como naqueles apresentados em sede de contraditório e da ampla defesa, é fácil verificar que a insuficiência financeira apurada (R\$1.553.521,65) decorreu, especificamente, em virtude da redução dos recursos financeiros advindos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. [...] Ora, se considerarmos o que deixou de ser arrecadado (R\$1.820.003,87), comparativamente com a insuficiência financeira apurada (R\$1.553.521,65), tem-se que restaria, não um débito, mais um saldo financeiro da ordem de R\$266.482,22 (duzentos e sessenta e seis mil quatrocentos e oitenta e dois reais e vinte e dois centavos), fato esse que foi desconsiderado pelo Corpo Técnico.

[...] Diante dessa constatação, considerando se revelar fato atípico (redução dos repasses do FPM e judicialização por parte do Poder Executivo Municipal) e que resultou na considerável redução de recursos financeiros, repise-se, na ordem de R\$1.820.003,87 (um milhão oitocentos e vinte mil três reais e oitenta e três centavos) e, de outro lado, diante das medidas adotadas pelo Ente, tenho por atenuar a irregularidade em tela, em dissonância com o posicionamento técnico e ministerial.²³

Ressalte-se que não basta que haja mera alegação de que houve queda de arrecadação, devendo tal fato ser demonstrado e comprovado pelo gestor responsável, inclusive quanto à evidenciação de quais contas foram afetadas pela perda de recursos.

O segundo fundamento para aprovação das contas com desequilíbrios de ordem financeira é a chamada herança negativa de gestões anteriores, assim como o esforço para alcançar o equilíbrio. Constatou-se que a demonstração de que o resultado de insuficiência de recursos é decorrente de dívidas herdadas de gestões anteriores à atuação do atual gestor, bem como que houve emprego de esforços para retornar as contas ao estado de equilíbrio, a Corte de Contas poderá sopesar a gravidade da irregularidade.

Cita-se, nesse cenário, o Acórdão APL-TC 00327/19, exarado no Processo n.º 1157/2019, em que foi constatado que o gestor foi capaz de reduzir em 90,08% do déficit herdado de seu antecessor:

Observa-se dos presentes autos que a insuficiência financeira foi herdada na gestão de 2018, entretanto, no decurso do exercício, o gestor adotou medidas necessárias para a redução da insuficiência, de forma que saiu do montante de R\$1.553.521,65 (um milhão, quinhentos e cinquenta e três mil, quinhentos e vinte e um reais e sessenta e cinco centavos) para o valor de R\$154.085,62 (cento e cinquenta e quatro mil, oitenta e cinco reais e sessenta e dois centavos), reduzindo a insuficiência em R\$1.399.436,03 (um milhão, trezentos e noventa e nove mil, quatrocentos e trinta e seis reais e três centavos), equivalente a 90,08%. [...] Diante disso, utilizando-me do Princípio da Razoabilidade, alinho-me ao posicionamento técnico e ministerial, ao considerar que as medidas adotadas pela Administração Municipal demonstram esforço razoável com vistas a redução da insuficiência inicial apresentada em 90,08%.²⁴

Compete ao gestor responsável pelas contas demonstrar que as razões da insuficiência financeira não decorreram de sua conduta, sendo que, independentemente do valor da insuficiência financeira do exercício anterior, a medida imposta ao gestor em casos de desequilíbrio financeiro é a redução das despesas não obrigatórias, nos termos do artigo 9º da Lei Complementar n.º 101/2000.

²³ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Proc. n.º 01790/18 – Acórdão APL-TC 0552/18 – Parecer Prévio PPL-TC 00072/18. Relator: VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA; Data de Julgamento: 13.12.2018. Publicação: **Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**, n. 1774, de 18.12.2018.

²⁴ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Proc. n.º 01157/19 – Acórdão APL-TC 00327/19 – Parecer Prévio 00054/19. Relator: VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA; Data de Julgamento: 24.10.2019. Publicação: **Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**, n. 1996, de 21.11.2019.

O terceiro fundamento para aprovação das contas com insuficiências financeiras é a inexpressividade do valor do desequilíbrio, que – por força dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade – podem ser sopesados pelo Tribunal de Contas.

Nesse sentido, o Acórdão APL-TC 00306/19, exarado no Processo n.º 1264/2019, em que se constatou um déficit por fontes de recursos no total de R\$ 4.753,45, tendo sido as contas respectivas objeto de parecer prévio pela aprovação:

Diante disso, utilizando-me do Princípio da Razoabilidade, alinho-me ao posicionamento técnico e ministerial, por considerar o valor do déficit diminuto, não refletindo efeito generalizado sobre as contas em apreço. Assim, tem-se por mitigar a falta de cobertura financeira de R\$4.753,45 (quatro mil, setecentos e cinquenta e três reais e quarenta e cinco centavos) para cobertura financeira de obrigações. Registre-se, a necessidade de efetuar determinação ao gestor municipal para que estabeleça controles rigorosos das disponibilidades, de forma a evitar insuficiências financeiras para cobertura de despesas, em suas respectivas fontes, no final do exercício.²⁵

Cita-se, ademais, o Acórdão APL-TC 00403/19, exarado no Processo n.º 762/2019, em que se constatou insuficiência de R\$ 59.345,88, considerada pela Corte de Contas como inexpressiva e com baixo grau de lesão jurídica, resultando em parecer prévio pela aprovação das contas:

I – EMITIR PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS das Contas do Chefe do Poder Executivo [...] relativas ao exercício financeiro de 2018 [...] em razão dos apontamentos a seguir elencados [...]:

1.2. Infringência às disposições insertas nos artigos 1º, §1º, 9º e 42 da Lei Complementar Federal n. 101/00, pela insuficiência financeira para cobertura de obrigações (fontes livres), no montante de R\$ 59.345,88 (cinquenta e nove mil, trezentos e quarenta e cinco reais e oitenta e oito centavos) para cobertura de obrigações (recursos ordinários), mitigada, no caso concreto, pela suficiência financeira no geral e pela inexpressividade do valor, por representar apenas 0,1% (zero vírgula um por cento) da receita arrecadada no exercício, não comprometendo, no caso concreto, o equilíbrio financeiro do Município por se encontrar abaixo da materialidade ou erro tolerável; e [...] 18.6. *In casu*, ante a inexpressividade da insuficiência e o baixo grau da lesão jurídica causada pela conduta que, no meu entendimento, pode ser considerado como descontrole administrativo, por não restar comprovado prejuízo ao planejamento financeiro do Poder Executivo nem a intenção de causar o desequilíbrio das contas ou descumprir a legislação vigente, albergado nos princípios da razoabilidade e da insignificância, no caso concreto, afastado a impropriedade sugerida pelo *Parquet* de Contas, por estar abaixo da materialidade ou erro tolerável e não comprometer o equilíbrio financeiro do Município, mas determinação será feita para que haja o equilíbrio da gestão financeira, nos moldes da LRF.²⁶

²⁵ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Proc. n.º 01264/19 – Acórdão APL-TC 00306/19 – Parecer Prévio 0037/19. Relator: VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA; Data de Julgamento: 10.10.2019. Publicação: **Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**, n. 1980, de 29.10.2019.

²⁶ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Proc. n.º 0762/19 – Acórdão APL-TC 00403/19 – Parecer Prévio 0072/19. Relator: BENEDITO ANTÔNIO ALVES; Data de Julgamento: 05.12.2019. Publicação: **Diário Oficial**

Registre-se que no referido Processo n.º 762/2019, há posição divergente do Ministério Público de Contas em relação à adoção de critérios de expressividade ou de materialidade para emissão de parecer prévio pela Corte de Contas.²⁷

Em relação aos três fundamentos identificados na pesquisa como causas atenuantes do resultado financeiro deficitário, possibilitando a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, observa-se que todos têm em comum a análise das circunstâncias que envolvem o resultado impugnado.

Nesse sentido, há que se rememorar o disposto no art. 47, § 4º, do Regimento Interno da Corte de Contas, que estabelece que a rejeição das contas do Chefe do Executivo, diante de irregularidades na execução orçamentária ou no Balanço Geral, se dará quando houver “exercício negligente ou abusivo de suas prerrogativas privativas na direção superior da administração”, resultando em “distorções ou irregularidades relevantes, cuja materialidade comprometeram ou possam comprometer os objetivos de governança previstos em lei e nos instrumentos de planejamento governamental”.

Ocorre que ao constatar a queda de arrecadação, dívidas de gestões anteriores e de inexpressividade do valor da insuficiência financeira, a Corte de Contas aprecia a trajetória que levou ao resultado do exercício, bem como examina qual foi o papel do chefe do Poder Executivo, ao longo do exercício, a fim de constatar se ele atuou no sentido de contribuir para a melhora ou a piora do resultado observado.

Conclui-se, nesse contexto, que a expressão numérica do déficit sustenta menor relevância quando avaliada a conduta do gestor diante do cenário, sendo certo que o “exercício negligente ou abusivo de suas prerrogativas privativas na direção superior da administração” constitui fator de importância vital na formação de juízo da Corte quanto ao mérito das contas.

A análise revela, portanto, que o TCE/RO entende que o desequilíbrio financeiro nas contas de governo constitui inobservância às disposições insertas no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que enseja, por si só, a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

O entendimento somente é atenuado se houver demonstração cabal de que o resultado de insuficiência financeira decorre de fatos que não podem ser atribuídos à responsabilidade do Chefe do Poder Executivo ou não lesionam o bem jurídico tutelado, a exemplo de queda ou perda de arrecadação, dívidas herdadas de gestões anteriores e inexpressividade (insignificância) do valor do déficit.

do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, n. 2012, de 13.12.2019.

²⁷ A divergência está expressa no Parecer Ministerial n.º 0377/2019-GPGMPC, de 15.10.2019 (Processo n.º 762/2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A observância ao princípio do equilíbrio nas finanças públicas instituído no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, é obrigação imposta a todos os entes públicos, possibilitando que por meio da gestão transparente, responsável e equilibrada, sejam cumpridos os objetivos institucionais de cada Poder.

O princípio do equilíbrio pressupõe que os entes públicos efetuem seguro controle da disponibilidade de caixa (receita) e da geração de obrigações na execução financeira (despesa), harmonizando-os para que entre eles não haja desequilíbrio, cujas consequências, tais como o endividamento, restringem os investimentos públicos em áreas essenciais.

O problema postulado no presente trabalho – consistente no exame do posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia perante desequilíbrios financeiros nas contas de governos municipais –, foi respondido mediante a análise dos acórdãos e pareceres prévios emitidos em relação aos municípios do Estado, no período de 2017 a 2019.

Constatou-se que a existência de desequilíbrios financeiros nas contas dos municípios Rondonienses, entendida como a insuficiência de recursos para cobertura de obrigações assumidas até o final do exercício e restos a pagar, é considerada pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia como irregularidade grave que malfere o princípio do equilíbrio financeiro preconizado no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e enseja a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do Chefe do Executivo.

Os resultados corroboram a hipótese apresentada no sentido de que apesar do desequilíbrio financeiro ensejar, de fato, a emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia no sentido da rejeição das contas dos governos municipais, há possibilidade de mitigação da opinião da Corte de Contas, nos casos em que verificar: i) queda de arrecadação; ii) herança negativa (dívidas) de gestões anteriores somada ao esforço do gestor para alcançar o equilíbrio financeiro; ou iii) inexpressividade do valor da insuficiência financeira.

A análise dos documentos emitidos pelo TCE/RO indica que, a depender do caso concreto, é possível a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, mesmo diante da constatação de desequilíbrio financeiro na gestão municipal.

Malgrado a rigidez técnica com que a Corte de Contas examina a questão da saúde financeira dos entes municipais, os dados coletados na pesquisa apontam que entre os exercícios de 2017 e 2019, a proporção de contas de governo com desequilíbrio financeiro que receberam parecer prévio pela aprovação aumentou de 25% no primeiro exercício da análise (2017) para 50% no último exercício examinado (2019).

Isso porque eventos como a queda ou perda de arrecadação, a herança negativa,

entendida como dívidas oriundas de gestões anteriores, somadas ao esforço do gestor para alcançar o equilíbrio financeiro, e a inexpressividade do valor apurado da insuficiência financeira podem modificar o entendimento da Corte de Contas, visto que se trata de fatos que não podem ser atribuídos à responsabilidade do Chefe do Poder Executivo ou não lesionam o bem jurídico tutelado.

De acordo com previsão regimental do Tribunal de Contas para fins de emissão de parecer prévio é avaliada a conduta do gestor diante do cenário, para aferir se houve exercício negligente ou abusivo de suas prerrogativas privativas na direção superior da administração, fator de importância vital na formação de juízo da Corte quanto ao mérito das contas de governo.

Assim, diante do que preceitua a Lei Complementar n.º 101/2000, em matéria de equilíbrio das finanças públicas, cabe a todos os gestores executarem o acompanhamento do comportamento da despesa versus crescimento da receita, de forma que não sofram os efeitos da emissão de parecer prévio pela rejeição das contas de governo pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e, especialmente, para que não haja comprometimento do desenvolvimento das ações públicas fundamentais.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 5. ed. versão atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ABRAHAM, Marcus. **Governança fiscal e sustentabilidade financeira: os reflexos do Pacto Orçamental Europeu em Portugal como exemplos para o Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 168.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 jul. 2021.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 6 jul. 2021.

CAVALCANTI, E. M. L. S.; SANTANA, R. O. **A importância das finanças públicas equilibradas para o desenvolvimento econômico de um país**. *Gestão Universitária*, Salvador, 3 nov. 2014. Disponível em: <http://www.gestaouniversitaria.com.br/artigos/a-importancia-das-financas-publicas-equilibradas-para-o-desenvolvimento-economico-de-um-pais>. Acesso em: 5 jul. 2021.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6. ed. São Paulo: Editora Método, 2015.

RONDÔNIA. **Lei Complementar n.º 154/1996**. Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Disponível em:

<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/RegInterno-5-1996.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021.

RONDÔNIA. **Resolução n.º 278/2019/TCE-RO**. Estabelece normas e procedimentos relativos ao processo de apreciação das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo e à emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, nos termos do art. 35 da Lei Complementar n.º 154/1996. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/Res-278-2019.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2021.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Proc. n.º 01157/19 – Acórdão APL-TC 00327/19 – Parecer Prévio 00054/19. Relator: VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA; Data de Julgamento: 24.10.2019. **Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**, n. 1996, de 21.11.2019.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Proc. n.º 01264/19 – Acórdão APL-TC 00306/19 – Parecer Prévio 0037/19. Relator: VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA; Data de Julgamento: 10.10.2019. **Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**, n. 1980, de 29.10.2019.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Proc. n.º 01675/18 – Acórdão APL TC 00544/18 – Parecer Prévio 0064/18. Relator: Conselheiro-Substituto OMAR PIRES DIAS (em substituição regimental ao Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO); Data de Julgamento: 13.12.2018. **Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**, n. 1774, de 18.12.2018.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Proc. n.º 01790/18 – Acórdão APL-TC 00552/18 – Parecer Prévio PPL-TC 00072/18. Relator: VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA; Data de Julgamento: 13.12.2018. **Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**, n. 1774, de 18.12.2018.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Proc. n.º 0762/19 – Acórdão APL-TC 00403/19 – Parecer Prévio 0072/19. Relator: BENEDITO ANTÔNIO ALVES; Data de Julgamento: 05.12.2019. **Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**, n. 2012, de 13.12.2019.