



EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR,

Processo: **2806/2014**
Assunto: **Prestação de Contas Anual**
Jurisdicionado: **Prefeitura Municipal de Vitória**
Exercício: **2013**
Responsável: **Luciano Santos Rezende – Prefeito Municipal**

O **Ministério Público de Contas**, por meio da 3ª Procuradoria Especial de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento no inciso II do art. 55 da Lei Complementar nº 621/2012¹ e no inciso II do artigo 3º da Lei Complementar estadual nº 451/2008², manifesta-se nos seguintes termos.

1 RELATÓRIO

Rememorando sucintamente os fatos, versam os autos sobre Prestação de Contas Anual, concernente ao exercício financeiro 2013, da Prefeitura Municipal de Vitória, sob responsabilidade do senhor **Luciano Santos Rezende**, Chefe do Executivo Municipal.

Na análise das contas, a Equipe Técnica da 4ª Secretaria de Controle Externo, em sede de **Relatório Técnico Contábil RTC 285/2015** (fl. 39/68 e documentos de suporte às fl. 69/76), observou que, no decorrer da execução orçamentária de 2013 foram abertos créditos adicionais suplementares e especiais, com fulcro no **excesso de arrecadação**. Todavia, não houvera excesso de arrecadação no período apurado, motivando a Equipe Técnica a opinar pelo chamamento do Responsável para apresentar justificativas quanto ao achado detectado. Confira-se:

¹ **Art. 55.** São etapas do processo:
[...]

II – o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nas hipóteses previstas em lei ou no Regimento Interno;

² **Art. 3º** Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:
[...]

II - emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal na forma que dispuser a Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, com exceção dos processos administrativos internos;



[...]

INDICATIVO DE IRREGULARIDADE

4.1 ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM FONTE DE RECURSOS SUFICIENTE

Base Legal: artigos 40, 41, 42, 43 e 85 da Lei Federal 4.320/1964 e art. 167, inciso V, da Constituição Federal de 1988.

Dentre as fontes de recursos utilizadas para a abertura de créditos adicionais, observou-se que foi aberto, com base no excesso de arrecadação, o montante de **R\$ 37.735.912,00** (trinta e sete milhões, setecentos e trinta e cinco mil e novecentos e doze reais).

Entretanto, ao se comparar a receita arrecadada com a prevista, tem-se a seguinte situação:

Tipo	Valor Previsto (R\$)	Valor Arrecadado (R\$)	Diferença (R\$)
Receita Corrente	1.395.607.275,00	1.338.706.078,73	(56.901.196,27)
Receita de Capital	151.692.125,00	28.180.613,96	(123.511.511,04)
Receitas de Contribuições e outras	104.866.000,00	74.544.428,74	(30.321.571,26)
TOTAIS	1.652.165.400,00	1.441.431.121,43	(210.734.278,57)

Fonte: Balancete da Receita.

Do quadro anterior fica evidente que não houve excesso de arrecadação no período apurado. Assim, cabe ao responsável esclarecer quais as fontes de recursos utilizadas para a abertura dos créditos adicionais mencionados, da mesma forma que, encaminhar documentos que comprovem as alegações apresentadas.

[...]

9 CONCLUSÃO

As contas anuais ora avaliadas refletiram a conduta do Senhor Luciano Santos Rezende, chefe do Poder Executivo Municipal, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas do município de Vitória, no exercício de 2013.

Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 273/2014, a análise consignada neste Relatório Técnico Contábil teve por base as informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo gestor responsável, nos termos da Instrução Normativa TC 28/2013.

Sob o aspecto técnico-contábil, opina-se pelo chamamento do responsável para apresentação de justificativas quanto aos achados detectados, conforme proposta de encaminhamento sugerida a seguir.

9.1 SÍNTESE DOS ACHADOS E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Apresentamos a seguir, resumidamente, o achado que resultou na opinião do auditor, bem como, o responsável e a proposta de encaminhamento sugerida:

Descrição do achado	Responsável	Proposta de encaminhamento
4.1 Abertura de Créditos Adicionais sem fonte de recursos suficiente.	LUCIANO SANTOS REZENDE	CITAÇÃO



O caderno processual foi enviado ao Conselheiro Relator que, mediante **Decisão Monocrática Preliminar DECM 1434/2015** (fl. 79), deliberou pela citação do senhor Luciano Santos Rezende para encaminhar os esclarecimentos necessários à elucidação dos fatos.

O Responsável, atendendo aos comandos do **Termo de Citação nº. 1675/2015** (fl. 80), além de defender tese preliminar de ilegitimidade para responder pelo ato ilícito em questão, acostou aos autos as seguintes justificativas (fl. 87/93 e documentos de suporte às fl. 94/104):

Inobstante a ilegitimidade patente do subscritor, na forma como argumentada no tópico supra, transcreve-se esclarecimentos informados pela Secretaria Municipal de Fazenda (cópia anexa) acerca do item 4.1 do Relatório Técnico-Contábil do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES:

“A planilha constante à fl. 49 do parecer informa o valor previsto (orçado) no total de R\$1.652.165.400,00. Neste montante estão inclusos as previsões para todas as fontes de recursos, inclusive as provenientes de transferências voluntárias, operações de crédito, contribuições sociais, entre outras. Há de se ressaltar que as transferências dependem dos órgãos externos para sua efetiva realização. Já as operações de crédito, dependem da execução dos projetos para que os órgãos concessionários aprovelem o desembolso financeiro e então a receita seja realizada. Por fim destaca-se que a partir de 2013, o repasse ao instituto de previdência destinado a cobertura do déficit atuarial do Plano Financeiro passou a ser executado de forma extraorçamentária. Ocorre que, quando da elaboração da proposta de 2013, a classificação ainda era orçamentária, fazendo parte da LOA 2013 e somada ao total de previsão que, durante a execução, não seria efetivada como receita orçamentária.

O valor total dos créditos adicionais mencionados foi aberto à conta de fontes de recursos que atendem aos resultados realizados, a saber: recursos próprios (código da fonte 1.000.XXXX), recursos próprios destinados à saúde (código da fonte 1.201.XXXX) e FUNDEB (código da fonte 1.103.XXXX).

Segue em anexo o balancete da receita, anexo aplicando-se os filtros-supramencionados.

Há de se destacar ainda-que, do valor aprovado pela Câmara para o orçamento de 2013, no qual foram acrescentadas as dotações nas fontes mencionadas, foram limitadas as emissões de reserva e empenho, resultando em um saldo não utilizado na ordem de R\$18.495.570,92, aplicados os mesmos filtros. Segue em anexo a última página do relatório extraído do sistema (anexo), contendo o total dos saldos das dotações - resumido - até o fim do exercício”.



Em seguida, o Corpo Técnico da 4ª Secretaria de Controle Externo, mediante a **Instrução Contábil Conclusiva ICC 295/2015** (fl. 108/115), após diligente análise das **justificativas** acostadas aos autos pelo Responsável, opinou pela emissão de Parecer Prévio no sentido da **rejeição das contas** da Prefeitura Municipal de Vitória, em razão do indicativo de irregularidade concernente à abertura de créditos adicionais sem suficiente fonte de recursos:

II. GESTÃO FISCAL

Mediante consulta ao Sistema LRFWEB, verificou-se, de acordo com os dados encaminhados pelo município, que foram emitidos alertas sobre descumprimentos das metas estabelecidas para o exercício financeiro de 2013, especificamente no tocante a arrecadação bimestral. Também houve alerta quanto à despesa líquida de pessoal. Entretanto, ao se encerrar o exercício não se verificou maiores prejuízos à gestão fiscal consolidada.

III. DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS

[...]

A documentação de suporte está acostada às folhas 94/104.

Compulsando os documentos e justificativas apresentados, entendemos que os argumentos trazidos pelo gestor são insuficientes para se afastar o indicativo de irregularidade.

Inicialmente, há que se destacar que o cerne da irregularidade era a utilização de fonte de recursos (excesso de arrecadação) para abertura de créditos adicionais, cujo saldo apurado ao final do exercício não suportava o valor reforçado.

Conforme apontado na **tabela 01 do RTC 285/2015**, a arrecadação das receitas da unidade gestora prefeitura foi de **R\$ 1.337.969.537,91** (um bilhão, trezentos e trinta e sete milhões, novecentos e sessenta e nove mil, quinhentos e trinta e sete reais e noventa e um centavos), portanto, inferior à previsão contida no orçamento para o exercício (**R\$ 1.485.638.400,00**). Registre-se que esse resultado considera apenas a prefeitura. Para ilustrar essa situação, bem como considerar os efeitos da arrecadação das receitas do instituto de previdência municipal (IPAMV), apresenta-se o seguinte quadro complementar:

UNIDADE GESTORA	PREVISÃO -R\$ (A)	ARRECAÇÃO - R\$ (B)	DIFERENÇA -R\$ (B-A)
Prefeitura - Receita Corrente	1.333.946.275,00	1.309.788.923,95	(24.157.351,05)
Prefeitura - Receita Capital	151.692.125,00	28.180.613,96	(123.511.511,04)
IPAMV - Receita Corrente	61.661.000,00	28.917.154,78	(32.743.845,22)
IPAMV - Receita Contribuições	104.866.000,00	74.544.428,74	(30.321.571,26)
TOTAL	1.652.165.400,00	1.441.431.121,43	(210.734.278,57)

Do quadro anterior, tem-se que houve insuficiência de arrecadação da unidade gestora prefeitura no montante de **R\$ 147.668.862,09** (cento e quarenta e sete milhões, seiscentos e sessenta e oito mil, oitocentos e sessenta e dois reais e nove centavos), fato este que conduziu a administração municipal a proceder à limitação de empenho, conforme preconizado pela LRF e pela Constituição Federal.



Com base no todo exposto, não vislumbramos embasamento suficiente para o procedimento adotado, qual seja, abertura de créditos adicionais, no montante de **R\$ 37.735.912,00** (trinta e sete milhões, setecentos e trinta e cinco mil e novecentos e doze reais), utilizando-se o excesso de arrecadação como fonte de recursos, haja vista que não houve tal excesso.

Face o todo exposto e, considerando o disposto nos artigos 40, 41, 42, 43 e 85 da Lei Federal 4.320/1964 e art. 167, inciso V, da Constituição Federal de 1988, vimos opinar pela **manutenção** do indicativo de irregularidade apontado no **item 4.1 do RTC 285/2015**.

IV. CONCLUSÃO

Face o todo exposto e, considerando o disposto no artigo 80, inciso I, da Lei Complementar 621/2012, sugerimos no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas, emita **PARECER PRÉVIO** dirigido à Câmara Municipal de Vitória, recomendando a **REJEIÇÃO** das contas do Senhor **Luciano Santos Rezende**, Prefeito Municipal no exercício de 2013, em face da manutenção da seguinte irregularidade:

Abertura de créditos adicionais sem fonte de recursos suficiente (item 01, seção III, desta Instrução).

Reitere-se, por oportuno, a necessidade de apreciação por parte do NEC da preliminar de ilegitimidade passiva alegada pelo gestor.

Ato contínuo, o Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas (NEC), por intermédio da **Instrução Técnica Conclusiva ITC 5495/2015** (fl. 117/122), externou proposta de encaminhamento em consonância com a **ICC 295/2015** e, ainda, reconheceu a legitimidade do senhor Luciano Santos Rezende para figurar no polo passivo do processo de prestação de contas. Confira-se:

3 CONCLUSÃO

3.1 Assim, à vista das conclusões técnicas expressas na ICC 13/2015 e diante do preceituado no art. 319, parágrafo único, inciso IV, da Res. TC nº 261/2013, conclui-se opinando:

3.1.1 por **não acolher** a preliminar de legitimidade passiva, nos termos do item 2 desta ITC;

3.1.2 para que seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do senhor **Luciano Santos Rezende – Prefeito Municipal**, frente à Prefeitura Municipal de Vitória, no exercício de **2013**, nos termos do art. 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012, tendo em vista a seguinte irregularidade:

3.1.2.1 Abertura de créditos adicionais sem fonte de recursos suficiente.

Após, aportaram os autos nesta Procuradoria de Contas.

É o que cumpre relatar.



2 FUNDAMENTOS

Compulsando os autos, verifica-se que a **Instrução Contábil Conclusiva ICC 295/2015** e a **Instrução Técnica Conclusiva ITC 5495/2015** exprimem correspondência com o posicionamento do Ministério Público de Contas, motivo pelo qual, independentemente de transcrição, passam a integrar este parecer pelos fundamentos de fato e de direito ali aduzidos.

Contudo, cumpre a este *Parquet* tecer considerações adicionais acerca dos principais aspectos desta prestação de contas, de modo a afastar eventuais dúvidas no tocante aos elementos suscitados.

2.1 DA ALTERAÇÃO DA DATA LIMITE PARA APRECIÇÃO DAS CONTAS

Conforme é cediço, compete a esta Corte apreciar as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos, com a emissão de Parecer Prévio no prazo de até vinte e quatro meses a contar do seu recebimento (Art. 71, inciso II, da Constituição Estadual³; e art. 1º, inciso III, e § único do art. 77, da Lei Complementar estadual nº 621/2012⁴).

No dia **31 de março de 2014**, o Prefeito Municipal protocolizou documentação relacionada à Prestação de Contas Anual do exercício 2013 (fl. 02).

De posse da documentação, a 4ª Secretaria de Controle Externo, tendo em vista o prazo prescrito no 1º, inciso III, da LC 621/2012, apontou como data limite para apreciação/julgamento das contas o **dia 31 de março de 2016** (fl. 01).

³ **Art. 71.** O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do **Tribunal de Contas do Estado ao qual compete:**

[...]

II - emitir parecer prévio sobre as contas dos Prefeitos, em até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento, e julgar as contas do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e das Mesas da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais, em até dezoito meses, a contar dos seus recebimentos;

⁴ **Art. 1º** Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:

[...]

III - apreciar as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos, com a emissão de parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses a contar do seu recebimento;

Art. 77. [...]

§ único. **O prazo para emissão do parecer prévio será contado a partir do completo recebimento das contas ou da regularização do processo perante o Tribunal de Contas.**



Todavia, na confecção da **Análise Inicial de Conformidade AIC 489/2014** (fl. 11/14) apurou-se que **o processo de Prestação de Contas Anual não se encontrava apto à análise e instrução técnica na forma regimental**, haja vista a ausência do Parecer do Conselho de Fiscalização sobre a prestação de contas dos recursos do FUNDEB (item 20 do Anexo II, da Instrução Normativa IN 28/2013), bem como a falta de assinatura digital do gestor responsável em parte dos arquivos contidos na mídia digital, descumprindo a previsão contida no art. 12, parágrafo único, da IN TC 28/2013⁵.

Ato contínuo, o Conselheiro Relator, em sede de **Decisão Monocrática Preliminar DECM 262/2015** (fl. 17), acompanhando o entendimento esposado pela Equipe Técnica, procedeu à notificação do Responsável, senhor Luciano Santo Rezende, para que, no prazo de 10 (dez) dias improrrogáveis, corrigisse as impropriedades no encaminhamento da Prestação de Contas.

Devidamente notificado o Responsável (Termo de Notificação 488/2015 - fl. 18), deu-se cumprimento à **DECM 262/2015** nos dias **20 de março de 2015** (fl. 24/26) e **25 de maio de 2015** (fl. 34/36), satisfazendo, com isso, os termos da Instrução Normativa IN 28/2013.

Deste modo, considerando que o processo *sub examine* somente se tornou apto à análise e instrução técnica após o dia **25 de maio de 2015**, cumpre ressaltar que **o prazo para emissão de parecer prévio sobre as contas encerra-se somente em 24 de maio de 2017**.

2.2 PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA

O Responsável, inicialmente, aduz questão preliminar de ilegitimidade passiva, com base na desconcentração administrativa instituída no âmbito do Poder Executivo Municipal de Vitória, assentada pela Lei nº. 5.983/2003.

⁵ **Art. 12 [...]**
Parágrafo único. Todos os documentos que integram as tomadas e prestações de contas referidas no “caput” deverão conter assinatura digital do gestor responsável pelo seu encaminhamento, sendo que as peças e demonstrações contábeis deverão conter, além da assinatura digital do gestor responsável pelo encaminhamento, a assinatura digital do contabilista responsável técnico por sua elaboração.



Segundo suas alegações, a responsabilidade das contas em comento deveria ser atribuída ao Secretário Municipal da Fazenda (fl. 88).

Sobre tal aspecto, revela-se pertinente reproduzir a redação do art. 8º, § 2º, da Lei 5.983/2003, *in verbis*:

Art. 8º. Com fulcro na Lei Orçamentária e nos créditos adicionais, a Secretaria Municipal da Fazenda fixará as cotas e prazos de utilização dos recursos pelas Unidades Orçamentárias.

[...]

§ 2º. Fica a Secretaria Municipal de Fazenda encarregada da elaboração da prestação de contas unificada, bem como disponibilizar os dados aos ordenadores de despesa para controle e acompanhamento.

Vê-se, portanto, que o Responsável, como primeira medida, socorre-se à tese de ilegitimidade passiva, como forma de se eximir da responsabilidade por eventuais irregularidades nas **contas de seu governo**, atribuindo ao Secretário Municipal da Fazenda todo o ônus processual em questão.

Em que pese sua argumentação inicial, cumpre salientar que a Lei municipal de desconcentração administrativa nº. 5.983/2003 não opera seus efeitos sobre as **contas de governo** - diretamente relacionadas à **gestão política da Chefia do Poder Executivo, expressão dos resultados de sua atuação governamental** -, mas tão-somente sobre as **contas de gestão**, nas quais atuam como ordenadores de despesas, além do Prefeito, o Procurador Geral, os Secretários Municipais, o Auditor Geral, o Secretário-Chefe do Gabinete do Prefeito, o Secretário-Chefe da Coordenadoria de Planejamento, o Secretário-Chefe da Coordenadoria de Comunicação e os Administradores Regionais, na forma preconizada pelo art. 3º, § 3º⁶.

⁶ **Artigo 3º** Fica estabelecida a desconcentração administrativa do Poder Executivo Municipal de Vitória, com atribuição de competência às Unidades Orçamentárias para produção de atos e distribuição de decisões e execuções administrativas.

§ 3º Na estrutura do Poder Executivo Municipal, são ordenadores de despesa:

I - O Prefeito Municipal;
II - O Procurador Geral;
III - Os Secretários Municipais;
IV - O Auditor Geral;
V - O Secretário-Chefe do Gabinete do Prefeito;
VI - O Secretário-Chefe da Coordenadoria de Planejamento;
VII - O Secretário-Chefe da Coordenadoria de Comunicação; e,
VIII - Os Administradores Regionais.



Destarte, o § 2º, do art. 8º, da Lei Municipal 5.983/2003, ao prescrever que cabe à Secretaria Municipal de Fazenda a elaboração da prestação de contas unificada, bem como a disponibilização dos dados aos ordenadores de despesa para controle e acompanhamento, refere-se, logicamente, às **contas de gestão, e não às de governo**, o que torna a preliminar do Chefe do Executivo Municipal de Vitória desamparada de fundamento jurídico, ante sua flagrante e notória **legitimidade** para responder pelos atos de governo.

Ora, a própria **Constituição do Estado do Espírito Santo**⁷ e a **Lei Complementar nº. 621/2012**⁸ (Lei Orgânica deste egrégio Tribunal de Contas) preceituam o Chefe do Poder Executivo Municipal como o único legitimado responsável pela prestação de contas. Veja-se:

Constituição Estadual

Art. 71. O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete:

[...]

II - emitir parecer prévio **sobre as contas dos Prefeitos**, em até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento, e julgar as contas do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e das Mesas da Assembléia Legislativa e das Câmaras Municipais, em até dezoito meses, a contar dos seus recebimentos; (grifo nosso)

Lei Complementar 621/2012

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:

[...]

III - apreciar as contas **prestadas anualmente pelos Prefeitos**, com a emissão de parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses a contar do seu recebimento; (grifo nosso)

Em verdade, as **contas de governo** - diferente das contas de gestão - demonstram a conduta **do Prefeito, e somente dele**, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas.

⁷ Disponível em: http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf Acesso em: 09 mar. de 2016.

⁸ Disponível em: http://www.tce.es.gov.br/portais/Portais/14/Arquivos/Biblioteca/LC621_2012%20Atualizada.pdf Acesso em: 09 de mar. 2016.



Nessa avaliação do desempenho do Chefe do Poder Executivo, que incide sob os aspectos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, inviável imputar a responsabilidade ao Secretário Municipal da Fazenda, pois este agente público, pela própria natureza das funções inerentes ao cargo em comissão que ocupa, **não atua como responsável geral pela execução orçamentária.**

Nesta senda, conforme salientou a 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União, por intermédio do Acórdão TC 8.662/2013, “**o dever de prestar contas é pessoal, cabendo ao responsável a obrigação de certificar-se de seu cumprimento, mesmo na hipótese de ter delegado a tarefa a outrem. Eventual delegação de tarefas acessórias ao dever de prestar contas não abrange a responsabilidade pela prestação de contas, que, por princípio, é indelegável**”.

No mesmo sentido enveredou-se a **Instrução Técnica Conclusiva ITC 5495/2015**, elaborada pelo Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas (NEC) (fl. 118/120):

2 ANÁLISE DA PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA

O senhor Luciano Santos Rezende **suscita preliminar de ilegitimidade passiva em razão da existência da Lei Municipal nº 5.983/2003, que dispõe sobre a desconcentração administrativa.**

Inicialmente cumpre destacar que o presente processo refere-se a prestação de contas anual relativa a contas de governo do Chefe do Executivo do Município de Vitória.

No que tange ao sujeito legítimo para figurar no polo passivo da relação processual, as Cartas Magnas Federal e Estadual, bem como a Lei Orgânica deste Tribunal, deixam claro que é o Chefe do Poder Executivo, na medida em que é ele, não outra pessoa, quem deve apresentar as contas que serão, posteriormente, apreciadas. Confirma-se o que dispõem os mencionados instrumentos normativos:

[...]

Desse modo, se é o Chefe do Poder Executivo quem tem o dever de prestar as contas, é ele quem assume a responsabilidade por elas, até mesmo porque essas contas são, em essência, o mero reflexo dos atos de governo que ele adotou, no período em que comandou a unidade federada.

Nesse sentido, é também a já mencionada Instrução Normativa nº 28/2013 deste TCE-ES, que deixa estreme de dúvidas que o que se avalia, nas prestações de contas de governo, é a condução feita pelo Chefe do Poder Executivo:

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 28, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2013.



Dispõe sobre a composição e a forma de envio das tomadas e prestações de contas anuais dos Chefes dos Poderes e demais ordenadores de despesas, para fins de apreciação e julgamento pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, e dá outras providências.

CAPÍTULO I

DOS PROCESSOS DE CONTAS

Art. 1º Os demonstrativos contábeis, os relatórios de gestão e as demais peças e documentos necessários à constituição da prestação de contas a ser encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo pelo Governador do Estado, pelos Prefeitos Municipais e pelos administradores e demais responsáveis abrangidos pelo “caput” do artigo 81 da Lei Complementar nº 621, inclusive dos fundos especiais e de consórcios públicos e administrativos, devem ser organizados e apresentados de acordo com as disposições contidas nessa instrução normativa.

Parágrafo único. Para o disposto nesta instrução normativa, considera-se:

III – **Contas de governo**: conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional que permita **avaliar a gestão política do chefe do Poder Executivo**, expressando os resultados da atuação governamental, submetido ao Tribunal de Contas para apreciação e emissão de parecer prévio com vistas a auxiliar o julgamento levado a efeito pelo Poder Legislativo.

Veja-se que, nos termos da citada IN 28/2013, as contas analisadas não são do Município ou de cada Secretaria ou de algum servidor, mas sim do Prefeito Municipal e somente dele, que assume, por isso, os ônus dos eventuais equívocos que as maculem.

Da mesma forma, a inequívoca redação do art. 76 da LC 621/2012:

Art. 76. **As contas anuais do Prefeito** serão examinadas pelo Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses, a contas do seu recebimento.

Portanto, como as contas são do Chefe do Poder Executivo, e de ninguém mais, conclui-se que, nessa espécie de processo, que é específico para o fim da apreciação de seus atos de governo, o sujeito passivo somente poderá ser o Prefeito ou o Governador.

Diferente situação teríamos se estivéssemos tratando de prestação de contas de atos de gestão.

A **Instrução Normativa TC 34/2015**, de 02 de junho de 2015, assim define as *contas de gestão*:

Art. 3º - Para os efeitos desta Instrução Normativa, entende-se como:

III - **Contas de gestão**: conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, que alcança as tomadas ou prestações de contas dos administradores de recursos públicos, permitindo ao Tribunal de Contas o julgamento técnico, manifestado por meio de acórdão, realizado em caráter definitivo **sobre as contas dos ordenadores de despesas**, examinando, dentre outros aspectos, a legalidade,



legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas na gestão dos recursos (g.n);

O Decreto-Lei 200/1967 traz a seguinte conceituação acerca da figura do ordenador de despesas:

Art. 80. Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador da despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas.

§ 1º **Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio** de recursos da União ou pela qual esta responda (g.n).

Portanto, a parte legítima para figurar como responsável ou ter contas julgadas, em processos de prestação de contas de gestão, será a pessoa física que se apresente, perante o ente ou órgão jurisdicionado, como responsável ou competente para a ordenação de despesas.

Nesses processos, havendo lei de desconcentração administrativa, e esta outorgar a responsabilidade pela gestão orçamentária, financeira e patrimonial para os Secretários Municipais, restando ao Prefeito apenas a função de governante do município (função política), os Secretários deverão apresentar prestações de contas dos atos de gestão praticados nas unidades gestoras sob sua responsabilidade e o Prefeito apresentará uma prestação de contas consolidada, compreendendo todos os órgãos e unidades orçamentárias que integram o orçamento fiscal e da seguridade social do município.

Importante destacar que o município de Vitória, embora possua lei de desconcentração administrativa, ainda não encaminha a esta Corte de Contas prestação de contas anual de atos de gestão segregada por secretaria de estado.

Diante do exposto, opina-se pelo **não acolhimento da preliminar suscitada**.

Destarte, sendo o **Prefeito Municipal** incumbido constitucionalmente de prestar contas pelos **atos de seu governo**, por consectário lógico, também deve assumir, na integralidade, a responsabilidade por eventuais irregularidades constatadas, haja vista sua perfeita e adequada responsabilidade concernente à prestação de contas anual relativa às contas de governo.

Giro outro, em relação às **contas de gestão**, compete-nos, neste momento, rememorar o histórico da desconcentração administrativa verificada no âmbito do município de Vitória, bem como a sua funcionalidade em sede de controle externo da administração pública municipal, depois de decorridos mais de 20 anos de seu estabelecimento.



A desconcentração administrativa do Poder Executivo Municipal de Vitória foi instituída, inicialmente, com o advento da **Lei nº 4.293/1995**, posteriormente revogada pela **Lei nº 5.983/2003**⁹, norma atualmente vigente que conferiu nova disciplina à matéria, tendo, por seu turno, o **Decreto municipal nº 11.827/2003** estatuído normas para sua fiel execução.

Com fundamento nos normativos referidos, o Ministério Público de Contas, ainda no ano de 2014, solicitou informações junto à Corte de Contas com vistas a certificar-se acerca da estrita observância da legislação municipal.

A Comunicação Interna restou vazada nos seguintes termos:

COMUNICAÇÃO INTERNA

CI: 136/2014
Data: 30/07/2014
De: Ministério Público de Contas
Para: Secretaria Geral de Controle Externo - SEGEX
Assunto: Solicitação de informações

Senhor Secretário Geral de Controle Externo,

O Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo (MPC-ES), por meio da 3ª Procuradoria Especial de Contas,

CONSIDERANDO a **Lei do Município de Vitória nº 4.293**¹⁰, de 29 de dezembro de 1995, com efeitos a partir de **02 de janeiro de 1996**, que, ao promover a desconcentração administrativa do Poder Executivo Municipal:

- a) Atribuiu competência às Unidades Orçamentárias para produção de atos e distribuição de decisões e execuções administrativas (art. 3º, *caput*¹¹);
- b) Conferiu à Secretaria Municipal de Fazenda a competência para **elaborar** as prestações de contas mensais e de encerramento de

⁹ Ulteriormente, a Lei nº 6.897/2007 promoveu-lhe alteração revogando o § 4º de seu art. 43.

¹⁰ Disponível em: <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/1995/L4293.PDF>. Acesso em: 28 jul. 2014.

¹¹ Art. 3º - Fica estabelecida a desconcentração administrativa do Poder Executivo Municipal de Vitória, com atribuição de competência às Unidades Orçamentárias para produção de atos e distribuição de decisões e execuções administrativas.



exercício, enquanto as Unidades Orçamentárias não dispuserem de estrutura técnica contábil própria (art. 3º, § 3º¹²);

c) Definiu como ordenadores de despesas o Prefeito Municipal, o Procurador Geral, os Secretários Municipais, o Auditor Geral, o Secretário-Chefe do Gabinete do Prefeito, o Secretário-Chefe da Coordenadoria de Governo e o Secretário-Chefe da Coordenadoria de Comunicação (art. 3º, § 4º¹³);

d) **Estabeleceu a obrigação de os ordenadores de despesas prestarem contas individualmente dos recursos utilizados ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo** (art. 8º, § 1º, incisos I e II¹⁴);

e) Dispôs que as Unidades Orçamentárias responsáveis pela elaboração das prestações de contas observarão as normas da Lei Federal nº 4.320/1964, as normas internas do Poder Executivo Municipal e as que forem baixadas pelo Tribunal de Contas do Estado, no que couber (art. 8º, § 2º¹⁵).

CONSIDERANDO a Lei do Município de Vitória nº 5.983¹⁶, de 1º outubro de 2003, com efeitos a partir de **02 de janeiro de 2003, que, ao revogar a Lei Municipal nº 4.293 e dar nova disciplina à desconcentração administrativa do Poder Executivo Municipal:**

a) Atribuiu competência às Unidades Orçamentárias para produção de atos e distribuição de decisões e execuções administrativas (art. 3º, *caput*¹⁷);

¹² § 3º - Enquanto as Unidades Orçamentárias não dispuserem de estrutura técnica contábil própria, os procedimentos relativos à emissão de empenho e ordem de pagamento, assim como a elaboração das prestações de contas mencionadas nos incisos I e II do art. 8º desta Lei serão executados pela Secretaria Municipal de Fazenda.

¹³ § 4º - Na estrutura do Poder Executivo Municipal, são ordenadores de despesas:

- I – o Prefeito Municipal;
- II – o Procurador Geral;
- III – os Secretários Municipais;
- IV – o Auditor Geral;
- V – o Secretário-Chefe do Gabinete do Prefeito;
- VI – o Secretário-Chefe da Coordenadoria de Governo, e
- VII – o Secretário-Chefe da Coordenadoria de Comunicação.

¹⁴ Art. 8º - Com fulcro na Lei Orçamentária e nos créditos adicionais, a Secretaria Municipal de Fazenda fixará as cotas e prazos de utilização dos recursos pelas Unidades Orçamentárias.

§ 1º - Dos recursos utilizados pelos ordenadores de despesas, haverá prestação de contas aos órgãos de controle externo, nos prazos seguintes:

- I – as prestações de contas mensais (Balancete da Receita e da Despesa) serão remetidas ao Tribunal de Contas e, concomitantemente, à Câmara Municipal, até o último dia do mês subsequente;
- II – as prestações de contas do exercício encerrado serão remetidas ao Tribunal de Contas, para julgamento, até o dia 31 de março do ano seguinte, e serão acompanhadas de relatório anual da gestão de cada Unidade Orçamentária;

¹⁵ § 2º - As Unidades Orçamentárias responsáveis pela elaboração das prestações de contas a que se refere este artigo, observarão as normas da Lei Federal nº 4320/64, as normas internas do Poder Executivo Municipal e as que forem baixadas pelo Tribunal de Contas do Estado, no que couber.

¹⁶ Disponível em: <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2003/L5983.PDF>. Acesso em: 29 jul. 2014.

¹⁷ Art. 3º - Fica estabelecida a desconcentração administrativa do Poder Executivo Municipal de Vitória, com atribuição de competência às Unidades Orçamentárias para produção de atos e distribuição de decisões e execuções administrativas.



b) Definiu como ordenadores de despesas o Prefeito Municipal, o Procurador Geral, os Secretários Municipais, o Auditor Geral, o Secretário-Chefe do Gabinete do Prefeito, o Secretário-Chefe da Coordenadoria de Planejamento, o Secretário-Chefe da Coordenadoria de Comunicação e os Administradores Regionais (art. 3º, § 3º¹⁸);

c) Estabeleceu que a delegação de competência não isenta a responsabilidade do Prefeito Municipal dos atos praticados pelos ordenadores de despesas (Art. 3º, § 4º¹⁹);

d) **Estabeleceu a obrigação de o Prefeito Municipal enviar ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, de forma unificada, no prazo previsto no art. 113 da Lei Orgânica do Município de Vitória²⁰, alterado pela Emenda nº 27, de 17 de julho de 2003, as prestações de contas contendo os dados de todas as Unidades Orçamentárias, sob o número do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) e sob o código da unidade gestora do Município de Vitória perante a Corte de Contas capixaba (art. 8º, § 1º²¹);**

e) Encarregou a Secretaria Municipal de Fazenda da **elaboração** da prestação de contas unificada e de disponibilizar os dados aos ordenadores de despesas para controle e acompanhamento (art. 8º, § 2º²²);

CONSIDERANDO a Lei do Município de Vitória nº 6.897²³, de 30 de abril de 2007, com vigência a partir de sua publicação, que revogou o § 4º da Lei Municipal nº 5.983²⁴;

¹⁸ § 3º - Na estrutura do Poder Executivo Municipal, são ordenadores de despesas:

- I – o Prefeito Municipal;
- II – o Procurador Geral;
- III – os Secretários Municipais;
- IV – o Auditor Geral;
- V – o Secretário-Chefe do Gabinete do Prefeito;
- VI – o Secretário-Chefe da Coordenadoria de Planejamento;
- VII – o Secretário-Chefe da Coordenadoria de Comunicação; e,
- VIII – os Administradores Regionais.

¹⁹ § 4º A delegação de competência prevista na presente lei não isenta a responsabilidade do Prefeito Municipal dos atos praticados pelos ordenadores de despesas nela indicados.

²⁰ Art. 113 Compete **privativamente ao Prefeito Municipal**:

[...]

VI - remeter à Câmara Municipal e ao Tribunal de Contas do Estado, até o 35º dia após o encerramento do bimestre, os balancetes mensais do bimestre anterior, bem como quando solicitados, os documentos comprobatórios da receita e despesa; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 27, de 14.07.2003)

²¹ Art. 8º - Com fulcro na Lei Orçamentária e nos créditos adicionais, a Secretaria Municipal de Fazenda fixará as cotas e prazos de utilização dos recursos pelas Unidades Orçamentárias.

§ 1º - As prestações de contas serão enviadas nos prazos estabelecidos no Art. 113, da Lei Orgânica do Município de Vitória, alterado pela Emenda 27, de 17.07.2003, de forma unificada, contendo os dados de todas as unidades orçamentárias, sob o número do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e sob o código da unidade gestora do Município de Vitória perante o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

²² § 2º - Fica a Secretaria Municipal de Fazenda encarregada da elaboração da prestação de contas unificada, bem como disponibilizar os dados aos ordenadores de despesa para controle e acompanhamento.

²³ Disponível em: <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2007/L6897.PDF>. Acesso em: 29 jul. 2014.

²⁴ § 4º A delegação de competência prevista na presente lei não isenta a responsabilidade do Prefeito Municipal dos atos praticados pelos ordenadores de despesas nela indicados.



CONSIDERANDO o Decreto do Município de Vitória nº 11.827²⁵, de 23 de dezembro de 2003, **com efeitos retroativos a partir de 02 de janeiro de 2003**, que, ao regulamentar a Lei Municipal nº 5.983/2003:

a) Estabeleceu que as prestações de contas serão enviadas pelo Prefeito Municipal no prazo estabelecido no art. 113 da Lei Orgânica do Município de Vitória, alterado pela Emenda nº 27, de 17 de julho de 2003, de forma unificada, contendo os dados de todas as Unidades Orçamentárias, sob o número do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e sob o código da unidade gestora do Município de Vitória perante o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (art. 4º, *caput*²⁶);

b) Encarregou a Secretaria Municipal de Fazenda da **elaboração** da prestação de contas unificada e da disponibilização dos dados aos ordenadores de despesas para controle e acompanhamento (art. 4º, parágrafo único²⁷).

Solicita a V. S.^a informações acerca dos seguintes questionamentos:

- **Os ordenadores de despesas relacionados no art. 3º, § 4º, da Lei Municipal nº 4.293/1995²⁸, prestaram contas de seus atos de gestão ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo no período compreendido entre janeiro de 1996 e dezembro de 2002, conforme determinado pelo art. 8º, § 1º, incisos I e II, do mesmo diploma normativo²⁹? Em caso positivo, é possível fornecer os números dos respectivos processos de prestação de contas com os resultados dos julgamentos proferidos pelo TCEES (se regular, regular com ressalvas ou irregular)? Ou, em caso negativo, ou seja, ausência de prestação de contas, V. S.^a saberia informar, instruindo a presente CI com dados documentais, acerca de alguma medida eventualmente adotada por esta Corte de Contas no sentido de compelir o gestor omissor a apresentar as contas, tais como, exemplificativamente,**

²⁵ Disponível em: <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2003/D11827.PDF>. Acesso em: 29 jul. 2014.

²⁶ Art. 4º. As prestações de contas serão enviadas nos prazos estabelecidos no Art. 113, da Lei Orgânica do Município de Vitória, alterado pela Emenda 27, de 17/07/2003, de forma unificada, contendo os dados de todas as unidades orçamentárias, sob o número do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e sob o código da unidade gestora do Município de Vitória perante o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

²⁷ Parágrafo único. Fica a Secretaria Municipal de Fazenda encarregada da elaboração da prestação de contas unificada, bem como disponibilizar os dados aos ordenadores de despesa para controle e acompanhamento.

²⁸ § 4º - Na estrutura do Poder Executivo Municipal, são ordenadores de despesas:

- I – o Prefeito Municipal;
- II – o Procurador Geral;
- III – os Secretários Municipais;
- IV – o Auditor Geral;
- V – o Secretário-Chefe do Gabinete do Prefeito;
- VI – o Secretário-Chefe da Coordenadoria de Governo, e
- VII – o Secretário-Chefe da Coordenadoria de Comunicação.

²⁹ Art. 8º - Com fulcro na Lei Orçamentária e nos créditos adicionais, a Secretaria Municipal de Fazenda fixará as cotas e prazos de utilização dos recursos pelas Unidades Orçamentárias.

- § 1º - Dos recursos utilizados pelos ordenadores de despesas, haverá prestação de contas aos órgãos de controle externo, nos prazos seguintes:
- I – as prestações de contas mensais (Balancete da Receita e da Despesa) serão remetidas ao Tribunal de Contas e, concomitantemente, à Câmara Municipal, até o último dia do mês subsequente;
 - II – as prestações de contas do exercício encerrado serão remetidas ao Tribunal de Contas, **para julgamento**, até o dia 31 de março do ano seguinte, e serão acompanhadas de relatório anual da gestão de cada Unidade Orçamentária;



aplicação de multa, determinação de instauração de Tomada de Contas Especial pela Administração Pública, ou instauração de ofício, pelo próprio Tribunal de Contas e/ou realização de inspeção *in locu*, com a finalidade de obter os dados omitidos?

- O Prefeito Municipal de Vitória remeteu as prestações de contas de atos de gestão unificadas dos ordenadores de despesas relacionados no art. 3º, § 3º, da Lei Municipal nº 5.983/1995³⁰, ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, referentes ao período compreendido entre **janeiro de 2003 e dezembro de 2013**, conforme determina o art. 8º, § 1º, da referida lei³¹? Em **caso positivo**, é possível fornecer os números dos respectivos processos de prestação de contas com os resultados dos julgamentos (se regular, regular com ressalvas ou irregular)? Ou, **em caso negativo**, ou seja, ausência de prestação de contas, V. S.^a saberia informar, instruindo a presente CI com dados documentais, **acerca de alguma medida eventualmente adotada por esta Corte de Contas no sentido de compelir o gestor omissor a apresentar as contas, tais como, exemplificativamente, aplicação de multa, determinação de instauração de Tomada de Contas Especial pela Administração Pública, ou instauração de ofício, pelo próprio Tribunal de Contas e/ou realização de inspeção *in locu*, com a finalidade de obter os dados omitidos?**

Confira, agora - nos moldes do **Relatório de Solicitação de Informações**, confeccionado pela 4ª Secretaria de Controle Externo, em resposta à **Comunicação Interna CI 136/2014** do Ministério Público de Contas, as esclarecedoras respostas ofertadas pela Área Técnica, por meio da qual, dentre outras considerações, se registrou que *'não constam informações sobre a existência de prestações ou tomadas de contas anuais individualizada dos ordenadores de despesas relacionados no art. 3º, § 4º, da Lei Municipal nº 4.293/1995, relativas aos exercícios de 1996 a 2001*, bem como *'no mesmo sentido, não constam informações sobre a existência de prestações ou tomadas de contas anuais individualizada dos*

³⁰ § 3º - Na estrutura do Poder Executivo Municipal, são ordenadores de despesas:

- I – o Prefeito Municipal;
- II – o Procurador Geral;
- III – os Secretários Municipais;
- IV – o Auditor Geral;
- V – o Secretário-Chefe do Gabinete do Prefeito;
- VI – o Secretário-Chefe da Coordenadoria de Planejamento;
- VII – o Secretário-Chefe da Coordenadoria de Comunicação; e,
- VIII – os Administradores Regionais.

³¹ Art. 8º - Com fulcro na Lei Orçamentária e nos créditos adicionais, a Secretaria Municipal de Fazenda fixará as cotas e prazos de utilização dos recursos pelas Unidades Orçamentárias.

§ 1º - As prestações de contas serão enviadas nos prazos estabelecidos no Art. 113, da Lei Orgânica do Município de Vitória, alterado pela Emenda 27, de 17.07.2003, de forma unificada, contendo os dados de todas as unidades orçamentárias, sob o número do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e sob o código da unidade gestora do Município de Vitória perante o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.



*ordenadores de despesas relacionados no art. 3º, § 3º, da Lei Municipal nº 5.983/1995, relativas aos **exercícios de 2003 a 2013.***’

De acordo com o resultado das consultas efetuadas ao sistema informatizado de controle de processos e os arquivos eletrônicos desta Unidade, passamos as informações obtidas.

Impõe-se, preliminarmente, informar que por meio da Decisão TC-0309/2006, de 2 de fevereiro de 2006¹, o Plenário externou o posicionamento deste Tribunal sobre a forma de prestação de contas das unidades gestoras dos municípios que possuíam lei dispondo sobre desconcentração administrativa, nos seguintes termos:

[]

4) Apreciar, na forma do art. 60, I “c”, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, **como orientação geral a todos os Municípios** e para **todos os exercícios**, que o Município que tiver lei e decreto regulamentar sobre desconcentração administrativa do Poder Executivo, **mas que mantenha seu Chefe como Ordenador de Despesas**, considera-se que a desconcentração **não se operou**, devendo responder perante esta Corte de Contas **apenas** o Prefeito Municipal e **ter como única Unidade Gestora, a Prefeitura Municipal.**

Passamos, objetivamente, a prestação das informações.



Respostas ao questionamento nº 1:

Consta do Sistema de Controle de Processos registros dando conta da existência de Prestações de Contas anuais, relativa ao exercício de 2002, das seguintes unidades gestoras da Prefeitura de Vitória:

Relação de Processos de Prestações de Contas Anuais – Exercício de 2002

Processo	Unidade Gestora	Situação/julgamento
TC-2.477/2003	Auditoria Geral do Município de Vitória	Regular c/ quitação
TC-2.527/2003	Gabinete do Prefeito	Regular c/ quitação para José Eugênio Vieira, Antônio Fernando Porto e Marisa Cavalcanti. Irregular e multa de 1.500 VRTE p/ Luiz Carlos Azevedo.
TC-2.669/2003	Procuradoria Geral do Município de Vitória	Regular c/ quitação
TC-3.854/2003	Administração Regional de Bento Ferreira e Jucutuquara.	Regular c/ quitação
TC-3.858/2003	Administração Regional do Centro de Vitória	Regular c/ quitação
TC-3.857/2003	Administração Regional do Continente	Regular c/ quitação
TC-3.855/2003	Administração Regional de Maruípe	Regular c/ quitação
TC-3.853/2003	Administração Regional da Praia do Canto	Regular c/ quitação
TC-3.856/2003	Administração Regional de Santo Antônio	Regular c/ quitação
TC-3.852/2003	Administração Regional de São Pedro	Regular c/ quitação
TC-2.488/2003	Secretaria de Ação Social, Trabalho e Geração de Renda	Irregular c/ ressarcimento
TC-2.483/2003	Secretaria Municipal de Administração	Irregular c/ ressarcimento
TC-2.489/2003	Secretaria Municipal de Cidadania e Segurança Pública	Irregular c/ ressarcimento
TC-2.478/2003	Secretaria Municipal de Cultura	Regular c/ quitação
TC-3.286/2004	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico	Regular c/ quitação
TC-3.285/2004	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano	Regular c/ quitação
TC-2.528/2003	Secretaria Municipal de Educação	Irregular c/ multa
TC-2.520/2003	Secretaria Municipal de Esportes	Regular c/ quitação
TC-2.668/2003	Secretaria Municipal de Fazenda	Regular c/ quitação
TC-2.676/2003	Secretaria Municipal de Habitação	Regular c/ quitação
TC-2.670/2003	Secretaria Municipal de Meio Ambiente	Regular c/ quitação
TC-2.673/2003	Secretaria Municipal de Obras	Processo sobrestado ²
TC-2.671/2003	Secretaria Municipal de Saúde	Regular c/ quitação
TC-2.672/2003	Secretaria Municipal de Serviços	Regular c/ quitação
TC-2.482/2003	Secretaria Municipal de Transportes e Infra-estrutura	Regular c/ quitação
TC-3.936/2003	Secretaria Municipal de Desenvolvimento da Cidade	Regular c/ quitação
TC-1.671/2003	Prefeitura de Vitória (Contas de Governo)	Parecer pela Aprovação

Fonte: Sistema de Controle de Processos

¹ Processo TC-5.078/2004 – Estudo de Casos Especiais – Poder Executivo do Município de Vila Velha.

² Processo sobrestado aguardando decisão definitiva do processo TC-4.886/2002.

Não constam informações sobre a existência de prestações ou tomada de contas anuais individualizada dos ordenadores de despesas relacionados no art. 3º, § 4º, da Lei Municipal nº 4.293/1995, relativas aos exercícios de 1996 a 2001.

De acordo com os registros do sistema, nesse período as prestações de contas anuais da Prefeitura foram encaminhadas, processadas e apreciadas de *forma unificada* (Unidade Gestora – Prefeitura Municipal de Vitória), apreciadas por este Tribunal e deliberadas por meio de Parecer Prévio direcionado ao Legislativo Municipal, tendo como responsável o Prefeito (*art. 71, inciso II da Constituição Estadual*).



Respostas ao questionamento nº 2:

No mesmo sentido, não constam informações sobre a existência de prestações ou tomada de contas anuais individualizada dos ordenadores de despesas relacionados art. 3º, § 3º, da Lei Municipal nº 5.983/1995, relativas aos exercícios de 2003 a 2013.

De acordo com os registros do sistema, as prestações de contas anuais da Prefeitura, relativas aos exercícios de 2003 a 2013, foram encaminhadas, processadas e apreciadas de *forma unificada* (Unidade Gestora – Prefeitura Municipal de Vitória), apreciadas por este Tribunal e deliberadas por meio de Parecer Prévio direcionado ao Legislativo Municipal, tendo como responsável o Prefeito (*art. 71, inciso II da Constituição Estadual*).

As prestações de contas bimestrais³ desses períodos (até dezembro de 2013) foram encaminhadas de forma unificada até o mês de dezembro de 2013.

Impõe-se, ainda, lembrar sobre a existência de precedentes⁴ no qual esta Corte posicionava-se no sentido de negar efeito as leis municipais de desconcentração administrativa, para fins do exercício de sua competência. Ou seja, enquanto não operacionalizada efetivamente a desconcentração orçamentária e financeira das unidades gestoras, o TCEES não reconhecia, para o exercício de suas competências, os efeitos da legislação não implementada. E do mesmo modo, posicionava-se nos casos de legislações municipais que preservavam o Chefe do Executivo como ordenador de despesas e responsável solidário com os demais ordenadores.

Com o advento da Instrução Normativa TC-28, de 26/11/2013, o TCEES ratificou o entendimento até então vigente e facultou a apresentação das prestações de contas individualizada pelos ordenadores de despesas de unidades gestoras dos municípios que possuem leis locais de desconcentração, para os exercícios de 2013 e 2014, tornando-as obrigatórias a partir do **exercício de 2015**, *verbis*:



Art. 17-A Excepcionalmente, em relação aos **exercícios de 2013 e 2014**, fica **facultada** a apresentação das prestações de contas individualizadas pelos ordenadores de despesas e demais responsáveis municipais, com competências e responsabilidades para a **prática de atos de gestão outorgadas por lei de desconcentração**, sendo estas substituídas **por uma prestação de contas** consolidando os atos de gestão das respectivas unidades gestoras, com indicação dos gestores responsáveis. *(Redação dada pela IN nº 030/2014 - DOEL-TCEES 19.3.2014)*

§ 1º Os municípios **deverão promover**, obrigatoriamente, a partir de 2015, as adequações necessárias em suas **leis de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária** anual, bem como de seus **sistemas informatizados e estrutura administrativa**, com vistas à individualização das prestações de contas bimestrais e anual. *(Redação dada pela IN nº 030/2014 - DOEL-TCEES 19.3.2014)*

§ 2º **Ultimado o prazo disposto no caput** deste artigo, as unidades gestoras **deverão encaminhar suas prestações de contas bimestrais e anual individualizadas**, instruídas com os documentos dispostos na legislação vigente, sob pena de abertura de processo de omissão, inclusive com a possibilidade de responsabilidade solidária do Chefe do Poder Executivo, se este der causa à omissão. *(Redação dada pela IN nº 030/2014 - DOEL-TCEES 19.3.2014)*

Essas são as informações disponíveis nesta unidade.

Destarte, revela-se estreme de dúvidas que, passados mais de 20 anos (1995/2016) da instituição legal da desconcentração administrativa no âmbito do Poder Executivo municipal de Vitória, jamais se dera, de fato, a sua instituição real e efetiva, evidência que, por si só, a despeito de quaisquer outros argumentos jurídicos e metajurídicos, impõe o indeclinável reconhecimento da adequada legitimidade do Prefeito Municipal, também como responsável nos processos de prestações de contas de atos de gestão.

Por derradeiro, ante o exposto, considerando a incontestável legitimidade do senhor Luciano Santos Rezende para responder pelos atos de governo executados no exercício de 2013, opina-se pelo **não acolhimento da preliminar suscitada**.

2.3 INDICATIVO DE IRREGULARIDADE

2.3.1 ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM FONTE DE RECURSOS SUFICIENTE

Inicialmente, conforme cediço, toda e qualquer despesa pública, ou seja, gasto de dinheiro público, sempre dependerá de prévia autorização do Poder Legislativo, por meio de uma lei em sentido estrito (Lei Orçamentária Anual - LOA).



A autorização para efetuar-se uma despesa pública se dá, então, por intermédio de dois mecanismos, igualmente previstos na LOA: a autorização já se encontra contemplada na própria LOA (a mais comum); ou a autorização se dá por meio da abertura de créditos adicionais pelo Poder Executivo.

Nesta última situação, eventos inicialmente previstos na lei orçamentária não se concretizaram exatamente da forma como a princípio concebidos, ou ainda, surgiram necessidades no curso do exercício a demandar uma despesa não prevista primitivamente, o que tornou indispensável ao Executivo realizar os pertinentes ajustes na peça orçamentária com vistas a promover a sua adequação ao longo do exercício financeiro.

Em tais casos, se no curso da execução orçamentária de determinado exercício ocorreu de a despesa não estar prevista no orçamento, utiliza-se, deste modo, os créditos adicionais especiais e extraordinários; ou então, estar prevista de forma insuficiente, faz-se uso, pois, dos créditos adicionais suplementares e extraordinários.

Como se observa, as autorizações de despesas por meio da abertura de créditos adicionais, cujo objetivo é, portanto, alterar a estrutura do orçamento anteriormente aprovado pelo Poder Legislativo - pois se realizará despesas além, ou de forma diferente da previsão orçamentária -, sempre dependerá de prévia autorização do próprio Legislativo municipal, além de, logicamente, conter a indicação da **fonte de recursos** para cobri-las³².

A disciplina legal encontra-se assentada no art. 167, V, da Constituição Federal, bem como no *caput* do art. 43 da Lei 4.320/1964, o qual, em seu § 1º, ainda elenca as possíveis fontes para abertura de créditos adicionais. Veja-se:

³² Nos moldes do § 3º do art. 167 da Constituição Federal, há o permissivo para abertura de crédito adicional extraordinário por meio de espécie normativa distinta de lei em sentido estrito, a exemplo de a União poder se valer de Medida Provisória para tal finalidade.

Ademais, em face da imprevisibilidade e urgência, há possibilidade de sua abertura sem a indicação da fonte de recursos disponíveis para cobertura da indigitada despesa (art. 43, *caput*, da Lei Federal nº 4320/1964).

Art. 167. [...]

§ 3º A **abertura de crédito extraordinário** somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, **observado o disposto no art. 62.**

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar **medidas provisórias**, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001](#))



Constituição Federal

Art. 167. São vedados:

[...]

V - a abertura de **crédito suplementar** ou **especial** sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Lei 4.320/64

Art. 43. A abertura dos **créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa** e será precedida de exposição justificativa. [\(Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964\)](#)

§ 1º **Consideram-se recursos para o fim deste artigo**, desde que não comprometidos: [\(Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964\)](#)

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; [\(Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964\)](#)

II - os provenientes de excesso de arrecadação; [\(Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964\)](#)

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; [\(Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964\)](#)

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

Pois bem.

Feitas as ponderações sobre os aspectos legais e teóricos que envolvem os créditos adicionais, passa-se a tratar do indicativo de irregularidade apontado pela Equipe Técnica.

No caso em tela, constata-se a abertura de créditos adicionais, no montante de **R\$ 37.735.912,00 (trinta e sete milhões, setecentos e trinta e cinco mil e novecentos e doze reais)**, com base em recursos provenientes de **suposto excesso de arrecadação**, isto é, na **presunção de saldo positivo** das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerada, ainda, a tendência do exercício, e deduzidas a importância dos créditos extraordinários abertos até a data do decreto de abertura do crédito adicional.

Pela dicção do inciso II, § 1º, do art. 43, da Lei 4.320/1964, percebe-se que a abertura de créditos adicionais com base no excesso de arrecadação é, de fato, válida.



Em que pese a indicação da fonte de recursos em consonância com o § 1º do art. 43 da Lei 4.320/64, ao se comparar a receita arrecada com a prevista, verifica-se que, na verdade, **ocorreu insuficiência de arrecadação**, no expressivo valor de R\$ **210.734.278,57** (duzentos e dez milhões, setecentos e trinta e quatro mil, duzentos e setenta e oito reais e cinquenta e sete centavos), **equivalente a 12,76% da receita prevista**. Confira-se:

Tipo	Valor Previsto (R\$)	Valor Arrecadado (R\$)	Diferença (R\$)
Receita Corrente	1.395.607.275,00	1.338.706.078,73	(56.901.196,27)
Receita de Capital	151.692.125,00	28.180.613,96	(123.511.511,04)
Receitas de Contribuições e outras	104.866.000,00	74.544.428,74	(30.321.571,26)
TOTAIS	1.652.165.400,00	1.441.431.121,43	(210.734.278,57)

Fonte: Balancete da Receita.

Por conseguinte, a indicação da existência de excesso de arrecadação como fonte apta a permitir a abertura do crédito adicional, quando, em verdade, ocorrera paradoxalmente o inverso da situação apresentada, ou seja, *déficit* na arrecadação, configurou transgressão às normas basilares de direito financeiro, mormente às disciplinadoras da abertura de créditos adicionais, em evidente atentado ao magno princípio do equilíbrio orçamentário.

Deveras, causa espécie a utilização da justificativa de ocorrência de '*excesso de arrecadação*', a despeito da plena e tempestiva ciência do não atingimento das metas de arrecadação nos quatro primeiros bimestres de 2013 pela Prefeitura de Vitória, haja vista os Pareceres de Alerta emitidos por esta Corte pelo descumprimento das metas bimestrais de arrecadação anteriormente estabelecidas. Confira-se:

- **Processo TC 3935/2013 – 1º Bimestre:**



À CONTROLADORIA GERAL TÉCNICA:

Em face da análise do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, da Prefeitura Municipal de Vitória, **1º bimestre**, sugerimos que o Plenário desta Corte de Contas emita o **Parecer de Alerta** à Prefeitura de Vitória, conforme determina o art. 59 da LC 101/00 – LRF, pelo ente ter ultrapassado o limite de alerta, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Descrição	Meta Bimestral Estabelecida	Realizado no Período	Período	Legislação Pertinente
Meta bimestral de arrecadação	R\$257.883.233,24	R\$213.394.004,24	1º bimestre/ 2013	Artigo 59, § 1º, inciso I da LC 101/00.

- **Processo TC 5097/2013 – 2º Bimestre:**

À CONTROLADORIA GERAL TÉCNICA:

Em face da análise do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, da Prefeitura Municipal de Vitória, **2º bimestre/2013**, sugerimos que o Plenário desta Corte de Contas emita o **Parecer de Alerta** à Prefeitura de Vitória, conforme determina o art. 59 da LC 101/00 – LRF, pelo ente ter ultrapassado o limite de alerta, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Descrição	Meta Bimestral Estabelecida	Realizado no Período	Período	Legislação Pertinente
Meta bimestral de arrecadação	R\$550.721.801,01	R\$498.474.409,44	2º bimestre/ 2013	Artigo 59, § 1º, inciso I da LC 101/00.

- **Processo TC 6633/2013 – 3º Bimestre:**



À CONTROLADORIA GERAL TÉCNICA:

Em face da análise do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, da Prefeitura Municipal de Vitória, **3ºbimestre/2013**, sugerimos que o Plenário desta Corte de Contas emita o **Parecer de Alerta** à Prefeitura de Vitória, conforme determina o art. 59 da LC 101/00 – LRF, pelo ente ter ultrapassado o limite de alerta, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Descrição	Meta Bimestral Estabelecida	Realizado no Período	Período	Legislação Pertinente
Meta bimestral de arrecadação	R\$ 826.082.700,00	R\$ 733.862.352,33	3º bimestre/ 2013	Artigo 59, § 1º, inciso I da LC 101/00.

- **Processo 8084/2013 – 4º Bimestre:**

À SECRETÁRIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO:

Em face da análise do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, da Prefeitura Municipal de Vitória, **4ºbimestre/2013**, sugerimos que o Plenário desta Corte de Contas emita o **Parecer de Alerta** à Prefeitura de Vitória, conforme determina o art. 59 da LC 101/00 – LRF, pelo ente ter ultrapassado o limite de alerta, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Descrição	Meta Bimestral Estabelecida	Realizado no Período	Período	Legislação Pertinente
Meta bimestral de arrecadação	R\$ 1.101.443.600,01	R\$ 970.253.057,38	4º bimestre/ 2013	Artigo 59, § 1º, inciso I da LC 101/00.

E, mesmo ciente, de antemão - **por intermédio dos múltiplos alertas enviados por este Tribunal, bem como o simples acompanhamento da tendência de arrecadação do exercício, evidenciados por relatórios gerenciais diários da receita arrecadada, de fácil acesso pela própria administração** - que não haveria excesso de arrecadação, o Gestor alicerçou-se nesta justificativa para alterar a peça



orçamentária, abrindo indevidamente créditos adicionais, ou seja, efetuando despesas desacompanhadas de necessária autorização legislativa.

Consigna-se, ainda, que a alteração da lei orçamentária anual, pelo Chefe do Poder Executivo, por meio da abertura de crédito adicional com supedâneo em justificativa inidônea, pois em situação não permitida pelas normas legais, representou ofensa às competências do Legislativo municipal, haja vista atuação em desconformidade ao legalmente autorizado pelo Parlamento do Município.

Por derradeiro, registre-se, aliás, que a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes configura irregularidade grave pela classificação empreendida nos termos da Resolução Normativa nº. 17/2010, do Tribunal de Contas de Mato Grosso:

FB 03. Planejamento/Orçamento Grave_03. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal e art. 43 da Lei 4.320/64).

Ante o exposto, em consonância à manifestação técnica, pugna-se pela **manutenção irregularidade.**

3 CONCLUSÃO

Ante os fatos e fundamentos aduzidos, o **Ministério Público de Contas** requer:

3.1 preliminarmente, o não acolhimento da alegação de ilegitimidade passiva;

3.2 seja emitido **PARECER PRÉVIO** dirigido à Câmara Municipal de Vitória, recomendando a **REJEIÇÃO** das contas da Prefeitura Municipal de Vitória, durante o exercício financeiro 2013, sob responsabilidade do senhor **Luciano Santos Rezende**, ante a manutenção da seguinte irregularidade:

- *Abertura de créditos adicionais sem fonte de recursos suficiente.*



3.3 seja **DETERMINADO** ao Poder Executivo Municipal para que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Parecer Prévio, na forma do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº. 101/00)³³.

Vitória, 11 de abril de 2016.

³³ Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, **aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público**: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (Vide Decreto nº 7.185, de 2010)