



EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR,

Decisão recorrida: Parecer Prévio TC 21/2017 – Segunda Câmara
Processo de referência: 2283/2012
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Baixo Guandu
Assunto: Prestação de Contas Anual
Exercício: 2011
Responsável: Lastênio Luiz Cardoso

O **Ministério Público de Contas (MPC)**, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento nos artigos 152, inciso I¹, 157², 159³ e 164⁴ da Lei Complementar Estadual 621/2012, no art. 3º, inciso III, da Lei Complementar Estadual 451/2008⁵, bem como nos art. 405⁶ e 402, inciso I⁷ do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), vem propor o presente

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

- 1 **Art. 152.** Cabem os seguintes recursos nos processos em tramitação no Tribunal de Contas:
I – recurso de reconsideração;
- 2 **Art. 157.** O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso.
- 3 **Art. 159.** Cabe ao interessado demonstrar, na peça recursal, em preliminar, o seu interesse em intervir no processo.
- 4 **Art. 164.** De decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar.
- 5 **Art. 3º.** Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:
[...]
III - interpor os recursos e requerer as revisões previstas em lei;
- 6 **Art. 405.** Da decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, caberá recurso de reconsideração ao Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito.
§ 1º Além das hipóteses previstas no caput, caberá recurso de reconsideração das deliberações tomadas nos pareceres prévios dos chefes do Poder Executivo.
§ 2º O recurso de reconsideração poderá ser interposto pelo responsável, pelo interessado, pelo sucessor ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, no prazo de trinta dias, contados na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal.
§ 3º O recurso de reconsideração terá efeito suspensivo.
- 7 **Art. 402.** Interposto o recurso pelo Ministério Público junto ao Tribunal, serão notificados os demais interessados para se manifestarem, nos termos do art. 156 da Lei Orgânica do Tribunal, nos seguintes prazos:
[...]
I - Trinta dias, nos casos de pedido de reexame e recurso de reconsideração;



expressando irresignação com os termos assentados pelo **Parecer Prévio TC 021/2017 – Segunda Câmara** (fl. 1822/1840; Processo TC 2283/2012), em vista das razões adiante aduzidas, requerendo, após o cumprimento das formalidades legais e regimentais, seja o presente feito submetido à apreciação do egrégio Plenário, na forma do art. 9º, inciso XIII, da Resolução TC nº 261/2013⁸.

1 DO CABIMENTO, DA LEGITIMIDADE E DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Preceitua o artigo 164 da Lei Complementar nº. 621/2012 que “*de decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar.*” (grifo nosso)

De seu turno, o art. 157 da Lei Complementar nº. 621/2012 estabelece que “*o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso”, se iniciando sua contagem com a entrega pessoal dos autos com vista ao órgão ministerial (art. 62, parágrafo único).*

Denota-se à fl. 1842, verso, que os autos ingressaram na Secretaria do Ministério Público de Contas no dia **02.08.2017**, quarta-feira. Logo, a contagem do prazo para a interposição deste Recurso de Reconsideração iniciou-se no dia seguinte, **03.08.2017**, quinta-feira, primeiro dia útil subsequente ao recebimento dos autos pelo Ministério Público de Contas, com previsão de encerramento no dia **02.10.2017**, segunda-feira.

Perfaz-se, portanto, tempestivo o presente recurso.

⁸ **Art. 9º** Ao Plenário, órgão máximo de deliberação, dirigido pelo Presidente do Tribunal e composto por sete Conselheiros, compete:
XIII - deliberar sobre os recursos de reconsideração e os pedidos de reexame interpostos em processos do Tribunal;



Em idêntica senda, revela-se, estreme de dúvidas, a legitimidade do *Parquet* de Contas, bem assim seu interesse na interposição deste Recurso de Reconsideração.

2 DOS FATOS

Versam os autos de origem sobre **Prestação de Contas Anual** do senhor **Lastênio Luiz Cardoso**, à frente da Prefeitura Municipal de Baixo Guandu, no exercício 2011.

A Unidade Técnica (fl. 1738/1783) e o Órgão Ministerial (fl. 1786/1788), de posse das justificativas e dos documentos acostados aos autos, sugeriram a emissão de Parecer Prévio pela **REJEIÇÃO DAS CONTAS**, ante a manutenção dos seguintes indicativos de irregularidades:

- *Ausência de comprovação do pagamento do subsídio do Vice-Prefeito, comprometendo a análise de sua legalidade;*
- *Ausência de comprovação dos valores demonstrados no Termo de Verificação das Disponibilidades Financeiras;*
- *Divergência entre o saldo bancário registrado no Termo de Verificações das Disponibilidades Financeiras e o demonstrado no extrato bancário correspondente, ocasionando divergência no saldo contábil;*
- *Pagamento irregular de subsídio ao Prefeito.*

Por sua vez, a **Segunda Câmara**, mediante o **Parecer Prévio TC 021/2017** (fl. 1822/1840), em descompasso com **(i)** os elementos constantes nos autos; e **(ii)** a hialina demonstração das condutas lesivas ao erário; deliberou pela emissão de Parecer Prévio no sentido da **APROVAÇÃO COM RESSALVA, desconsiderando a gravidade das irregularidades supracitadas.** Confira a fundamentação e a conclusão encampada pela Segunda Câmara desta Corte:

PARECER PRÉVIO TC-021/2017 – SEGUNDA CÂMARA

PROCESSO - TC-2283/2012 (APENSOS: TC-1328/2012)

JURISDICIONADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE BAIXO GUANDÚ



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

ASSUNTO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL
RESPONSÁVEIS - ENEIDE MARTINS E LASTÊNIO LUIZ CARDOSO

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2011 – APROVAÇÃO COM RESSALVA – EXTINGUIR PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO PARA ENEIDE MARTINS – ARQUIVAR.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO JOSÉ ANTÔNIO ALMEIDA PIMENTEL:

I - RELATÓRIO:

Trata-se de Prestação de Contas Anual do Município de Baixo Guandu, referente ao exercício financeiro de 2011, sob a responsabilidade do Sr. Lastênio Luiz Cardoso.

De acordo com o Relatório Técnico Contábil nº 37/2010, constatou-se a tempestividade da apresentação destas contas, a teor do estabelecido pela Resolução TC nº 182/02 e nos termos da Lei Federal nº 4.320/64.

*Em Instrução Técnica Inicial nº 180/2013, às fls.1322, a 4ª Secretaria de Controle Externo - SCE sugeriu a **citação** dos responsáveis para apresentação de justificativas face às inconsistências apontadas na análise contábil.*

Devidamente citados, a Sra. Eneide Martins da Silva apresentou justificativas de fls. 1332/1340, com documentos de fls. 1341/1664, e o Sr. Lastênio Luiz Cardoso apresentou justificativa de fls. 1668/1684 e documentos de fls. 1685/1702.

*Instada a se manifestar, a 4ª SCE, após análise dos documentos apresentados e das justificativas dos responsáveis, através da **Instrução Contábil Conclusiva nº 272/2013**, às fls. 1707/1736, sugere a **Rejeição das Contas** do Município de Baixo Guandu e determinação deste Tribunal de Contas visando ressarcimento ao erário municipal do valor correspondente a **33.182,4590 VRTE**.*

*O Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas - NEC, através da **Instrução Técnica Conclusiva - ITC nº 1293/2014**, às fls. 1738/1783, assim concluiu:*

3 CONCLUSÃO/RESPONSABILIDADES:

3.1 Registra-se, da análise contábil, que quanto ao encaminhamento dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal não foram apontados indicativos de irregularidades; que foram observados e cumpridos os limites constitucionais mínimos em Ações e Serviços Públicos de Saúde e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica e Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; que foi observado o limite máximo de Despesas com Pessoal, tal como estabelecido pela LC 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal e remuneração do prefeito, vice-prefeito.

3.2 Na forma a análise exposta, as justificativas e documentos apresentados não foram suficientes para elidirem as seguintes irregularidades apontadas no RTC 37/2013 e analisadas na Instrução Contábil Conclusiva ICC 272/2013 e nesta ITC:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

3.2.1 – Ausência de comprovação do pagamento do subsídio do Vice-Prefeito, comprometendo a análise de sua legalidade (Item 1.1 da ICC 272/2013)

Base legal: artigo 26, inciso II, da Constituição Estadual; artigo 29, inciso V, da Constituição Federal de 1988; artigos 18 e 19, da Lei Orgânica Municipal; artigo 127, inciso XIII, da Resolução TCEES nº. 182/2002
Agente responsável: Lastênio Luiz Cardoso - Prefeito Municipal

3.2.2 – Ausência de comprovação dos valores demonstrados no Termo de Verificação das Disponibilidades Financeiras (Item 4.4 da ICC 272/2013)

Base legal: artigo 85, 101 e 103, da Lei Federal nº. 4.320/1964; artigo 127, inciso III, alíneas “c” e “d”, da Resolução TCEES nº. 182/2002

Agente responsável: Lastênio Luiz Cardoso - Prefeito Municipal

Ressarcimento: R\$ 7.974,09, equivalente a 3.776,1471 VRTE

3.2.3 – Divergência entre o saldo bancário registrado no Termo de Verificações das Disponibilidades Financeiras e o demonstrado no extrato bancário correspondente, ocasionando divergência no saldo contábil (Item 4.5 da ICC 272/2013)

Base legal: artigo 85, 101 e 103, da Lei Federal nº. 4.320/1964; artigo 127, inciso III, alíneas “b”, “c” e “d”, da Resolução TCEES nº. 182/2002

Agente responsável: Lastênio Luiz Cardoso - Prefeito Municipal

Ressarcimento: R\$ 62.097,33, equivalente a 29.406,3119 VRTE

3.2.4 – Pagamento irregular de subsídio ao Prefeito (Item 1.1.1.1 desta ITC)

Base legal: artigo 26, inciso II, da Constituição Estadual; artigo 29, inciso V, da Constituição Federal de 1988; artigos 18 e 19, da Lei Orgânica Municipal

Agente responsável: Lastênio Luiz Cardoso - Prefeito Municipal

Ressarcimento: R\$ 54.000,00, equivalente a 25.571,8142 VRTE.

3.3 Posto isso e diante do preceituado no art. 319, §1º, inciso IV/37, da Res. TC 261/2013, conclui-se opinando por que:

3.3.1 Seja instaurado **incidente de inconstitucionalidade para negar exequibilidade à Lei Municipal nº 2478/2008**, com fulcro na súmula 347 do Supremo Tribunal Federal e nos artigos 1º, XXXV, 176 e seguintes, da lei complementar 621/2012,;

3.3.2 Seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do senhor **Lastênio Luiz Cardoso** frente à **Prefeitura Municipal de Baixo Guandu**, no exercício de **2011**, nos termos do art. 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012.

3.3.3 Seja proferido **ACÓRDÃO**, condenando o senhor **Lastênio Luiz Cardoso** ao **ressarcimento** da importância de **R\$ 124.071,42**, equivalentes a **58.754,27 VRTE**, e aplicando-lhe **multa**, pelas irregularidades dispostas nos itens **3.2.1, 3.2.2, 3.2.3 e 3.2.4**, com amparo no artigo 87, V, da Lei Complementar 621/2012 c/c artigo 62 da LC 32/93 e na forma do art. 96, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 32/93;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

3.3.4 *Seja extinto sem resolução do mérito o processo em relação à senhora Eneide Martins da Silva – Contadora, por ser parte ilegítima neste feito, com fulcro nos artigos 70 da LC nº. 621/12 e 267, VI, do Código de Processo Civil.*

3.3.5 *Seja expedida **recomendação** ao atual gestor para que adote as medidas necessárias à apuração das responsabilidades funcional e disciplinar da senhora **Eneide Martins da Silva**, contadora, bem como dos demais servidores envolvidos nas irregularidades ora mantidas, se for o caso.*

3.4. Alerte-se para o fato de que os **processos TC 4879/2011 e TC 6827/2010**, ainda em trâmite nesta Corte, cuidam, igualmente, da validade da Lei Municipal nº 2478/2008.

O Ministério Público de Contas - MPC, **através do Parecer nº 826/2014, de fls. 1786/17881188, da lavra do procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira** acompanhou na íntegra a manifestação técnica pugnando pela **Rejeição das Contas**.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Antes de adentrar ao mérito passo a manifestar acerca de **questões de ordem** visando o regular desenvolvimento do processo.

QUESTÃO DE ORDEM

1 - Da competência desta Corte de Contas quanto à emissão de Parecer Prévio – Pagamento de subsídio do Prefeito

Temos ciência de que a competência para julgar as chamadas contas anuais dos Prefeitos é do Legislativo local, competindo aos tribunais de contas a emissão de Parecer-Prévio.

As contas anuais do Município estão compostas de documentos contábeis, como o Balanço Geral, e demais demonstrações financeiras correlatas, com o que se pretende demonstrar as despesas e as receitas no exercício encerrado, ressaltando o desempenho orçamentário do município e as realizações do governo dentro do mesmo período.

Nesse contexto, a Lei Complementar nº 621/12 e a Resolução TC 261/13 tratam do assunto, onde definem que a emissão de parecer prévio do Tribunal consiste na apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal havida no exercício, demonstrando a adequada posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31 de dezembro de cada exercício, e se as operações estão em conformidade com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública, como também, a observância dos princípios constitucionais e legais, concluindo pela aprovação, aprovação com ressalva ou rejeição das contas.

A apreciação das contas de governo, com a respectiva emissão de Parecer Prévio, não exclui a competência deste Tribunal em julgar atos de gestão dos ordenadores de despesas, consoante estabelece o artigo 122, § 2º do RITCEES, *verbis*:

“Art. 122. O Tribunal apreciará as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos, mediante parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses, a contar do seu regular recebimento.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

§2º A emissão de parecer prévio sobre as contas de governo do Município não exclui a competência do Tribunal para o julgamento das contas do Prefeito, quando este ordenar despesas ou for responsável pela prática de ato de gestão”.

Com efeito, é competência desta Corte de Contas julgar atos de gestão de ordenadores de despesas, com espeque no artigo 172 do RITCEES, que assim disciplina:

“Art. 172. O Tribunal, no exercício de suas competências, realizará, por iniciativa própria, inspeções e auditoria ou outro procedimento de fiscalização, de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e ambiental nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos, inclusive os de concessão de incentivos fiscais, bem como instruir o julgamento das contas”.

Nesse quadrante, restou estabelecido que, ao emitir parecer prévio, a natureza jurídica da manifestação deste Tribunal é eminentemente técnica, AUXILIANDO o Poder Legislativo a promover o JULGAMENTO das contas, consoante normas constitucionais, e, ao ser verificado possível prejuízo ao erário, ao analisar as contas, quer me parecer que deve-se instaurar procedimento próprio para possibilitar o devido processo legal visando o JULGAMENTO dos atos de gestão.

Para espancar qualquer dúvida ou divergência, conforme já mencionei anteriormente, a matéria tratada na prestação de contas está afeta, tão somente, aos aspectos contábeis e financeiros.

Feito este breve introito, quero aqui registrar que, ao analisar a manifestação técnica e ministerial, observo que o item 6.1 do Relatório Técnico Contábil nº 37/2013 trata da Remuneração dos Agentes Políticos – Pagamento de Subsídio de Prefeito - apontando possível inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2478/2008, acarretando em pagamento irregular ao Prefeito.

Em sede de análise conclusiva, a unidade técnica e o corpo ministerial entendem pela inconstitucionalidade da lei, sugerindo o apenamento ao responsável, Sr. Lastênio Luiz Cardoso, aplicando-lhe multa e ressarcimento ao erário, em razão de ter **AUTORIZADO O PAGAMENTO** decorrente de lei flagrantemente contrária ao dispositivo da Lei Orgânica do Município, restando configurada a possibilidade de apreciação por ato de gestão.

Nesse quadrante, não sendo os atos de gestão matéria de apreciação quando da análise da Prestação de Contas Anual do Poder Executivo, por força constitucional e legal, entendo **prejudicada** a análise quanto ao item 6.1 do RTC 37/2013 – Pagamento irregular de Subsídio ao Prefeito.

Não obstante a imprestabilidade da via em questão para a análise quanto à irregularidade afeta à fixação de subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito, decorrentes da mencionada Lei Municipal, cumpre trazer à baila que a ilegalidade da norma já foi alvo de análise e julgamento por esta 2ª Câmara do Tribunal de Contas, por voto da lavra deste Conselheiro subscritor, nos autos do TC 4879/2011 (Acórdão 509/2016).

Na ocasião, o objeto da análise era relativo à auditoria ordinária realizada



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

no Município, quanto ao exercício de 2010, em que foi suscitada a inconstitucionalidade da Lei Municipal 2478/2008, com base nos mesmos fundamentos ora aqui lançados pela área técnica – lei que fixou aumento nos subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito em data posterior ao pleito eleitoral, em ofensa à Lei Orgânica do Município -, tendo-se concluído, então, que a *instauração de incidente de inconstitucionalidade* restava prejudicada, uma vez que, na verdade, a lei se encontrava eivada de *ilegalidade*, nos termos da Decisão Plenária TC 2135/2015.

Sem a necessidade de maiores considerações acerca da questão, passo a transcrever o entendimento ora superado:

“Em relação à Lei Municipal nº 2478/08 já me manifestei acerca de sua ilegalidade formal não produzindo efeitos, que entendo deixar de aplicá-la neste caso concreto.

No tocante a questão ora delineada, nos autos do processo TC 6827/2010, já houve a apreciação da matéria, onde me filio ao entendimento esposado pelo eminente Conselheiro Rodrigo Chamoun, que me permito a transcrever parte de seu voto:

‘Em breve histórico, vejo que a fixação da remuneração dos agentes políticos foi originalmente regulada pelo inciso V do art. 29 da Constituição Federal de 1988 que tratou conjuntamente da remuneração de prefeitos, vice-prefeitos e de vereadores, estabelecendo, em todo o caso, que fosse observado o princípio da anterioridade.

No mesmo sentido a Lei Orgânica do Município de Baixo Guandu cuidou do tema e, em seu art. 19 §2º para vigorar na legislatura seguinte.

Nesse cenário, a única hipótese constitucionalmente aceita de alteração dos subsídios no decorrer da legislatura ou do mandato seria a autorizada pela parte final do inciso X, do artigo 37 da Constituição Federal, isto é, por meio de revisão geral anual concedida a todos os agentes e servidores públicos, em relação à mesma data-base e sem distinção de índices.

Ocorre que a Emenda Constitucional 19/1998 alterou o regramento da matéria e passou a diferenciar o tratamento até então conferido aos agentes políticos, deixando de impor a regra da anterioridade à fixação dos subsídios de prefeito e vice-prefeito, mantendo-a tão somente à fixação dos subsídios de vereadores, conforme ficou explícito na redação dada aos incisos V e VI do art. 29 da Constituição Federal.

Por outro lado, as mencionadas alterações não foram acompanhadas pela legislação local, em especial pela citada Lei Orgânica do Município a qual, segundo expressa disposição do caput do art. 29 da CF/88, deveria atender os princípios ali estabelecidos.

Penso, portanto, que a legislação municipal, especificamente quanto à fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo, mostra-se incompatível com o texto constitucional, posterior e hierarquicamente superior, resultando inaplicável a Lei Orgânica do Município de Baixo Guandu quanto ao tema, dado que não fora recepcionada pela Constituição Federal, alterada pela Emenda 19/1998.

Assim, entendo que, desde o advento da EC 19/1998, não há óbice a que os subsídios fixados para prefeito e vice-prefeito sejam alterados no decorrer de uma legislatura ou mandato, ainda que não confirmada a



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

hipótese de revisão geral anual e desde que sejam respeitados os limites do inciso V, do artigo 29, da Constituição da República, razão pela qual diverjo do posicionamento técnico voto por que seja afastado este indício de irregularidade e o consequente ressarcimento’.

Nesse contexto, por entender que os subsídios fixados para prefeitos e vice-prefeitos possam ser alterados no decorrer do mandato, afasto a irregularidade.”

(sic)

Nessa esteira de raciocínio, apenas para espancar a argumentação de fundo ventilada pela área técnica, acompanhada pelo Ministério Público de Contas, repiso o entendimento supra transcrito, no sentido de que os subsídios fixados para prefeitos e vice-prefeitos podem ser modificados no curso do mandato, de modo que não há que se falar em irregularidade neste tocante.

Dessa forma, apenas para que não parem dúvidas, considerando a aludida ausência de irregularidade, repise-se que resta incabível a abertura de autos apartados para a apuração de eventuais danos ao erário decorrentes desta questão, uma vez que já decidida e superada por esta 2ª Câmara, conforme Decisão Plenária TC 2135/2015.

2 - Da Ausência de Responsabilidade de Contador em Processos de Prestação de Contas Anual:

Na ITI nº 180/2013, a equipe técnica sugeriu a citação da Sra. Eneide Martins da Silva, Contadora do Município, em razão de supostas inconsistências apresentadas nos itens:

- Ausência de especificação das pendências registradas no Termo de Verificação de Disponibilidades Financeiras e da Comprovação das respectivas regularizações, em consonância com o Termo de Verificação das Disponibilidades Financeiras;
- Ausência de comprovação das regularizações das pendências relacionadas nas conciliações bancárias;
- Ausência de comprovação dos valores demonstrados no Termo de Verificação das Disponibilidades Financeiras;
- Divergência entre o saldo bancário registrado no Termo de Verificação das Disponibilidades Financeiras e o demonstrado no extrato bancário correspondente, ocasionando divergência no saldo contábil.

Inicialmente, em petição acostada às fls. 1332/1340, a Srª. Eneida pleiteia reconsideração da Decisão Monocrática Preliminar que culminou com sua citação, alegando, para tanto, que as inconsistências apontadas na ITI nos itens 3.2.1.1; 3;2;1;2; 3.2.1.3 e 3.2.1.4 referem-se a aspectos atinentes à escrituração e controle de gestão financeira do Município, consoante determina a Lei Municipal nº 2.490/08, não sendo atribuição do setor de contabilidade, motivo pelo qual não poderia ser responsabilizada de eventuais inconsistências.

Quanto aos demais itens, a mesma afirma que, consoante estabelece o artigo 10 da Lei Municipal suso mencionada, referem-se a aspectos pertinentes à execução orçamentária e patrimonial e procedimentos contábeis, papel desempenhado pela Coordenadoria Contábil.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

Nesse sentido, requer, ao final, a inclusão da Tesoureira Administrativa, o chefe de Departamento de Finanças e o Coordenador Contábil para atuar na elucidação dos fatos apontados.

Inobstante tal pedido, também apresentou justificativas de mérito, consoante se depreende às fls. 1428/1437.

A unidade técnica, ao analisar os argumentos colacionados pela Sr^a. Eneida, com bastante propriedade enfrentou a matéria quanto à possibilidade ou não de apontar responsabilidades ao contador nos autos de Processo de Prestação de Contas.

Como linha de pensamento, a equipe técnica faz uma distinção quanto à competência deste Tribunal de Contas nos processos de Prestação de Contas e de Fiscalização, concluindo, em apertada síntese, que nos processos de Prestação de Contas o Tribunal de Contas não possui competência judicante e sim peça meramente opinativa, que subsidiará a decisão do Poder Legislativo quanto ao julgamento a respeito da aprovação ou rejeição.

Quanto à legitimidade de figurar no polo passivo nos autos de Prestação de Contas, frisou que as Constituições Federal e Estadual, como também a Lei Orgânica deste Tribunal, não deixam margem a outra interpretação imputando a responsabilidade, tão somente, ao Chefe do Poder Executivo, na medida em que compete a ele apresentar a contas e não a outra pessoa, e eventuais irregularidades decorrentes do exercício da função de contador devem ser apreciadas em processos de fiscalização.

No que concerne à compreensibilidade das informações, observa-se que o responsável contábil das entidades públicas é agente capaz de entender, descrever,

compor dados e gerar informações sobre os fenômenos contábeis e financeiros descritos na Lei Federal nº 4.320/1964 e na Lei Complementar nº 101/2000, quando a matéria é de cunho essencialmente contábil.

Também tenho como certo que a aplicação de penalidades a responsáveis decorre da conduta dos agentes públicos em sentido *lato sensu* que, de alguma forma, tente, intencionalmente ou não, frustrar a legislação ou a regulamentação afeta ao tema de contas públicas. Nesses casos, deverá ser analisada a conduta e a prática do ato em procedimento próprio, onde competirá objeto de julgamento das cortes de contas.

Feitas estas considerações, acompanho o entendimento técnico e ministerial no sentido de não admitir outros personagens no polo passivo dos processos de prestação de contas de atos de governo e, via de consequência, **extingo** o processo **sem resolução do mérito** em relação à senhora Eneide Martins da Silva.

Ademais, numa conclusão coerente com a argumentação até aqui exposta, dirijo da sugestão da unidade técnica para **deixar de impor Recomendação** ao Município de Baixo Guandu no sentido de que o ente diligencie a abertura de processo administrativo disciplinar com vistas à apuração da conduta da Sra. Eneide Martins da Silva quanto ao caso dos autos, uma vez que, além de se tratar de um desdobramento não abrangido por esta via, a medida não coaduna com os procedimentos adotados por esta Corte de Contas em casos semelhantes, no que toca à averiguação de eventuais equívocos cometidos por seus servidores pela municipalidade.



III - MÉRITO

Passo à análise dos indicativos de irregularidades enfrentados pelo corpo técnico em sede conclusiva, após a devida instrução dos autos, ressaltando, entretanto, que quanto às inconsistências inicialmente apontadas pela área técnica e posteriormente sanadas, comungo com o posicionamento técnico e ministerial para **afastá-las**:

1- Ausência de comprovação do pagamento do subsídio do Vice-Prefeito, comprometendo a análise de sua legalidade (Item 6.2 do RTC nº 37/2013):

Extrai-se da análise contida na Instrução Contábil Conclusiva 272/2013, item 1.1, a conclusão pela manutenção do indicativo de irregularidade no tocante à ausência de comprovação do pagamento do subsídio do Vice-Prefeito, tendo em vista a falta de elementos probatórios que o atestem, especialmente quanto aos meses entre janeiro e março de 2011, considerando a alegada renúncia ao cargo pelo Vice-Prefeito ocorrida no mês de março.

Isso, porque entendeu a área técnica que, diante da ausência da ficha financeira referente aos pagamentos de subsídios ao Vice-Prefeito no período mencionado, restou prejudicada a análise da legalidade ou não dos pagamentos realizados em 2011.

Ocorre que, em conclusão diversa da obtida pela unidade técnica e ministerial, entendo que não é razoável, tampouco amparado em critérios de justiça, impor, no caso sob análise, a presunção de que os pagamentos que ora se questionam tenham ocorrido se não constam em qualquer documento contábil trazido aos autos.

Ora, como bem disse a área técnica quando da análise do referido item na ICC, a prestação de contas cabe ao ordenador, que poderia facilmente se ilidir de qualquer responsabilidade por meio do fornecimento dos documentos que se questionam a ausência nos autos. Contudo, se não foram trazidos elementos capazes de demonstrar tais pagamentos, é imperiosa a conclusão de que, efetivamente, não houve pagamento. E não o contrário.

Constando nos autos informação de que o Vice-Prefeito renunciou ao mandato no início da legislatura, no mês de março, e não havendo nos autos informação sobre pagamentos de subsídio ao Vice-Prefeito referentes aos meses de janeiro e fevereiro, a presunção deve ser de que não ocorreu pagamento, e não o contrário, não havendo, nesse caso, irregularidade a ser discutida, sequer de omissão de lançamento contábil, pois não haveria o que contabilizar.

Portanto, numa análise perfunctória da questão, formei um juízo diverso do entendimento técnico e ministerial, razão pela qual **afasto a irregularidade**.

2- Ausência de comprovação dos valores demonstrados no Termo de Verificação das Disponibilidades Financeiras (Item 3.2.1.3 do RTC nº 37/2013):

Em análise ao Termo de Verificação das Disponibilidades Financeiras, observou a equipe técnica a ausência do extrato bancário referente à conta nº 7.161-7 (PMBG – Pagamento de Funcionários) e dos extratos dos meses subsequentes.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

Informa o responsável que erroneamente a conciliação bancária de dezembro/2011 demonstrou saldo equivocado, constatando em janeiro de 2012 pendências que foram sanadas.

Analisando os documentos acostados pelo Responsável, a unidade técnica observou que a conta bancária em comento apresenta um saldo bancário em 30/12/2011 no valor de R\$ 7.974,09, e não um saldo zerado como especificado na conciliação.

A equipe técnica ressaltou que consta no Termo de Verificação das Disponibilidades Financeiras pendências a débito e a crédito no valor de R\$ 65.939,27, não sendo possível uma conta ficar com saldo zerado após as conciliações a débito e crédito frente ao valor mencionado. Assim, entendem que os demonstrativos contábeis não registram a real situação financeira do município.

Nesse contexto, sugere a manutenção da irregularidade com a devolução no montante de R\$ 7.974,09.

Decerto que não restou demonstrada pelos documentos acostados aos autos, e analisados pelo corpo técnico, de que a conta bancária nº 7.161-7 apresentou saldo zerado no final do exercício de 2011, revelando que o Termo de Verificação das Disponibilidades Financeiras não retratam a situação financeira exata do Município.

De outra banda, tenho certo que, no que toca ao apenamento em ressarcimento, vislumbra-se sua incompatibilidade com o procedimento em tela --- Prestação de Contas de Prefeito ---, de modo que, para tanto, seria necessária a apuração do possível dano em procedimento próprio, outorgando aos responsáveis o contraditório e a ampla defesa, não sendo compatível com a emissão de parecer prévio por parte desta Corte de Contas.

Não obstante, quanto à possibilidade de instauração de procedimento fiscalizatório com vistas à apuração, em autos apartados, de eventual dano decorrente da divergência ora apontada, entendo pela sua inaplicabilidade neste caso, uma vez que diz respeito a valor reduzido, que não justificaria o dispêndio a ser suportado com a operacionalização desta Corte de Contas necessária à fiscalização.

Além disso, e o mais importante, não condiz com o procedimento rotineiramente adotado por esta Corte em situações análogas reivindicar o ressarcimento por divergência contábil, de modo que adotar tal entendimento em um caso isolado fugiria a qualquer critério de justiça, isonomia e razoabilidade.

Dessa forma, com fulcro nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, combinado com o da insignificância, deixo de determinar a instauração de procedimento próprio fiscalizatório, em razão de não ser este um procedimento adotado pela Corte em casos semelhantes.

Nesse quadrante, **mantenho a irregularidade**, mas como já repisado, **afasto o ressarcimento**, já que incompatível com o objeto da prestação de contas sob análise.

3- Divergência entre o saldo bancário registrado no Termo de Verificações das Disponibilidades Financeiras e o demonstrado no extrato bancário correspondente, ocasionando divergência no saldo



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

contábil (Item 3.2.1.4 do RTC nº 37/2013):

Observou a unidade técnica que o Termo de Verificação das Disponibilidades Financeiras não contemplou o saldo correspondente à conta “aplicação” no valor de R\$ 62.097,33 da conta nº 68-2, da Caixa Econômica Federal, demonstrando, somente, o saldo contábil e bancário no valor de R\$ 50,00 da conta corrente em 31/12/2011.

Registra o responsável em sua justificativa que a Lei Municipal nº 2490/2008 atribuiu competência à Tesouraria pelo registro e controle dos dados das contas correntes, e não ao setor de contabilidade, assim, reiteram o pedido constante nos autos TC 5727/2013 quanto ao chamamento do setor de Tesouraria para prestar os esclarecimentos.

Informa, ainda, que visando elucidar a divergência apontada por esta Casa de Contas, a responsável pela Tesouraria Municipal requereu junto à Caixa Econômica Federal extratos da Conta 68-2 referente ao período de dezembro de 2011, não obtendo resposta até o momento da apresentação da justificativa.

Quanto ao possível chamamento aos autos de setores da Administração para elucidar determinadas inconsistências, já expus meu posicionamento quanto a responsabilidade de apresentação da Prestação de Contas pelo Chefe do Executivo, não cabendo, neste momento, imputar fatos/responsabilidades a terceiros. Assim, não vejo legítimo o pedido pelo Responsável.

Noutro giro, não há nos autos elementos que justificasse a ausência do saldo correspondente à conta aplicação nº 68-2 da Caixa Econômica Federal e, como sopesado pela equipe técnica, não se sabe a destinação do valor de R\$ 62.097,33 comprometendo os demonstrativos contábeis.

Nesse caminhar, **não vejo como afastar a irregularidade**, entretanto, em relação à sugestão quanto ao ressarcimento, remeto meu posicionamento ao item anterior, em que não vejo a possibilidade de aplicar sanção destinada a ressarcimento nos autos de Prestação de Contas.

Além disso, extrai-se da citação, determinada em linha com a Instrução Técnica Inicial, que o responsável não foi citado para recolher quantia relacionada ao pretendido ressarcimento a que fazem menção as Instrução Contábil Conclusiva e Instrução Técnica Conclusiva, mas tão somente para apresentar justificativas e documentos quanto aos indicativos de irregularidades apontados, de modo que eventual condenação neste momento, ainda que fosse possível sob o aspecto processual, afrontaria o contraditório e a ampla defesa.

Ademais, mesmo que se admitisse a realização de nova citação para conferir regularidade ao pretenso ressarcimento, seria necessário procedimento próprio à apuração, que, no caso concreto, entendo por inaplicável, porque não condiz com a prática desta Corte de Contas em casos análogos, que não instaura fiscalização para divergências contábeis.

IV - CONCLUSÃO

Tendo em vista que as irregularidades ora mantidas não se mostraram estar eivadas de má-fé, tampouco de gravidade, mas são de cunho estritamente formal, razão pela qual entendo que estas **não foram suficientes para macular as contas que ora se analisa.**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

Pelo exposto, dirijo parcialmente o entendimento técnico e ministerial e **VOTO** no sentido de que seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das Contas relativas ao exercício de 2011 de responsabilidade do **Senhor Lastênio Luiz Cardoso**, Prefeito Municipal de **Baixo Guandu**, nos termos do art. 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012, c/c o art. 132, inciso III da Resolução TC-261/13.

VOTO, ainda, acompanhando a unidade técnica e corpo ministerial, para julgar **extinto** o processo **sem resolução do mérito** em relação à senhora **Eneide Martins da Silva**.

Por fim, dirijo do posicionamento técnico e ministerial também quanto ao ressarcimento ora afastado por ser esta via incompatível com a via em questão, bem como deixo de determinar a apuração em apartado para a apuração de eventuais danos ao erário, pelos motivos retro expostos.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se o parecer prévio ao legislativo municipal de Baixo Guandu. Por fim, **arquite-se**.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-2283/2012, **RESOLVEM** os Srs. conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia dezanove de abril de dois mil e dezessete, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conselheiro José Antônio Almeida Pimentel:

1. **Recomendar** ao Legislativo Municipal a **aprovação com ressalvas** das Contas relativas ao exercício de 2011 de responsabilidade do Senhor Lastênio Luiz Cardoso, Prefeito Municipal de Baixo Guandu, nos termos do art. 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012, c/c o art. 132, inciso III da Resolução TC-261/13;
2. **Extinguir o processo sem resolução do mérito** em relação à senhora Eneide Martins da Silva, acompanhando a unidade técnica e corpo ministerial;
3. **Arquivar** os autos após o trânsito em julgado.

Composição

Reuniram-se na Segunda Câmara para apreciação os senhores conselheiros Sérgio Manoel Nader Borges, presidente, José Antônio Almeida Pimentel, relator, e Domingos Augusto Taufner. Presente, ainda, o senhor procurador especial de contas Luis Henrique Anastácio da Silva, em substituição ao procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas.

Sala das Sessões, 19 de abril de 2017.

Por fim, os autos foram remetidos a este Órgão Ministerial para ciência do **Parecer Prévio TC 021/2017 – Segunda Câmara**.

É o que nos cumpre relatar.



3 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

3.1 PAGAMENTO IRREGULAR DE SUBSÍDIO AO PREFEITO

No item em questão, a **Segunda Câmara**, objetivando afastar a análise do indicativo de irregularidade, fundamentou-se na **Decisão Plenária TC 2135/2015**, proferida no bojo do **Processo TC 4879/2011** (Auditoria), **atribuindo-lhe aspecto de precedente consolidado da Corte**, o qual supostamente possuiria força suficiente para impedir a abertura de autos apartados para apuração de dano ao erário decorrente do *Pagamento de subsídios ao Prefeito e ao Vice-Prefeito tendo por base lei que fixou os referidos subsídios em data posterior ao pleito eleitoral*. Confira (fl. 1830):

Dessa forma, apenas para que não parem dúvidas, considerando a aludida ausência de irregularidade, **repise-se que resta incabível a abertura de autos apartados para a apuração de eventuais danos ao erário decorrentes desta questão, uma vez que já decidida e superada por esta 2ª Câmara, conforme Decisão Plenária TC 2135/2015.**

Entretanto, a **Decisão Plenária TC 2135/2015**, além de representar uma decisão isolada e versar sobre exercício financeiro diverso, foi objeto de **Pedido de Reexame (Processo TC 9527/2016⁹)**, fato que inviabilizou a formação da “coisa julgada administrativa” – ante a pendência de nova deliberação –, de modo que o pronunciamento sobre a irregularidade, ou não, do pagamento do subsídio de Prefeito e de Vice-prefeito em desrespeito à regra da anterioridade não apresenta aspecto de definitividade, sendo, portanto, perfeitamente possível sua análise em autos apartados.

Por vezes, inadvertidamente, com vistas a imprimir ares de precedente consolidado da Corte atribui-se a uma, ou algumas decisões isoladas, o equivocado atributo de jurisprudência assentada, conferindo-lhe, de forma errônea, por meio da função integradora do Direito, a virtude de pacificar o entendimento interpretativo do direito vigente nesta Corte de Contas.

⁹ Atualmente em fase instrutória perante a Secex Recursos.



Sem embargo, a jurisprudência assentada – com o devido grau vinculativo desse posicionamento – deve ser corretamente compreendida como um conjunto de decisões uniformes dos tribunais, proveniente de uma aplicação uniforme de um mesmo conjunto de normas a casos semelhantes, por um largo período de tempo e de uma maneira análoga, o que, em verdade, não se reporta ao caso em tela.

A propósito, com o fito de ressaltar a divergência da matéria em comento – e, portanto, da ausência de posicionamento sedimentado acerca do tema, cita-se o **Acórdão TC 1028/2017**, exarado no **Processo TC 4449/2013**, no qual o Plenário desta Corte de Contas, em sede de julgamento de Recurso de Reconsideração, manteve a irregularidade na “*Fixação dos subsídios dos agentes políticos do poder executivo em desacordo com o disposto no art. 112¹⁰, da lei orgânica municipal*”.

Confira:

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-4449/2013, **ACORDAM** os Srs. conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia quinze de agosto de dois mil e dezessete, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que anuiu, no caso concreto, à sugestão do conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva de extensão da prescrição aos apenados que não interpuseram recurso:

- 1. Conhecer** o presente recurso;
- 2. Reconhecer a prescrição da pretensão punitiva** desta Egrégia Corte de Contas nos presentes autos, nos termos do art. 71 da Lei Complementar 621/2012, com **exclusão da multa individual** equivalente a 1.617,6273 VRTE aplicada aos senhores Carlos Oliveira Galvêas e Maria Bernadete Aguirre Von Randow no Acórdão TC - 474/2012;
- 3. Negar provimento** ao presente Recurso, mantendo-se *in totum* o Acórdão TC - 474/2012 no tocante à inconsistência relativa à fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo em desacordo com o art. 112 da Lei Orgânica Municipal (item 4 do Acórdão TC - 474/2012¹¹), com imputação de débito aos responsáveis no total de **16.176,2730 VRTE**;

¹⁰ “Art. 112 – A remuneração do Prefeito e do Vice-Prefeito será fixada pela Câmara Municipal, no último ano de cada legislatura, antes das eleições, para vigorar na legislatura subsequente.”

¹¹ **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-5051/2004, **ACORDAM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia onze de dezembro de dois mil e doze:

[...]

2. No mérito, sem divergência, nos termos do voto do Relator, Conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti, converter o feito em **Tomada de Contas Especial**, com fundamento no artigo. 57, inciso IV, da Lei Complementar nº 621/2012, para julgar **irregulares** os atos de gestão analisados, objeto de fiscalização em processo de Auditoria Ordinária realizada na



4. **Dar ciência** aos recorrentes;
5. **Arquivar** os autos após o trânsito em julgado.

Logo, pugna-se pela análise do indicativo de irregularidade em autos apartados.

3.2 AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO PAGAMENTO DO SUBSÍDIO DO VICE-PREFEITO, COMPROMETENDO A ANÁLISE DE SUA LEGALIDADE

In casu, constatou-se a ausência de ficha financeira referente aos pagamentos de subsídios ao Vice-Prefeito, quantos aos meses de janeiro a março de 2011, prejudicando a análise da legalidade, ou não, dos pagamentos realizados nesse exercício financeiro.

A **Segunda Câmara**, considerando que não foram trazidos elementos capazes de demonstrar tais pagamentos, presumiu que, efetivamente, não houve pagamento.

Pois bem.

Conforme cediço, os gestores possuem a obrigação constitucional de prestar contas de sua gestão em sentido lato (contas de governo ou contas de gestão em sentido estrito).

Isso ocorre pelo simples fato de assunção do compromisso de zelar pela *res publica*; diferentemente caso se tratasse de patrimônio pessoal próprio.

Daí advém o entendimento lógico-jurídico de que, diante da demonstração de indicativos de irregularidades, cabe aos gestores de recursos públicos o ônus da prova, isto é, a incumbência de demonstrar sua correta utilização, em franco

Prefeitura Municipal de Vitória, referente ao exercício de 2004, sob a responsabilidade dos Srs. Antônio Lima Filho, Secretário Municipal da Fazenda, Maria Bernadete Aguirre Von Randow, Chefe de Gabinete do Prefeito Municipal, Carlos Oliveira Galvéas, Secretário Municipal de Administração, Jarbas Ribeiro de Assis Júnior, Secretário Municipal de Meio Ambiente, Luciana Vellozo Lucas, Secretária Municipal de Cultura, e Fábio Ribeiro Tancredi, Secretário Municipal de Obras, tendo em vista as seguintes irregularidades:

2.1. Fixação e pagamento dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo em desacordo com o disposto no art. 112, da Lei Orgânica Municipal – imputação de débito na importância de R\$ 24.080,00 (vinte e quatro mil e oitenta reais), equivalente a 16.176,2730 VRTE's;



contraste aos elementos preliminares constantes dos autos de **Prestação de Contas Anual TC 2283/2012**, do qual ora se recorre.

Nestes termos, o **ônus da prova** quanto ao regular dispêndio de recursos públicos compete ao administrador público, **sendo inviável a presunção de sua regularidade em caso de não haver prova capaz de ilidir o aponte de irregularidade suscitado pela Corte de Contas**, posicionamento, inclusive, em consonância com a massiva jurisprudência do **Tribunal de Contas da União**, o qual, até mesmo – ao conferir-lhe a insígnia de **Enunciado de Decisão nº 176** – a ascendeu a uma figura decisória superior a uma mera e singular decisão isolada, portanto, além ainda de uma jurisprudência assentada, pois convertida em verdadeira súmula de sua jurisprudência.

Veja-se excerto de julgado no **Processo TCU 425.130/1998-3**:

“A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que **o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados** quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no **Enunciado de Decisão 176, verbis: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’**”¹².

Essa posição, registre-se, de largo uso corrente, revelou-se reiterada inúmeras vezes pela Corte da União, como se observa no **Acórdão 276/2010, TCU, Plenário**¹³.

Todavia, não se pode olvidar que ao gestor de recursos públicos cabe o ônus de comprovar a boa e regular aplicação desses valores, devendo fazê-lo demonstrando o liame entre os montantes conveniados e as despesas efetuadas. **A não comprovação dessa correta utilização das verbas geridas, como se observou no presente feito, implica a obrigação de ressarcimento, em vista da presunção de irregularidade em sua gestão.**

¹² Disponível em: <: <https://goo.gl/vk33Nf>>. Acesso em 25 set. 2017.

¹³ Disponível em: <: <file:///C:/Users/t203646/Downloads/nus%20da%20prova%20nos%20processos%20de%20prestao%20de%20contas%20perante%20os%20tribunais%20de%20contas.pdf>>. Acesso em 25 set. 2017.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

No mesmo sentido, colaciona-se relevante trecho de julgado exarado por esse Sodalício, de relatoria do eminente **Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo**, no **Acórdão TC 100/2014, Processo TC 2862/2005**, em que se reconhece categoricamente que a falta ou falha na comprovação documental do regular gasto público enseja a responsabilidade de ressarcimento. Confira:

O administrador e seu controle interno não podem dispor dos documentos comprobatórios de realização das despesas. Compartilha este entendimento, o Tribunal de Contas da União, conforme se vislumbra no Acórdão nº 50/2003 referente ao convênio realizado entre a Prefeitura Municipal de Tefé e o Governo Federal, entendimento que pode ser aplicado no caso ora sob análise:

“inquestionavelmente o gestor de recursos públicos federais repassado mediante convênio, como no caso aqui analisado, **tem obrigações de cuidar de apresentar, a tempo e a hora, e em boa ordem, toda a documentação comprobatória da boa aplicação do dinheiro que lhe foi conferido.**”

[...]

Essas circunstâncias **mostram que, ciente da obrigação de que deverá prestar contas dos recursos que lhe são confiados, o administrador precavido deve cuidar não só de organizar e apresentar logo toda a documentação comprobatória da aplicação legal e regular daquelas quantias,** como também deve munir-se de prova da entrega da prestação de contas, ou de duplicatas dos comprovantes,.” (Acórdão 50/2003) (g.n.)

[...]

Tal posicionamento está de acordo com o conteúdo do artigo 93, do Decreto-lei 200/67 que, apesar de dirigido ao âmbito federal, igualmente reconhece que **“quem quer que utilize dinheiros públicos terá que justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes”.**

No mesmo sentido, a Decisão 16/2001, também do TCU, rejeitou as contas da Prefeitura de Aparecida de Goiânia/GO, conforme trecho transcrito do voto do Ministro Relator Guilherme Palmeira:

“ônus da prova do bom gerenciamento de gestão de recursos do erário público pertence ao administrador, conforme determinam o Decreto-lei 200/67 e reiteradas decisões desta Corte de Contas.”

No caso presente, não tendo ocorrido a devida comprovação da execução dos serviços, impõe-se o ressarcimento do valor de 63.440,79 VRTE aos cofres municipais, conforme indicado pela auditoria e o Ministério Público de Contas. [...]

Nesse sentido, tendo o Responsável o **dever de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos sob sua guarda, por meio de competente prestação de**



contas, conforme prescreve o artigo 70, parágrafo único da Constituição Federal¹⁴, eventual omissão, ou exercício falho, desse mister representa uma **irregularidade grave**, ante o desvirtuamento dos preceitos do regime democrático.

Com efeito, o proceder do senhor **Lastênio Luiz Cardoso**, consubstanciado num comportamento **indiferente e negligente com as obrigações daquele que tem sob sua guarda o dinheiro público**, compromete a lisura das contas, e colabora para sua **REJEIÇÃO**.

3.3 DA GRAVIDADE DAS IRREGULARIDADES QUE DETERMINARAM A EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVA DAS CONTAS

3.3.1 Ausência de comprovação dos valores demonstrados no Termo de Verificação das Disponibilidades Financeiras;

3.3.2 Divergência entre o saldo bancário registrado no Termo de Verificações das Disponibilidades Financeiras e o demonstrado no extrato bancário correspondente, ocasionando divergência no saldo contábil;

No item em epígrafe, a Segunda Câmara **reconheceu a irregularidade** nos indicativos intitulados “*(i) Ausência de comprovação dos valores demonstrados no Termo de Verificação das Disponibilidades Financeiras; e (ii) Divergência entre o saldo bancário registrado no Termo de Verificações das Disponibilidades Financeiras e o demonstrado no extrato bancário correspondente, ocasionando divergência no saldo contábil*”. **Todavia, atribuiu-lhes aspectos meramente formais, incapazes de macular as contas apresentadas, motivo pelo qual o Parecer Prévio 21/2017**

¹⁴ **Art. 70.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. **Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.** (grifo nosso)



restou emitido no sentido da **APROVAÇÃO COM RESSALVA**, na forma do art. 80, II, da Lei Complementar 621/2012¹⁵.

Data venia o entendimento exprimido pela **Segunda Câmara**, cumpre a este Órgão Ministerial robustecer o julgamento desta Corte com elementos que transmitam a convicção pela emissão de Parecer Prévio no sentido da **REJEIÇÃO DAS CONTAS** apresentadas (art. 80, III, da Lei Complementar 621/2012¹⁶), haja vista que as irregularidades supracitadas não consubstanciam, simplesmente, impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, desprovida de gravidade.

Veja-se.

De posse da Prestação de Contas encaminhada a esta Corte, extrai-se que as divergências contábeis supracitadas evidenciam **um possível dano ao erário no valor de R\$ 70.071,42 (setenta mil e setenta e um reais e quarenta e dois centavos), equivalentes a 33.182,4590 VRTE.**

Porém, ante de adentrarmos especificamente na matéria concernente ao ressarcimento pelo eventual dano, verifica-se, minimamente, que **o não encaminhamento de demonstrativos contábeis, de per si, já registram um lamentável aspecto não saneado pela instrução processual, e caracterizando grave irregularidade.**

Conforme cediço, a **Instrução Normativa TC 28/2013¹⁷** – *diploma que regulamenta 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* – nos moldes do art. 1º, III, define **contas de governo** como sendo o “conjunto de demonstrativos,

¹⁵ Art. 80. A emissão do parecer prévio poderá ser:

II - **pela aprovação das contas com ressalva**, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas;

¹⁶ III - **pela rejeição das contas**, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

¹⁷ Disponível em: <http://www.tce.es.gov.br/portais/Portals/14/Arquivos/Biblioteca/AtosNormativos/028-2013-Composi%C3%A7%C3%A3o%20da%20PCA.pdf> Acesso em: 22 ago. 2016.



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”.

À vista desse regramento, constata-se, de plano, que **não há como avaliar positivamente os aspectos macro do governo, bem como a gestão política do Chefe do Poder Executivo, e, assim, pugnar pela regularidade das contas nesse ponto específico, com base em demonstrativos, documentos e informações contábeis desprovidas de veracidade.**

Ora. Demonstrativos contábeis com valores fictícios e irreais **não podem ser considerados erros formais desprovidos de gravidade**, mormente no bojo de um processo que aprecia, justamente, contas de governo, **pois consubstanciam verdadeiro atentado à higidez do erário e revelam ausência de responsabilidade na gestão de recursos públicos.**

Assim, tendo em vista a ausência de comprovação da regularidade dos registros contábeis questionados, verifica-se impossível extrair **confiabilidade e fidedignidade** das demonstrações contábeis, características essenciais do registro e da informação contábil no setor público, previstas na NBCT¹⁸ 16.5¹⁹ (Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público).

Deveras, a **aprovação com ressalva** (art. 80, II, Lei Complementar 621/2012) somente se dará naquelas prestações de contas que contiverem erros mínimos, de caráter essencialmente formal, não consistindo em ilegalidades e/ou irregularidades propriamente ditas, **o que claramente não ocorreu na situação *sub examine*,**

¹⁸ Disponível em: http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/11/setor_publico.pdf Acesso em: 29 set. 2017.

¹⁹ (c) **Confiabilidade** – o registro e a informação contábil devem reunir requisitos de verdade e de validade que possibilitem segurança e credibilidade aos usuários no processo de tomada de decisão.

(d) **Fidedignidade** – os registros contábeis realizados e as informações apresentadas devem representar fielmente o fenômeno contábil que lhes deu origem.



tendo em vista que a divergência de R\$ 70.071,42 (setenta mil e setenta e um reais e quarenta e dois centavos), equivalentes a 33.182,4590 VRTE, configura-se como grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, e que evidencia desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, maculando, por consectário lógico, a prestação de contas em análise, em notória consonância com o art. 80, III, da Lei Complementar 621/2012²⁰.

Diante do exposto, vê-se que, por conta da gravidade das irregularidades perpetradas em face do erário, faz-se necessária a emissão de **Parecer Prévio** pela **REJEIÇÃO DAS CONTAS**.

4 CONCLUSÃO

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

4.1 seja **CONHECIDO** o presente Recurso de Reconsideração, na forma dos arts. 152, I²¹, e 164²² da Lei Complementar nº. 621/2012;

4.2 seja **PROVIDO** o presente Recurso de Reconsideração no sentido de **REFORMAR** o **Parecer Prévio TC 021/2017 – Segunda Câmara**, emitindo-se, assim, novo pronunciamento, agora no sentido da **REJEIÇÃO DAS CONTAS do senhor Lastênio Luiz Cardoso**, nos termos do art. 80, III²³, da Lei Complementar 621/2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo), **ante a**

²⁰ **Art. 80.** A emissão do parecer prévio poderá ser:
III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

²¹ **Art. 152.** Cabem os seguintes recursos nos processos em tramitação no Tribunal de Contas:
I - **recurso de reconsideração**; (grifou-se)

²² **Art. 164.** De decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, **cabem recurso de reconsideração**, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte, pelo interessado **ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar.
Parágrafo único. Se o recurso versar sobre item específico do acórdão, os demais itens não sofrem o efeito suspensivo, caso em que deverá ser dado prosseguimento a execução das decisões. (grifou-se)

²³ **Art. 80.** A emissão do parecer prévio poderá ser:
III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.



manutenção da irregularidade descrita no item 3.2, e a gravidade das irregularidades descritas nos itens 3.3.1 e 3.3.2.

- **3.2 Ausência de comprovação do pagamento do subsídio do vice-prefeito, comprometendo a análise de sua legalidade;**
- **3.3.1 Ausência de comprovação dos valores demonstrados no Termo de Verificação das Disponibilidades Financeiras;**
- **3.3.2 Divergência entre o saldo bancário registrado no Termo de Verificações das Disponibilidades Financeiras e o demonstrado no extrato bancário correspondente, ocasionando divergência no saldo contábil;**

4.3 pela formação de autos específicos, visando a reparação do suscitado dano de R\$ 70.071,42 (setenta mil e setenta e um reais e quarenta e dois centavos), equivalentes a 33.182,4590 VRTE, referente aos itens 3.3.1 e 3.3.2 – os quais indicam desvio do dinheiro público – , de modo a atender aos ditames do magno princípio da indisponibilidade do interesse público, do qual esta Corte de Contas não pode esquivar-se;

4.4 pela análise em autos apartados do *item 3.1 - Pagamento irregular de subsídio ao Prefeito;*

4.5 na forma do art. 156 da LC nº. 621/2012²⁴ seja o Gestor notificado para, desejando, apresentar contrarrazões ao presente Recurso ou, caso contrário, ver-se processar.

Vitória, 29 de setembro de 2017.

²⁴ **Art. 156.** Nos recursos interpostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é assegurado o contraditório, mediante a concessão de oportunidade para oferecimento de contrarrazões recursais, quando se tratar de recurso tendente a agravar a situação do responsável ou do interessado.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Procuradoria Especial de Contas

HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Procurador Especial de Contas