



SENHOR CONSELHEIRO RELATOR,

Decisão recorrida: Parecer Prévio 00090/2019-5
Processo referência: 4020/2018
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Ibitirama
Assunto: Prestação de Contas Anual de Prefeito
Exercício: 2017
Responsável: Reginaldo Simão de Souza

O **Ministério Público de Contas (MPC)**, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento nos art. 152, inciso I¹, 157², 159³ e 164⁴ da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – LOTCEES), no art. 3º, inciso III, da Lei Complementar Estadual 451/2008⁵, bem como nos art. 405⁶ e 402, inciso I⁷ da Resolução TC nº 261/2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – RITCEES), 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 *Dispõe sobre a criação na estrutura orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo do Ministério Público Especial de Contas*
[...]
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 irrisignação com os termos assentados no **Parecer Prévio 00090/2019-5 (Processo TC 4020/2018-4)**, 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***”, iniciando-se a contagem com a entrega pessoal dos autos com vista ao órgão ministerial (art. 62, parágrafo único⁹, LC 621/2012).

Depreende-se dos eventos 93 e 94 (**Processo TC 4020/2018**) que os autos ingressaram na Secretaria do Ministério Público de Contas no dia **06.12.2019**, sexta-feira. Logo, a contagem do prazo para a interposição deste Recurso de Reconsideração iniciou-se no dia seguinte, **09.12.2019**, segunda-feira, primeiro dia útil subsequente ao recebimento dos autos pelo Ministério Público de Contas, com previsão de encerramento no dia **09.03.2020**, segunda-feira (art.

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;

9 **Art. 62.** [...]

Parágrafo único. A comunicação dos atos e decisões ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em qualquer caso, será feita pessoalmente mediante a entrega dos autos com vista, sob pena de nulidade.



67, parágrafo único¹⁰, LC 621/2012). Há que se considerar, ainda, o período de suspensão dos prazos processuais entre os dias **19 de dezembro de 2019 a 19 de janeiro 2020**, conforme enunciado pelo art. 3º, Anexo Único da Decisão Plenária TC nº. 21/2018¹¹.

Perfaz-se, portanto, tempestivo o presente recurso.

Em idêntica senda, revela-se, estreme de dúvidas, a legitimidade do *Parquet* de Contas, bem assim seu interesse na interposição deste Recurso de Reconsideração, porquanto a decisão recorrida se apresentou desconforme ao Parecer Ministerial.

2 DOS FATOS

Versam os autos de origem sobre **Prestação de Contas Anual** do senhor **João Reginaldo Simão de Souza**, referente ao exercício financeiro **2017**, período em que esteve à frente da gestão da **Prefeitura Municipal de Ibitirama**.

Finalizada a instrução processual, a **Segunda Câmara**, por meio do **Parecer Prévio 00090/2019-5 (Processo TC 4020/2018-4)**, nos exatos termos preconizados pelo Voto do Relator, **Conselheiro Domingos Augusto Taufner**, deliberou pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas apresentadas.

Na oportunidade, **conquanto se tenha reconhecido duas irregularidades (itens 3.1¹² e 3.3¹³ do Parecer Prévio 00090/2019-5)**, elas foram alocadas

10 **Art. 67.** Para efeito do disposto nesta Lei Complementar, os prazos serão contínuos, não se interrompendo nem se suspendendo nos finais de semana e feriados, e serão computados excluindo-se o dia do início e incluindo-se o dia do vencimento, salvo disposição legal em contrário.

Parágrafo único. Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil subsequente, se o início ou o término coincidir com final de semana, feriado ou dia em que o Tribunal não esteja em funcionamento ou que tenha encerrado o expediente antes da hora normal.

11 Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/108/Decis%C3%A3o-Plen%C3%A1ria-TC-21-2018-Calend%C3%A1rio-Anual-2019-1.pdf> Acesso em 16 dez. 2019.

12 **3.1 VALORES RECEBIDOS A TÍTULO DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL NÃO CONSTAM EM CONTA BANCÁRIA (ITEM 4.3.2.1 DO RT 651/2018-3).**

13 **3.3 NÃO RECONHECIMENTO DAS PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS RELACIONADAS AOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS SOB RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO (ITEM 6.1 DO RT 651/2018-3).**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

“no campo da ressalva”, sendo, portanto, na visão do colegiado de Conselheiros, incapazes de macular as contas apresentadas.

Além disso, registra-se que a Segunda Câmara, **em discordância com o posicionamento do Ministério Público de Contas, afastou completamente os indicativos de irregularidades pormenorizados nos itens 3.5¹⁴, 3.6¹⁵, 3.7¹⁶ e 3.8¹⁷ do Parecer Prévio 00090/2019-5.** Confira a fundamentação e a conclusão encampada pelo colegiado desta Corte:

PARECER PRÉVIO TC- 00090/2019-4 – SEGUNDA CÂMARA

Processo: 04020/2018-4

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Exercício: 2017

UG: PMI - Prefeitura Municipal de Ibitirama

Relator: Domingos Augusto Taufner

Responsável: REGINALDO SIMAO DE SOUZA

Procurador: WANTUIL CARLOS SIMON

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2017 – PREFEITURA MUNICIPAL DE IBITIRAMA – PARECER PRÉVIO – APROVAÇÃO COM RESSALVA - RECOMENDAÇÃO – DETERMINAÇÃO - ARQUIVAR.

[...]

3 DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES

3.1 VALORES RECEBIDOS A TÍTULO DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL NÃO CONSTAM EM CONTA BANCÁRIA (ITEM 4.3.2.1 DO RT 651/2018-3)

¹⁴ **3.5 RESULTADO FINANCEIRO DAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIADO NO BALANÇO PATRIMONIAL É CONSISTENTE EM RELAÇÃO AOS DEMAIS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS (RELAÇÃO DE RESTOS A PAGAR, ATIVO FINANCEIRO, TERMO DE VERIFICAÇÃO DE CAIXA) (ITEM 6.3 DO RT 651/2018-3)**
Base Normativa: Normas Brasileiras de Contabilidade.

¹⁵ **3.6 DESCUMPRIMENTO DOS LIMITES LEGAL E PRUDENCIAL DAS DESPESAS COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO DO LIMITE PRUDENCIAL DAS DESPESAS COM PESSOAL CONSOLIDADAS (ITEM 7.1 DO RT 651/2018-3)**
Base Normativa: Art. 20, inciso III, alínea “b”, art. 19, III, e art. 22, parágrafo único da Lei Complementar 101/2000

¹⁶ **3.7 INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE (ITEM 7.4.1 DO RT 651/2018-3)**
Base Normativa: Art. 55 da Lei Complementar 101/2000.

¹⁷ **3.8 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL (ITEM 9 DO RT 651/2018-3)**
Base Normativa: Art. 29-A, inciso I (redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009), c/c art. 29-A, § 2º, da Constituição da República/1988.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Base Legal: art. 2º da Lei Estadual 10720/2017.

No Balanço Patrimonial (BALPAT), observou-se que a fonte de recursos 604 - royalties do petróleo federal deu início ao exercício com superávit financeiro de R\$ 2.538.970,79 e encerrou com déficit no valor R\$ 22.475,56. Quanto a fonte de recursos 605 – royalties do petróleo estadual iniciou o exercício com superávit financeiro de R\$ 2.891.073,83 e encerrou com déficit de R\$ 236.961,60.

Contrastando os saldos financeiros declarados no BALPAT com a quantia recebida e empenhos, extraídos dos balancetes da execução orçamentária, e com os saldos apresentados no Termo de Verificação das Disponibilidades (TVDISP), consta:

FONTE	SUP. FINANC. EXERC. ANTERIOR	RECEITAS	DESPESAS	SALDO FINAL APURADO	DÉFICIT FINANCEIRO ATUAL	SALDO EM CONTA BANCÁRIA
604	2.538.970,79	1.549.619,39	1.584.202,98	2.504.387,20	-22.475,56	2.814,31
605	2.891.073,83	1.186.992,37	280.687,43	3.797.378,77	-236.961,60	393.832,43

Pode-se concluir da análise apresentada acima que ambas as fontes de recursos deveriam encerrar o exercício com superávit financeiro e não em déficit. Ademais, os saldos que constam em conta bancária não são incompatíveis com a movimentação ocorrida no exercício, receita recebida, despesa quitada. Assim, há indícios de transferência financeira ocorrida da conta de royalties para outras contas do município.

Em sede de defesa, o Responsável alega, que na apuração de superávit financeiro através de fonte de recurso apurado pelo TCEES, não foram considerados os rendimentos de aplicação financeira, atendo-se a considerar no cálculo, apenas o superávit resultante do exercício anterior, as receitas brutas de transferências recebidas, sem rendimento de aplicação financeira e as despesas legalmente empenhadas, não sendo considerado os demais passivos inscritos e consignados, envolvendo metodologia de apuração oposta da apresentada no MCASP (Manual de contabilidade do Setor Público), parte IV, 7ª edição, pág. 358.

Destaca ainda, que, quanto ao saldo inicial decorrente do exercício anterior relacionado às fontes de recursos 604 e 605, tendo em vista que foram apresentados com irregularidade na PCA de 2016, tendo os saldos insustentáveis criados no exercício anterior imprópriamente, sido regularizados em 2017, em respeito ao princípio da oportunidade para registro e correção dos fatos contábeis, a Unidade Gestora em comento não dispunha de tempo para efetuar os lançamentos de ajustes das fontes de recursos demonstradas no Balanço Patrimonial de maneira compatível com os valores relatados no demonstrativo da disponibilidade de caixa, cujos lançamentos de ajustes e correção foram efetuados no exercício em análise.

Apesar de as alegações da defesa no que se refere aos ajustes das fontes 604 – royalties do petróleo federal e 605 – royalties do petróleo estadual, **não restou comprovado que os saldos em conta bancária estejam compatíveis com a movimentação sucedida no exercício, a equipe técnica desta Corte manteve em sede de ITC 0120/2019, a sugestão de se manter a irregularidade**, tendo em vista que as transferências ocorridas da conta de royalties para demais contas do município prejudica a evidência e que os saldos em conta bancária estão compatíveis com a movimentação ocorrida no



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

exercício.

Em nova fase processual, de sustentação oral o defendente apresentou novos documentos e justificativas, não alcançando o afastamento da irregularidade no entender da Equipe Técnica, que pontuou como o cerne da questão da irregularidade o fato das fontes de recurso 604 (royalties federal) e 605 (royalties estadual) apresentarem divergência quanto ao superávit financeiro do exercício apurado e evidenciado, saldo bancário e a compatibilidade dos gastos em relação à legislação aplicável.

Para tanto apresenta o quadro que reproduzo abaixo para analisar a questão:

D A D O S G E S T O	ITEM	Fonte 604	Fonte 605
	Resultado Financeiro do exercício anterior (1)	3.460,62	241.824,15
	Receitas totais recebidas/transferidas (2)	1.680.063,24	1.187.043,81
	Despesas totais do exercício (empenhadas/transferidas) (3)	1.680.709,55	1.035.075,13
	Resultado financeiro apurado (4= 1 + 2 - 3)	2.814,31	393.792,82
	Saldo em conta bancária	2.814,31	393.792,82
	Resultado financeiro evidenciado BALPAT	-22.475,56	-236.961,60
	Restos a Pagar (arquivo DEMRAP)	458.732,75	189.851,15
	Saldo em conta bancária – Restos a pagar	-455.918,44	203.941,67

Assim, conclui a Equipe Técnica que restou comprovado que houve movimentação financeira destes recursos, sobretudo na fonte 604, em desacordo com a legislação vigente.

De outro giro, constata a equipe técnica que a fonte de recursos de royalties do estado (fonte 605) apresenta saldo bancário compatível com as operações propostas pelo gestor, bem como tem disponibilidade financeira para cobrir os restos a pagar processados do período. Por sua vez, os royalties do governo federal (fonte 604) também apresentam saldo bancário compatível com as operações propostas pelo gestor. **Contudo, quando se confronta este saldo com os restos a pagar do exercício verifica-se que não há lastro financeiro para a cobertura dos mesmos.**

Diante do exposto analisado pela área técnica deste Tribunal, **entendo que de fato que o resultado financeiro evidenciado no Balanço Patrimonial (BALPAT) demonstra que houve utilização indevida dos recursos dos royalties,** entretanto, considerando apresentado saldos bancários compatíveis com as operações propostas pelo gestor e ao fato de que o gestor já ter tomado providências (conforme informação trazida em sede de sustentação oral), no sentido abrir contas bancárias específicas do royalties federal e estadual para movimentação financeira e orçamentária de modo ao melhor rastreamento dos recursos aplicados, permitindo boa prática de controle.

Assim, por não ter o presente indicativo por si só possuir potencial ofensivo de macular as contas, de maneira que voto pela irregularidade, **mas mantenho no campo da ressalva,**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

divergindo da área técnica dessa Corte de Contas e do Ministério Público de Contas.

[...]

3.3 NÃO RECONHECIMENTO DAS PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS RELACIONADAS AOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS SOB RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO (ITEM 6.1 DO RT 651/2018-3)

Base Normativa: Normas Brasileiras de Contabilidade.

Em análise técnica, evidenciou no RT 6512018:

Verificou-se do Balancete da Despesa (BALEXO) que o município empenhou, liquidou e pagou, em 2017, um valor de R\$ 237.219,06 em aposentadorias e pensões pertinentes à previdência municipal.

O município não possui RPPS cadastrado no sistema CidadeWeb e o gestor responsável declara que o regime previdenciário dos servidores efetivos é o regime geral de previdência social (DECINAT), mas arcou com as despesas previdenciárias pertinentes a servidores municipais.

Entretanto, não há reconhecimento contábil no passivo não circulante do município, nas rubricas provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo, do valor pertinente à reserva matemática previdenciária, o que contraria as normas contábeis em vigor.

Em sua defesa, o responsável alega o município de Ibitirama não possui Regime Próprio de Previdência Social. Portanto, os valores que estão sendo pagos pelo município relativo a aposentadorias e pensões, referem-se a despesas assumidas pelo município, de servidores que prestaram serviços para o município em administrações anteriores, cujo custeio da obrigação de pagamento ficou a cargo do município.

Em contraponto a Equipe Técnica, em sua ITC 01020/2019, sustenta que a inexistência do Regime Próprio no município não isenta o município de manter o registro adequado no seu passivo, devendo observar as normas e princípios contábeis vigentes, disposta no Ministério da Previdência Social – MPS e ato normativo do Ministério da Fazenda – Portaria nº 464/2018 e assim, **embora o município de Ibitirama não tenha Regime Próprio de Previdência Social, deve reconhecer a Provisão Matemática Previdenciária em seu passivo a longo prazo, a fim de arcar com os benefícios previdenciários a serem concedidos futuramente a seus aposentados e pensionistas**, sugere-se manter o presente indicativo de irregularidade, porém passível de ressalva e determinação, para que o gestor responsável realize a avaliação atuarial e o reconhecimento da provisão matemática previdenciária no passivo exigível, de acordo com as normas previdenciárias e contábeis vigentes.

Nessa fase processual – **defesa oral** – depreende-se, o gestor alegou, em sua sustentação oral, que foi solicitado a contratação de empresa ou profissional liberal para realização de cálculo atuarial, possibilitando assim, o reconhecimento das provisões matemáticas no Passivo de Longo Prazo do município na Prestação de Contas de 2019, conforme Ofício nº. 069/2019 (**DOC-006**) no qual o Secretário Municipal da Fazenda requer anuência do gestor, para realização da



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

contratação em questão, como causa de pedir pelo afastamento da irregularidade.

Entretanto, como bem analisado pela equipe técnica desta Corte de Contas, os argumentos trazidos não são suficientes para elidir a irregularidade, na medida que as alegações do gestor dão conta de que no presente ano civil – 2019 – será dado início aos levantamentos necessários ao saneamento da questão e o cerne da presente irregularidade assenta-se no fato de o município de Ibitirama não reconhecer contabilmente as provisões matemáticas relativas aos seus aposentados e pensionistas, pagos à custa do Poder Executivo.

Por todo exposto, acompanho o entendimento da equipe técnica, por **manter a irregularidade, mas no campo da ressalva, mediante determinação** ao atual gestor ou quem vier a sucedê-lo que efetue a avaliação atuarial, bem como o reconhecimento da provisão matemática previdenciária no passivo exigível, nos termos das leis previdenciárias e contábeis vigentes.

[...]

3.5 RESULTADO FINANCEIRO DAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIADO NO BALANÇO PATRIMONIAL É INCONSISTENTE EM RELAÇÃO AOS DEMAIS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS (RELAÇÃO DE RESTOS A PAGAR, ATIVO FINANCEIRO, TERMO DE VERIFICAÇÃO DE CAIXA) (ITEM 6.3 DO RT 651/2018-3)

Base Normativa: Normas Brasileiras de Contabilidade.

Conforme RT 651/2018, no Balanço Patrimonial enviado (arquivo digital BALPAT), verificou-se o déficit financeiro em várias fontes de recursos destacadas a seguir, resultado do confronto entre ativo e passivo financeiros:

Fonte de Recursos	Resultado Financeiro BALPAT	Disponibilidade Líquida de Caixa
101 - MDE	-7.393,27	-7.393,27
102 - FUNDEB - OUTRAS DESPESAS (40%)	-109.035,07	-111.035,07
103 - FUNDEB - PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO (60%)	595,14	595,14
107 - RECURSOS DO FNDE - SALÁRIO EDUCAÇÃO	107.925,37	107.925,37
108 - RECURSOS DE CONVÊNIOS DESTINADOS A PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO	67.827,23	68.406,30
199 - DEMAIS RECURSOS CUJA APLICAÇÃO ESTEJA VINCULADA A FUNÇÃO EDUCAÇÃO	579,07	
201 - RECURSOS PRÓPRIOS - SAÚDE	-61.431,60	-353.675,98
203 - RECURSOS DO SUS	-109.216,26	187.735,19
299 - DEMAIS RECURSOS VINCULADOS À SAÚDE	-128.636,25	-128.366,60
601 - CIDE	-33.643,67	
604 - ROYALTIES DO PETRÓLEO	-22.475,56	
605 - ROYALTIES DO PETRÓLEO ESTADUAL	-236.961,60	
DEMAIS VINCULADAS	1.977.656,23	1.684.305,75
NÃO VINCULADAS	225.977,21	250.200,44
Total	1.671.766,97	1.698.697,27

Em sua justificativa inicial o responsável não logrou êxito junto a



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Equipe Técnica por ter restado prejudicada a comprovação e verificação das correções efetuadas nas contas alegadas, permanecendo as inconsistências suscitadas.

Na fase processual – **defesa oral** – o gestor apresentou novos argumentos

Em respeito ao princípio da oportunidade para registro e correção dos fatos contábeis e com o propósito de evidenciar que, já na Prestação de Contas Anual de 2018 a divergência de valores entre ambos os demonstrativos foi sanada, apresentamos anexo a estas justificativas, demonstrativo do superávit financeiro do balanço patrimonial de 2018 (**DOC-005**) e demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar de 2018 anexo 5 da RGF (**DOC-004**), evidenciando que a divergência de valores foi devidamente sanada e que os valores apresentados encontram-se compatíveis entre si, inexistindo valores pendentes de ajustes.

Oportunamente a Equipe Técnica analisou os documentos e justificativas apresentadas pelo gestor, entendendo que merece prosperar a argumentação, conforme disposto na MT 10265/2019-3:

Em sede de **sustentação oral** o gestor reafirmou o erro na geração do resultado financeiro apontado no anexo ao Balanço Patrimonial. E, nesse sentido, o defendente afirma que não foi possível, anteriormente, corrigir as informações daquele demonstrativo, de forma a adequá-lo aos demais documentos, principalmente ao Anexo 05 do RGF. Por fim, o defendente juntou aos autos os documentos anexo ao Balanço Patrimonial e Anexo 05 do RGF do exercício financeiro de 2018, alegando, ainda, a existência de superávit financeiro na fonte de recursos próprios da ordem de R\$ 594.608,47 (quinhentos e noventa e quatro mil seiscentos e oito reais e quarenta e sete centavos) capaz de suportar os eventuais déficits ainda existentes.

Pois bem.

Inicialmente, temos que registrar que neste indicativo de irregularidade o ponto central é o descontrole quanto ao verdadeiro saldo das fontes de recursos evidenciadas no Anexo ao Balanço Patrimonial e no Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar. Ressalte-se que o superávit financeiro é fonte de abertura de créditos adicionais em exercício posterior, observada a fonte de recursos, nos termos das Leis 4320/1964 e 101/2000.

É fato que o Anexo 5 (RGFRAP) não deveria indicar uma disponibilidade, por fonte de recursos, em valor exatamente igual ao Anexo ao Balanço Patrimonial (Demonstrativo do Superávit/Déficit financeiro do exercício). De qualquer forma, o Anexo ao Balanço Patrimonial apresentado junto com a prestação de contas pelo município de Ibitirama evidenciava fontes deficitárias, de modo incompatível com o apurado pelo TCEES.

É oportuno ressaltar que uma das características qualitativas que se requer da informação contábil é a representação fidedigna, pois para ser útil como informação contábil ela deve representar fidedignamente os fenômenos econômicos e outros a que se pretenda representar, sendo alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Nesta fase processual, o gestor apresentou os mesmos documentos, só que agora do exercício financeiro seguinte (2018). E, ao compulsarmos tais documentos – “Peça Complementar 14.758/2019-4, páginas 86/93” – verificamos que os saldos por fontes constantes do anexo ao Balanço Patrimonial mais compatíveis entre si do que os documentos do exercício financeiro de 2017.

Cabe registrar, também, que o acerto das contas contábeis deveria ocorrer no exercício financeiro em que se tomou conhecimento do erro, no caso, no exercício financeiro de 2018.

Dito isto, considerando que há documentos que comprovem que o município providenciou a regularização da contabilização por fontes de recursos, vimos aceitar as alegações de defesa, fato este que nos conduz a opinar pelo **afastamento** do indicativo de irregularidade apontado no apontado no **item 6.3 do RT 651/2018** (item 2.5 da ITC 1.020/2019).

Assim, corroboro entendimento da equipe técnica, **acolho as justificativas do responsável** e divergindo do Ministério Público de Contas, voto pelo **afastamento da irregularidade**.

3.6 DESCUMPRIMENTO DOS LIMITES LEGAL E PRUDENCIAL DAS DESPESAS COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO DO LIMITE PRUDENCIAL DAS DESPESAS COM PESSOAL CONSOLIDADAS (ITEM 7.1 DO RT 651/2018-3)

Base Normativa: Art. 20, inciso III, alínea “b”, art. 19, III, e art. 22, parágrafo único da Lei Complementar 101/2000

Ficou constatado no RT 651/2018, com base em documentação constante na PCA que as despesas com pessoal efetuadas pelo Poder Executivo alcançaram 54,43% da receita corrente líquida ajustada, descumprindo o limite máximo com pessoal pelo Poder Executivo, de acordo com o que expõe a planilha APÊNDICE B, como na tabela a seguir:

Tabela 20) Despesas com pessoal – Poder Executivo Em R\$ 1,00

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	26.374.220,38
Despesa Total com Pessoal – DTP	14.355.564,38
% Apurado (DTP / RCL Ajustada)	54,43%

Fonte: Processo TC 04020/2018-4 - Prestação de Contas Anual/2017

Já no que tange às despesas totais com pessoal, consolidando o Poder Executivo e o Poder Legislativo, percebe-se que essas despesas atingiram 57,85% em relação à receita corrente líquida ajustada, evidenciando descumprimento ao limite prudencial, conforme evidenciado de conforme reduzida na tabela abaixo:

Tabela 21) Despesas com pessoal – Consolidado Em R\$ 1,00

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	26.374.220,38
Despesa Total com Pessoal – DTP	15.256.627,81
% Apurado (DTP / RCL Ajustada)	57,85%

Fonte: Processo TC 04020/2018-4 - Prestação de Contas Anual/2017



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Registra-se que foram emitidos pareceres de alerta como é apresentado abaixo:

Processo	Período/2017	Decisão
4717/2017	1º Quadrimestre	Decisão 03052/2017-9 Arquivamento após os trâmites legais.
8521/2017	2º Quadrimestre	Decisão 04539/2017-9 Arquivamento após os trâmites legais.

Considerando as informações, a Equipe Técnica, elaborou o histórico de descumprimento:

Despesas com Pessoal – Poder Executivo – Município de Ibitirama				
PERÍODO	DESP. PESSOAL (R\$ 1,00)	RCL (R\$ 1,00)	DESP. PESSOAL/RCL (%)	FONTE
2.º Semestre/2016	14.778.098,41	27.012.657,50	54,71	LRFWeb
1.º Quadrimestre/2017	14.938.324,35	27.291.169,87	54,74	LRFWeb
2.º Quadrimestre/2017	14.426.879,77	27.331.018,30	52,79	LRFWeb
2º Semestre/2017	14.048.661,99	26.385.086,30	53,24	LRFWeb
2017	14.355.564,38	26.374.220,38	54,43	PCA 2017

Fonte: Sistema [LRFWeb](#) e Processo TC 4020/2018-4 – PCA 2017.

Quando da apresentação das justificativas iniciais, o responsável argumentou que o exercício financeiro de 2017 deve ser considerado como um ano de dificuldades financeiras enfrentadas pelos municípios brasileiros, absorvendo os reflexos da crise oriunda dos exercícios de 2015 e 2016, no qual obteve baixo crescimento do PIB, assim, dificultando o controle da gestão fiscal do município.

Ainda, destaca que ao assumir a gestão do município no mês de janeiro de 2017, herdou um índice de gasto com pessoal de 54,71%, ou seja, sendo superior ao limite máximo em 0,71%.

A partir do momento que assumiu a gestão do município, um dos principais focos da administração foi o de executar com qualidade e responsabilidade os ditames legais, especialmente o controle efetivo dos gastos com pessoal, possibilitando diminuir as despesas com pessoal averiguada em 2016 de 54,71% para 52,79% já no 2º quadrimestre de 2017, ao término do exercício de 2017, o índice apurado foi de 53,27%, portanto, abaixo do limite legal.

Destaca o defendente que tal divergência se deve ao fato da respeitável equipe técnica não foi considerado pela Equipe Técnica as despesas efetuadas pelo município com indenização e restituições trabalhistas contabilizadas pelo município mediante elemento de despesas 31909400 no total de R\$ 306.902,39 (Doc. 009) de gasto com pessoal.

No entanto, a equipe técnica nos termos da ITC 1020/2019, observou que não houve comprovação por meio de documentos que todas as despesas classificadas naquela conta eram verdadeiramente indenizatórias, e sugeriu a manutenção da irregularidade.

Em nova fase processual, por força da defesa oral realizada, o defendente em que pese não ter apresentado novos argumentos, contudo teve a oportunidade de apresentar os documentos que comprovam os pagamentos de pessoal a título de despesas de caráter indenizatório.

Assim, como bem analisado pela equipe técnica, tais despesas está diante de uma das exceções às despesas com pessoal, no caso, a



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

previsão contida no art. 19, § 1º, inciso I. Assim, procede a alegação e documentos do gestor devendo aquelas despesas indenizatórias serem excluídas do cálculo, conforme apresentado pela MT 10265/2019-3, ao se recalcularem os valores, chega-se ao seguinte percentual:

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	26.374.220,38
Despesa Total com Pessoal – DTP	14.355.564,38
Ajuste à despesa	558.915,34
Despesa Total com Pessoal – DTP Ajustada	13.796.649,04
% Apurado (DTP / RCL Ajustada)	52,31%

Assim, verificamos que não mais se sustenta o descumprimento ao limite legal estabelecido pela LRF.

Portanto, considerando que não se configura o descumprimento do limite legal para as despesas com pessoal previsto na LRF, acompanhamento entendimento técnico, divergindo do Ministério Público de Contas e **afasto a irregularidade**.

3.7 INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE (ITEM 7.4.1 DO RT 651/2018-3)

Base Normativa: Art. 55 da Lei Complementar 101/2000.

Conforme expõe o RT 651/2018-3 a Lei Complementar 101/2000 (LRF), houve inobservância do art. 55, III, b, 3, da LRF, nas fontes de recursos: Saúde – Recursos Próprios (R\$-353.675,98), Saúde – Outros Recursos (R\$-128.366,60), Educação – Recursos Próprios MDE (R\$-7.393,27) e Educação – FUNDEB 40% (R\$-111.035,07)

Em sua defesa, o responsável sustenta que sob o ponto de vista legal, não há limite definido na LRF ou noutra norma para a inscrição de restos a pagar com a vedação do art. 41 da LRF, exceto o disposto no art. 42 da LRF, tornando letra morta as exigências contidas no art. 55, inciso III, letra 'b' da LRF.

De toda forma, sustenta ainda o gestor no que se refere à dívida do município, que pode-se constatar da análise do demonstrativo da dívida flutuante (DOC-009), que houve uma redução do passivo financeiro de 2017 de R\$ 2.856.921,53 para R\$ 1.135.490,71 em 2018, sendo que em relação à disponibilidade de caixa, houve um significativo crescimento de R\$ 4.528.663,55 apurado em 2017, para R\$ 6.605.432,31 em 2018, conforme análise do balanço financeiro de 2018 (DOC-010), ratificando assim, responsabilidade os recursos arrecadados pelo município.

Tais argumentos não mereceram para a Equipe Técnica fundamentos capazes de elidir a irregularidade, tendo sido sugerida manter a presente irregularidade tanto na ITC 01020/2019 como na MT 10265/2019 elaborada após a sustentação oral, por entender que “Em que pese haver alguma divergência sobre este tema, nos filiamos à corrente de que mesmo com o veto presidencial os gestores deverão observar a regra insculpida no aludido artigo 55, III, b, da LRF, qual seja, a classificação dos restos a pagar em despesas



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

liquidadas, não liquidadas e inscritas até o limite do saldo remanescente, bem como as não inscritas por falta de caixa.”.

Pois bem.

Com relação à inaplicabilidade do art. 55 da LRF como norma limitadora das inscrições de restos a pagar não processados, a Equipe Técnica se filia à corrente de que mesmo com o veto presidencial os gestores deverão observar a regra insculpida no aludido artigo 55, III, b, da LRF, constatando ter sido infringindo o disposto no referido artigo.

Nesse sentido, retomo entendimento que já manifestei sobre esse tema, a saber o proferido no voto processo TC 3954/2016, quando rememoro a base normativa expressa no artigo 55¹⁸ da Lei Complementar Federal 101/2000 (LRF) **que impõe em seu comando a exigir que seja elaborado um relatório contendo o montante das disponibilidades de caixa e as inscrições em restos a pagar.**

Para melhor compreensão, trago o entendimento sobre o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar – Anexo 5 do Manual de Demonstrativo Fiscais - MDF 8ª Edição, que no seu texto dispõe o seguinte:

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar é parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal e visa dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa¹⁹, bem como ao equilíbrio entre a inscrição em restos a pagar não processados e a indisponibilidade de caixa²⁰

Pelo que se depreende da leitura no disposto acima, o objetivo do art. 55 é dar transparência ao montante das disponibilidades de caixa e dos Restos a Pagar de despesas não liquidados inscritos, sendo uma importante ferramenta de gestão a cada final de exercício, e assim evidenciar o cumprimento do art. 42 da LRF ao final do mandato do gestor. Uma exigência que permite à sociedade e aos órgãos de controle o acompanhamento de maneira mais concomitante a evolução fiscal no decorrer do mandato e proporcionar medidas que corrija desvios e riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Vejamos a disposição que traz o MDF sobre isso:

Esse demonstrativo possibilita também a verificação do cumprimento do art. 42 da LRF, de forma que no último ano de mandato da gestão administrativo-financeira de cada órgão referido no art. 20 da mesma lei haja suficiente disponibilidade de caixa para cobrir as obrigações de despesas contraídas. Essa verificação se dá pelo confronto das obrigações contraídas com a disponibilidade de caixa existente.

¹⁸ Art. 55. O relatório conterá:

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

1) liquidadas;

2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;

¹⁹ LRF, art. 42.

²⁰ LRF, art. 55, inciso III, alíneas “a” e “b”.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Apesar de a restrição estabelecida no art. 42 se limitar aos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato, a LRF estabelece que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas²¹, **o que impõe que ajustes devam ser observados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo e passivos financeiros.**

Diferente do que impõe o artigo 42 da LRF, que veda contrair obrigações de despesa, sem a respectiva disponibilidade financeira:

Seção VI

Dos Restos a Pagar

Art. 41. (VETADO)

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Depreende-se que eventuais desequilíbrios que sejam justificados ou que representem um valor de pouca relevância não tem o condão de provocar a rejeição das contas do mandatário, ou seja, a análise de possíveis desequilíbrios existentes entre os exercícios de um mesmo mandato deve ser feita e deve ser aplicada a punição devida. **Entretanto, não cabe ter o mesmo rigor da análise das contas em fim de mandato.**

Cabe mencionar que a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, prevê no § 1º, de seu art. 1º, a necessidade de obediência aos limites e condições da inscrição de Restos a Pagar como um pressuposto de responsabilidade fiscal. O artigo 55 da LRF exige a elaboração de relatório contendo o montante das disponibilidades de caixa e as inscrições em restos a pagar - foi evidenciada no anexo 5 do RGF, tal medida visa a boa gestão fiscal a fim de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, diferente do que determina o art. 42 da mesma Lei. Nesse sentido, considerando ter o gestor cumprido com os limites legais e constitucionais, **divirjo do entendimento técnico e ministerial, afasto irregularidade.**

3.8 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL (ITEM 9 DO RT 651/2018-3)

Base Normativa: Art. 29-A, inciso I (redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009), c/c art. 29-A, § 2º, da Constituição da República/1988.

A Constituição da República de 1988 doutrinou sobre os municípios, no Capítulo IV, do Título III, que trata da organização do Estado. No artigo 29-A, instrui sobre as despesas do Poder Legislativo, que

²¹ LRF, art. 1º, § 1º



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

dentre outras condições, o limite máximo para os gastos totais do Poder Legislativo, e o limite máximo de despesas com folha de pagamento, inclusive o subsídio dos vereadores.

Consoante explanado no RT 651/2018-3, tendo como base a documentação que compõe a prestação de contas, foi averiguado os valores transferidos pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, a título de duodécimo (planilha detalhada APÊNDICE F deste relatório), no desdobrar do exercício em análise acima do limite permitido, como demonstrado resumidamente na tabela abaixo:

Tabela 30): Transferências para o Poder Legislativo		Em R\$ 1,00
Descrição		Valor
Receitas tributárias e transferências de impostos - Ex. Anterior		15.840.894,31
% Máximo de gasto do Legislativo - conforme dados populacionais		7,00
Limite máximo permitido para transferência		1.108.862,60
Valor efetivamente transferido		1.109.030,24

Fonte: Processo TC 04020/2018-4 - Prestação de Contas Anual/2017

Em sua defesa, o responsável alega da análise da base de cálculo apurada pelo TCEES para identificação do limite máximo de repasse ao legislativo municipal o montante apurado não coincide com os valores arrecadados e levantados pelo município com fundamento na receita do exercício anterior, onde o município de Ibitirama apurou o valor de R\$ 15.843.289,20, com fundamento no balancete da execução orçamentária da receita de 2016 (Doc. 011).

O defendente diz que a única diferença apontada na base de cálculo apurada por este Tribunal, bem como a levantada pelo município, se trata do fato de ter sido considerada a receita 419159900 - Outras Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa de Outras Receitas no valor de R\$ 2.394,89 na base de cálculo, pois todas receitas próprias auferidas pelo município, são de origem tributária, seja ela resultante do principal ou de multas e juros de mora dos tributos.

Assim ressalta o responsável que observada essas questões, pode-se constatar que o Poder Executivo respeitou o limite máximo de repasse ao legislativo municipal. Além disso, o responsável destaca que o legislativo municipal ressarcir aos cofres do município, a quantia de R\$ 150.000,00, valor este apto para suprir qualquer valor supostamente repassado de maneira crescida pelo executivo municipal, o que por si só resolveria de maneira definitiva a quantia excedente teoricamente repassada, nos termos do Parecer Consulta TC 003/2012 que prenuncia a possibilidade de diminuir a quantia excedente nos meses subsequentes, ou a devolução do excesso verificado nos repasses subsequentes, como mostra a seguir:

PARECER/CONSULTA TC-003/2012

DOE: 17.4.2012, p.16

PROCESSO - TC-7461/2011

INTERESSADO – CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO

ASSUNTO – CONSULTA

[...]

Com efeito, **na hipótese de que a Câmara Municipal tenha recebido repasses mensais (duodécimos) maiores do que realmente deveria ter recebido** durante o exercício financeiro, em



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

razão de uma eventual fixação equivocada do montante total da despesa do Poder Legislativo, após o ajuste da lei orçamentária anual o novo (e correto) montante deverá ser respeitado e devidamente cumprido ao final do exercício, mediante medidas de compensação, tais como a redução dos repasses (duodécimos) nos meses subsequentes ou a devolução do excesso verificado nos repasses (duodécimos) dos meses anteriores. [...]” [grifo nosso]

Em análise às justificativas, a Equipe Técnica não acolhe a razão de defesa quanto à alegação de que não foram considerados no cálculo da base de cálculo para o Limite Constitucional de Repasse ao Poder Legislativo, a receita 419159900 - Outras Multas e Juros Mora da D. Ativa de Outras Receitas na quantia de R\$ 2.394,89, pois não se trata de receita tributária, e ao computá-la como se igual fosse, duplica seu montante, posto que ela já se encontra inclusa no valor de Demais Receitas Correntes. Contudo, após verificado no balanço financeiro da Câmara Municipal que foi restituído no exercício o valor de R\$ 150.000,00 pelo Poder Legislativo, atribui atenuação aos efeitos da presente irregularidade, entendendo ser **passível de ressalva**.

No entanto, **voto divergindo a Equipe Técnica e do MPC afastando a irregularidade** por entender que não houve violação ao limite máximo previsto no artigo 29-A, I, § 2º da EC nº. 58/2009 da Constituição Federal no que tange ao duodécimo repassado ao legislativo municipal, dado a Câmara Municipal ter restituído no exercício o valor de R\$ 150.000,00, sendo este inclusive entendimento desta Corte de Contas nos termos do Parecer Consulta TC 003/2012.

1. PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1. Emitir parecer prévio, dirigido à Câmara Municipal de Câmara Municipal de Ibitirama, recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas do **Sr. Reginaldo Simão de Souza**, prefeito no exercício 2017, na forma do art. 80, II da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, III do RITCES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013;

1.2. Recomendar ao gestor responsável que atenda de forma integralmente à IN TCEES 43/2017 e seus anexos no envio das próximas prestações de contas (Item 3.4 deste voto) e;

1.3. Determinar ao gestor responsável que efetue o reconhecimento da provisão matemática previdenciária no passivo exigível, pertinente aos inativos sob responsabilidade do município, de acordo com as normas previdenciárias e contábeis vigentes (Item 3.3 deste voto);

1.4 . Dar ciência aos interessados;

1.5. Após o trânsito em julgado, **arquivem-se** os autos.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 18/09/2019 - 32ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

4.1. Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente), Domingos Augusto Taufner (relator) e Rodrigo Coelho do Carmo.

(grifou-se)

Por fim, os autos foram remetidos a este Órgão Ministerial para ciência do **Parecer Prévio 00090/2019-5.**

Data venia o entendimento outrora proferido, cumpre a este Órgão Ministerial robustecer os elementos de convicção com o fito de subsidiar novo Parecer Prévio desta Corte, agora no sentido da **REJEIÇÃO DAS CONTAS** do senhor **Reginaldo Simão de Souza**, mormente considerando a **inequívoca gravidade das irregularidades cabalmente reconhecidas por esta Corte de Contas (itens 3.1 e 3.3)²², bem como o injustificado afastamento das irregularidades descritas nos itens 3.5²³, 3.7²⁴ e 3.8²⁵ do Parecer Prévio 00090/2019-5.**

3 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

3.1 DAS IRREGULARIDADES MANTIDAS PELA SEGUNDA CÂMARA: RECONHECIMENTO DA CAPACIDADE DE MACULAR AS CONTAS

Na visão do jurista Harrisson Leite, “*o constituinte criou o Tribunal de Contas como órgão auxiliar na fiscalização, dada sua expertise em temas referentes ao controle contábil, operacional, financeiro, orçamentário e patrimonial, para além de outras análises igualmente orientadoras do Parlamento, envolvendo a*

22 **3.1 VALORES RECEBIDOS A TÍTULO DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL NÃO CONSTAM EM CONTA BANCÁRIA (ITEM 4.3.2.1 DO RT 651/2018-3)**

3.3 NÃO RECONHECIMENTO DAS PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS RELACIONADAS AOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS SOB RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO (ITEM 6.1 DO RT 651/2018-3)

23 **3.5 RESULTADO FINANCEIRO DAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIADO NO BALANÇO PATRIMONIAL É CONSISTENTE EM RELAÇÃO AOS DEMAIS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS (RELAÇÃO DE RESTOS A PAGAR, ATIVO FINANCEIRO, TERMO DE VERIFICAÇÃO DE CAIXA) (ITEM 6.3 DO RT 651/2018-3)**
Base Normativa: Normas Brasileiras de Contabilidade.

24 **3.7 INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE (ITEM 7.4.1 DO RT 651/2018-3)**
Base Normativa: Art. 55 da Lei Complementar 101/2000.

25 **3.8 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL (ITEM 9 DO RT 651/2018-3)**
Base Normativa: Art. 29-A, inciso I (redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009), c/c art. 29-A, § 2º, da Constituição da República/1988.



legalidade, legitimidade, e a economicidade dos gastos, os estudos sobre as renúncias de receitas e o controle das subvenções”²⁶.

Nessa trilha, convém enfatizar que compete às Cortes de Contas, na condição de órgão auxiliar ao Poder Legislativo no exercício do controle externo (*caput* do art. 71 da CF/88²⁷), **concretizar uma apreciação estritamente técnica das contas públicas prestadas pelos Chefes de Poder Executivo (tanto contas de governo quanto de gestão ou, ainda, atinentes à função de ordenador de despesas²⁸**, subsidiando, assim, com rigor científico, **a avaliação política a ser realizada oportunamente pelos Paramentos**²⁹. A propósito, acerca da temática, revela-se altamente ilustrativo transcrever os claridentes trechos dos acórdãos emitidos nos Recursos Extraordinários **RE 729.744-MG** e **RE 848.826-DF**. Confira-os:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO RE 729.744 MINAS GERAIS³⁰

Ementa: Repercussão Geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Competência da Câmara Municipal para julgamento das contas anuais de prefeito. **2. Parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas. Natureza jurídica opinativa.** 3. Cabe exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo municipal. 4. Julgamento ficto das contas por decurso de prazo. Impossibilidade. 5. Aprovação das contas pela Câmara Municipal. Afastamento apenas da inelegibilidade do prefeito. Possibilidade de responsabilização na via civil, criminal ou administrativa. 6. Recurso extraordinário não provido. [...]

A Procuradoria-Geral da República juntou manifestação pelo não provimento do recurso (eDOC 2, p. 311-328). Em seu parecer, aduz que o legislador constituinte conferiu ao Poder Legislativo a atribuição exclusiva para julgamento das contas dos chefes do Poder Executivo, **com auxílio técnico dos tribunais de contas.**

[...]

Essa previsão dispõe que, na análise das contas do Chefe do Poder Executivo, os **Tribunais de Contas emitem parecer prévio, consubstanciado em pronunciamento técnico, sem conteúdo**

26 LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 6ª Ed. 2017. p. 533.

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

28 Supremo Tribunal Federal (STF). Recursos Extraordinários RE 848.826 -DF e 729.744. Disponível em: [http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(729744.NUME.%20E%20RE.SCLA.\)&base=baseAcordaos&origemBusca=MeritoRG](http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(729744.NUME.%20E%20RE.SCLA.)&base=baseAcordaos&origemBusca=MeritoRG). Acesso em 21 jan. 2020.

29 De acordo com Min. Gilmar Mendes, relator do RE 729.744, julgado no dia 10 de agosto de 2016, “*Entendo, portanto, que a competência para o julgamento das contas anuais dos prefeitos eleitos pelo povo é do Poder Legislativo (nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal), que é órgão constituído por representantes democraticamente eleitos para averiguar, além da sua adequação orçamentária, sua destinação em prol dos interesses da população ali representada*”.

30 Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413353>. Acesso em 21 jan. 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

deliberativo, com o fim de subsidiar as atribuições fiscalizadoras do Poder Legislativo, que não está obrigado a se vincular à manifestação opinativa daquele órgão auxiliar. Tal entendimento teria ainda o condão de transformar a natureza precária do parecer, passível de aprovação ou rejeição, em decisão definitiva.

[...]

Assim, conclui-se que compete exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do prefeito, subsidiado pelo parecer técnico previamente elaborado pelo Tribunal de Contas.

[...]

Em segundo lugar, e atrelado a essa presunção constitucional, há sólidos fundamentos *metanormativos* que cancelam esse entendimento. É que a *ratio essendi* que presidiu a fixação desse modelo institucional consiste na proeminência, em assuntos relacionados ao julgamento das contas, do componente técnico ao político.

O julgamento das contas de gestão envolve, como é sabido, a análise acerca da esmerada execução de despesas e contratos administrativos, das ordens de empenho, da observância às diretrizes contábeis, dentre outros aspectos. Cuida-se, à evidência, de temas que reclamam, *a fortiori*, conhecimentos técnicos e altamente especializados. Daí a presunção de legitimidade e de legalidade dispensada pela Carta Magna ao parecer emanado pelo Tribunal de Contas.

[...]

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR) - O fato de reconhecermos a competência do Tribunal de Contas, que me parece a solução constitucionalmente adequada, não nos imuniza de uma discussão que eu acho que é importante fazer, de lege ferenda, sobre a própria composição dos Tribunais de Contas e fazer com que, no futuro, ela seja predominantemente técnica, porque a verdade é que, embora, seja um órgão técnico, no geral dos estados, a composição é predominantemente política. **E aí, evidentemente, não é bom substituir o juízo político da câmara por um juízo político do Tribunal de Contas.** Portanto, eu acho que, de lege ferenda, nós deveríamos pensar numa composição mais técnica e menos política do Tribunal de Contas.

(grifou-se)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO RE 848.826 DISTRITO FEDERAL³¹

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. JULGAMENTO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO COMO ORDENADOR DE DESPESAS. COMPETÊNCIA: PODER LEGISLATIVO OU TRIBUNAL DE CONTAS. REPERCUSSÃO GERAL. 1. Inadmissão do recurso no que diz respeito às alegações de violação ao direito de petição, inafastabilidade do controle judicial, devido processo legal, contraditório, ampla defesa e fundamentação das decisões judiciais

³¹ Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9308523> Acesso em 21 jan. 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

(arts. 5º, XXXIV, a, XXXV, LIV e LV, e 93, IX, da CF/1988). Precedentes: AI 791.292 QO-RG e ARE 748.371 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes. 2. Constitui questão constitucional com repercussão geral a definição do órgão competente – Poder Legislativo ou Tribunal de Contas – para julgar as contas de Chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas, à luz dos arts. 31, § 2º; 71, I; e 75, todos da Constituição. 3. Repercussão geral reconhecida. [...]

No extraordinário, protocolado com base na alínea “a” do permissivo constitucional, o recorrente argui violação aos artigos 5º, incisos XXXIV, alínea “a”, XXXV, LIV, LV, 31, § 2º, 71, inciso I, 75 e 93, inciso IX, da Carta da República. Aponta, inicialmente, a ausência de entrega aperfeiçoada da prestação jurisdicional. No mérito, sustenta que, segundo julgados do Supremo e do Superior Eleitoral, a competência para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo municipal é da Câmara Municipal, a quem cabe o controle externo da legalidade e da regularidade da atividade financeira do Município, **com o auxílio meramente técnico-jurídico do Tribunal de Contas.** (grifou-se)

Tal lógica se ampara no fato de que no Poder Legislativo se encontram os representantes da sociedade – com legitimidade e competência advindas da vontade popular expressa por meio de um processo eleitoral – os quais, portando essa magna condição, participam ativamente do processo de aprovação do orçamento anual e sua subsequente execução, bem como do planejamento plurianual. *Ipsa facto*, **detêm competência para uma avaliação política das contas públicas**³².

Para o exercício desse juízo de valor político, imprescindível, portanto, a base jurídico-científica dos apontamentos técnicos das Cortes de Contas.

Deveras, o exercício da competência de julgamento das contas (pelo Legislativo – representantes eleitos diretamente pela sociedade para esta finalidade) não seria minimamente efetivo caso não estivesse previamente provido pelos apontamentos técnicos dos Tribunais de Contas, dada sua perícia junto ao controle externo.

32 A propósito, rememora-se que à luz da Constituição, a par de suas funções atípicas de (i) administração e (ii) julgamento, são funções típicas do Poder Legislativo, logicamente, (iii) legislar e também a (iv) fiscalização por meio dos controles político-administrativo (art. 58, § 3º) e financeiro-orçamentário (arts. 70 a 75) da administração pública.



À título exemplificativo, num caso hipotético citado por Harrison Leite, “*pode o Executivo ter gasto menos de 25% do total determinado na educação, o que teria suas contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas, mas mesmo assim ter suas contas aprovadas no Legislativo, sob o argumento de que os supostos 22% gastos o foram com propriedade e moralidade, a ponto de ter-se notado verdadeiro avanço na educação, muito embora não tenha sido cumprido o mínimo constitucional*”³³.

Ocorre que, na prática – para além do processo *sub examine* – visualiza-se uma **dupla atuação política na avaliação das contas públicas dos Chefes do Poder Executivo**. A **primeira**, conforme exposto, decorre da atuação das Cortes de Contas que exorbitam sua missão constitucional, o que, por óbvio, inquina o *munus* constitucional de avaliação técnica das contas públicas dos Chefes do Poder Executivo – em nítida usurpação às competências do Legislativo –, e a **segunda**, do Poder Legislativo – ao analisar contas já apreciadas sob o enfoque político inapropriado das Cortes de Contas, tornando praticamente inócua a competência constitucional delegada aos Tribunais de Contas na **fiscalização técnica** de recursos públicos.

No caso em tela, a **atuação preponderantemente política** da decisão colegiada no fim do ciclo de apreciação das contas públicas promoveu, efetivamente, a reversão do sentido das seguintes irregularidades:

- 1. VALORES RECEBIDOS A TÍTULO DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL NÃO CONSTAM EM CONTA BANCÁRIA (ITEM 4.3.2.1 DO RT 651/2018-3);**
- 2. NÃO RECONHECIMENTO DAS PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS RELACIONADAS AOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS SOB RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO (ITEM 6.1 DO RT 651/2018-3).**

Em suma, todo o conjunto de elementos, dados e informações enviados a este Tribunal de Contas com supedâneo nas exigências contidas na **Instrução**

33 LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 6ª Ed. 2017. p. 528.



Normativa nº 43/2017³⁴ – pois pontos obrigatórios de exame e avaliação –, e criteriosamente auditados consoante as diretrizes e procedimentos para análise técnica e apreciação das prestações de contas anuais enunciadas pela **Resolução TC nº 297/2016**³⁵ e que, por considerados graves, mereceram a nota de rejeição das contas apresentadas, restou, ao final, menosprezada pela sumária “**aprovação com ressalvas**”, complementadas, ainda, paradoxalmente – pois completamente à margem da técnica jurídica disciplinada por este próprio Tribunal de Contas – pela (i) **manutenção de irregularidades**, além da expedição, igualmente portada de atecnia, dos provimentos mandamentais de (ii) **determinação** e (iii) **recomendação** ao Poder Executivo Municipal. Confira:

Posicionamento da Equipe Técnica após o devido contraditório
(Manifestação Técnica 10265/2019-3):

1 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

De todo o exposto nesta Manifestação Técnica, vimos propor os seguintes encaminhamentos aos autos:

- ✓ Que sejam **afastados** os indicativos de irregularidade apontados nos **itens 6.3 e 7.1 do RT 651/2018 (itens 2.3 e 2.4 desta Manifestação Técnica, respectivamente)**;
- ✓ Que sejam **mantidos** os indicativos de irregularidade apontados nos **itens 4.3.2.1 e 7.4.1 do RT 651/2018 (itens 2.1 e 2.5 desta Manifestação Técnica, respectivamente)**;
- ✓ Que seja **mantido o item 6.1 do RT 651/2018 (item 2.2 desta Manifestação Técnica)**, porém, passível de ressalva e de determinação de cumprimento de obrigação acessória e;
- ✓ Que seja **emitido PARECER PRÉVIO** dirigido à Câmara Municipal de Ibitirama, recomendando-se a **REJEIÇÃO das contas do Senhor Reginaldo Simão de Souza**, prefeito do município de Ibitirama, exercício financeiro de 2017, na forma do art. 80 da Lei Complementar 621/2012.

³⁴ **Instrução Normativa TC nº 043, de 05 de dezembro de 2017** (Regulamenta o envio de dados e informações, por meio de sistema informatizado, ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências.) Disponível em <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/108/043-2017-Regulamenta-envio-dados-sistema-elet.TCEES-Atualizada-at%C3%A9-Port.-N-92-2019.pdf-21.1.2020.pdf>. Acesso em 23 jan. 2020.

³⁵ **Resolução TC nº 297, de 30 de agosto de 2016** (Dispõe sobre as diretrizes e os procedimentos para análise técnica e apreciação das tomadas ou prestações de contas anuais, altera o art. 8º da Resolução TC nº 273, de 27 de maio de 2014, e dá outras providências.) Disponível em <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/108/Res297-2016-Procedimentos-para-an%C3%A1lise-t%C3%A9cnica-presta%C3%A7%C3%B5es-de-contas-Altera-Res273-2014-27.9.18.pdf>. Acesso em 23 jan. 2020.



Posicionamento do Ministério Público de Contas (Parecer do Ministério Público de Contas 03803/2019-3):

O **Ministério Público de Contas**, por meio da 3ª Procuradoria Especial de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, **considerando a sustentação oral** realizada na 22ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, no dia 10/07/2019; **considerando**, sobre tal aspecto, que a defesa oral não trouxe elementos novos ou aptos a ensejar uma mudança de entendimento sobre os indicativos de irregularidades; **anui parcialmente** o entendimento formulado na [Manifestação Técnica 10265/2019](#), considerando que os fatos e fundamentos apresentados já haviam sido exaustivamente analisados; **pugna** pelo julgamento do feito na forma proposta pela equipe técnica e pela manutenção das irregularidades contidas na [Instrução Técnica Conclusiva 01020/2019](#) - ratificada pelo anterior parecer deste *Parquet* (**Parecer do Ministério Público de Contas 01213/2019**) -; cuja conclusão e proposta de encaminhamento enunciaram-se nos seguintes moldes:

6. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Foi examinada a Prestação de Contas Anual relativa ao município de Ibitirama, exercício de 2017, formalizada de acordo com a IN TCEES 43/2017 e com o escopo definido na Resolução TC 297/2016 e alterações posteriores.

Quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, opina-se no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas emita PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de Ibitirama, recomendando a **REJEIÇÃO da prestação de contas anual** do Sr. Reginaldo Simão de Souza, prefeito no exercício 2017, na forma do art. 80, III da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, III do RITCES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013, **tendo em vista a manutenção dos seguintes indicativos de irregularidades do RT 651/2018-3**:

- **4.3.2.1 Valores recebidos a título de Compensação Financeira pela Exploração de Petróleo e Gás Natural não constam em conta bancária.** (Item 2.1 desta ITC);
- **6.1 Não reconhecimento das Provisões Matemáticas Previdenciárias relacionadas aos aposentados e pensionistas sob responsabilidade do município.** (Item 2.3 desta ITC);
- **6.3 Resultado Financeiro das Fontes De Recursos evidenciado no Balanço Patrimonial é inconsistente em relação aos demais Demonstrativos Contábeis** (Relação de Restos a Pagar, Ativo Financeiro, Termo de Verificação de Caixa). (Item 2.5 desta ITC);
- **7.1 Descumprimento dos Limites Legal e Prudencial das Despesas com Pessoal do Poder Executivo e do Limite Prudencial das Despesas com Pessoal Consolidadas.** (Item 2.6 desta ITC);
- **7.4.1 Inscrição de Restos a Pagar não Processados sem Disponibilidade Financeira suficiente (art. 55 da LRF).** (Item 2.7 desta ITC);

Propõe-se, ainda, quanto às futuras prestações de contas anuais:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

RECOMENDAR o atendimento integral à IN TCEES 43/2017 e seus anexos no envio das próximas prestações de contas (Item 2.4 desta ITC) e;

DETERMINAR que o gestor responsável efetue o reconhecimento da provisão matemática previdenciária no passivo exigível, pertinente aos inativos sob responsabilidade do município, de acordo com as normas previdenciárias e contábeis vigentes (Item 2.3 desta ITC).

Por derradeiro, com fulcro no inc. III³⁶ do art. 41 da Lei 8.625/93, bem como no parágrafo único³⁷ do art. 53 da Lei Complementar nº 621/12, reserva-se o direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento, em defesa da ordem jurídica.

Posicionamento da Primeira Câmara (Parecer Prévio 00090/2019-5):

1. PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1. Emitir parecer prévio, dirigido à Câmara Municipal de Câmara Municipal de Ibitirama, recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas do **Sr. Reginaldo Simão de Souza**, prefeito no exercício 2017, na forma do art. 80, II da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, III do RITCES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013;

1.2. Recomendar ao gestor responsável que atenda de forma integralmente à IN TCEES 43/2017 e seus anexos no envio das próximas prestações de contas (Item 3.4 deste voto) e;

1.3. Determinar ao gestor responsável que efetue o reconhecimento da provisão matemática previdenciária no passivo exigível, pertinente aos inativos sob responsabilidade do município, de acordo com as normas previdenciárias e contábeis vigentes (Item 3.3 deste voto);

1.5 . Dar ciência aos interessados;

1.5. Após o trânsito em julgado, **arquivem-se** os autos.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 18/09/2019 - 32ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente), Domingos Augusto Taufner (relator) e Rodrigo Coelho do Carmo.

³⁶ **Art. 41.** Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica:

III - ter vista dos autos após distribuição às Turmas ou Câmaras e intervir nas sessões de julgamento, para sustentação oral ou esclarecimento de matéria de fato;

³⁷ **Art. 53.** São partes no processo o responsável e o interessado, que poderão praticar os atos processuais diretamente ou por intermédio de procurador regularmente constituído.

Parágrafo único. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas terá os mesmos poderes e ônus processuais do responsável e do interessado, observadas, em todos os casos, as prerrogativas asseguradas em lei.



Deveras, reconhecem-se irregularidades, mas elas são alocadas “***no campo da ressalva***”, pois compreendidas como incapazes de macular as contas. A propósito, registra-se desta forma na maioria dos casos: “***sem o condão de macular as contas***”.

Em verdade, essas guinadas gramaticais não se constituem meras mudanças de estilo na máquina retórica; elas promovem, de fato, a completa reversão da compreensão técnica no resultado final dos julgamentos, ao convolar **irregularidade grave em falta de natureza formal, rejeição em aprovação e determinação em recomendação**, com consequências à sociedade local, a qual continua sujeita aos efeitos deletérios das irregularidades que não foram sanadas oportunamente pelo Estado (representado pela própria Corte de Contas). Registre-se ainda, seu significado nocivo à imagem pública da instituição (seu conceito social) e à própria institucionalidade dos Tribunais de Contas (sua relação com demais poderes constituídos).

E como cediço, somente balanços, relatórios e demonstrativos a evidenciar resultados contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais honestos e fidedignos – conquanto doloridos – nos permitem avaliar corretamente o passado e nos abalizar, de modo efetivo, a planejarmos acertadamente o futuro de forma consistente, sob pena de validarmos opiniões, sem base empírica, técnica e científica a fundamentá-las.

Esse mecanismo de julgamento – ao promover completa inflexão de resultado no desenlace processual – nos apresenta como solução ilegítima, implausível e desconexa à narrativa técnica, a utilização indistinta e arbitrária do modelo/arquétipo **APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVAS / REGULARES COM RESSALVAS** (artigos 80, II e 84, II³⁸, da Lei Complementar 621/2012).

³⁸ **Seção III Da Deliberação em Parecer Prévio**
Art. 80. A emissão do parecer prévio poderá ser:
[...]



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Ora. Se por um lado, assevera-se que o juiz não seria escravo da lei, há que considerar que tampouco seria seu dono ou intérprete máximo. A liberdade decisória repousa na vinculação às leis e às razões inequívocas de fato e de direito aduzidas nos posicionamentos técnico e ministerial, bem como nas argumentações acompanhadas de fidedigno lastro probatório apresentadas pela defesa. Em suma, ao conjunto instrutório emanado dos autos.

Convém sempre rememorar que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) foi criado por intermédio da Lei nº 1.287, em 24 de setembro de 1957, com objetivo de “*orientar e controlar a gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade*”³⁹. Deste modo, não criou a si mesmo; é fruto de uma edificação social (realidade imaginada⁴⁰) na qual, por convenção, foram depositadas, a par de prerrogativas para o exercício ideal de seus misteres, magnas competências e, por isso mesmo, necessita de efetividade no seu desiderato constitucional de tutela das finanças públicas.

Nessa trilha, apresenta-se essencial que o Tribunal de Contas, com sobriedade, consiga apontar saídas técnicas para as aflições do presente e, voltando-se ao passado, exprima disposição no resgate de suas dracmas perdidas⁴¹: só assim poderá ser visto como verdadeiro instrumento de cidadania, bem como cumprir sua missão institucional de gerar benefícios à

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;

[...]

Seção IV Das Decisões em Tomada e Prestação de Contas

Art. 84. As contas serão julgadas:

[...]

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, que não seja de natureza grave e que não represente dano injustificado ao erário;

Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/108/LC-621-2012-Lei-Org%C3%A2nica-TCEES-Atualizada-2.pdf>. Acesso em 17 fev. 2020.

³⁹ Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/institucional/historico/>. Acesso em 03 mar. 2020.

⁴⁰ Expressão extraída do livro *Sapiens – Uma breve história da humanidade*/Yuval Noah Harai; tradução Janaína Marcoantonio. - 30 ed. Porto Alegre, RS: L&PM, 2017. “Com o passar dos anos, as pessoas teceram uma rede incrivelmente complexa de histórias. Nessa rede, ficções como a da Peugeot não só existem como acumulam enorme poder. Têm mais poder do que qualquer leão ou bando de leões. Os tipos de coisa que as pessoas criam por meio dessa rede de histórias são conhecidas nos meios acadêmicos como ‘ficções’, construções sociais ou ‘realidades imaginadas’. Uma realidade imaginada não é uma mentira. [...] Ao contrário da mentira, uma realidade imaginada é algo em que todo mundo acredita e, enquanto essa crença partilhada persiste, a realidade imaginada exerce influência no mundo. [...] Desde a Revolução Cognitiva, os sapiens vivem, portanto, em uma realidade dual. Por um lado, a realidade objetiva dos rios, das árvores e dos leões; por outro, a realidade imaginada de deuses, nações e corporações. Com o passar do tempo, a realidade imaginada se tornou ainda mais poderosa, de modo que hoje a própria sobrevivência de rios, árvores e leões depende da graça de entidades imaginadas, tais como deuses, nações e corporações”.

⁴¹ Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Par%C3%A1bola_da_Dracma_Perdida. Acesso em 03 mar. 2020.



sociedade por meio do controle externo e do aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos⁴².

Questões políticas genéricas – amparadas por supostas controvérsias na interpretação legal –, que infelizmente possibilitam não só sofismar sobre a real gravidade de irregularidades cabalmente reconhecidas como também afastá-las por completo, não deveriam encontrar espaço na análise técnica empreendida pelo Tribunal de Contas.

Portanto, qualquer comportamento evasivo na apreciação das contas públicas apenas se presta a sedimentar a irresponsabilidade fiscal que arruína, em múltiplos aspectos, os jurisdicionados do estado do Espírito Santo. Além de não aliviar o desequilíbrio das contas públicas e as tensões sociais dele advindas, ainda os agrava.

Registra-se, por imperioso, que essa irresponsabilidade tem como álibi, no mais das vezes, o ambiente de “crise econômica” – o qual, em verdade, conquanto inegavelmente repercuta negativamente para a saúde financeira dos jurisdicionados, põe em evidência, talvez como nunca antes, atos de governo e de gestão que provocam prejuízos de igual ou maior proporção às contas públicas, mas que, num cenário de prosperidade, eram mascarados pelo resultado geral positivo, e, agora, são mitigados em virtude do resultado geral negativo –, como se o contexto possibilitasse a inobservância de algumas regras pré-estabelecidas.

Hesitar em reconhecer falhas, em sancionar os responsáveis pelos atos irregulares, ou, até mesmo, em expedir medidas corretivas (notadamente determinações), não apenas legitima a impunidade e a improbidade, mas

⁴² **Identidade Organizacional**

Negócio

Controle Externo.

Missão

Gerar benefícios para a sociedade por meio do controle externo e do aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos.

Visão

Ser reconhecido como instrumento de cidadania.

Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/institucional/identidade-organizacional/> Acesso em: 21 fev. 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

também adia decisões importantes, socialmente esperadas por órgãos intitutados de controle externo.

Ao contrário, a persistência desse modelo tem ensejado um diagnóstico desolador de **contas “artificialmente” equilibradas**, fruto simplesmente de narrativas, a partir de uma ótica enviesada, de como os órgãos de controle interpretam as obrigações constitucionais e legais, mormente os ditames do arcabouço jurídico das finanças públicas (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei nº 4320/64 etc.), em franco paradoxo às próprias atividades do controle externo e à imanência dos Tribunais de Contas.

Tal constatação, denota, em muitos casos (a exemplo, Processos TCE-ES nº. **5123/2017**, **4314/2018**, **3284/2018**, **4020/2018**, **8539/2019**), conquanto presentes irregularidades relevantes e graves a motivar, por consectário lógico, uma decisão nos moldes do art. 80, III e 84, III⁴³, da Lei Complementar 621/2012, a ocorrência de completa desestima à análise técnica dessa Corte de Contas. À título ilustrativo, confira:

• **PROCESSO TCE-ES 5123/2017-4**

Parecer Prévio 00100/2019-2

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2016 –
PARECER PRÉVIO PELA **APROVAÇÃO COM RESSALVA** –
DETERMINAR – DAR CIÊNCIA - ARQUIVAR.**

[...]

⁴³ **Seção III Da Deliberação em Parecer Prévio**

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.

[...]

Seção IV Das Decisões em Tomada e Prestação de Contas

Art. 84. As contas serão julgadas:

[...]

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão do dever de prestar contas;

b) não comprovação da regular aplicação de recursos repassados pelo Estado ou Município;

c) prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico;

d) grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; **e)** dano injustificado ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

f) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

§ 1º O Tribunal de Contas poderá julgar irregulares as contas no caso de descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, em processos de tomada ou de prestação de contas consideradas regulares com ressalva.

Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/108/LC-621-2012-Lei-Org%C3%A2nica-TCEES-Atualizada-2.pdf>. Acesso em 17 fev. 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Abertura de créditos suplementares em montante superior ao limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual – LOA (Item 4.1.2 do RT 01114/2017-2 e item 2.3 da ITC 04381/2018-3);

[...]

Desta forma, **apesar de não ter sido obedecido o limite estabelecido pela LOA** (Lei Municipal 6271/2015) para abertura de créditos adicionais suplementares, **divergindo do posicionamento técnico e Ministerial, estou mantendo o indicativo de irregularidade, porém, sem o condão de macular as contas**, considerando que restou saldo decorrente da autorização concedida pela Lei Municipal nº 6368/2016 suficiente para cobrir o valor que foi apontado pelo corpo técnico (R\$ 307.716,13)

Abertura de crédito adicional suplementar sem a existência do total de superávit financeiro correspondente (Item 4.1.5 do RT 01114/2017-2 e item 2.6 da ITC 04381/2018-3).

[...]

Assim, **divergindo parcialmente do posicionamento técnico e Ministerial, estou mantendo a irregularidade, porém, sendo passível de ressalva**, considerando que do conjunto da análise realizada pela área técnica, tal inconsistência não é suficiente o bastante para macular as contas.

• **PROCESSO TCE-ES 4314/2018-7**

Parecer Prévio 00099/2019-6

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO – CONTAS DE GOVERNO – PREFEITURA MUNICIPAL DE VARGEM ALTA – EXERCÍCIO DE 2017 – PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS – AFASTAR IRREGULARIDADES ATINENTES A ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS E DÉFICIT FINANCEIRO – ENCAMINHAMENTO DA PCA EM ATRASO – FORMAÇÃO DE AUTOS APARTADOS PARA APLICAÇÃO DE MULTA – DETERMINAÇÃO – RECOMENDAÇÃO – CIÊNCIA – ARQUIVAMENTO.

[...]

II.3.3 Recursos de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural não constam em conta bancária (item 4.5.2 do RT 542/2018-1 e 2.4 da ITC 02985/2019-2).

Base legal: artigo 8º da Lei Federal 7.990/89 e artigo 2º da Lei Estadual 10.720/2017.

Pois bem, **assiste razão a área técnica que não restou demonstrado a correta movimentação dos recursos de royalties, consubstanciando as inconsistências nos saldos das fontes 604 e 605.**

Entretanto, divirjo do entendimento do corpo técnico deste Tribunal de Contas que o item sob análise tenha potencial para que as contas da Prefeitura Municipal de Vargem Alta no exercício de 2017 sejam rejeitadas.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Isso porque, **a irregularidade em questão possui cunho formal, em vista de tratar-se de uma inconsistência contábil.** Deste modo, considerando o equívoco contábil nas movimentações dos recursos de royalties de petróleo, fica claro que a divergência questionada **não constitui uma irregularidade insanável e não compromete a validade das contas do ente.**

Importa salientar que todas as divergências contábeis são erros formais, uma vez que a formalidade está no fato da irregularidade ser uma divergência contábil que poderá ser sanada por meio de retificação de lançamentos contábeis.

[...]

Portanto, divergindo da área técnica, **mantenho a irregularidade, mas considero que os seus efeitos não são relevantes e generalizados a ponto de ensejar a rejeição das contas em questão, mantendo-a, baseado nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, no campo da ressalva.**

[...]

II.3.5 Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no balanço patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (item 6.2 do RT 542/2018 e 2.6 da ITC 02985/2019-2).

Base legal: artigos 83, 84 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964.

[...]

Desta forma, assiste razão à área técnica quanto a divergência entre os demonstrativos apresentados.

[...]

No caso concreto, observa-se que o gestor apresentou a disponibilidade financeira existente por fontes de recursos, entretanto, as inconsistências permaneceram, deixando de apresentar corretamente o resultado financeiro por fonte de recurso.

[...]

Diante do exposto, mantenho o indicativo de irregularidade, no entanto, considero que seus efeitos não são relevantes e generalizados a ponto de ensejar a irregularidade das contas em questão, confirmando-a no campo da ressalva, nos moldes do artigo 80, inciso II, da Lei Complementar 621/2012.

[...]

II.3.6 Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente (item 7.4.1.1 do RT 542/2018 e 2.8 da ITC 02985/2019-2).

Base legal: artigos 83, 84 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Diante da baixa materialidade detectada e da ausência de efeitos relevantes e generalizados dessa falha, divirjo da área técnica e considero que o indicativo de irregularidade analisado isoladamente é passível de ressalva, por verificar que seus efeitos não são relevantes e generalizados a ponto de ensejar a rejeição das contas em questão.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

• **PROCESSO TCE-ES 3284/2018**

Parecer Prévio 0105/2019-8

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL (PREFEITO) – PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO NOVO DO SUL – EXERCÍCIO DE 2017 – PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS – DETERMINAÇÃO

[...]

Item 4.3.2.1 do RT 470/2018 - Utilização de recursos de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em fim vedado por lei; Base legal: art. 8º da Lei Federal 7.990/89;

Não obstante, da análise dos fatos, depreende-se que o indicativo de irregularidade, ora mantido, não evidencia uma ação dolosa que colocou em risco a aplicação dos recursos municipais.

Nesse sentido concluo pela permanência do referido indicativo de irregularidade, passível, contudo, de ressalva para determinar que o executivo municipal aprimore os mecanismos de controle interno a fim de evitar inconsistências na utilização de recursos de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural

[...]

Item 6.1 do RT 470/2018 - Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no Balanço Patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (Relação de Restos a Pagar, Ativo Financeiro, Termo de Verificação de Caixa).

Diante da conclusão do corpo técnico e considerando os argumentos trazidos em sede de sustentação oral, **concluo pela permanência do referido indicativo de irregularidade, passível, contudo, de ressalva** para determinar que o executivo municipal aprimore os mecanismos de controle interno a fim de evitar inconsistências no registro de informações contábeis associadas às fontes de recursos.

Diante das argumentações antecedentes e apesar de não acolher as justificativas apresentadas e pugnar pela manutenção dos indicativos de irregularidades em consonância com a área técnica e o Órgão Ministerial, entendo que estes, por si sós, **não configuram a materialidade suficiente para ensejar a rejeição das contas objeto desses autos.**

• **PROCESSO TCE-ES 4020/2018**

Parecer Prévio 00090/2019-5

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2017 – PREFEITURA MUNICIPAL DE IBITIRAMA – PARECER PRÉVIO – APROVAÇÃO COM RESSALVA - RECOMENDAÇÃO – DETERMINAÇÃO - ARQUIVAR.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

[...]

4 DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES

3.1 VALORES RECEBIDOS A TÍTULO DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL NÃO CONSTAM EM CONTA BANCÁRIA (ITEM 4.3.2.1 DO RT 651/2018-3)

Base Legal: art. 2º da Lei Estadual 10720/2017.

[...]

Assim, conclui a Equipe Técnica que restou comprovado que houve movimentação financeira destes recursos, sobretudo na fonte 604, em desacordo com a legislação vigente.

[...]

Assim, por não ter o presente indicativo por si só possuir potencial ofensivo de macular as contas, de maneira que voto pela irregularidade, **mas mantenho no campo da ressalva, divergindo** da área técnica dessa Corte de Contas e do Ministério Público de Contas.

3.3 NÃO RECONHECIMENTO DAS PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS RELACIONADAS AOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS SOB RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO (ITEM 6.1 DO RT 651/2018-3)

Base Normativa: Normas Brasileiras de Contabilidade.

[...]

Por todo exposto, acompanho o entendimento da equipe técnica, por **manter a irregularidade, mas no campo da ressalva, mediante determinação** ao atual gestor ou quem vier a sucedê-lo que efetue a avaliação atuarial, bem como o reconhecimento da provisão matemática previdenciária no passivo exigível, nos termos das leis previdenciárias e contábeis vigentes.

• PROCESSO TCE-ES 8539/2019

Acórdão 01403/2019-9

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE ORDENADOR – CÂMARA MUNICIPAL DE IBITIRAMA - EXERCÍCIO DE 2018 – REGULAR COM RESSALVAS – QUITAÇÃO – RECOMENDAR - DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.

Gastos com a Folha de Pagamento do Poder Legislativo acima do limite (5.2.3 do RT 336/2019)

[...]

Considerando o baixo valor da despesa que extrapolou o referido limite de 70%, no caso em comento, de R\$ 1.552,46 ou 0,14% em relação à base de cálculo. E ainda, a existência de precedentes nesta Egrégia Corte de Contas onde foram mitigados os efeitos desta irregularidade quando o percentual ou valor absoluto excedidos forem de baixo potencial ofensivo.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Sendo assim, no caso concreto, considerando o princípio da razoabilidade e da insignificância, acompanho o entendimento técnico por manter o presente indicativo de irregularidade, entretanto, opinando pela ressalva no item em questão.

E justamente este panorama que merece ser alterado, sob pena de se perder o discernimento do papel constitucional das Cortes de Contas, com seu crescente desprestígio institucional.

Assim, **acentua-se a relevância da reanálise dos autos, agora amparada em parâmetros estritamente legais**. Para tanto, a Lei Orgânica (Lei Complementar nº 621/2012)⁴⁴ desta Corte de Contas orienta-nos com critérios a serem observados por ocasião da emissão do parecer técnico sobre as contas públicas.

Desta forma, uma vez demonstrado, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais, o Tribunal emitirá Parecer Prévio no sentido da **APROVAÇÃO DAS CONTAS** (art. 80, I⁴⁵, da Lei Complementar 621/2012). No mesmo sentido, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis e a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a efetividade e a razoabilidade dos atos de gestão do responsável, a Corte julgará no sentido da **REGULARIDADE DAS CONTAS** (art. 84, I⁴⁶, da Lei Complementar 621/2012).

⁴⁴ Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/108/LC-621-2012-Lei-Org%C3%A2nica-TCEES-Atualizada-2.pdf> Acesso em 17 jan. 2020.

⁴⁵ **Seção III Da Deliberação em Parecer Prévio**

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

[...]

I - pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;

Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/108/LC-621-2012-Lei-Org%C3%A2nica-TCEES-Atualizada-2.pdf>. Acesso em 17 fev. 2020.

⁴⁶ **Seção IV Das Decisões em Tomada e Prestação de Contas**

Art. 84. As contas serão julgadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis e a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a efetividade e a razoabilidade dos atos de gestão do responsável;

Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/108/LC-621-2012-Lei-Org%C3%A2nica-TCEES-Atualizada-2.pdf>. Acesso em 17 fev. 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Por sua vez, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, o Tribunal emitirá Parecer Prévio no sentido da **APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVA** (art. 80, II⁴⁷, da Lei Complementar 621/2012). Nesse diapasão, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, que não seja de natureza grave e que não represente dano injustificado ao erário, a Corte julgará no sentido da **REGULARIDADE COM RESSALVA** (art. 84, II⁴⁸, da Lei Complementar 621/2012).

Por último, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, o Tribunal emitirá Parecer Prévio no sentido da **REJEIÇÃO DAS CONTAS** (art. 80, III⁴⁹, da Lei Complementar 621/2012). Nessa mesma trilha, quando comprovada **a)** omissão do dever de prestar contas; **b)** não comprovação da regular aplicação de recursos repassados pelo Estado ou Município; **c)** prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico; **d)** grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; **e)** dano injustificado ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; **f)** desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou

⁴⁷ **Seção III Da Deliberação em Parecer Prévio**

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;

Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/108/LC-621-2012-Lei-Org%C3%A2nica-TCEES-Atualizada-2.pdf>. Acesso em 17 fev. 2020.

⁴⁸ **Seção IV Das Decisões em Tomada e Prestação de Contas**

Art. 84. As contas serão julgadas:

[...]

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, que não seja de natureza grave e que não represente dano injustificado ao erário;

Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/108/LC-621-2012-Lei-Org%C3%A2nica-TCEES-Atualizada-2.pdf>. Acesso em 17 fev. 2020.

⁴⁹ **Seção III Da Deliberação em Parecer Prévio**

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.

Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/108/LC-621-2012-Lei-Org%C3%A2nica-TCEES-Atualizada-2.pdf>. Acesso em 17 fev. 2020.



valores públicos; a Corte julgará no sentido da **IRREGULARIDADE DAS CONTAS** (art. 84, III⁵⁰, da Lei Complementar 621/2012).

Esses parâmetros objetivos norteadores – pré-estabelecidos em dispositivos que visam resguardar não apenas os aspectos patrimonial (derivado do dano ao erário) e legal (proveniente da grave infração à norma), mas, principalmente, a probidade administrativa (a qual não pode ser ressarcida ou mensurada) – traduzem valores inerentes ao dever de *accountability* e servem de barreira às investidas arbitrárias, políticas e particulares (as quais buscam distorcer a realidade objetiva e externa) sobre as contas.

As hipóteses de rejeição das contas merecem ser objetivamente consideradas, sem relativizações e/ou ressignificações que as levem a ponto de completa subversão, como a se amainar relevantes ofensas ao texto constitucional e à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Interessante registrar as diversas linhas argumentativas – desconectadas às provas dos autos – a edulcorar esse modelo de julgamento, tais como (i) “a não reiteração da irregularidade no exercício posterior”, (ii) “erro por culpa de terceiros”, (iii) “ausência de dolo e/ou dano”, (iv) “alegação de cumprimento de outras normas correlatas”, (v) “insignificância da violação”, (vi) “baixa materialidade”, (vii) “ausência de efeitos relevantes e generalizados da falha”. Em suma, juízos de conveniência e oportunidade inconcebíveis para uma Corte a se apresentar como técnica e altamente especializada.

⁵⁰ **Seção IV Das Decisões em Tomada e Prestação de Contas**

Art. 84. As contas serão julgadas:

[...]

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão do dever de prestar contas;
b) não comprovação da regular aplicação de recursos repassados pelo Estado ou Município;
c) prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico;
d) grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; e) dano injustificado ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
f) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

§ 1º O Tribunal de Contas poderá julgar irregulares as contas no caso de descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, em processos de tomada ou de prestação de contas consideradas regulares com ressalva.

Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/108/LC-621-2012-Lei-Org%C3%A2nica-TCEES-Atualizada-2.pdf>. Acesso em 17 fev. 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Com supedâneo no artigo 80, II⁵¹, da Lei Complementar nº 621/2012 – que prescreve a “*aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada **impropriedade** ou qualquer outra **falta de natureza formal**, da qual não resulte dano ao erário [...]*”, infere-se que a aprovação com ressalva será implementada naquelas prestações de contas que contiverem erros formais, pequenos enganos que escapem ao olhar diligente do administrador. A propósito, justamente nesse ponto reside a força semântica das expressões normativas “**falta de natureza formal**” e “**impropriedade**”.

Colaciona-se, assim, trecho de julgado do colendo Tribunal de Contas da União – TCU acerca do conceito e da exemplificação da expressão “**aprovação com ressalvas**”, *ad litteram*:

2.15. Portanto, resta-nos retomar a citada lição do Prof. Jacoby para qualificarmos a gestão analisada, sob o ponto de vista das falhas havidas.

Devem ser julgadas regulares com ressalvas as contas, quando evidenciarem impropriedades ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário. Enquadram-se, nessa categoria, as TCEs que revelem:

- aplicação de recursos na finalidade prevista, com inobservância do prazo de conclusão das obras;
- ausência de algum documento que embora destinado a comprovar despesa, não pode ser fornecido, ou foi extraviado, mas é possível atestar a prestação do serviço ou fornecimento por outro meio.

2.16. Sem dúvida assiste razão ao festejado Procurador-Geral do TCDF ao qualificar as falhas formais como ensejadoras de ressalvas. No entanto, conforme largamente discutido aqui, estamos diante não de falhas meramente formais, como as exemplificadas pelo mestre, mas sim de graves infrações legais e regulamentares que maculam a gestão. Neste sentido, correta e oportuna a assertiva do ilustre membro do Parquet junto a este Tribunal, às fls.199, de que ‘necessário se faz também que seja comprovada a boa e regular aplicação dos recursos repassados, nos termos do art.93 do Decreto-lei n.º 200/67.’

2.17. Dessarte, não há como liberar o gestor de sua responsabilidade nesta TCE, não prosperando, em absoluto, a sua pretensão em ter as contas julgadas regulares com ressalva, ante as irregularidades analisadas e comprovadas na instrução desse feito, que ensejam o julgamento pela irregularidade das mesmas.” GRUPO I - CLASSE II -

⁵¹ **Seção III Da Deliberação em Parecer Prévio**

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;

Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/108/LC-621-2012-Lei-Org%C3%A2nica-TCEES-Atualizada-2.pdf>. Acesso em 17 fev. 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

1ª CÂMARA - TC 006.900/1999-2 - Natureza: Tomada de Contas Especial - Unidade: Fundação Arthur Bernardes – FUNARBE⁵²

Constata-se, nesta ótica, que a aprovação com ressalva somente se dará naquelas prestações de contas que contiverem erros mínimos, de caráter essencialmente formal; o que claramente não ocorrera na situação *sub examine*, haja vista que as **irregularidades mantidas** pela Corte de Contas no **Parecer Prévio 00090/2019-5 – I) VALORES RECEBIDOS A TÍTULO DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL NÃO CONSTAM EM CONTA BANCÁRIA (ITEM 4.3.2.1 DO RT 651/2018-3) - BASE NORMATIVA: ART. 2º DA LEI ESTADUAL 10720/2017. (II) NÃO RECONHECIMENTO DAS PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS RELACIONADAS AOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS SOB RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO (ITEM 6.1 DO RT 651/2018-3) - BASE NORMATIVA: NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE** – vistas isolada ou conjuntamente, não representaram mero erro de procedimento, **mas sim grave infração à norma legal**, equivalendo, portanto, a irregularidades aptas a provocar a **rejeição das contas**, nos moldes do art. 80, III, da Lei Complementar 621/2012, *in verbis*:

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.

Ante o exposto, vê-se que, **por conta da gravidade das irregularidades perpetradas**, faz-se necessária a emissão de Parecer Prévio no sentido de **REJEIÇÃO DAS CONTAS** do senhor **Reginaldo Simão de Souza**, referente ao exercício financeiro **2017**, período em que esteve à frente da gestão da **Prefeitura Municipal de Ibitirama**, sem prejuízo da expedição de **DETERMINAÇÃO**, e não recomendação, correspondente às irregularidades

52 Tribunal de Contas da União – 1ª Câmara. TC 006.900/1999-2. Relator: Min. Iram Saraiva. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CAcord%5C20020228%5CTC%20006.900.doc>>. Acesso em 17 fev. 20.



constatadas, com o fito de se prevenir a reincidência, nos moldes do art. 329, § 7º, do Regimento Interno⁵³.

3.2 DAS IRREGULARIDADES MANTIDAS PELA SEGUNDA CÂMARA: VIABILIDADE DE ALTERAÇÃO DO POSICIONAMENTO DA CORTE DE CONTAS

3.2.1 RESULTADO FINANCEIRO DAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIADO NO BALANÇO PATRIMONIAL É INCONSISTENTE EM RELAÇÃO AOS DEMAIS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS (RELAÇÃO DE RESTOS A PAGAR, ATIVO FINANCEIRO, TERMO DE VERIFICAÇÃO DE CAIXA) (ITEM 3.5 DO PARECER PRÉVIO 90/2019)

Base Normativa: Normas Brasileiras de Contabilidade.

Conforme pontuou a Equipe Técnica, *“neste indicativo de irregularidade o ponto central é o descontrole quanto ao verdadeiro saldo das fontes de recursos evidenciadas no Anexo ao Balanço Patrimonial e no Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar”*.

In casu, verifica-se que a Segunda Câmara afastou a irregularidade em tela simplesmente por considerar suficientes as medidas tomadas pelo gestor para “regularizar” o erro nas contas contábeis em exercício posterior ao que está sob análise. A ratificar o acima expendido, convém colacionar trecho **do Parecer Prévio 90/2019-5:**

Nesta fase processual, o gestor apresentou os mesmos documentos, só que agora do exercício financeiro seguinte (2018). E, ao compulsarmos tais documentos – “Peça Complementar 14.758/2019-4, páginas 86/93” – verificamos que os saldos por fontes constantes do anexo ao Balanço Patrimonial mais compatíveis entre si do que os documentos do exercício financeiro de 2017.

⁵³ **Art. 329.** A apreciação e julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento.

[...]

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como determinações para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Cabe registrar, também, que o acerto das contas contábeis deveria ocorrer no exercício financeiro em que se tomou conhecimento do erro, no caso, no exercício financeiro de 2018.

Dito isto, considerando que há documentos que comprovem que o município providenciou a regularização da contabilização por fontes de recursos, vimos aceitar as alegações de defesa, fato este que nos conduz a opinar pelo **afastamento** do indicativo de irregularidade apontado no apontado no **item 6.3 do RT 651/2018** (item **2.5 da ITC 1.020/2019**).

Assim, corroboro entendimento da equipe técnica, **acolho as justificativas do responsável** e divergindo do Ministério Público de Contas, voto pelo **afastamento da irregularidade**.

Conforme cediço, este Tribunal examina as contas dos jurisdicionados, sob os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, considerando os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados durante um exercício financeiro definido. Por isso, aliás, fala-se em prestações de contas anuais.

O fato de o responsável, no exercício posterior (2018), ter efetuado os ajustes contábeis necessários, não afasta a irregularidade em comento, apurada no exercício 2017; a par de a confirmar, apenas demonstra, logicamente, sua disposição de livrar as contas do exercício seguinte das máculas reconhecidas preteritamente.

Deveras, a evidenciação adequada das demonstrações contábeis exige a **representação fidedigna** dos efeitos das transações. Obviamente, para uma informação contábil ser útil – proporcionando subsídio à tomada de decisão, à prestação de contas e à responsabilização –, ela precisa apresentar certas características qualitativas, a exemplo da **representação fidedigna**, a qual é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material.

Sobre tal aspecto, clarividentes os ensinamentos da Equipe Técnica do Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia no bojo da **Manifestação Técnica 10265/2019-3 (Processo TCE-ES 4020/2018)**:

É oportuno ressaltar que uma das características qualitativas que se requer da informação contábil é a representação fidedigna, pois para ser útil como informação contábil ela deve representar fidedignamente os fenômenos econômicos e outros a que se pretenda representar,



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

sendo alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material.

Também por este prisma foi o entendimento Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia em sede de **Instrução Técnica Conclusiva ITC 2985/2019-2 (Processo TCE-ES 4314/2018-7)**:

Inicialmente é importante frisar que, **uma das características qualitativas que se requer da informação contábil é a representação fidedigna⁵⁴**, pois para ser útil como informação contábil, ela deve representar fidedignamente os fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar, e é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material.

Deste modo, requer-se a **manutenção da irregularidade**.

Por derradeiro, seja expedida **DETERMINAÇÃO ao atual gestor** correspondente à irregularidade constatada, e não recomendação, com o fito de se prevenir a reincidência, nos moldes do art. 329, § 7º, do Regimento Interno⁵⁵.

3.2.2 INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE (ITEM 3.7 DO PARECER PRÉVIO 90/2019)

Base Normativa: art. 55 da Lei Complementar 101/2000.

De acordo com o **Relatório Técnico 00651/2018-3**, verificou-se que o município de Ibitirama, no exercício 2017, **não observou o saldo de disponibilidade de caixa para inscrição de restos a pagar não processados** nas fontes de recursos “**Saúde – Recursos Próprios (R\$-353.675,98), Saúde – Outros Recursos (R\$-128.366,60), Educação – Recursos Próprios MDE (R\$-7.393,27) e Educação – FUNDEB 40% (R\$-**

⁵⁴ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 7ª Edição, Parte: I, p. 25.

⁵⁵ **Art. 329.** A apreciação e julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento.

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como determinações para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis.



111.035,07)”, em desobediência, portanto, ao comando do artigo art. 55, III, b, 3, da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

Art. 55. O relatório conterá:

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

[...]

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

Deveras, reforça-se: o supracitado art. 55, além de disciplinar o conteúdo do **Relatório de Gestão Fiscal**, impõe em seu inciso III, alínea “b”, 3, que se respeite a inscrição de restos a pagar não processados até o limite do saldo da disponibilidade de caixa.

Todavia, a Segunda Câmara, mediante **Parecer Prévio 00090/2019-5**, enfatizou desnecessidade de imprimir na análise o mesmo rigor com que supostamente esta Corte analisaria as contas em fim de mandato, bem como considerou que, no exercício financeiro, foram cumpridos os limites legais e constitucionais, motivo pelo qual divergiu da Equipe Técnica e do Ministério Público de Contas e, com isso, afastou a irregularidade que apontava violação ao artigo 55, III, “b”, 3, da Lei de Responsabilidade Fiscal⁵⁶. Confira trecho elucidativo do **Parecer Prévio 00090/2019-5**:

Depreende-se que eventuais desequilíbrios que sejam justificados ou que representem um valor de pouca relevância não tem o condão de provocar a rejeição das contas do mandatário, ou seja, a análise de possíveis desequilíbrios existentes entre os exercícios de um mesmo mandato deve ser feita e deve ser aplicada a punição devida.

Entretanto, não cabe ter o mesmo rigor da análise das contas em fim de mandato.

Cabe mencionar que a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, prevê no § 1º, de seu art. 1º, a necessidade de obediência aos limites e condições da inscrição de

⁵⁶ Art. 55. O relatório conterá:

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

1) liquidadas;

2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Restos a Pagar como um pressuposto de responsabilidade fiscal. O artigo 55 da LRF exige a elaboração de relatório contendo o montante das disponibilidades de caixa e as inscrições em restos a pagar – foi evidenciada no anexo 5 do RGF, tal medida visa a boa gestão fiscal a fim de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, diferente do que determina o art. 42 da mesma Lei. **Nesse sentido, considerando ter o gestor cumprido com os limites legais e constitucionais, divirjo do entendimento técnico e ministerial, afastando irregularidade.**

Ora. Pontos de vista, posições, convicções, crenças, ideias, teorias, teses, arbítrios, conceitos, concepções, pareceres, pensamentos, apreciações, considerações, afirmações, juízos, críticas, avaliações, suposições, hipóteses, conjecturas, consensos, entendimentos, unanimidades, enfim, elementos que contaminam e desvirtuam uma análise eminentemente técnica empreendida pelo Tribunal de Contas e apresentados de forma genérica e conotativas de um modo de pensar pessoal, a exemplo do enunciado de que “**não cabe ter o mesmo rigor da análise das contas em fim de mandato**” – amparadas por verdadeiro ineditismo na interpretação dos comandos emanados da LRF – infelizmente, possibilitam não apenas sofismar sobre a real gravidade de irregularidades cabalmente reconhecidas, mas também afastá-las por completo.

As infringências verificadas pelo Corpo Técnico de Auditores possuem suporte na lei (comando geral e abstrato, cuja essência não visa perseguições ou favorecimentos, discriminações benéficas ou prejudiciais) e, *ipso facto*, não poderiam ser ignoradas conforme as circunstâncias.

O terreno das avaliações políticas, renovadas à luz da conjuntura de cada dia, onde é possível, inclusive, delinear uma retórica descompromissada com o erário, pertence exclusivamente aos Parlamentos. Às Cortes de Contas, na condição de órgãos auxiliares técnicos dos titulares do controle externo (art. 31, §1º⁵⁷, 70, *caput*⁵⁸, e 71, *caput*⁵⁹, da Constituição Federal), identifica-se cabível

⁵⁷ Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

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

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

a aplicação irrestrita dos comandos que prescrevem a responsabilidade na gestão fiscal.

Apresenta-se incontestado considerar que a regra remanescente imposta pelo artigo 55, III, b da LRF encontra-se vigente, e, em consonância com o exposto no Manual de Demonstrativos Fiscais – 7ª Edição (válido a partir de 2017)⁶⁰ e reforçado pela Equipe Técnica (Instrução Técnica Conclusiva 01020/2019-1), no sentido de que “**o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato**”, apresentando-se, destarte, como medida extremamente importante para o equilíbrio das contas públicas e, por certo, para aferição da saúde financeira do ente federativo, em sintonia com o art. 1º, § 1º da Lei Complementar 101/00⁶¹.

Deste modo, requer-se a **manutenção da irregularidade**.

Por derradeiro, seja expedida **DETERMINAÇÃO** correspondente à irregularidade constatada, e não recomendação, com o fito de se prevenir a reincidência, nos moldes do art. 329, § 7º, do Regimento Interno⁶².

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

⁶⁰ Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/542015/MDF_7_edicao_05_04_17_versao_02_12_16.pdf/7a4bf97c-0db9-48c4-bb0e-41d9f6bedf55 Acesso em: 28 fev. 2020.

⁶¹ **Art. 1º** Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

⁶² **Art. 329.** A apreciação e julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento.

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como determinações para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis.



3.2.3 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL (ITEM 3.8 DO PARECER PRÉVIO 90/2019)

Base Normativa: Art. 29-A, inciso I (redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009), c/c art. 29-A, § 2º, da Constituição da República/1988.

No caso em tela, constatou-se que o valor total transferido ao Poder Legislativo superou o limite constitucional disposto no art. 29-A, I, da CF/88, o qual, inclusive, constitui crime de responsabilidade, na forma do art. 29-A, § 2º, I da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\)](#)

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; [\(Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009\)](#) [\(Produção de efeito\)](#)

[...]

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\)](#)

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

Entretanto, o Parecer Prévio 00090/2019-5, divergindo da Equipe Técnica e do Ministério Público de Contas, afastou a irregularidade *sub examine* por entender que “*não houve violação ao limite máximo previsto no artigo 29-A, I, § 2º da EC nº. 58/2009 da Constituição Federal no que tange ao duodécimo repassado ao legislativo municipal, dado a Câmara Municipal ter restituído no exercício o valor de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), sendo este inclusive entendimento desta Corte de Contas nos termos do Parecer Consulta TC 003/2012*”.

Primeiramente, convém destacar que a consulta supracitada buscou nortear as decisões do Poder Executivo Municipal quanto ao repasse de recursos ao



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

Legislativo num contexto específico, haja vista as dúvidas emergidas com a então vigência da Emenda Constitucional 58, de 22 de setembro de 2009⁶³, a qual alterou os percentuais de repasse anual do art. 29-A da Constituição Federal. Confira (Processo TC 7461/2011 – Parecer Consulta TC 003/2012⁶⁴):

A situação hipotética posta em discussão diz respeito à possibilidade de que alguns municípios, em atendimento ao art. 29-A da Constituição Federal, com a redação anterior à Emenda Constitucional nº 58/2009, tenham fixado na lei orçamentária anual o total da despesa do Poder Legislativo em determinado percentual que, posteriormente à vigência da aludida emenda, mostrou-se superior ao novo limite máximo. Neste contexto, e considerando-se, ainda, a hipótese de que alguns municípios tenham se atentado para esta situação somente no decorrer do exercício financeiro, o consulente suscita dúvidas quanto aos procedimentos de ajustes que devem ser adotados.

Em verdade, a devolução dos valores pode ser considerada circunstância atenuante, mas em hipótese alguma demonstra capacidade para afastar a irregularidade representada pela violação ao art. 29-A, I, da CF/88. E o Parecer Consulta TC 003/2012 (Processo TCE-ES 7461/2011) não sugere nada diferente disso.

Na mesma trilha, o Núcleo de Controle Externo de Contabilidade, mediante a Instrução Técnica Conclusiva 00053/2020-8, no bojo do Processo TCE-ES 8695/2019-4 (Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Nova Venécia, exercício 2018):

Quanto ao fato de ter ocorrido **devolução de recursos** por parte da Câmara Municipal, **temos que este fato não pode ser considerado um fator essencial ao mérito da questão**, considerando que não existe a obrigatoriedade de devolução de recursos do Legislativo ao Executivo. Assim, **tal fato apenas atenua o indicativo apontado**.
(grifo nosso)

Qualquer desembolso além do marco fixado pela Constituição, independente do montante, por determinação do próprio poder constituinte, possui alto grau de ofensividade e reprovabilidade, além de representar dispêndios contrários à boa gestão da máquina pública.

⁶³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc58.htm Acesso em: 28 fev. 2020.

⁶⁴ Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/PC003-2012.pdf> Acesso em: 28 fev. 2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

O Tribunal de Contas de São Paulo, nos autos do Processo TC-002558/026/04, de responsabilidade do Conselheiro Relator Cláudio Ferraz de Alvarenga, em linha interpretativa alinhada a preservação do erário, considerou irregulares as contas apresentadas pelo Presidente da Câmara Municipal de Pitangueiras, ante o gasto 0,08 % acima do limite prescrito no §1º, art. 29-A, da Constituição Federal:

Prevalece, em suma, a infração ao § 1º, do artigo 29-A da Constituição, pois a Câmara gastou 70,08% de sua receita com folha de pagamento.

Trata-se de irregularidade muito grave, tanto que a própria Constituição tipifica como crime de responsabilidade.

Por tanto, não há como transigir com despesa superior ao máximo permitido pela Constituição. A questão já foi longamente examinada por esta Corte, a respeito dos múltiplos limites de despesas instituídos pela legislação constitucional e infraconstitucional, como os já referidos, firmando a Corte o entendimento de que o limite aceitável é o definido na norma legal.

Não cabe a esta Corte estabelecer limite para descumprimento da Constituição.

A título informativo, cumpre consignar que diversas turmas do Superior Tribunal de Justiça (STJ) firmaram entendimento pela inaplicabilidade do princípio da insignificância aos **crimes contra a Administração Pública**, ainda que o valor da lesão possa ser considerado ínfimo, tendo em vista que a norma visa resguardar não apenas o aspecto patrimonial, mas, principalmente, a moral administrativa.

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. CRIME CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PECULATO. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. **IMPOSSIBILIDADE.** PRECEDENTES.

1. O entendimento firmado nas Turmas que compõem a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que não se aplica o princípio da insignificância aos crimes contra a Administração Pública, ainda que o valor da lesão possa ser considerado ínfimo, uma vez que a norma visa resguardar não apenas o aspecto patrimonial, mas, principalmente, a moral administrativa.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

2. Agravo regimental a que se nega provimento. (REsp. 1275835, **Ministro Adilson Vieira Macabu**, Quinta Turma, DJe 01/02/2012)⁶⁵

HABEAS CORPUS. PENAL. PECULATO. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. **INAPLICABILIDADE**. PRECEDENTES.

1. Segundo o entendimento das Turmas que compõem a Terceira Seção desta Corte Superior de Justiça, **é inaplicável o princípio da insignificância aos crimes contra a Administração Pública**, pois, nesses casos, a norma penal busca resguardar não somente o aspecto patrimonial, mas a moral administrativa, o que torna inviável a afirmação do desinteresse estatal à sua repressão.

2. Ordem denegada. (HC 167515/SP, **Rel. Min. Laurita Vaz**, Quinta Turma, DJe 06/12/2010)

PENAL E PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. **INVIABILIDADE**. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. **Não se admite, em regra, a aplicação do princípio da insignificância aos delitos praticados contra a administração pública**, haja vista buscar-se, nesses casos, além da proteção patrimonial, a tutela da moral administrativa.

2. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no Ag 1105736/MG, **Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura**, Sexta Turma, DJe 17/12/2010)

Na mesma trilha, a 5ª (quinta) Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), consolidou entendimento pela inaplicabilidade do princípio da insignificância aos **crimes de responsabilidade**, tendo em vista que a lesão, também nesses casos, mostra-se apta a ultrapassar o aspecto patrimonial e alcançar a probidade administrativa.

Ademais, conforme repisado pela turma em epígrafe, a condição de evidência e de exemplo para a sociedade de determinados agentes públicos, tornam ainda mais grave a violação ocorrida. Sobre tal aspecto, confira-se:

RESPONSABILIDADE. PREFEITO. PRINCÍPIO. INSIGNIFICÂNCIA. O prefeito realizou doações a pessoas físicas de medicamentos obtidos mediante recursos públicos no valor de um mil duzentos e sessenta reais sem que houvesse previsão legal para tanto, o que constitui, em tese, crime de responsabilidade por infringência ao art.

⁶⁵ Disponível
<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1275835&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO>
em: 02 mar. 2016.

em:
Acesso



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas

26 da LC n. 101/2000. **Sucedee que é impossível se aplicar o princípio da insignificância, visto que não se pode ter por insignificante o desvio de bens públicos por prefeito, que deve obediência aos mandamentos legais e constitucionais, principalmente ao princípio da moralidade pública.** Isso posto, a Turma deu provimento ao recurso para receber a denúncia nos termos da Súm. n. 709-STF. Precedentes citados: Pet 1.301-MS, DJ 19/3/2001, e REsp 617.491-PE, DJ 16/11/2004. [REsp 677.159-PE](#), **Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca**, julgado em 22/2/2005.

HABEAS CORPUS. CRIME DE RESPONSABILIDADE. ART. 1º, I, DO DECRETO-LEI N. 201/1967. LIGAÇÕES CLANDESTINAS DE ENERGIA ELÉTRICA ENTRE O PRÉDIO DA PREFEITURA E RESIDÊNCIAS. **PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO. MORALIDADE PÚBLICA.** RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. REGULARIDADE. AUDIÊNCIAS EM COMARCAS DISTINTAS. QUESTÃO PREJUDICADA.

1. O bem jurídico protegido pelo Direito Penal nos crimes inscritos no Decreto-Lei n. 201/1967 **não é só o patrimônio público, mas também a probidade administrativa, a qual não pode ser ressarcida ou efetivamente mensurada. Ademais, é do agente político que se exige, do ponto de vista ético e moral, comportamento correto.**

2. Nesse diapasão, **não se pode ter como insignificante o desvio de bens públicos em proveito próprio ou alheio, levado a cabo pelo próprio Prefeito Municipal, que, no exercício de suas atividades funcionais, deve obediência aos mandamentos legais, inclusive ao princípio da moralidade pública, essencial à legitimidade de seus atos (PET n. 1.301/MT, Ministro José Arnaldo da Fonseca, Quinta Turma, DJ 19/3/2001).**

Por consectário lógico, os crimes de responsabilidade, tal como a infringência ao art. 29-A, I, c/c o § 2º, I, da CF/88, mais do que proporcionarem lesão ao patrimônio material do Poder Público, causam arrepio à moralidade administrativa, patrimônio moral da sociedade, o que torna inaplicável o princípio da insignificância.

Em verdade, a obrigatoriedade de os agentes públicos manterem uma conduta proba, em obediência ao princípio da moralidade, não admite exclusões.

Assim, não existe ofensa insignificante ao princípio da moralidade. A moralidade administrativa deve ser objetivamente considerada, sem relativização a ponto de permitir “só um pouco” de ofensa.

Por derradeiro, pugna-se pela manutenção da presente irregularidade, bem como seja expedida **DETERMINAÇÃO**, e não recomendação, correspondente



à irregularidade constatada, com o fito de se prevenir a reincidência, nos moldes do art. 329, § 7º, do Regimento Interno⁶⁶.

4 CONCLUSÃO

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

4.1 seja **CONHECIDO e PROVIDO** o presente **Recurso de Reconsideração**, na forma dos arts. 152, I⁶⁷ e 164⁶⁸ da Lei Complementar nº. 621/2012;

4.2 que o **Parecer Prévio 00090/2019-5** seja **REFORMADO**, passando a constar a **REJEIÇÃO DAS CONTAS**, de responsabilidade do senhor **Reginaldo Simão de Souza**, Prefeito Municipal de Ibitirama, exercício financeiro 2017, com fulcro no art. 80, III⁶⁹, da Lei Complementar nº 621/2012, considerando a manutenção e a gravidade das seguintes irregularidades:

- **VALORES RECEBIDOS A TÍTULO DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL NÃO CONSTAM EM CONTA BANCÁRIA;**
- **NÃO RECONHECIMENTO DAS PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS RELACIONADAS AOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS SOB RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO;**
- **RESULTADO FINANCEIRO DAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIADO NO BALANÇO PATRIMONIAL É CONSISTENTE EM RELAÇÃO AOS DEMAIS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS**

⁶⁶ **Art. 329.** A apreciação e julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento.

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como determinações para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis.

⁶⁷ **Art. 152.** Cabem os seguintes recursos nos processos em tramitação no Tribunal de Contas:

I - recurso de reconsideração; (grifou-se)

⁶⁸ **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.

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)

⁶⁹ **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.



(RELAÇÃO DE RESTOS A PAGAR, ATIVO FINANCEIRO, TERMO DE VERIFICAÇÃO DE CAIXA);

- **INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE;**
- **TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL.**

4.3 sejam expedidas **DETERMINAÇÕES** correspondentes às irregularidades constatadas, com o fito de se prevenir a reincidência, nos moldes do art. 329, § 7º, do Regimento Interno⁷⁰;

4.4 na forma do art. 156 da LC nº. 621/2012⁷¹ seja o Gestor notificado para, desejando, apresentar contrarrazões ao presente Recurso ou, caso contrário, ver-se processar.

Vitória, 04 de março de 2020.

HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Procurador Especial de Contas

⁷⁰ **Art. 329.** A apreciação e julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento.

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como determinações para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis.

⁷¹ **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.