

SENHOR CONSELHEIRO RELATOR,

Decisão recorrida: [Parecer Prévio 38/2020-3 - Plenário](#)
Processo referência: [3714/2018-6](#)
Classificação: Prestação de Contas Anual – Prefeito
Exercício: 2017
UG: Prefeitura Municipal de Vitória – PMV
Responsável: Luciano Santos Rezende
Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

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 n°. 261/2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – RITCEES), vem propor o presente

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;



RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

exprimindo irresignação com os termos assentados no **Parecer Prévio 38/2020-3 – Plenário (Processo TC 3714/2018-6)**, 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.*” (g.n).

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 95 e 96 (Processo TC 3714/2018-6)** que os autos ingressaram na Secretaria do Ministério Público de Contas no dia **04.08.2020, terça-**

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.

feira. Logo, a contagem do prazo para a interposição deste Recurso de Reconsideração iniciou-se no dia seguinte, **05.08.2020**, **quarta-feira**, primeiro dia útil subsequente ao recebimento dos autos pelo Ministério Público de Contas, com previsão de encerramento no dia **05.10.2020**, **segunda-feira**, (art. 67, parágrafo único¹⁰, LC 621/2012).

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 sobre **Prestação de Contas Anual (PCA)**, referente ao exercício financeiro **2017**, da **Prefeitura Municipal de Vitória – PMV**, de responsabilidade do Sr. **Luciano Santos Rezende**.

Após o envio tempestivo da PCA, os autos seguiram para o **Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia – NCE** para análise, tendo sido elaborado o [Relatório Técnico 555/2018-9](#) (evento 50) sugerindo a citação do Responsável para apresentar justificativa aos achados, entendimento ratificado pela [Instrução Técnica Inicial 682/2018-9](#) (evento 51), abaixo transcrita:

Considerando o Relatório Técnico 555/2018; em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, sugere-se a esta Corte de Contas:

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.

1. A **citação** dos responsáveis descritos no quadro adiante, nos termos do artigo 157, III, do Regimento Interno do TCEES, aprovado pela Resolução 261 de 4 de junho de 2013 c/c artigo 56, II, e artigo 63, I, da Lei Complementar 621 de 8 de março de 2012, para que, no prazo estipulado apresentem razões de justificativa, alegações de defesa, bem como documentos, individual ou coletivamente, que entenderem necessários em razão dos achados detectados:

Descrição do achado	Responsável
4.3.2.1 - Inconsistência na movimentação financeira dos valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (<i>royalties</i>).	Luciano Santos Rezende
4.3.3 - Inconsistência na consolidação da execução orçamentária da receita.	Luciano Santos Rezende
4.3.4 - Inconsistência na consolidação da execução orçamentária da despesa.	Luciano Santos Rezende
5.1 - Divergência na consolidação das disponibilidades evidenciadas no Termo de Verificação das Disponibilidades.	Luciano Santos Rezende
6.1 - Divergência na movimentação dos restos a pagar entre os valores apurados e os evidenciados no Demonstrativo da Dívida Flutuante e no Demonstrativo dos Restos a Pagar.	Luciano Santos Rezende
6.2 - Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal (RGFDCX) apresenta saldos inconsistentes com os evidenciados no anexo ao Balanço Patrimonial.	Luciano Santos Rezende
6.3 - Cancelamento de restos a pagar processados, bem como ausência de cópias dos atos que autorizaram os cancelamentos de restos a pagar processados e não processados.	Luciano Santos Rezende
6.4 - Divergência entre o saldo da Dívida Flutuante e o saldo do Passivo Financeiro evidenciado no Balanço Patrimonial.	Luciano Santos Rezende
7.4.1 - Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente.	Luciano Santos Rezende
8.1.1 - Aplicação de recursos próprios em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino abaixo do limite mínimo constitucional.	Luciano Santos Rezende
8.2.1 - Não cumprimento do percentual mínimo constitucional de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde.	Luciano Santos Rezende
13.1.7 - Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício anterior da conta Caixa e Equivalentes de Caixa.	Luciano Santos Rezende
13.1.8 - Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício atual da conta Caixa e Equivalentes de Caixa.	Luciano Santos Rezende
13.1.9 - Divergência entre a Demonstração das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado patrimonial.	Luciano Santos Rezende
13.1.10 - Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos credores.	Luciano Santos Rezende

Sugerimos, também, que se determine a remessa da cópia do Relatório Técnico em referência, juntamente com o Termo de Citação.

Devidamente citado, o Responsável apresentou as justificativas pertinentes (eventos 60 a 61).

Ato seguinte, os autos foram encaminhados à **Secretaria de Controle Externo de Previdência e Pessoal – SecexPrevidencia**, tendo sido elaborada a **Manifestação Técnica 336/2019-9** (evento 66), no seguinte sentido:

Nos termos do Despacho 05080/2019-1 informamos que após análise do Relatório Técnico 00518/2018-8 (Proc. TC-07363/2018-6 – Prestação de Contas Anual de Ordenador – IPAMV - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Vitória – Exercício de 2017) não foram constatadas irregularidades atribuídas ao Chefe do Poder Executivo Municipal.

Pelo exposto, encaminhamos o referido protocolo para ciência e arquivamento.

Após assegurar o devido contraditório e ampla defesa, os autos foram remetidos ao **Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia – NCE** para elaboração da [Instrução Técnica Conclusiva 957/2019-7](#) (evento 67), que reconhecendo as irregularidades perpetradas pelo Gestor, sugeriu que fosse emitido **PARECER PRÉVIO**, dirigido à Câmara Municipal de Vitória, recomendando a **REJEIÇÃO** das contas em análise, nos termos da Proposta de Encaminhamento abaixo transcrita:

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Foi examinada a Prestação de Contas Anual relativa à Prefeitura Municipal de Vitória, exercício de 2017, formalizada de acordo com a Resolução TC 261/2013 e alterações posteriores.

Tendo em vista o que determina a legislação pertinente, no que tange ao aspecto técnico-contábil, opina-se que esta Corte de Contas recomende ao Poder Legislativo de Vitória a **REJEIÇÃO** da presente Prestação de Contas Anual, exercício de 2017, de responsabilidade de Luciano Santos Rezende, na forma do art. 80 da lei complementar 621/12, em função da permanência das irregularidades dos seguintes itens do RT 555/2018:

2.1. Inconsistência na movimentação financeira dos valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural – passível de ressalva (item 4.3.2.1 do RT 555/2018-7); Base Legal: artigos 89, 90, 91, 100, 101, 102, 103 e 105 da Lei 4320/1964

Item 2.7 Cancelamento de restos a pagar processados, bem como ausência de cópias dos atos que autorizaram os cancelamentos de restos a pagar processados e não processados (ITEM 6.3 do RT 555/2018-9); Base Legal: Artigos. 36, 58, 63, 85, 87, 89, 92, 93, 101 a 105 da Lei Federal 4320/1964;

Item 2.9 Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente (art. 55 da LRF) (Item 7.4.1 do RT 555/2018-9); Base Legal: art. 55, III, b, 3 da LRF.

Item 2.14. Divergência entre a Demonstração das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado patrimonial (Item 13.1.9 do RT 555/2018-9) – passível de ressalva; Base Legal: arts. 85, 101, 104 e 105 da Lei 4.320/1964.

Item 2.15. Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos credores (Item 13.1.10 do RT 555/2018-9) – passível de ressalva; Base Legal: arts. 85, 86 e 88 da Lei 4.320/1964.

Propõe-se recomendar ao gestor:

- Providencie para que todas as Unidades Gestoras municipais contabilizem corretamente os atos e fatos da gestão em fontes de recursos pertinentes, nos termos do § único do art. 8º da LRF, das Normas Brasileiras de Contabilidade, Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público e Manual de Demonstrativos Fiscais, estes dois últimos da Secretaria do Tesouro Nacional;
- Tomar medidas preventivas na elaboração dos demonstrativos contábeis, a fim de evitar novos equívocos no registro de informações contábeis associadas à extinção de UG e à respectiva transferência de seus saldos para outras Unidades Gestoras;
- Providencie atendimento integral à IN TCEES 43/2017 e seus anexos no envio das próximas prestações de contas anuais;

Os autos, então, aportaram no *Parquet* de Contas que emitiu o [Parecer do Ministério Público de Contas 1265/2019-4](#) (evento 71) anuindo aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na **Instrução Técnica Conclusiva 957/2019-7**.

Ato contínuo, o processo foi incluído em pauta, respectivamente na 32ª, 33ª e 34ª Sessão Ordinária do Plenário, ocorridas em 17/09/2019, 24/09/2019 e 01/10/2019, por ocasião do adiamento do julgamento. Realizada a Sustentação Oral pelo Dr. Marcelo Souza Nunes advogado do responsável **Sr. Luciano Santos Rezende**, bem como apresentado o **Memorial 207/2019-1** (evento 82) e requerida a juntada de novos documentos, os autos seguiram ao **Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia – NCE**, tendo sido elaborada a [Manifestação Técnica 11317/2019-9](#) (evento 87), com a seguinte Conclusão e Proposta de Encaminhamento:

IV – CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

As justificativas e documentos trazidos em sede de sustentação oral pelo Sr. Luciano Santos Rezende, através de seu advogado legalmente constituído, foram analisadas. Concluiu-se pela elisão das irregularidades contidas nos itens 2.7 e 2.9 da ITC 957/2019 e, pela manutenção das contidas nos itens 2.1, 2.14 e 2.15 da mesma instrução:



2.1. Inconsistência na movimentação financeira dos valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural – passível de ressalva (item 4.3.2.1 do RT 555/2018-7); Base Legal: artigos 89, 90, 91, 100, 101, 102, 103 e 105 da Lei 4320/1964

Item 2.14. Divergência entre a Demonstração das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado patrimonial (Item 13.1.9 do RT 555/2018-9) – passível de ressalva; Base Legal: arts. 85, 101, 104 e 105 da Lei 4.320/1964.

Item 2.15. Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos credores (Item 13.1.10 do RT 555/2018-9) – passível de ressalva; Base Legal: arts. 85, 86 e 88 da Lei 4.320/1964.

Desta forma, opina-se no sentido de que o TCEES recomende ao Poder Legislativo de Vitória a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** da prestação de contas anual do exercício de 2017, sob a responsabilidade do Sr. Luciano Santos Rezende, na forma do art. 80 da Lei Complementar 621/2012.

Propõe-se determinar ao Prefeito observância ao parágrafo único do art. 8º da LRF, bem como à Tabela Auxiliar: CÓDIGO DE ESPECIFICAÇÃO DAS FONTES/DESTINAÇÃO DE RECURSOS (CDR), contida em anexo da IN 43/2017.

Finalmente, que seja submetido o processo ao relator para prosseguimento.

Os autos aportaram no *Parquet* de Contas que emitiu a [Manifestação do Ministério Público de Contas 2/2020-5](#) (evento 91) divergindo da **MT 11317/2019-9** e pugnando pela **REJEIÇÃO** das contas da Prefeitura Municipal de Vitória, exercício 2017.

Por conseguinte, finalizada a instrução processual, o Plenário por meio do [Parecer Prévio 38/2020-3](#) (**Processo TC 3714/2018-6**), nos exatos termos preconizados no [Voto do Relator 1794/2020-8](#) (evento 93), confeccionado pelo Conselheiro **Sebastião Carlos Ranna de Macedo**, deliberou pela emissão de Parecer Prévio dirigido à Câmara Municipal de Vitória, recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** da Prestação de Contas de responsabilidade do Sr. **Luciano Santos Rezende**, Prefeito Municipal de Vitória, no exercício 2017.

Na oportunidade, portanto, o **Plenário, anuindo** ao posicionamento da [Manifestação Técnica 11317/2019-9](#) (evento 87) e em **discordância parcial** ao posicionamento exarado na [Manifestação do Ministério Público de Contas 2/2020-5](#) (evento 91), manteve as irregularidades dos itens **4.3.2.1 do RT 555/2018-9** – “*Inconsistência na Movimentação Financeira dos Valores Recebidos a Título de Compensação*”



Financeira pela Exploração de Petróleo e Gás Natural”, **13.1.9 do RT 555/2018-9** – “*Divergência entre a Demonstração das Variações Patrimoniais*” e **13.1.10 do RT 555/2018-9** – “*Divergência entre os Totais dos Saldos Devedores e dos Saldos Credores*”, no **campo da ressalva**. Confira a fundamentação pela manutenção com ressalva destas irregularidades e a conclusão encampada pelo Plenário desta Corte no **[Parecer Prévio 38/2020-3](#)** (Processo TC 3714/2018-6):

2. FUNDAMENTAÇÃO:

Compulsando acuradamente os autos, verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Ratifico *in totum* o posicionamento da área técnica e em parte com o Ministério Público Especial de Contas para tomar como razão de decidir a fundamentação exarada na Instrução Técnica Conclusiva 00957/2019-7 modificada pela Manifestação Técnica 11317/2019-9, que abaixo transcrevo:

Da Instrução Técnica Conclusiva 00957/2019-7:

“[...]”

2. INDICATIVOS DE IRREGULARIDADES

2.1. Inconsistência na movimentação financeira dos valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (item 4.3.2.1 do RT 555/2018-7)

Base Legal: **artigos 89, 90, 91, 100, 101, 102, 103 e 105 da Lei 4320/1964**

Consta do RT 555/2018-9:

Observou-se, do anexo ao balanço patrimonial, que a fonte de recursos 604 – Royalties do Petróleo, iniciou o exercício com superávit financeiro de R\$ 8.544.594,08, e encerrou superavitária, no montante de R\$ 12.468.458,33. Dos balancetes da execução orçamentária constatou-se que foram recebidos no exercício R\$ 21.297.221,40 e empenhados R\$ 17.751.374,82. Todavia, em consulta ao Termo de Verificação, **observa-se o montante de R\$ 15.117.811,62 em conta corrente**, conforme se demonstra:

FONTE	SUP. FINANC. EXERC. ANTERIOR	RECEITAS	DESPESAS	SALDO FINAL APURADO	SUPERÁVIT FINANCEIRO ATUAL	SALDO EM CONTA BANCÁRIA
604	8.544.594,08	21.297.221,40	17.751.374,82	12.090.440,66	12.468.458,33	15.117.811,62



Da análise das informações acima transcritas, conclui-se que a fonte de recursos nº 604 deveria encerrar o exercício com superávit financeiro de R\$ 12.090.440,66, e não R\$ 12.468.458,33.

Por todo o exposto, sugere-se citar o gestor responsável para apresentar as justificativas que julgar necessárias.

JUSTIFICATIVA: Segue abaixo reprodução das justificativas:

Como se infere do Parecer da Subsecretaria de Fazenda anexo, a análise elaborada pelo nobre auditor de controle externo não levou em consideração o cancelamento de Restos a Pagar de mesma fonte no exercício de 2017, o que tem relação direta com o resultado apurado em balanço patrimonial.

Verifica-se, assim, apontamento esclarecido.

ANÁLISE: A divergência entre o valor apurado do resultado financeiro da fonte 604 e o demonstrado no balanço patrimonial foi de R\$ 378.017,67. Considerando as alegações da defesa, consultou-se o Demonstrativo de Cancelamento de Restos a Pagar (RAPCAN) tendo sido localizados, na fonte 604, cancelamentos que somam 249.178,77. Ou seja, os argumentos apresentados foram insuficientes para esclarecer o apontamento. Nesse sentido, permanece a irregularidade. Porém, não sendo significativa a divergência, fica a mesma, passível de ressalva.

[...]

2.14. Divergência entre a Demonstração das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado patrimonial (Item 13.1.9 do RT 555/2018-9)

Base Legal: arts. 85, 101, 104 e 105 da Lei 4.320/1964

Consta do RT 555/2018-9:

Entende-se que o resultado patrimonial apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) deve ser igual ao resultado do exercício no patrimônio líquido do Balanço Patrimonial, conforme demonstrado na tabela abaixo na tabela abaixo:

Tabela 1) Resultado Patrimonial

Exercício atual	
DVP (a)	344.361.469,30
Balanço Patrimonial (b)	361.882.418,29
Divergência (a-b)	-17.520.948,99
Exercício anterior	
DVP (a)	717.095.030,87
Balanço Patrimonial (b)	717.095.030,87
Divergência (a-b)	0,00

Fonte: Processo TC 03714/2018-6 - Prestação de Contas Anual/2017



Pelo exposto, sugere-se citar o responsável para apresentar as justificativas que julgar necessárias.

JUSTIFICATIVA: Segue a seguir reprodução da defesa apresentada:

A suposta divergência apontada justifica-se pela contabilização da extinção das 03 Secretarias abaixo relacionadas que tiveram os resultados do exercício no Patrimônio Líquido do Balanço Patrimonial zerados (conforme fls. 144 a 149 do doc. anexo) e, em contrapartida, apresentaram valores de deficit nas DVPs, conforme fls. 150 a 157 do doc. anexo.

01 - A Unidade Gestora 077E0600008 – Secretaria de Habitação (SEHAB), constituída através da Lei nº 6.529/2005, foi extinta através da Lei nº 9.080/2017 de 10/01/2017, publicada em 12/01/2017, conforme art. 7º e “incorporada” à UG 077E0600006 – Secretaria Municipal de Obras (SEMOB), que de acordo com o Art. 8º passou a denominar-se Secretaria de Obras e Habitação (SEMOHAB). O Resultado patrimonial apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais foi de R\$ 14.621.805,57.

02 - A Unidade Gestora 077E0600010 – Secretaria de Comunicação, constituída através da Lei nº 6.529/2005, fora extinta através da Lei nº 9.080/2017 de 10/01/2017 e publicada em 12/01/2017, conforme art.1º e “incorporada” à UG 077E0600011 – Secretaria de Gestão Estratégica, que de acordo com o Art. 3º passou a denominar-se SECRETARIA DE GESTÃO, PLANEJAMENTO E COMUNICAÇÃO. O Resultado patrimonial apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais foi de R\$ 494.658,91

03 - A Unidade Gestora 077E0600012 – SECRETARIA DE SERVIÇOS, constituída através da Lei nº 6.529/2005, fora extinta através da Lei nº 9.080/2017 de 10/01/2017 e publicada em 12/01/2017, conforme art.4º e “incorporada” à UG 077E0600016 – SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, que de acordo com o Art.5º passou a denominar-se SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E SERVIÇOS URBANOS. O Resultado patrimonial apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais foi de R\$ 2.404.484,51.

O valor do resultado patrimonial apurado nas Demonstrações das Variações Patrimoniais das 03 Unidades gestoras é exatamente a diferença apurada neste item e no próximo de nº 13.1.10, ou seja, o valor de 17.520.948,99.

Ressaltamos que as referidas contas do exercício de 2017 não possuem valor algum, estão zeradas.

Tal motivação se deu em cumprimento à Lei Municipal acima referida que no art. 7º determinou a EXTINÇÃO. Portanto, suas contas patrimoniais foram transferidas conforme determinou a referida lei e decretos que a regulamentam, devendo, naturalmente, não possuir nenhum valor em todas as contas da UG extinta.

A Lei 4.320/64 determina que a Demonstração das Variações Patrimoniais indicará o resultado patrimonial do exercício.

Lei 4. 320/64
Título IX - Da Contabilidade[...]
Art. 104. A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, g
indicará o resultado patrimonial do exercício.
(Destaque e grifo nosso)

Não diferente do que determina a Lei nº 4.320/64. O MCASP trata da mesma forma:

MCASP - 7ª Edição
5. DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS
5.1. INTRODUÇÃO
A Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado Patrimonial do exercício.



Dessa forma, a Demonstração das Variações Patrimoniais está evidenciando o que efetivamente variou no patrimônio da UG no exercício de 2017, ficando transparente seu resultado.

Da mesma forma, o Anexo 14 - Balanço Patrimonial apresentando saldo zero em TODAS as contas deste Balanço, informa que saldos patrimoniais, contendo também o resultado do exercício, foram transferidos para as UGs que as absorveram.

Nesse sentido, salienta e esclarece a Subsecretaria de Contabilidade que a suposta divergência apontada foi proveniente do lançamento de zeramento dos valores do Balanço Patrimonial (fls. 140 a 145 do doc. anexo), das 03 Unidades Gestoras extintas, inclusive das contas de SUPERAVIT OU DEFICIT DO EXERCÍCIO, trazendo reflexos para a Prestação de contas Consolidada.

ANÁLISE: Analisando-se os Demonstrativos das Variações Patrimoniais encaminhados em peça complementar, às fls. 150-157, verificou-se que as Secretarias de Habitação, Comunicação e Serviços, extintas em janeiro de 2017, tiveram resultados patrimoniais, respectivamente de R\$ -14.621.805,57, R\$ -494.658,91 e R\$ -2.404.484,51.

Quanto aos Balanços Patrimoniais das mesmas unidades gestoras (Habitação, Comunicação e Serviços), seus grupos de contas tiveram seus saldos zerados em função de suas respectivas extinções, conforme demonstrados às fls. 144-149 da peça complementar. Somando-se os resultados patrimoniais registrados nas Demonstrações das Variações Patrimoniais (DVP) das UG extintas têm-se um montante de R\$ -17.520.948,99.

Tais dados demonstram inconsistências de tratamento contábil na elaboração dos Balanços Patrimoniais e dos Demonstrativos de Variações Patrimoniais das Unidades Gestoras extintas, evidenciando ausência de reflexo contábil entre um e outro demonstrativo, quando do encerramento das atividades.

O Resultado Patrimonial obtido pelo comparativo das variações ativas e passivas em qualquer período deve impactar diretamente na conta de Resultado Acumulado que integra o Balanço Patrimonial. Sendo estes dois demonstrativos inquestionavelmente relacionados, não há hipótese em que dinâmica de registros de um não influencie no outro.

E conforme documentação encaminhada, tal dinâmica de registro não foi observada, tendo em vista a divergência apontada.

Como bem diz a Lei 4.320/64, em seu art. 104:

Art. 104. A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes



ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

Mas também o art. 105 da mesma lei assim dispõe:

Art. 105. O Balanço Patrimonial demonstrará:
(...)
V - O Saldo Patrimonial;

E como o saldo patrimonial, conforme composição disposta em seu agrupamento de contas registra o resultado das variações patrimoniais ocorridas durante o período em análise, o mesmo não pode ser objeto de registro isolado, sob o risco de inobservância das regras contábeis. O MCASP 7ª edição, fl. 391, define Resultados Acumulados como sendo o saldo remanescente dos lucros ou prejuízos líquidos das empresas e os superávits ou **déficits acumulados da administração direta, autarquias, fundações e fundos.**

Vale ainda mencionar, no que diz respeito à fidedignidade das informações, o que dispõe o NBCTSPEC (Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP Estrutura Conceitual):

Representação fidedigna

Para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material. A informação que representa fielmente um fenômeno econômico ou outro fenômeno retrata a substância da transação, a qual pode não corresponder, necessariamente, à sua forma jurídica.

Porém, **considerando o exposto e que a divergência foi explicada e é passível de correção, concluímos pela permanência da irregularidade, porém passível de ressalva.**

2.15. Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos credores (Item 13.1.10 do RT 555/2018-9)

Base Legal: arts. 85, 86 e 88 da Lei 4.320/1964

Consta do RT 555/2018-9:

Entende-se que os saldos devedores devem ser iguais aos saldos credores, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 2) Comparativo dos saldos devedores e credores

Saldos Devedores (a) = I + II	23.016.514.210,11
Ativo (BALPAT) – I	3.709.783.192,41
Variações Patrimoniais Diminutivas (DEMVAP) - II	19.306.731.017,70



Saldos Credores (b) = III – IV + V	22.998.993.261,12
Passivo (BALPAT) – III	3.709.783.192,41
Resultado Exercício (BALPAT) – IV	361.882.418,29
Variações Patrimoniais Aumentativas (DEMVAP) - V	19.651.092.487,00
Divergência (c) = (a) - (b)	17.520.948,99

Fonte: Processo TC 03714/2018-6 - Prestação de Contas Anual/2017

Pelo exposto, sugere-se citar o responsável para apresentar as justificativas que julgar necessárias.

JUSTIFICATIVA: Segue abaixo reprodução das justificativas apresentadas:

Em razão disso, tais achados devem ser desconsiderados, à luz da teoria dos vícios do Direito Administrativo, construída justamente com base na existência de irregularidades formais como estas que, por não causarem qualquer prejuízo, não produzem efeitos na esfera jurídica.

Conforme relatado no item anterior (nº 13.1.9), a divergência de mesmo valor refere-se ao zeramento das 03 Unidades Gestoras extintas em 2017, aplicando-se as mesmas justificativas e esclarecimentos.

Com efeito, considerando os esclarecimentos prestados pela Subsecretária de Contabilidade no parecer anexo, verifica-se que os achados indicados não passam de meras irregularidades formais que não causaram qualquer risco ou prejuízo à administração pública, em especial ao erário.

Nesse sentido é o próprio Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, senão vejamos:

CAPÍTULO VI DAS NULIDADES

Art. 367. O Tribunal declarará a nulidade, de ofício, se absoluta, ou por provocação da parte ou do Ministério Público junto ao Tribunal, em qualquer caso.

§1º Nenhum ato será declarado nulo se do vício não resultar prejuízo para a parte, para o erário, para a apuração dos fatos pelo Tribunal ou para a deliberação adotada.

§ 2º Não se tratando de nulidade absoluta, considerar-se-á válido o ato que, praticado de outra forma, tiver atingido o seu fim.

O susomencionado dispositivo consagra a máxima "*pas de nullité sans grief*", a qual, com escopo de rejeitar o excesso de formalismo, exige a constatação de efetivo prejuízo para que o ato seja declarado nulo.

Dessa forma também entende o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, que expressamente afastou a necessidade de qualquer reprimenda quando o ato não provocar efetivo prejuízo ao bem jurídico tutelado, vejamos:

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. AUSÊNCIA DE CÓPIA DE UMA FOLHA DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À COMPRENSÃO DA CONTROVÉRSIA. MERA IRREGULARIDADE. **A ausência de uma folha integrante da peça de recurso extraordinário deve ser tida como mera irregularidade e não como um vício insanável, na medida em que não prejudica a compreensão da controvérsia constante dos autos. A aparente inadequação formal deve ser revelada, uma vez que o instrumento atingiu o seu fim sem acarretar às partes nenhum prejuízo. Não se verifica na hipótese um vício processual hábil a afastar o conhecimento do recurso. Agravo regimental a que se nega provimento.** (STF – AI: 633191 SP, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 09/04/2014, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-090 DIVULG 12-05-2014 PUBLIC 13-05-2014) – destaques nossos.



Não é distinto o entendimento do SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, que aplica a teoria "*pas de nullité sans grief*" **até para apresentação de documentos de forma intempestiva**, senão vejamos:

HABEAS CORPUS. PROCESSUAL PENAL. APELAÇÃO INTERPOSTA PELA DEFESA. RAZÕES RECURSAIS APRESENTADAS FORA DO PRAZO. MERA IRREGULARIDADE. CONSTRANGIMENTO ILEGAL EVIDENCIADO. ORDEM DE HABEAS CORPUS CONCEDIDA.

1. É entendimento desta Corte Superior, em consonância com o Supremo Tribunal Federal, que a apresentação das razões da apelação fora do prazo constitui mera irregularidade que não obsta o conhecimento do apelo.

2. Ordem de habeas corpus concedida, para determinar que o Tribunal a quo conheça do recurso de apelação interposto pelo Paciente e o julgue como entender de direito.

(HC 207.532/SP, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 06/08/2013, DJe 13/08/2013)

AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. PROCESSUAL PENAL. APELAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. RAZÕES RECURSAIS. APRESENTAÇÃO TARDIA. MERA IRREGULARIDADE. PREJUÍZO NÃO DEMONSTRADO.

1. Segundo a jurisprudência pacificada, a apresentação intempestiva das razões de apelação do Ministério Público constitui mera irregularidade, que não impõe o seu desentranhamento e não impede o conhecimento do recurso de apelação quando interposto no prazo legal.

2. A defesa ofereceu contrarrazões ao recurso da acusação e lá não apresentou nenhuma insurgência quanto ao recebimento pelo Tribunal de Justiça das razões do Parquet, juntadas a destempo. Não há falar em nulidade, até porque não houve demonstração de prejuízo à defesa do paciente, como requer o art. 563 do Código de Processo Penal.

3. Agravo regimental improvido.

(AgRg no HC 229.104/SP, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 05/09/2013, DJe 23/09/2013)

Interpretação distinta pode caracterizar excessivo apego à formalidade, dissociado de qualquer interesse público, como não deixam dúvidas os julgados acima colacionados e o próprio artigo 367 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

No caso em apreço, foram constatadas irregularidades formais (já sanadas) nos documentos contábeis apresentados, que não comprometeram a efetiva auditoria, inclusive resultando posteriormente nos achados indicados pelo próprio TCE-ES, o que comprova que o ato atingiu seu resultado útil, não havendo efeito prejuízo à administração pública.

Diante do exposto, é possível afirmar (I) que todos os fatos imputados configuram irregularidades formais sanáveis e sanadas, onde (II) não é possível presumir a MÁ-FÉ e (III) que não causaram qualquer prejuízo ao erário, razão pela qual deva ser dispensado o mesmo tratamento dado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL e pelo SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA às irregularidades, qual seja, a sua DESCONSIDERAÇÃO.

ANÁLISE: O defendente admite a inconsistência, alegando, porém, tratar-se de erro formal sanável que não causou qualquer risco ou prejuízo à administração pública. Ocorre neste caso, o reflexo da situação discorrida e analisada no item anterior.

Em função da inobservância da adequada dinâmica de registro contábil por meio do método das partidas dobradas, onde a cada débito corresponde um crédito, ou vice-versa, desenvolveu-se uma



situação de inconsistência contábil, onde o Balanço Patrimonial não reflete a movimentação realizada no Demonstrativo das Variações Patrimoniais.

Conforme preceitua o art. 86 da lei 4.320/64:

Art. 86. A escrituração sintética das operações financeiras e patrimoniais efetuar-se-á pelo método das partidas dobradas.

Vale aqui mencionar, o que diz a NBCTSPEC (Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP Estrutura Conceitual) a respeito da fidedignidade das informações contábeis:

Representação fidedigna

Para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material. A informação que representa fielmente um fenômeno econômico ou outro fenômeno retrata a substância da transação, a qual pode não corresponder, necessariamente, à sua forma jurídica.

Porém, considerando o exposto e que a divergência foi explicada e é passível de correção, **concluimos pela permanência da irregularidade, porém passível de ressalva.**

[...]

1. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:

1.1. MANTER os seguintes indicativos de irregularidade passíveis de ressalva:

1.1 Inconsistência na movimentação financeira dos valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (item 4.3.2.1 do RT 555/2018-7 e item 2.1 da Instrução Técnica Conclusiva 00957/2019-7);

Base Legal: artigos 89, 90, 91, 100, 101, 102, 103 e 105 da Lei 4320/1964

1.3 Divergência entre a Demonstração das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado patrimonial (Item 13.1.9 do RT 555/2018-9 e item 2.14 da Instrução Técnica Conclusiva 00957/2019-7);



Base Legal: arts. 85, 101, 104 e 105 da Lei 4.320/1964.

1.4 Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos credores (Item 13.1.10 do RT 555/2018-9 e item 2.15 da Instrução Técnica Conclusiva 00957/2019-7);

Base Legal: arts. 85, 86 e 88 da Lei 4.320/1964.

- 1.2. **EMITIR PARECER PRÉVIO** dirigido à Câmara Municipal de Vitória, recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS** do senhor do **Luciano Santos Rezende**, Prefeito Municipal no exercício de 2017, conforme dispõem o inciso II, do art. 132 da Resolução TCEES 261/2013 e o inciso II, do art. 80, da Lei Complementar 621/2019.
 - 1.3. **DETERMINAR** ao atual gestor que providencie para que todas as Unidades Gestoras municipais contabilizem corretamente os atos e fatos da gestão em fontes de recursos pertinentes, nos termos do § único do art. 8º da LRF, das Normas Brasileiras de Contabilidade, Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público e Manual de Demonstrativos Fiscais, estes dois últimos da Secretaria do Tesouro Nacional, em especial a Tabela Auxiliar: CÓDIGO DE ESPECIFICAÇÃO DAS FONTES/DESTINAÇÃO DE RECURSOS (CDR), contida em anexo da IN 43/2017;
 - 1.4. **RECOMENDAR** ao gestor que:
 - 1.4.1 Tome medidas preventivas na elaboração dos demonstrativos contábeis, a fim de evitar novos equívocos no registro de informações contábeis associadas à extinção de UG e à respectiva transferência de seus saldos para outras Unidades Gestoras;
 - 1.4.2 Providencie atendimento integral à IN TCEES 43/2017 e seus anexos no envio das próximas prestações de contas anuais;
 - 1.4.3 Aprimore os mecanismos de controle interno no que diz respeito à inscrição e cancelamento de Restos a Pagar;
 - 1.4.4 Tome providências para que todas as unidades gestoras municipais contabilize corretamente os atos e fatos da gestão, nos termos das Normas Brasileiras de Contabilidade, Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público e Manual de Demonstrativos Fiscais, estes dois últimos da Secretaria do Tesouro Nacional.
 - 1.5. **ARQUIVAR** após o trânsito em julgado.
2. Unânime.
 3. Data da Sessão: 23/07/2020 - 13ª Sessão Ordinária do Plenário.
 4. Especificação do quórum:



4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

Por fim, os autos foram remetidos a este Órgão Ministerial para **ciência** do [Parecer Prévio 38/2020-3](#) (Processo TC 3714/2018-6).

3 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

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

Na visão do jurista Harrison 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 legalidade, legitimidade, e a economicidade dos gastos, os estudos sobre as renúncias de receitas e o controle das subvenções”¹¹.

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/88¹²), **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 despesas¹³), subsidiando, assim, com rigor científico, a avaliação política a ser realizada**

¹¹ LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 6. ed. 2017. p. 533.

¹² **Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

¹³ 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=baseAcordao&origemBusca=MeritoRG](http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(729744.NUME.%20E%20RE.SCLA.)&base=baseAcordao&origemBusca=MeritoRG). Acesso em 21 set. 2020.

oportunamente pelos Parlamentos¹⁴. A propósito, acerca da temática, revela-se altamente ilustrativo transcrever os clarividentes trechos dos acórdãos emitidos nos Recursos Extraordinários **RE 729.744-MG** e **RE 848.826-DF**. Confira-os:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO RE 729.744 MINAS GERAIS¹⁵

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 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 chancelam 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 escorreita execução de despesas e contratos administrativos, das ordens de empenho, da observância às diretrizes contábeis, dentre outros

¹⁴ 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".

¹⁵ Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413353>. Acesso em 21 set. 2020.

aspectos. Cuida-se, à evidencia, 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 FEDERAL¹⁶

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 (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

¹⁶ Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9308523> Acesso em 21 set. 2020.

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**¹⁷.

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.

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:

¹⁷ 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.



1.1 Inconsistência na movimentação financeira dos valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (item 4.3.2.1 do RT 555/2018-7 e item 2.1 da Instrução Técnica Conclusiva 00957/2019-7);

Base Legal: artigos 89, 90, 91, 100, 101, 102, 103 e 105 da Lei 4320/1964

1.3 Divergência entre a Demonstração das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado patrimonial (Item 13.1.9 do RT 555/2018-9 e item 2.14 da Instrução Técnica Conclusiva 00957/2019-7);

Base Legal: arts. 85, 101, 104 e 105 da Lei 4.320/1964.

1.4 Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos credores (Item 13.1.10 do RT 555/2018-9 e item 2.15 da Instrução Técnica Conclusiva 00957/2019-7);

Base Legal: arts. 85, 86 e 88 da Lei 4.320/1964.

Em suma, todo o conjunto de elementos, dados e informações enviados a este Tribunal de Contas com supedâneo nas exigências contidas na **Instrução Normativa nº 43/2017**¹⁸ – 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**¹⁹ e que, por serem considerados graves, mereceram a nota de rejeição das contas apresentadas, restou, **ao final**, menosprezada pela alocação “**no campo da ressalva**”, complementadas, ainda, paradoxalmente – pois completamente à margem da técnica jurídica disciplinada por este próprio Tribunal de Contas – pela **manutenção de irregularidades**.

¹⁸ **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.

¹⁹ **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.



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO

3ª Procuradoria de Contas

Confira o posicionamento do Ministério Público de Contas ([Manifestação do Ministério Público de Contas 2/2020-5](#)), com a mesma conclusão do **Parecer do Ministério Público de Contas 1265/2019-4**, corroborando a **Instrução Técnica Conclusiva 957/2019-7** e divergindo parcialmente da **Manifestação Técnica 336/2019-9**:



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO

3ª Procuradoria de Contas



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO

Conferência em www.tce.es.gov.br
Identificador: E65E2-DC40B-1F479



3ª Procuradoria de Contas

Manifestação do Ministério Público de Contas 00002/2020-5

Processo: 03714/2018-6

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Descrição complementar:

Exercício: 2017

Criação: 30/01/2020 14:19

Origem: GAPC - Heron de Oliveira - Gabinete do Procurador Heron Carlos de Oliveira

Assinado por
HERON CARLOS GOMES
DE OLIVEIRA
30/01/2020 15:37

Assinado digitalmente. Conferência em www.tce.es.gov.br Identificador: E65E2-DC40B-1F479



SENHOR CONSELHEIRO RELATOR,

MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

Processo: [3714/2018](#)
Classificação: Prestação de Contas Anual de Ordenador
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Vitória
Responsável: Luciano Santos Rezende

O **Ministério Público de Contas**, por meio da 3ª Procuradoria Especial de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, manifesta-se ciente da **Manifestação Técnica 11317/2019**, no entanto **divergindo** do entendimento da Área Técnica no tocante às irregularidades a seguir elencadas, bem como da proposição pela **APROVAÇÃO COM RESSALVA** da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Vitória, no exercício 2017:

II.1 Inconsistência na movimentação financeira dos valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural; (item 4.3.2.1 do RT 555/2018-7 e 2.1 do ITC 957/2019)

II. 4 Divergência entre a Demonstração das Variações Patrimoniais; (item 13.1.9 do RT 555/2018 e 2.14 da ITC 957/2019)

II.5 Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos credores. (item 13.1.10 do RT 555/2018 e 2.15 da ITC 957/2019).

Senão, veja-se.

Em relação ao item “**II.1 Inconsistência na movimentação financeira dos valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural**” denota-se que o gestor buscou justificar-se com fundamento na alegação de que parte da divergência em relação ao valor total de **R\$ 249.178,77** – mais especificamente **R\$ 128.838,90** – fora transferido para “**outras fontes de recursos**”. Contudo, observa-se que se trata de simples alegação desacompanhada



de qualquer lastro probatório, consoante evidência a própria **MT 11317/2019**. Confira seu teor, com os destaques abaixo:

Com relação ao saldo financeiro da fonte 604, permaneceu a divergência de R\$ 128.838,90, pois conforme afirma o gestor, este montante foi transferido para outras fontes de recursos. Ressalta-se que não foi encaminhada documentação demonstrando para quais fontes foram transferidas e, quais as despesas foram realizadas com o montante de R\$ 128.838,90.

Entende-se que essa transferência não poderia ocorrer, pois os valores recebidos a título de royalties da União são classificados sob a fonte 604 e, portanto, as despesas realizadas com esse recurso devem ser registradas exclusivamente sob a fonte "específica" de código 604. Ao se transferir recursos de royalties, por exemplo, para a fonte recursos ordinários - 000, ou outra fonte qualquer, perde-se o controle do recurso originalmente recebido, abrindo-se a possibilidade de utilizá-lo em despesas vedadas por lei.

Vê-se, assim, que a reanálise dos fatos não trouxe quaisquer elementos objetivos a ampará-la, a exemplo da apresentação dos demonstrativos das referidas transferências. Deste modo, não é possível comprovar a observância da vedação contida no art. 8º¹, da Lei Federal n. 7.990/1989, devendo manter-se, portanto, a proposição pela **rejeição das contas**, nos termos do art. 80², III, da LOTCEES.

Em relação aos itens "II. 4 Divergência entre a Demonstração das Variações Patrimoniais" e "II.5 Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos credores", apreciados conjuntamente, após detida análise da documentação apresentada em sede de sustentação oral, constata-se que remanesce a divergência do valor apontado inicialmente.

Conforme demonstrado, o valor real do patrimônio líquido da Unidade Gestora **077E060008 – Secretaria de Habitação (SEHAB)** antes de sua extinção perfazia o total de **R\$ 19.677.794,90**, conforme demonstrativo abaixo, em franca divergência

1 **Art. 8º** O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

2 **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.



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

ao valor de **R\$ 14.621.805,57** aduzido pela defesa. Destarte, persiste a diferença no importe de **R\$ 5.055.919,33**. Veja:

SECRETARIA DE HABITACAO
UG: 228
Balanco Patrimonial - Anexo 14
BALANÇO / 2017

Análise: 2020/19

ESPECIFICAÇÃO	ATIVO		ESPECIFICAÇÃO	PASSIVO	
	31/12/2017	31/12/2019		31/12/2017	31/12/2019
ATIVO CIRCULANTE	0,00	3.996.785,93	PASSIVO CIRCULANTE	0,00	642.314,04
CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	0,00	3.994.350,53	FORNECEDORES E CONTAS A PAGAR A CURTO PRAZO	0,00	602.969,40
CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA EM MOEDA NACIONAL	0,00	3.994.350,53	FORNECEDORES E CONTAS A PAGAR NACIONAIS A CURTO PR	0,00	602.969,40
CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA EM MOEDA NACIONAL -	0,00	3.994.350,53	FORNECEDORES E CONTAS A PAGAR NACIONAIS A CURTO PR	0,00	602.969,40
BANCOS COM MOVIMENTO - DEMAIS CONTAS	0,00	522.177,37	FORNECEDORES NACIONAIS	0,00	602.969,40
BANCOS COM MOVIMENTO - DEMAIS CONTAS	0,00	522.177,37	FORNECEDORES NÃO FINANCIADOS A PAGAR	0,00	465,70
APLICAÇÕES FINANCEIRAS DE LIQUIDEZ IMEDIATA	0,00	3.471.973,18	FORNECEDORES NÃO FINANCIADOS A PAGAR	0,00	24.017,40
APLICAÇÕES FINANCEIRAS DE LIQUIDEZ IMEDIATA	0,00	3.471.973,18	FORNECEDORES NÃO FINANCIADOS A PAGAR	0,00	20.016,34
ESTOQUES	0,00	2.745,48	FORNECEDORES NÃO FINANCIADOS A PAGAR	0,00	0,01
ALMOXARIFADO	0,00	2.745,48	FORNECEDORES NÃO FINANCIADOS A PAGAR	0,00	1.362,36
ALMOXARIFADO - CONSOLIDAÇÃO	0,00	2.745,48	FORNECEDORES NÃO FINANCIADOS A PAGAR	0,00	6.925,00
MATERIAL DE CONSUMO	0,00	2.722,48	FORNECEDORES NÃO FINANCIADOS A PAGAR	0,00	148.703,09
MATERIAL DE EXPEDIENTE	0,00	23,00	DEMAIS OBRIGAÇÕES A CURTO PRAZO	0,00	28.744,44
ATIVO NÃO-CIRCULANTE	0,00	17.213.128,71	VALORES RESTITUIVOS	0,00	28.744,44
IMOBILIZADO	0,00	17.213.128,71	VALORES RESTITUIVOS - CONSOLIDAÇÃO	0,00	28.744,44
BEINS MOVIS	0,00	454.997,09	CONSIGNAÇÕES	0,00	28.744,44
BEINS MOVIS-CONSOLIDAÇÃO	0,00	454.997,09	INSS	0,00	28.744,44
MÁQUINAS, APARELHOS, EQUIPAMENTOS E FERRAMENTAS	0,00	29.139,47	PASSIVO NÃO-CIRCULANTE	0,00	890.016,70
APARELHOS E EQUIPAMENTOS DE COMUNICAÇÃO	0,00	23.889,89	EMPRESTIMOS E FINANCIAMENTOS A LONGO PRAZO	0,00	890.016,70
EQUIPAMENTOS HÍDRULICOS E ELÉTRICOS	0,00	5.285,82	EMPRESTIMOS A LONGO PRAZO INTERNO	0,00	890.016,70
BEINS DE INFORMÁTICA	0,00	301.412,72	EMPRESTIMOS A LONGO PRAZO - CONSOLIDAÇÃO	0,00	890.016,70
EQUIPAMENTOS DE PROCESSAMENTO DE DADOS	0,00	287.469,72	EMPRESTIMOS INTERNOS - EM CONTRATOS	0,00	890.016,70
EQUIPAMENTOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	0,00	13.943,09	OUTROS CONTRATOS - EMPRESTIMOS INTERNOS	0,00	890.016,70
MOVIS E UTENSÍLIOS	0,00	120.828,03	TOTAL PASSIVO	0,00	1.532.330,74
APARELHOS E UTENSÍLIOS DOMÉSTICOS	0,00	3.432,03			
MÁQUINAS E UTENSÍLIOS DE ESCRITÓRIO	0,00	111.095,86			
MOBILIÁRIO EM GERAL	0,00	764,78	PATRIMÔNIO LÍQUIDO	0,00	19.677.794,90
UTENSÍLIOS EM GERAL	0,00	5.531,68	RESULTADOS ACUMULADOS	0,00	19.677.794,90
MATERIAS CULTURAIS, EDUCACIONAIS E DE COMUNICAÇÃO	0,00	2.696,85	SUPERAVIS OU DEFICITS ACUMULADOS	0,00	19.677.794,90
OUTROS MATERIAIS CULTURAIS, EDUCACIONAIS E DE COMU	0,00	2.696,85	SUPERAVIS OU DEFICITS ACUMULADOS - CONSOLIDAÇÃO	0,00	(26.824.891,94)
BEINS MOVIS	0,00	14.759.233,62	SUPERAVIS OU DEFICITS DO EXERCÍCIO	0,00	(12.062.616,14)
BEINS MOVIS-CONSOLIDAÇÃO	0,00	14.759.233,62	SUPERAVIS OU DEFICITS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	0,00	(14.753.033,52)
BEINS DOMINICAIS	0,00	11.978.587,91	AJUSTES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	0,00	(9.242,28)

CCR12400 - SMARapp Informática Ltda

Signa 1

PATRIMÔNIO LÍQUIDO	0,00	19.677.794,90
RESULTADOS ACUMULADOS	0,00	19.677.794,90
SUPERAVIS OU DEFICITS ACUMULADOS	0,00	19.677.794,90
SUPERAVIS OU DEFICITS ACUMULADOS - CONSOLIDAÇÃO	0,00	(26.824.891,94)
SUPERAVIS OU DEFICITS DO EXERCÍCIO	0,00	(12.062.616,14)
SUPERAVIS OU DEFICITS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	0,00	(14.753.033,52)
AJUSTES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	0,00	(9.242,28)

Ante o exposto, considerando, portanto, o dever de o responsável demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos sob sua guarda, por meio de competente prestação de contas, diverge-se da Área Técnica quanto à manutenção das presentes irregularidades sob o manto da **ressalva** e pugna-se pela **REJEIÇÃO DAS CONTAS** da Prefeitura Municipal de Vitória, exercício 2017.

Vitória, 30 de janeiro de 2020.

Ministério Público de Contas
Rua José Alexandre Buaz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES
CEP 29050-913 Telefone: (27) 3334-7600

Assinado digitalmente. Conferência em www.tce.es.gov.br Identificador: E65E2-DC40B-1F479

Ministério Público de Contas
Rua José Alexandre Buaz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES
CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7600
www.mpc.es.gov.br



HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Procurador Especial de Contas

O posicionamento do Plenário ([Parecer Prévio 38/2020-3 - Plenário](#)), o qual manteve as irregularidades dos itens 4.3.2.1²⁰, 13.1.9²¹ e 13.1.10²² do RT 555/2018-9 **tão somente no campo da ressalva**, divergindo, com isso, do posicionamento albergado pelo Ministério Público de Contas:

1. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:

1.5. **MANTER** os seguintes indicativos de irregularidade passíveis de ressalva:

1.1 Inconsistência na movimentação financeira dos valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (item 4.3.2.1 do RT 555/2018-7 e item 2.1 da Instrução Técnica Conclusiva 00957/2019-7);

Base Legal: artigos 89, 90, 91, 100, 101, 102, 103 e 105 da Lei 4320/1964

1.3 Divergência entre a Demonstração das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado patrimonial (Item 13.1.9 do RT 555/2018-9 e item 2.14 da Instrução Técnica Conclusiva 00957/2019-7);

Base Legal: arts. 85, 101, 104 e 105 da Lei 4.320/1964.

²⁰ **Inconsistência na movimentação financeira dos valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural** (item 4.3.2.1 do RT 555/2018-7 e item 2.1 da Instrução Técnica Conclusiva 00957/2019-7);

Base Legal: artigos 89, 90, 91, 100, 101, 102, 103 e 105 da Lei 4320/1964.

²¹ **1.3 Divergência entre a Demonstração das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado patrimonial** (Item 13.1.9 do RT 555/2018-9 e item 2.14 da Instrução Técnica Conclusiva 00957/2019-7);

Base Legal: arts. 85, 101, 104 e 105 da Lei 4.320/1964.

²² **1.4 Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos credores** (Item 13.1.10 do RT 555/2018-9 e item 2.15 da Instrução Técnica Conclusiva 00957/2019-7);

Base Legal: arts. 85, 86 e 88 da Lei 4.320/1964.



1.4 Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos credores (Item 13.1.10 do RT 555/2018-9 e item 2.15 da Instrução Técnica Conclusiva 00957/2019-7);

Base Legal: arts. 85, 86 e 88 da Lei 4.320/1964.

1.6. EMITIR PARECER PRÉVIO dirigido à Câmara Municipal de Vitória, recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS** do senhor do **Luciano Santos Rezende**, Prefeito Municipal no exercício de 2017, conforme dispõem o inciso II, do art. 132 da Resolução TCEES 261/2013 e o inciso II, do art. 80, da Lei Complementar 621/2019.

1.7. DETERMINAR ao atual gestor que providencie para que todas as Unidades Gestoras municipais contabilizem corretamente os atos e fatos da gestão em fontes de recursos pertinentes, nos termos do § único do art. 8º da LRF, das Normas Brasileiras de Contabilidade, Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público e Manual de Demonstrativos Fiscais, estes dois últimos da Secretaria do Tesouro Nacional, em especial a Tabela Auxiliar: CÓDIGO DE ESPECIFICAÇÃO DAS FONTES/DESTINAÇÃO DE RECURSOS (CDR), contida em anexo da IN 43/2017;

1.8. RECOMENDAR ao gestor que:

1.4.1 Tome medidas preventivas na elaboração dos demonstrativos contábeis, a fim de evitar novos equívocos no registro de informações contábeis associadas à extinção de UG e à respectiva transferência de seus saldos para outras Unidades Gestoras;

1.4.2 Providencie atendimento integral à IN TCEES 43/2017 e seus anexos no envio das próximas prestações de contas anuais;

1.4.3 Aprimore os mecanismos de controle interno no que diz respeito à inscrição e cancelamento de Restos a Pagar;

1.4.4 Tome providências para que todas as unidades gestoras municipais contabilize corretamente os atos e fatos da gestão, nos termos das Normas Brasileiras de Contabilidade, Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público e Manual de Demonstrativos Fiscais, estes dois últimos da Secretaria do Tesouro Nacional.

1.5. ARQUIVAR após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 23/07/2020 - 13ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

Deveras, reconhecem-se irregularidades, mas as alocam “***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, II²³, da Lei Complementar 621/2012).

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*”²⁴. Deste modo, não criou a si mesmo; é fruto de uma edificação social (realidade imaginada²⁵) 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.

²³ **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;

[...]

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 21 set. 2020.

²⁴ Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/institucional/historico/>. Acesso em 03 mar. 2020.

²⁵ Expressão extraída do livro **Sapiens – Uma breve história da humanidade**/Yuval Noah Harai; tradução Janaina 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”.

Nessa trilha, apresenta-se essencial que os Tribunais 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 perdidas²⁶: só assim poderão ser vistos como verdadeiros instrumentos de cidadania, bem como cumprir sua missão institucional de gerar benefícios à sociedade por meio do controle externo e aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos²⁷.

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 pelos Tribunais 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 contingência tem como álibi, no mais das vezes, o ambiente de “crise econômica” – o qual, em verdade, conquanto inegavelmente repercute 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,

²⁶ Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Par%C3%A1bola_da_Dracma_Perdida. Acesso em 03 mar. 2020.

²⁷ **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.

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 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, que acabam por gerar consequências diversas àquelas que justificariam sua própria existência.

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, III²⁸, da Lei Complementar 621/2012, a ocorrência de

²⁸ **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.

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.

[...]

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\$ 607.716,13)

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.

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, dirijo 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.

• 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.

[...]

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)

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.

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.

É justamente este panorama que merece ser alterado, sob pena de se perder o discernimento do papel constitucional das Cortes de Contas, com sua crescente corrosão institucional geradora de franco desprestígio e inutilidade social.

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)²⁹ 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

²⁹ 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 21 set. 2020.

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, I³⁰, 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, I³¹, da Lei Complementar 621/2012).

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, II³², 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, II³³, da Lei Complementar 621/2012).

³⁰ **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 21 set. 2020.

³¹ **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 21 set. 2020.

³² **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 21 set. 2020.

³³ **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;



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, III³⁴, 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 valores públicos; a Corte julgará no sentido da **IRREGULARIDADE DAS CONTAS** (art. 84, III³⁵, 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,

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 21 set. 2020.

34 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 21 set. 2020.

35 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 21 set. 2020.



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.

Com supedâneo no artigo 80, II³⁶, 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**”.

³⁶ **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 21 set. 2020.

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 - 1ª CÂMARA - TC 006.900/1999-2 - Natureza: Tomada de Contas Especial - Unidade: Fundação Arthur Bernardes – FUNARBE³⁷

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 38/2020-3 - Plenário](#)**, I) “Inconsistência na movimentação financeira dos valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (item 4.3.2.1 do RT 555/2018-9)”; II) “Divergência entre a Demonstração das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado

³⁷ 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 set. 20.

patrimonial (Item 13.1.9 do RT 555/2018-9)” e III) “**Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos credores** (Item 13.1.10 do RT 555/2018-9)” – 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 nos itens 4.3.2.1³⁸, 13.1.9³⁹ e 13.1.10⁴⁰ do RT 555/2018-9**, faz-se necessária a emissão de Parecer Prévio no sentido de **REJEIÇÃO DAS CONTAS** do senhor **Luciano Santos Rezende** – Prefeito Municipal, referente ao exercício financeiro **2017**, período em que esteve à frente da gestão da **Prefeitura Municipal de Vitória**, sem prejuízo da expedição de **DETERMINAÇÕES**, e não recomendações, correspondentes às irregularidades constatadas, com o fito de se prevenir a reincidência, nos moldes do art. 329, § 7º, do Regimento Interno⁴¹.

³⁸ **Inconsistência na movimentação financeira dos valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural** (item 4.3.2.1 do RT 555/2018-7 e item 2.1 da Instrução Técnica Conclusiva 00957/2019-7);

Base Legal: artigos 89, 90, 91, 100, 101, 102, 103 e 105 da Lei 4320/1964.

³⁹ **1.3 Divergência entre a Demonstração das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado patrimonial** (Item 13.1.9 do RT 555/2018-9 e item 2.14 da Instrução Técnica Conclusiva 00957/2019-7);

Base Legal: arts. 85, 101, 104 e 105 da Lei 4.320/1964.

⁴⁰ **1.4 Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos credores** (Item 13.1.10 do RT 555/2018-9 e item 2.15 da Instrução Técnica Conclusiva 00957/2019-7);

Base Legal: arts. 85, 86 e 88 da Lei 4.320/1964.

⁴¹ **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 DA NECESSIDADE E DA VIABILIDADE DE A CORTE DE CONTAS EXPEDIR DETERMINAÇÕES VISANDO O EXATO CUMPRIMENTO DA LEI

A função corretiva configura uma das mais relevantes funções dentro da missão do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) em “*Gerar benefícios para a sociedade por meio do controle externo e do aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos*”⁴².

Esta Corte de Contas exerce a **função corretiva**, por exemplo, ao emitir **Determinações e Recomendações** aos órgãos jurisdicionados. Assim, Recomendações e Determinações são espécies do mesmo gênero.

Recomenda-se com objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados e **determina-se** visando o exato cumprimento da lei. Corroborar esta assertiva o novel Regimento Interno desta Corte (Resolução TC nº 261/13), ao reportar-se à etapa de apreciação e julgamento dos processos:

Art. 329. [...]

§ 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 com **determinações** para o **exato cumprimento da lei**, sem prejuízo de outras providências cabíveis. (grifou-se).

Inclusive, o **Manual de Benefícios do Controle Externo**⁴³ (aprovado pela Resolução TC 290/2015) enfatiza que as Recomendações e Determinações são parcelas elementares do trabalho deste Corte de Contas, motivo pelo qual não devem ser ignoradas, e sim consideradas na amplitude de seu valor qualitativo.

Para a identificação dos benefícios do controle, deve-se indagar: qual o ganho ou vantagem ou benefício obtido com o trabalho realizado? O benefício é concreto e decorre diretamente da ação do Tribunal? Ou

⁴² Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/institucional/identidade-organizacional/> Acesso em: 10 mar. 2020.

⁴³ Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/Res290-2015-Manual-de-Benef%C3%ADcios-do-Controle-Externo-1.pdf> Acesso em: 11 mar. 2020.

depende e sofre a influência de outros fatores alheios à atuação do Tribunal?

Em regra os benefícios decorrem das propostas de encaminhamento apostas nas instruções técnicas, sejam elas propostas de condenação (débito, multa ou outras sanções), de determinação ou de recomendação. São consideradas, neste momento, propostas iniciais de benefícios potenciais ou propostas conclusivas de benefícios potenciais, conforme o momento, pois ainda pendentes de confirmação pelo colegiado correspondente. Também pode ocorrer de os benefícios não estarem atrelados especificamente às propostas de encaminhamento e serem inerentes à atuação do Tribunal, como a expectativa de controle ou impactos sociais positivos perceptíveis.

Alguns benefícios podem ser confirmados, ou concretizados, ainda durante a instrução processual ou trabalho de campo de equipe de fiscalização e devem ser considerados efetivos quando do registro da proposta de mérito. São os casos em que, identificadas impropriedades, irregularidades ou oportunidades de melhoria no curso da ação de controle, a unidade jurisdicionada, alertada pela unidade técnica, adota medidas com vistas à sua correção, ou implementação, conforme o caso, independentemente de deliberação do Tribunal. (grifou-se)

Superada essa noção introdutória, ressalta-se que, **no caso em tela, é premente a necessidade em se expedir Determinações à administração pública municipal no sentido de observância ao exato cumprimento de todos os dispositivos que, violados, representam irregularidades.**

Certamente, a observância às normas que integram o ordenamento jurídico não pode depender de um juízo de oportunidade e conveniência do gestor público, cuja conduta deve ser pautada sempre pelo princípio da legalidade administrativa.

Dessa forma, diante de irregularidades que decorram do descumprimento de normas, impõe-se a expedição de **Determinação**, não cabendo sequer mera Recomendação, sob pena de se permitir que afrontas ao Direito positivo sejam toleradas por esta Corte de Contas, tendo em vista o caráter facultativo que assinala

o cumprimento de Recomendações, nos moldes do art. 329, § 7º, do Regimento Interno⁴⁴.

Por último, salienta-se: hesitar em reconhecer falhas, desviando-se da busca pela recomposição dos cofres públicos, **ou, até mesmo, em expedir medidas corretivas (notadamente Determinações)**, não apenas legitima a impunidade e a improbidade, mas também adia decisões importantes, socialmente esperadas por órgãos intitulados de controle externo.

4 CONCLUSÃO

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

4.1 seja **CONHECIDO** e **PROVIDO** o presente **Recurso de Reconsideração**, na forma dos arts. 152, I⁴⁵ e 164⁴⁶ da Lei Complementar nº. 621/2012;

4.2 que o [Parecer Prévio 38/2020-3 - Plenário](#) seja **REFORMADO**, sendo emitido **PARECER PRÉVIO**, dirigido à **Câmara Municipal de Vitória**, recomendando a **REJEIÇÃO DAS CONTAS** de responsabilidade do Sr. Luciano Santos Rezende – **Prefeito Municipal de Vitória, exercício**

⁴⁴ **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.

⁴⁵ **Art. 152.** Cabem os seguintes recursos nos processos em tramitação no Tribunal de Contas:

I – **recurso de reconsideração**; (grifou-se)

⁴⁶ **Art. 164.** De decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, **cabem recurso de reconsideração**, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte, pelo interessado **ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar.

Parágrafo único. Se o recurso versar sobre item específico do acórdão, os demais itens não sofrem o efeito suspensivo, caso em que deverá ser dado prosseguimento a execução das decisões. (grifou-se)

financeiro 2017, com fulcro no art. 80, III⁴⁷, da Lei Complementar nº 621/2012, considerando a manutenção e a gravidade das seguintes irregularidades:

- **Inconsistência na movimentação financeira dos valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (item 4.3.2.1 do RT 555/2018-9);**
- **Divergência entre a Demonstração das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado patrimonial (Item 13.1.9 do RT 555/2018-9)**
- **Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos credores (Item 13.1.10 do RT 555/2018-9)**

4.4 sejam expedidas **DETERMINAÇÕES** correspondentes às irregularidades constatadas, com o fito de se prevenir a reincidência, nos moldes do art. 329, § 7º, do Regimento Interno⁴⁸;

⁴⁷ **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.

⁴⁸ **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.



4.5 na forma do art. 156 da LC nº. 621/2012⁴⁹ seja o Gestor notificado para, desejando, apresentar contrarrazões ao presente Recurso.

Por derradeiro, com fulcro no inc. III⁵⁰ do art. 41 da Lei 8.625/1993, bem como no parágrafo único⁵¹ do art. 53 da Lei Complementar nº. 621/2012, reserva-se o direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento, em defesa da ordem jurídica.

Vitória, 05 de outubro de 2020.

HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Procurador Especial de Contas

⁴⁹ **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.

⁵⁰ **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;**

⁵¹ **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.**