



## SENHOR CONSELHEIRO RELATOR,

**Decisão recorrida:** [Parecer Prévio 00078/2020-8](#)

**Processo referência:** 03999/2018-3

**Jurisdicionado:** Prefeitura Municipal de Linhares

**Assunto:** Prestação de Contas Anual

**Exercício:** 2017

**Responsável:** Guerino Luiz Zanon

O **Ministério Público de Contas (MPC)**, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento nos art. 152, inciso I<sup>1</sup>, 157<sup>2</sup>, 159<sup>3</sup> e 164<sup>4</sup> 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 451/2008<sup>5</sup>, bem como nos art. 405<sup>6</sup> e 402, inciso I<sup>7</sup> da Resolução TC nº 261/2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – RITCEES), vem propor o presente

## RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

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

I – recurso de reconsideração;

2 **Art. 157.** O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso.

3 **Art. 159.** Cabe ao interessado demonstrar, na peça recursal, em preliminar, o seu interesse em intervir no processo.

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

5 *Dispõe sobre a criação na estrutura orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo do Ministério Público Especial de Contas*

[...]

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

[...]

III – interpor os recursos e requerer as revisões previstas em lei;

6 **Art. 405.** Da decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, caberá recurso de reconsideração ao Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito.

§ 1º Além das hipóteses previstas no caput, caberá recurso de reconsideração das deliberações tomadas nos pareceres prévios dos chefes do Poder Executivo.

§ 2º O recurso de reconsideração poderá ser interposto pelo responsável, pelo interessado, pelo sucessor ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, no prazo de trinta dias, contados na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal.

§ 3º O recurso de reconsideração terá efeito suspensivo.

7 **Art. 402.** Interposto o recurso pelo Ministério Público junto ao Tribunal, serão notificados os demais interessados para se manifestarem, nos termos do art. 156 da Lei Orgânica do Tribunal, nos seguintes prazos:

[...]

I – Trinta dias, nos casos de pedido de reexame e recurso de reconsideração;



expressando irresignação com os termos assentados no **Parecer Prévio 00078/2020-8 (Processo TC 03999/2018-3)**, 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 261/2013<sup>8</sup>.

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

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

De seu turno, o art. 157 da Lei Complementar nº. 621/2012 estabelece que “**o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso**”, iniciando-se a contagem com a entrega pessoal dos autos com vista ao órgão ministerial (art. 62, parágrafo único<sup>9</sup>, LC 621/2012).

Depreende-se dos eventos 123 e 124 (**Processo TC 03999/2018-3**) que os autos ingressaram na Secretaria do Ministério Público de Contas no dia **09.09.2020**, quarta-feira. Logo, a contagem do prazo para a interposição deste Recurso de Reconsideração iniciou-se no dia seguinte, **10.09.2020**, quinta-feira, primeiro dia útil subsequente ao recebimento dos autos pelo Ministério Público de Contas, com previsão de encerramento

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.



no dia **09.11.2020**, segunda-feira (art. 67, parágrafo único<sup>10</sup>, 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 de origem sobre **Prestação de Contas Anual** do senhor **Guerino Luiz Zanon**, referente ao exercício financeiro **2017**, período em que esteve à frente da gestão da **Prefeitura Municipal de Linhares**.

Finalizada a instrução processual, o **PLENÁRIO**, por meio do **Parecer Prévio 00078/2020-8 (Processo TC 03999/2018-3)**, nos exatos termos preconizados pelo Voto do Relator, Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, deliberou pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas apresentadas.

Na oportunidade, **conquanto se tenha reconhecido as irregularidades, elas foram alocadas “no campo da ressalva”, sendo, portanto, na visão do colegiado de Conselheiros, incapazes de macular as contas apresentadas.** Confira a fundamentação e a conclusão encampada pelo **PLENÁRIO** desta Corte:

### PARECER PRÉVIO 00078/2020-8 – PLENÁRIO

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO – CONTAS DE GOVERNO – PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES – EXERCÍCIO DE 2017 – PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVA – DETERMINAR – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.**

[...]

#### 2. FUNDAMENTAÇÃO:

Analisados os autos, verifico que a Prestação de Contas Anual é composta pelas demonstrações contábeis e demais peças e documentos que integram a referida PCA, consolidando as contas das unidades gestoras: **Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Linhares; Faculdade de Ensino Superior de Linhares;**

<sup>10</sup> **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.



Fundo Municipal de Saúde de Linhares; Prefeitura Municipal de Linhares; Câmara Municipal de Linhares; Fundo Municipal de Assistência Social de Linhares; Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Linhares; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Urbano de Linhares; Secretaria Municipal de Administração e dos Recursos Humanos de Linhares; Gabinete do Prefeito de Linhares; Secretaria Municipal de Serviços Urbanos de Linhares; Secretaria Municipal de Obras de Linhares; Secretaria Municipal de Educação de Linhares; Secretaria Municipal de Agricultura, Aquicultura, Pecuária e Abastecimento de Linhares; Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Linhares; Secretaria Municipal de Finanças de Linhares; Secretaria Municipal de Planejamento de Linhares; Secretaria Municipal de Comunicação de Linhares; Secretaria Municipal de Assistência Social de Linhares; Secretaria Municipal de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer de Linhares; Procuradoria Geral do Município de Linhares; Secretaria Municipal de Gestão Patrimonial de Linhares; Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social de Linhares; Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Linhares - Fundo Financeiro; Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Linhares - Fundo Previdenciário.

A Lei Orçamentária Anual do município, Lei 3630/2016, estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 516.000.000,00 para o exercício em análise, admitindo a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 40% do total da despesa fixada, conforme art. 5º da LOA, alterado pela Lei 3634/2017.

Dos registros realizados pela área técnica, por meio do **Relatório Técnico 00559/2018-7**, constatou-se o atendimento aos seguintes limites constitucionais e legais:

- Despesas com pessoal;
- Dívida Consolidada do Município;
- Operações de crédito e concessão de garantias;
- Inscrição de restos a pagar não processados pelo Poder Executivo;
- Aplicação de recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino, bem como destinação ao pagamento dos profissionais do magistério;
- Aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde; e

Registrou-se, ainda:

- Inexistência de previsão para beneficiar instituições com renúncia de receita; e
- Remuneração de Agentes Políticos em conformidade com o mandamento legal.

Sendo assim, com relação aos limites constitucionais e legais, estou acatando o posicionamento do corpo técnico por meio do RT 00559/2018-7, quanto a regularidade dos itens acima em destaque.

Quanto a análise da execução orçamentária, financeira, patrimonial e no tocante às Transferências de recursos ao Poder Legislativo e a Conformidade dos Demonstrativos Contábeis, o **Relatório Técnico 00559/2018-7** apontou alguns indícios de irregularidades, objeto de citação ao gestor.

Após a apresentação das justificativas pelo responsável, a área técnica opinou nos termos da **Instrução Técnica Conclusiva 04027/2019-9**, no seguinte sentido:



- **acolher as justificativas apresentadas pela defesa e/ou afastar os indicativos de irregularidades** em relação ao item **2.1**. (Abertura de créditos suplementares em montante superior ao limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual – item 4.1.1 do RT 00559/2018-7); **2.2** (Abertura de créditos adicionais com base na Lei Orçamentária Anual – item 4.1.2 do RT 00559/2018-7); **2.5** (Divergência na consolidação das disponibilidades evidenciadas no Termo de Verificação das Disponibilidades – item 5.1 do RT 00559/2018-7); **2.6** (Divergência entre o saldo contábil evidenciado no Termo de Verificação das Disponibilidades Financeiras e o valor contábil registrado no Balanço Financeiro (item 5.2 do RT 00559/2018-7); **2.7** (Divergência entre o saldo da dívida fluante e o saldo do Passivo Financeiro evidenciado no Balanço Patrimonial (item 6.1 do RT 00559/2018-7) e **2.9** (Não encaminhamento do Parecer emitido pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (item 8.3 do RT 00559/2018-7);
- pela **manutenção da irregularidade com possibilidade de ressalva** do item **2.8** (Resultado Financeiro das fontes de recursos evidenciado no Balanço Patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis – Relação de Restos a Pagar, Ativo Financeiro, Termo de Verificação de Caixa - Item 6.2 do RT 00559/2018-7); e
- pela **manutenção das irregularidades** do item **2.3** (Ausência de controle das fontes/destinação de recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural - Item 4.3.2.1 do RT 00559/2018-7); **2.4** (Não evidenciação e comprovação da aplicação dos recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural nas finalidades admitidas por Lei – Item 4.3.2.2 do RT 00559/2018- 7); **2.10** (Transferências de recursos ao Poder Legislativo acima do limite constitucional – item 9 do RT 00559/2018-7.

Assim, a **ITC 04027/2019-9**, acompanhada pelo Ministério Público de Contas, posicionou-se da seguinte maneira, *verbis*:

[...]

#### **7. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

Quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, opina-se no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas emita **PARECER PRÉVIO**, dirigido à Câmara Municipal de Linhares, recomendando a **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do Sr. **GUERINO LUIZ ZANON**, prefeito no exercício de 2017, conforme dispõem o inciso III, do art. 132 da Resolução TCEES 261/2013 e o inciso III, do art. 80, da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção das seguintes irregularidades:

- Ausência de controle das fontes/destinação de recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (**item 4.3.2.1 do RT 559/2018 e 2.3 desta ITC**);
- Não evidenciação e comprovação da aplicação dos recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural nas finalidades admitidas por lei (**item 4.3.2.2 do RT 559/2018 e 2.4 desta ITC**);



- Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no Balanço Patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (item 6.2 do RT 559/2018 e 2.8 desta ITC), sendo passível de ressalva e determinação e;
- Transferência de recursos ao Poder Legislativo acima do limite constitucional (item 9 do RT 559/2018 e 2.10 desta ITC).

Conforme apontado no item 2.8 desta ITC, esta irregularidade, por si só, não é suficiente para macular as contas do gestor, sendo passível de ressalva e de determinações, o que, no caso, seria que o gestor observe atentamente o disposto no artigo 8º, parágrafo único da LRF, para efeitos da correta identificação do superávit/destinação por fontes de recursos.

Registre-se também que o gestor requereu o direito à sustentação oral quando do julgamento de suas contas.

Nesse sentido, ratifico o posicionamento do corpo técnico e ministerial, no tocante ao indicativo de irregularidade cuja proposição foi pela ressalva (item 6.2 do RT 00559/2018-7), bem como o afastamento das irregularidades constantes nos itens 4.1.1, 4.1.2, 5.1, 5.2, 6.1 e 8.3 do RT 00559/2018-7, nos termos da ITC 04027/2019-9.

Após a sustentação oral, realizada na 43ª Sessão Plenária, ocorrida no dia 10 de dezembro de 2019, submetidos os autos à área técnica, foi elaborada a **Manifestação Técnica de Defesa Oral 00012/2020-9**, por meio da qual sugeriu-se afastar o indicativo de irregularidade do item 9 do RT 000559/2018-7; manter a irregularidade constante do item 6.2, com possibilidade de ressalva; e manter as irregularidades dos itens 4.3.2.1 e 4.3.2.2 do RT com a emissão de Parecer Prévio dirigido ao Poder Legislativo Municipal recomendando a Rejeição da Prestação de Contas Anual, nos seguintes termos:

[...]

#### IV – CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Analizados os argumentos e documentos acostados em razão de sustentação oral realizada pelo Sr. Guerino Luiz Zanon, legalmente representado, conclui-se pela manutenção das irregularidades contidas nos itens 2.3, 2.4 e 2.8 da ITC 4027/2019.

2.3 Ausência de controle das fontes/destinação de recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (item 4.3.2.1 do RT 559/2018).

2.4 Não evidenciação e comprovação da aplicação dos recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural nas finalidades admitidas por lei (item 4.3.2.2 do RT 559/2018).

2.8 Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no Balanço Patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (Relação de Restos a Pagar, Ativo Financeiro, Termo de Verificação de Caixa) (item 6.2 do RT 559/2018). Passível de ressalva.

Desta forma, quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, opina-se no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas emita PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de Linhares, recomendando a REJEIÇÃO da prestação de contas anual do Sr. Guerino Luiz Zanon, prefeito no exercício de 2017, conforme dispõem o inciso III, do



art. 132 da Resolução TCEES 261/2013 e o inciso III, do art. 80, da Lei Complementar 621/2012.

O Ministério Público de Contas, por meio do **Parecer 0818/2020-8**, anuiu à proposta contida na **Manifestação Técnica de Defesa Oral 00012/2020-9**.

Desse modo, após apresentação das justificativas pelos responsáveis e da sustentação oral realizada, a área técnica opinou nos termos da **Instrução Técnica Conclusiva 04027/2019-9 e Manifestação Técnica de Defesa Oral 00012/2020-9**, nos seguintes termos:

**I – acolher as justificativas apresentadas pela defesa e/ou afastar os indicativos de irregularidades:**

- ✓ Abertura de créditos suplementares em montante superior ao limite estabelecido na lei orçamentária anual (item 4.1.1 do RT 00559/2018-7);
- ✓ Abertura de créditos adicionais especiais com base na lei orçamentária anual (item 4.1.2 do RT 00559/2018-7);
- ✓ Divergência na consolidação das disponibilidades evidenciadas no termo de verificação das disponibilidades (item 5.1 do RT 00559/2018-7);
- ✓ Divergência entre o saldo contábil evidenciado no termo de verificação das disponibilidades financeiras e o valor contábil registrado no balanço financeiro (item 5.2 do RT 00559/2018-7);
- ✓ Divergência entre o saldo da dívida fluante e o saldo do passivo financeiro evidenciado no balanço patrimonial (item 6.1 do RT 00559/2018-7);
- ✓ Não encaminhamento do parecer emitido pelo conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb (item 8.3 do RT 00559/2018-7);
- ✓ Transferências de recursos ao poder legislativo acima do limite constitucional (item 9 do RT 00559/2018-7).

**II - manutenção da irregularidade, sem o condão de macular as contas, sendo passível de ressalva:**

- ✓ Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no balanço patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (relação de restos a pagar, ativo financeiro, termo de verificação de caixa) (item 6.2 do RT 00559/2018-7 e item 2.8 da ITC 04027/2019-9);

**III – manutenção das irregularidades, com proposição de emissão de Parecer Prévio sugerindo a Rejeição das Contas:**

- ✓ Ausência de controle das fontes/destinação de recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (item 4.3.2.1 do RT 00559/2018-7 e item II da MTDO 00012/2020-9); e
- ✓ Não evidenciação e comprovação da aplicação dos recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural nas finalidades admitidas por lei (item 4.3.2.2 do RT 00559/2018-7 e item II da MTDO 00012/2020-9);

**IV – Expedir determinação.**

No caso em tela, acato o posicionamento do corpo técnico, por meio da ITC 04027/2019-9 e da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00012/2020-9, no tocante aos indicativos de irregularidades cuja proposição foi pelo afastamento ou possibilidade de ressalva.



Todavia, cabe registrar os seguintes apontamentos quanto às irregularidades mantidas pela área técnica:

### UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL

**A. “Ausência de controle das fontes/destinação de recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural” (Item 4.3.2.1 do RT 00559/2018-7 e item II da MTDO 00012/2020-9).**

Na análise inicial constatou-se que foram arrecadados R\$ 88.292.592,70 de recursos de royalties e que tais recursos foram classificados na fonte “000 – Recursos Próprios”, quando deveriam ter sido classificadas nas fontes 604 “royalties do petróleo recebidos da união” e 605 “royalties do petróleo estadual. O RT 00559/2018-7 registrou também que não foram encontradas despesas executadas nas fontes de recursos 604 e 605, o que denota que o município não tem realizado o controle dos recursos de royalties por fonte/destinação de recursos.

**Tabela 14): Recursos de Royalties arrecadados no exercício** **Em R\$ 1,00**

Classificação da Receita	Descrição	Fonte	Valor arrecadado
1 7 2 1 22 30	COTA-PARTE ROYALTIES – COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA PRODUÇÃO DE PETRÓLEO – LEI Nº 7.990/89	000	73.034.425,04
1 7 2 1 22 50	COTA-PARTE ROYALTIES PELA PARTICIPAÇÃO ESPECIAL – LEI Nº 9.478/97, ART. 50	000	14.528.688,52
1 7 2 1 22 70	COTA-PARTE DO FUNDO ESPECIAL DO PETRÓLEO – FEP	000	729.479,14
<b>TOTAL</b>			<b>88.292.592,70</b>

Fonte: Processo TC 03999/2018-3 - Prestação de Contas Anual/2017

Em suas justificativas o responsável informou que a ausência das fontes de recursos 604 e 605 no balancete da execução da despesa se deu pelo fato do orçamento do exercício de 2017 ter sido elaborado e aprovado por outra gestão, que no momento da elaboração do orçamento, realizada no exercício de 2016, não adicionou as respectivas fontes, falha esta que foi suprida no projeto de lei orçamentária anual para 2018, fato que pode ser comprovado por meio do aplicativo “Cidades”, pois existem tanto receita quanto despesas executadas na fonte 604. Com relação à ausência de classificação em fonte específica, ressaltou que o fato de não terem sido previstas no orçamento do exercício de 2017 despesas vinculadas às fontes 604 e 605, não significa que as mesmas tiveram transações financeiras irregulares, pois toda movimentação se deu em conta bancária específica, fato que pode ser comprovado com a análise das informações fornecidas via Cidades pelo município.

Acrescentou que o município de Linhares não arrecada recursos previstos nas Leis estaduais 8308/2006 e 10720/2017, não havendo necessidade de controle na fonte de recursos 605 — Royalties do Petróleo Estadual.

Em enfrentamento aos argumentos apresentados, por meio da ITC 04027/2019-9, o corpo técnico opinou pela manutenção da irregularidade, acrescentando que seria possível um acerto a *posteriori* na LOA para se corrigir tal omissão, ainda que fosse apenas na parte tangente ao recebimento dos recursos (receita orçamentária), considerou que a ausência de controle das fontes/destinação de recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural ocasionaram prejuízos a correta identificação dos gastos nessas fontes.

Em sede de sustentação oral a defesa ratificou as justificativas apresentadas anteriormente, quando da citação, ressaltando que não há conduta a ser atribuída



ao gestor, tendo que vista que as inconsistências são decorrentes da elaboração do orçamento, realizada no exercício de 2016. Quanto a alegação da área técnica, em relação a fonte 604 (royalties do petróleo recebidos da união), de que seria possível um acerto a posteriori na LOA para corrigir tal omissão, considerando que o orçamento de 2017 não previu tal despesa, a defesa acrescentou que qualquer alteração da LOA requer autorização legislativa, não sendo tão simples quanto aparenta ser. Finalizou alegando que o fato de não ter sido incluída a respectiva fonte de recursos no orçamento de 2017, não pode ser motivo para afirmar que não houve a correta aplicação destes recursos pelo município, conforme demonstrado, por documentos probatórios. A defesa acrescentou, ainda, que nos orçamentos de 2018, 2019 e no projeto de Lei do orçamento de 2020 já consta a fonte de recursos royalties de petróleo da União.

Em análise aos argumentos, o corpo técnico, por meio da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00012/2020-9, informou assistir razão ao gestor, em relação à fonte de recursos 605 – royalties do petróleo estadual. Contudo, em relação a fonte de recursos 604 – royalties do petróleo recebidos da União, sugeriu a manutenção da irregularidade. Isso porque, destacou que ao gestor cabe atuar no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Legislativo municipal, e, nesse sentido, cabe também ao gestor a iniciativa de propor, ao Poder Legislativo, as correções e/ou ajustes necessários na Lei Orçamentária, no caso em questão, a alteração na receita orçamentária de royalties incluindo a classificação na fonte de recursos correta, qual seja, fonte 604.

Observou, por fim, que o gestor não apresentou documentação capaz de demonstrar sua atuação no sentido de corrigir a LOA, como por exemplo, o envio de projeto de lei ao Legislativo municipal, independente da suposta dificuldade de se alterá-la, denotando a inércia do defendente.

**B. “Não evidenciação e comprovação da aplicação dos recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural nas finalidades admitidas por lei” (item 4.3.2.2 do RT 00559/2018-7 e item II da MTDO 00012/2020-9).**

O Relatório Técnico registrou que o município não mantém um controle por fonte/destinação dos recursos provenientes da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (fontes 604 e 605). Assim, restaria a não evidenciação e comprovação da boa e regular aplicação de tais recursos em políticas públicas legalmente admitidas. Alertou, por isso, acerca da necessidade de utilização dos recursos próprios para devolução às fontes utilizáveis (fonte 604 ou 605), diante do desvio de finalidade na aplicação de tais recursos.

Nas justificativas apresentadas, a defesa salientou que o município não arrecada na fonte 605 (Royalties do Petróleo Estadual) recursos previstos nas Leis estaduais 8308/2006 e 10720/2017, portanto, não há necessidade de controle nessa fonte de recursos. Acrescentou, outrossim, que a irregularidade foi apontada no campo da subjetividade, sem elementos de prova, da não aplicação e comprovação da boa e regular utilização de tais recursos. Assim, não poderia ser utilizada como argumento de que o município não aplicou tais recursos em políticas públicas legalmente admitidas. Após que, subtraindo-se o valor arrecadado na fonte "Royalties" do total arrecadado em "Recursos Próprios" e outras fontes vinculadas destinadas a pagamento de pessoal, chega-se a um resultado capaz de suprir os pagamentos destinados ao quadro permanente de pessoal e precatórios (Total Rec. Próprios + Fontes vinculadas destinadas a pessoal - Royalties) > ∑ (Quadro Permanente, Precatórios).

Em análise aos argumentos, a ITC opinou pela manutenção da irregularidade, nos seguintes termos:



Iniciaremos a discussão sobre o mérito da defesa apresentada com a reprodução do artigo 8º da Lei Federal 7.990/1989:

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. (Redação dada pela Lei nº 8.001, de 13.3.1990) [grifo nosso]

§ 1º As vedações constantes do caput não se aplicam: (Redação dada pela Lei nº 12.858, de 2013)

I - ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades; (Incluído pela Lei nº 12.858, de 2013)

II - ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública. (Incluído pela Lei nº 12.858, de 2013) (grifo nosso)

§ 2º Os recursos originários das compensações financeiras a que se refere este artigo poderão ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência. (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.195, de 14.2.2001) Da letra da lei extrai-se que não existe permissivo para o pagamento de despesas do quadro permanente de pessoal, exceto àquelas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente a educação básica. Há que se registrar ainda, que o inciso II faz exceção exclusivamente ao pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória em efetivo exercício, não podendo, por exemplo, alcançar servidores inativos.

No caso em concreto, o gestor afirma que não houve uso irregular das receitas advindas dos royalties da União, uma vez que bastaria excluir estas receitas do total arrecadado no período para se verificar que ainda assim havia recursos suficientes para cobrir as despesas de pessoal permanente.

De fato, ao subtrairmos da receita corrente líquida (R\$ 536.684.322,97) os royalties arrecadados (R\$ 88.292.592,70) no período, ainda assim haveria recursos suficientes (R\$ 448.691.730,27) para arcar com as despesas com pessoal (R\$ 229.952.115,80). Obviamente, que ainda teríamos que descontar os recursos vinculados, sendo que destes destacam-se os convênios e as receitas da contribuição dos servidores para a previdência social geral (se for o caso) e a do regime próprio. Mesmo após tal acerto, ainda haveria recursos suficientes para cobrir as despesas com pessoal.

Em que pese tal constatação lógico-matemática, temos que a ausência de controle das fontes de recursos dos royalties gerou dificuldades na averiguação da regular e correta aplicação destes recursos, principalmente quando verificamos que houve pagamentos de dívida fundada da ordem de R\$ 271.938.804,07 no período.

Conforme pontuado anteriormente (item 2.3), causou estranheza o fato de o município não ter previsto em sua peça orçamentária estas rubricas específicas para as receitas e despesas com os royalties, haja vista que estas receitas já fazem parte do orçamento municipal há muitos anos. Há que se registrar, ainda, que seria possível um acerto a posteriori na LOA



para se corrigir tal omissão, ainda que fosse apenas na parte tangente ao recebimento dos recursos (receita orçamentária).

Dito isto e, considerando que a ausência de controle das fontes de recursos dos royalties causou problemas quanto a correta identificação da regularidade na aplicação destes recursos, vimos não aceitar as alegações de defesa, fato este que nos conduz a opinar pela manutenção do indicativo de irregularidade apontado no item 4.3.2.2 do RT 559/2018.

Em sede de sustentação oral, o defendente alega que houve equívoco do corpo técnico ao afirmar que o município pagou, no exercício em análise o montante de R\$ 271.938.804,071, pois bastaria uma simples análise do demonstrativo da dívida fundada para ser possível perceber que tais valores refletem na sua maioria lançamentos efetuados no Instituto de Previdência Municipal –IPASLI, para fim de ajustes dos cálculos atuariais, não significando dispêndios de valores com dívida fundada, conforme documentos que foram juntados, que mostram a efetiva arrecadação em conta específica dos royalties (federal) e as despesas realizadas também em conta específica, demonstrando que todo o valor arrecadado e gasto foi movimentado em conta bancária específica em despesas permitidas por lei.

Aos argumentos apresentados, acrescentou que o município possui desconcentração administrativa, o que obriga o mesmo em certos momentos realizar a transferências destes recursos para outras contas bancárias das Unidades Gestoras para que as mesmas possam efetuar o pagamento das despesas contratadas, citando como exemplo a secretaria de serviços urbanos que recebe transferência para o posterior pagamento da coleta seletiva de resíduos sólidos e que o município possui também um lei municipal que obriga a transferência de 1% dos royalties do petróleo para manutenção do FUNDEMA Fundo Municipal de Conservação Ambiental criado através da LEI Nº. 2846, de 02 de junho de 2009 ([http://legislacaocompilada.com.br/linhares/Arquivo/Documents/legislacao/html\\_im\\_pressao/L28462009.html](http://legislacaocompilada.com.br/linhares/Arquivo/Documents/legislacao/html_im_pressao/L28462009.html)). Prosseguiu informando que além de o município adotar a desconcentração administrativa, o atual gestor não elaborou o orçamento de 2016, defendendo que toda a movimentação financeira dos royalties se deu por meio das secretarias envolvidas, não tendo o mesmo assinado ou praticado qualquer ato, e que em razão disso deve-se afastar a sua responsabilidade por ilegitimidade passiva do ora defendente.

Em análise aos argumentos, por meio da MTDO 0012/2020-9, o corpo técnico registrou que, de fato, o recorrente possui razão quanto aos pagamentos de dívida fundada, entretanto, o cerne da questão não é o montante pago de dívida fundada, mas “a ausência de controle das fontes de recursos dos royalties gerou dificuldades na averiguação da regular e correta aplicação destes recursos”. A possível impropriedade na análise da ITC, levantada pelo gestor, margeia o indicativo de irregularidade apontado, não o invalidando em hipótese alguma, tampouco apresenta-se como motivador para afastar a irregularidade. Prosseguiu informando que o gestor apresentou documentação, afirmando que toda arrecadação e despesas realizadas com *royalties* federais ocorreram em conta “específica”, aqui subentendendo como conta “bancária” específica, e que por este motivo ficaria comprovada a utilização em despesas permitidas por lei.

Neste ponto, a área técnica entendeu que essa documentação não é suficiente para validar tal afirmação. No caso concreto, os royalties recebidos da União foram registrados na fonte recursos ordinários (fonte 001). Embora tenham sido originalmente creditados em conta bancária específica, ao se reconhecer recursos de royalties como se fossem recursos próprios abre-se a possibilidade destes serem utilizados em fins vedados pela legislação, pois, ao serem transferidos para outras contas bancárias “*não específicas*”, de outras Unidades Gestoras, para que as mesmas possam efetuar o pagamento das despesas contratadas, como o



próprio defendente afirma em sua defesa, possibilita a estas UG pagarem despesas utilizando fonte de recurso cuja finalidade não estava legalmente vinculada. Saliu que tal procedimento também contribui para dificultar e até mesmo burlar a fiscalização da aplicação dos recursos pelo Controle Externo.

Com relação à argumentação do defendente de que não deve ser responsabilizado em virtude da desconcentração administrativa do município e por não ter elaborado o orçamento, bem como que toda movimentação financeira dos royalties se deu por meio das secretarias envolvidas, remeteu à análise realizada no indicativo de irregularidade anterior, no qual foi observado que o gestor não apresentou documentação capaz de demonstrar sua atuação no sentido de corrigir a LOA, como por exemplo, o envio de projeto de lei ao Legislativo municipal, independente da suposta dificuldade de se alterá-la, o que denota a inércia do defendente.

Pois bem.

As irregularidades apontadas e mantidas pelo corpo técnico com proposição de emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas tratam da aplicação dos recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural.

Assim, do apontamento realizado pela área técnica, fica evidenciado que as contas em questão demonstram a ausência de controle por fonte de recursos no exercício de 2017, por parte do jurisdicionado, quando da contabilização dos recursos decorrentes de royalties do petróleo, fato esse já confirmado pelo defendente.

Quanto ao controle por fonte de recursos, o MCASP Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (8ª edição) traz a seguinte definição:

## 5. FONTE / DESTINAÇÃO DE RECURSOS

### 5.1. CONCEITO

A classificação orçamentária por fontes/destinações de recursos tem como objetivo de identificar as fontes de financiamento dos gastos públicos. As fontes/destinações de recursos reúnem certas Naturezas de Receita conforme regras previamente estabelecidas. Por meio do orçamento público, essas fontes/destinações são associadas a determinadas despesas de forma a evidenciar os meios para atingir os objetivos públicos.

Como mecanismo integrador entre a receita e a despesa, o código de fonte/destinação de recursos exerce um duplo papel no processo orçamentário.

Para a receita orçamentária, esse código tem a finalidade de indicar a destinação de recursos para a realização de determinadas despesas orçamentárias. Para a despesa orçamentária, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados.

Assim, o mesmo código utilizado para controle das destinações da receita orçamentária também é utilizado na despesa correlacionada, para controle das fontes financiadoras da despesa orçamentária e da correta aplicação dos recursos vinculados.

O MCASP destaca ainda a obrigatoriedade do mecanismo de fonte/destinação de recursos, nos termos da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), a qual traz em seu art. 8º, parágrafo único, e art. 50, inciso I, o seguinte:

Art. 8º [...]



Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.”

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

I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

Contudo, apesar da inconsistência, o corpo técnico, não aponta descumprimento da legislação em possível aplicação indevida de recursos dos royalties (art. 8º da Lei Federal 7.990/89 e art. 2º da Lei 10720/2017, no tocante pagamento de dívidas ou remuneração do quadro permanente de pessoal e comissionados), mas sim **a ausência de controle das fontes de recursos dos royalties, gerando dificuldades na averiguação da regular e correta aplicação desses recursos**, é o que se observa dos registros efetuados na MTDO 0012/2020-9.

Quanto ao controle por fonte de recursos, de fato, o orçamento do exercício de 2017 foi elaborado pela administração anterior do município de Linhares, no entanto, em análise à prestação de contas anual do exercício de 2018 [Processo TC08688/2019-4, evento eletrônico 03 (BALPAT), 12 (BALEXOR) e 13 (BALEXOD)] é possível observar a utilização da fonte de recursos 604 – Royalties do Petróleo, de acordo com os Balancetes de Execução Orçamentária da Receita e da Despesa, bem como no Demonstrativo do superávit/déficit financeiro apurado no balanço patrimonial.

Observo ainda que, em relação à inconsistência referente a ausência de utilização de fonte de recursos, a própria área técnica já se manifestou pela possibilidade de ressalva em situação similar, conforme se observa no processo TC-03278/2018-2 (Prestação de Contas Anual do Município de Muqui – exercício de 2017 - item 2.2 da ITC 00785/2019-3). Naqueles autos, acompanhei o entendimento do corpo técnico e ministerial pela emissão de Parecer Prévio dirigido ao Poder Legislativo Municipal recomendando a APROVAÇÃO COM RESSALVA da prestação de contas anual, sendo a apreciação do colegiado no mesmo sentido.

Desse modo, considerando as providências adotadas pelo município para os orçamentos dos exercícios subsequentes; e para ser coerente com posicionamento anterior sobre o mesmo tema, divirjo parcialmente da área técnica e do Ministério Público de Contas, para acompanhar a manutenção da irregularidade, porém, sem o condão de macular as contas, entendendo, neste caso, ser esta irregularidade passível de ressalva.

### 3. PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO:

Ante o exposto, divirjo parcialmente do posicionamento técnico e ministerial, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação.

**LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA**

Conselheiro Relator

#### 1. PARECER PRÉVIO TC-78/2020-8

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

**1.1. AFASTAR** os seguintes indicativos de irregularidades:



1.1.1 Abertura de créditos suplementares em montante superior ao limite estabelecido na lei orçamentária anual (item 4.1.1 do RT 00559/2018-7e item 2.1 da ITC 04027/2019-9);

1.1.2. Abertura de créditos adicionais especiais com base na lei orçamentária anual (item 4.1.2 do RT 00559/2018-7e item 2.2 da ITC 04027/2019-9);

1.1.3. Divergência na consolidação das disponibilidades evidenciadas no termo de verificação das disponibilidades (item 5.1 do RT 00559/2018-7 e item 2.5 da ITC 04027/2019-9);

1.1.4. Divergência entre o saldo contábil evidenciado no termo de verificação das disponibilidades financeiras e o valor contábil registrado no balanço financeiro (item 5.2 do RT 00559/2018-7e item 2.6 da ITC 04027/2019-9);

1.1.5. Divergência entre o saldo da dívida flutuante e o saldo do passivo financeiro evidenciado no balanço patrimonial (item 6.1 do RT 00559/2018-7 e item 2.7 da ITC 04027/2019-9);

1.1.6. Não encaminhamento do parecer emitido pelo conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb (item 8.3 do RT 00559/2018-7 e item 2.9 da ITC 04027/2019-9);

1.1.7. Transferências de recursos ao poder legislativo acima do limite constitucional (item 9 do RT 00559/2018-7e item II da MTDO 00012/2020-9);

**1.2. MANTER** as seguintes irregularidades, **SEM O CONDÃO DE MACULAR AS CONTAS**, pois passíveis de ressalva:

1.2.1. Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no balanço patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (relação de restos a pagar, ativo financeiro, termo de verificação de caixa) (item 6.2 do RT 00559/2018-7e item 2.8 da ITC 04027/2019-9);

1.2.2. Ausência de controle das fontes/destinação de recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (item 4.3.2.1 do RT 00559/2018-7);

1.2.3. Não evidenciação e comprovação da aplicação dos recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural nas finalidades admitidas por lei (item 4.3.2.2 do RT 00559/2018-7);

**1.3. Emitir PARECER PRÉVIO** dirigido à Câmara Municipal de Linhares recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Linhares, no exercício de 2017, sob a responsabilidade do **Senhor Guerino Luiz Zanon**, conforme dispõe o inciso II, do art. 80, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, II do RITCES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013, pelas razões antes expendidas;

**1.4. DETERMINAR** ao Poder Executivo na pessoa de seu representante legal, que:

-observe o disposto no artigo 8º, parágrafo único da LRF, para efeitos da correta identificação do superávit/destinação por fontes de recursos (Item 6.2 do RT 00559/2018-7 e item 2.8 da ITC 04027/2019-9);

**1.5. CIÊNCIA** aos interessados e arquivar os autos, após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 27/08/2020 –21ª Sessão Ordinária do Plenário

4. Especificação do quórum:



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

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

**Fui presente:**

PROCURADOR DE CONTAS LUIZ HENRIQUE ANASTACIO DA SILVA

**Procurador-geral**

Por fim, os autos foram remetidos a este Órgão Ministerial para ciência do **Parecer Prévio 00078/2020-8**.

*Data venia* o entendimento outrora proferido, cumpre a este Órgão Ministerial robustecer os elementos de convicção com o fito de subsidiar novo Parecer Prévio desta Corte, agora no sentido da **REJEIÇÃO DAS CONTAS** do senhor **Guerino Luiz Zanon**, **mormente considerando a inequívoca gravidade das irregularidades cabalmente reconhecidas<sup>11</sup> por esta Corte de Contas no Parecer Prévio 00078/2020-8.**

### **3 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

Na visão do jurista Harrisson Leite, “o *constituente 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*

11 1.2.1. *Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no balanço patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (relação de restos a pagar, ativo financeiro, termo de verificação de caixa) (item 6.2 do RT 00559/2018-7e item 2.8 da ITC 04027/2019-9);*

1.2.2. *Ausência de controle das fontes/destinação de recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (item 4.3.2.1 do RT 00559/2018-7);*

1.2.3. *Não evidenciação e comprovação da aplicação dos recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural nas finalidades admitidas por lei (item 4.3.2.2 do RT 00559/2018-7);*



*economicidade dos gastos, os estudos sobre as renúncias de receitas e o controle das subvenções*<sup>12</sup>.

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/88<sup>13</sup>), **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 despesas<sup>14</sup>), subsidiando, assim, com rigor científico, a avaliação política a ser realizada oportunamente pelos Paramentos<sup>15</sup>**. A propósito, 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 GERAIS<sup>16</sup>**

**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.

[...]

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

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

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

15 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*".

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



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 escorrega execução de despesas e contratos administrativos, das ordens de empenho, da observância às diretrizes contábeis, dentre outros aspectos. Cuidase, à evidência, de **temas que reclamam, a fortiori, conhecimentos técnicos e altamente especializados.** Daí a **presunção de legitimidade e de legalidade dispensada pela Carta Magna ao parecer emanado pelo Tribunal de Contas.**

[...]

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

#### **RECURSO EXTRAORDINÁRIO RE 848.826 DISTRITO FEDERAL<sup>17</sup>**

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

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



da regularidade da atividade financeira do Município, **com o auxílio meramente técnico-jurídico do Tribunal de Contas.** (grifou-se)

Tal lógica se ampara no fato de que no Poder Legislativo se encontram os representantes da sociedade – com legitimidade e competência advindas da vontade popular expressa por meio de um processo eleitoral – os quais, portando essa magna condição, participam ativamente do processo de aprovação do orçamento anual e sua subsequente execução, bem como do planejamento plurianual. *Ipsa facto*, **detêm competência para uma avaliação política das contas públicas**<sup>18</sup>.

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) 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:

---

18 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.



- **Ausência de controle das fontes/destinação de recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (item 4.3.2.1 do RT 00559/2018-7);**
- **Não evidenciação e comprovação da aplicação dos recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural nas finalidades admitidas por lei (item 4.3.2.2 do RT 00559/2018-7);**
- **Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no balanço patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (relação de restos a pagar, ativo financeiro, termo de verificação de caixa) (item 6.2 do RT 00559/2018-7e item 2.8 da ITC 04027/2019-9);**

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**<sup>19</sup> – 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**<sup>20</sup> e que, por considerados graves, mereceram a nota de rejeição das contas apresentadas, restou, ao final, menosprezada pela sumária “**aprovação com ressalvas**”, complementadas, ainda, paradoxalmente – pois completamente à margem da técnica jurídica disciplinada por este próprio Tribunal de Contas – pela (i) **manutenção de irregularidades**, além da expedição, igualmente portada de atecnia, dos provimentos mandamentais de (ii) **determinação** e (iii) **recomendação** ao Poder Executivo Municipal. Confira:

### **Manifestação da Área Técnica (Instrução Técnica Conclusiva 04027/2019-9)**

#### **7. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.



Quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, opina-se no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas emita PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de Linhares, recomendando a **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do **Sr. GUERINO LUIZ ZANON**, prefeito no exercício de 2017, conforme dispõem o inciso III, do art. 132 da Resolução TCEES 261/2013 e o inciso III, do art. 80, da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção das seguintes irregularidades:

- Ausência de controle das fontes/destinação de recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (**item 4.3.2.1 do RT 559/2018 e 2.3 desta ITC**);
- Não evidenciação e comprovação da aplicação dos recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural nas finalidades admitidas por lei (**item 4.3.2.2 do RT 559/2018 e 2.4 desta ITC**);
- Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no Balanço Patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (**item 6.2 do RT 559/2018 e 2.8 desta ITC**), sendo **passível de ressalva** e determinação e;
- Transferência de recursos ao Poder Legislativo acima do limite constitucional (**item 9 do RT 559/2018 e 2.10 desta ITC**).

Conforme apontado no **item 2.8** desta ITC, esta irregularidade, por si só, não é suficiente para macular as contas do gestor, sendo **passível de ressalva e de determinações, o que, no caso, seria que o gestor observe atentamente o disposto no artigo 8º, parágrafo único da LRF, para efeitos da correta identificação do superávit/destinação por fontes de recursos.**

Registre-se também que o gestor requereu o direito à **sustentação oral** quando do julgamento de suas contas.

### **Manifestação do Ministério Público de Contas (Parecer do Ministério Público de Contas 04780/2019-8)**

O **Ministério Público de Contas**, por meio da 3.ª Procuradoria de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, **anui** aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na **Instrução Técnica Conclusiva 04027/2019**, cuja proposta de encaminhamento encontra-se abaixo transcrita:

#### **7. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

Quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, opina-se no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas emita PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de Linhares, recomendando a **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do **Sr. GUERINO LUIZ ZANON**, prefeito no exercício de 2017, conforme dispõem o inciso III, do art. 132 da Resolução TCEES 261/2013 e o inciso III, do art. 80, da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção das seguintes irregularidades:

- Ausência de controle das fontes/destinação de recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (**item 4.3.2.1 do RT 559/2018 e 2.3 desta ITC**);



- Não evidenciação e comprovação da aplicação dos recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural nas finalidades admitidas por lei (**item 4.3.2.2 do RT 559/2018 e 2.4 desta ITC**);
- Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no Balanço Patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (**item 6.2 do RT 559/2018 e 2.8 desta ITC**), sendo **passível de ressalva** e determinação e;
- Transferência de recursos ao Poder Legislativo acima do limite constitucional (**item 9 do RT 559/2018 e 2.10 desta ITC**).

Conforme apontado no **item 2.8 desta ITC**, esta irregularidade, por si só, não é suficiente para macular as contas do gestor, sendo **passível de ressalva e de determinações, o que, no caso, seria que o gestor observe atentamente o disposto no artigo 8º, parágrafo único da LRF, para efeitos da correta identificação do superávit/destinação por fontes de recursos**.

Registre-se também que o gestor requereu o direito à **sustentação oral** quando do julgamento de suas contas.

### **Manifestação da Área Técnica após a defesa oral (Manifestação Técnica de Defesa Oral 00012/2020-9)**

#### **IV – CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Analisados os argumentos e documentos acostados em razão de sustentação oral realizada pelo Sr. Guerino Luiz Zanon, legalmente representado, conclui-se pela manutenção das irregularidades contidas nos itens 2.3, 2.4 e 2.8 da ITC 4027/2019.

2.3 Ausência de controle das fontes/destinação de recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (item 4.3.2.1 do RT 559/2018).

2.4 Não evidenciação e comprovação da aplicação dos recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural nas finalidades admitidas por lei (item 4.3.2.2 do RT 559/2018).

2.8 Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no Balanço Patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (Relação de Restos a Pagar, Ativo Financeiro, Termo de Verificação de Caixa) (item 6.2 do RT 559/2018). Passível de ressalva.

Desta forma, quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, opina-se no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas emita PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de Linhares, recomendando a REJEIÇÃO da prestação de contas anual do Sr. Guerino Luiz Zanon, prefeito no exercício de 2017, conforme dispõem o inciso III, do art. 132 da Resolução TCEES 261/2013 e o inciso III, do art. 80, da Lei Complementar 621/2012.

Finalmente, que seja submetido o processo ao relator para prosseguimento do feito, na forma regimental.

### **Manifestação do Ministério Público de Contas após a defesa oral (Parecer do Ministério Público de Contas 00818/2020-8)**



O **Ministério Público de Contas**, por meio da 3.ª Procuradoria de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, **anui** aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na **Manifestação Técnica de Defesa Oral 12/2020-9**, cuja proposta de encaminhamento encontra-se abaixo transcrita:

#### **IV – CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Analizados os argumentos e documentos acostados em razão de sustentação oral realizada pelo Sr. Guerino Luiz Zanon, legalmente representado, conclui-se pela manutenção das irregularidades contidas nos itens 2.3, 2.4 e 2.8 da ITC 4027/2019.

2.3 Ausência de controle das fontes/destinação de recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (item 4.3.2.1 do RT 559/2018).

2.4 Não evidenciação e comprovação da aplicação dos recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural nas finalidades admitidas por lei (item 4.3.2.2 do RT 559/2018).

2.8 Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no Balanço Patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (Relação de Restos a Pagar, Ativo Financeiro, Termo de Verificação de Caixa) (item 6.2 do RT 559/2018). Passível de ressalva.

Desta forma, quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, opina-se no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas emita PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de Linhares, recomendando a REJEIÇÃO da prestação de contas anual do Sr. Guerino Luiz Zanon, prefeito no exercício de 2017, conforme dispõem o inciso III, do art. 132 da Resolução TCEES 261/2013 e o inciso III, do art. 80, da Lei Complementar 621/2012.

Finalmente, que seja submetido o processo ao relator para prosseguimento do feito, na forma regimental.

### **Parecer Prévio 00078/22020-8 – PLENÁRIO**

#### **1. PARECER PRÉVIO TC-78/2020-8**

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

##### **1.1. AFASTAR** os seguintes indicativos de irregularidades:

1.1.1 Abertura de créditos suplementares em montante superior ao limite estabelecido na lei orçamentária anual (item 4.1.1 do RT 00559/2018-7e item 2.1 da ITC 04027/2019-9);

1.1.2. Abertura de créditos adicionais especiais com base na lei orçamentária anual (item 4.1.2 do RT 00559/2018-7e item 2.2 da ITC 04027/2019-9);

1.1.3. Divergência na consolidação das disponibilidades evidenciadas no termo de verificação das disponibilidades (item 5.1 do RT 00559/2018-7 e item 2.5 da ITC 04027/2019-9);

1.1.4. Divergência entre o saldo contábil evidenciado no termo de verificação das disponibilidades financeiras e o valor contábil registrado no



balanço financeiro (item 5.2 do RT 00559/2018-7e item 2.6 da ITC 04027/2019-9);

1.1.5. Divergência entre o saldo da dívida fluante e o saldo do passivo financeiro evidenciado no balanço patrimonial (item 6.1 do RT 00559/2018-7 e item 2.7 da ITC 04027/2019-9);

1.1.6. Não encaminhamento do parecer emitido pelo conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb (item 8.3 do RT 00559/2018-7 e item 2.9 da ITC 04027/2019-9);

1.1.7. Transferências de recursos ao poder legislativo acima do limite constitucional (item 9 do RT 00559/2018-7e item II da MTDO 00012/2020-9);

**1.2. MANTER** as seguintes irregularidades, **SEM O CONDÃO DE MACULAR AS CONTAS**, pois passíveis de ressalva:

1.2.1. Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no balanço patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (relação de restos a pagar, ativo financeiro, termo de verificação de caixa) (item 6.2 do RT 00559/2018-7e item 2.8 da ITC 04027/2019-9);

1.2.2. Ausência de controle das fontes/destinação de recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (item 4.3.2.1 do RT 00559/2018-7);

1.2.3. Não evidenciação e comprovação da aplicação dos recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural nas finalidades admitidas por lei (item 4.3.2.2 do RT 00559/2018-7);

**1.3. Emitir PARECER PRÉVIO** dirigido à Câmara Municipal de Linhares recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Linhares, no exercício de 2017, sob a responsabilidade do **Senhor Guerino Luiz Zanon**, conforme dispõe o inciso II, do art. 80, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, II do RITCES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013, pelas razões antes expendidas;

**1.4. DETERMINAR** ao Poder Executivo na pessoa de seu representante legal, que:

-observe o disposto no artigo 8º, parágrafo único da LRF, para efeitos da correta identificação do superávit/destinação por fontes de recursos (Item 6.2 do RT 00559/2018-7 e item 2.8 da ITC 04027/2019-9);

**1.5. CIÊNCIA** aos interessados e arquivar os autos, após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 27/08/2020 –21ª Sessão Ordinária do Plenário

4. Especificação do quórum:

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

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



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

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

Esse mecanismo de julgamento – ao promover completa inflexão de resultado no desenlace processual – nos apresenta como solução ilegítima, implausível e desconexa à narrativa técnica, a utilização indistinta e arbitrária do modelo/arquétipo **APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVAS / REGULARES COM RESSALVAS** (artigos 80, II e 84, II<sup>21</sup>, 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, haja vista que a ninguém é conferido transformar sua própria vontade em lei. A liberdade decisória repousa na vinculação às leis e às razões inequívocas de fato e de direito aduzidas nos posicionamentos técnico e

---

21 **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 17 fev. 2020.



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”<sup>22</sup>. Deste modo, não criou a si mesmo; é fruto de uma edificação social (realidade imaginada<sup>23</sup>) na qual, por convenção, foram depositadas, a par de prerrogativas para o exercício ideal de seus misteres, magnas competências e, por isso mesmo, necessita de efetividade no seu desiderato constitucional de tutela das finanças públicas.

Nessa trilha, apresenta-se essencial que o Tribunal de Contas, com sobriedade, consiga apontar saídas técnicas para as aflições do presente e, voltando-se ao passado, exprima disposição no resgate de suas dracmas perdidas<sup>24</sup>: só assim poderá ser visto como verdadeiro instrumento de cidadania, bem como cumprir sua missão institucional de gerar benefícios à sociedade por meio do controle externo e do aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos<sup>25</sup>.

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

<sup>22</sup> Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/institucional/historico/>. Acesso em 03 mar. 2020.

<sup>23</sup> 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 compartilhada 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”.

<sup>24</sup> Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Par%C3%A1bola\\_da\\_Dracma\\_Perdida](https://pt.wikipedia.org/wiki/Par%C3%A1bola_da_Dracma_Perdida). Acesso em 03 mar. 2020.

<sup>25</sup> **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.

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 postura 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, 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 intitulados de controle externo.

Ao contrário, a persistência desse modelo tem ensejado um diagnóstico desolador de **contas “artificialmente” regulares e 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, III<sup>26</sup>, da Lei Complementar 621/2012, a ocorrência de completa desestima à análise técnica dessa Corte de Contas. À título ilustrativo, confira:

• **PROCESSO TCE-ES 5123/2017-4**

**Parecer Prévio 00100/2019-2**

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

[...]

**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**

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

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

[...]

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

[...]

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

**Art. 84.** As contas serão julgadas:

[...]

**III** – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

**a)** omissão do dever de prestar contas;

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

**c)** prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico;

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

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

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

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



### **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.

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

Assim, **acentua-se a relevância da reanálise dos autos, agora amparada em parâmetros estritamente legais**. Para tanto, a Lei Orgânica (Lei Complementar nº 621/2012)<sup>27</sup> desta Corte de Contas orienta-nos com critérios a serem observados por ocasião da emissão do parecer técnico sobre as contas públicas.

Desta forma, uma vez demonstrado, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais, o Tribunal emitirá Parecer Prévio no sentido da **APROVAÇÃO DAS CONTAS** (art. 80, I<sup>28</sup>, 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, I<sup>29</sup>, da Lei Complementar 621/2012).

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

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

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

[...]

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

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

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

**Art. 84.** As contas serão julgadas:

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

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



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, II<sup>30</sup>, 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, II<sup>31</sup>, da Lei Complementar 621/2012).

Por último, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, o Tribunal emitirá Parecer Prévio no sentido da **REJEIÇÃO DAS CONTAS** (art. 80, III<sup>32</sup>, 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, III<sup>33</sup>, da Lei Complementar 621/2012).

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

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

[...]

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

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

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

**Art. 84.** As contas serão julgadas:

[...]

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

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

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

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

[...]

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

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

33 **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;



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

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

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

Com supedâneo no artigo 80, II<sup>34</sup>, 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

c) prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico;

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

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

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

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

#### 34 Seção III Da Deliberação em Parecer Prévio

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

[...]

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

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



administrador. A propósito, justamente nesse ponto reside a força semântica das expressões normativas “**falta de natureza formal**” e “**impropriedade**”.

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

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

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

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

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

*2.17. Dessarte, não há como liberar o gestor de sua responsabilidade nesta TCE, não prosperando, em absoluto, a sua pretensão em ter as contas julgadas regulares com ressalva, ante as irregularidades analisadas e comprovadas na instrução desse feito, que ensejam o julgamento pela irregularidade das mesmas.”*  
*GRUPO I - CLASSE II - 1ª CÂMARA - TC 006.900/1999-2 - Natureza: Tomada de Contas Especial - Unidade: Fundação Arthur Bernardes – FUNARBE<sup>35</sup>*

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 00078/2020-8** – **(i) Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no balanço patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (relação de restos a pagar, ativo financeiro, termo de verificação de caixa) (item 6.2 do RT 00559/2018-7 e item 2.8 da ITC 04027/2019-9); (ii) Ausência de controle das fontes/destinação de recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (item 4.3.2.1 do RT 00559/2018-7); e (iii) Não evidenciação e**

<sup>35</sup> Tribunal de Contas da União – 1ª Câmara. TC 006.900/1999-2. Relator: Min. Iram Saraiva. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CAcord%5C20020228%5CTC%20006.900.doc>>. Acesso em 17 fev. 20.



**comprovação da aplicação dos recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural nas finalidades admitidas por lei (item 4.3.2.2 do RT 00559/2018-7) – vistas isolada ou conjuntamente, não representaram mero erro de procedimento, mas sim grave infração à norma legal, equivalendo, portanto, em irregularidades aptas a provocar a rejeição da contas, nos moldes do art. 80, III, da Lei Complementar 621/2012, *in verbis*:**

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

[...]

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

Ante o exposto, vê-se que, **por conta da gravidade das irregularidades perpetradas**, faz-se necessária a emissão de Parecer Prévio no sentido de **REJEIÇÃO DAS CONTAS** do senhor **Guerino Luiz Zanon**, referente ao exercício financeiro **2017**, período em que esteve à frente da gestão da **Prefeitura Municipal de Linhares**, sem prejuízo da expedição de **DETERMINAÇÃO**, e não Recomendação, correspondente às irregularidades constatadas, com o fito de se prevenir a reincidência, nos moldes do art. 329, § 7º, do Regimento Interno<sup>36</sup>.

#### **4 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*”<sup>37</sup>.

36 **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.

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



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**<sup>38</sup> (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 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**

<sup>38</sup> 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.



**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 Interno<sup>39</sup>.

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 intitulado de controle externo.

## 5 CONCLUSÃO

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

**4.1** seja **CONHECIDO e PROVIDO** o presente **Recurso de Reconsideração**, na forma dos arts. 152, I<sup>40</sup> e 164<sup>41</sup> da Lei Complementar nº. 621/2012;

**4.2** que o **Parecer Prévio 00078/2020-8** seja **REFORMADO**, passando a constar a **REJEIÇÃO DAS CONTAS**, de responsabilidade do senhor **Guerino Luiz Zanon**, Prefeito

<sup>39</sup> **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.

<sup>40</sup> **Art. 152.** Cabem os seguintes recursos nos processos em tramitação no Tribunal de Contas:

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

<sup>41</sup> **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)



Municipal, exercício financeiro 2017, com fulcro no art. 80, III<sup>42</sup>, da Lei Complementar nº 621/2012, considerando a manutenção e a gravidade das seguintes irregularidades:

- **1.2.1. Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no balanço patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (relação de restos a pagar, ativo financeiro, termo de verificação de caixa) (item 6.2 do RT 00559/2018-7 e item 2.8 da ITC 04027/2019-9);**
- **1.2.2. Ausência de controle das fontes/destinação de recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (item 4.3.2.1 do RT 00559/2018-7);**
- **1.2.3. Não evidenciação e comprovação da aplicação dos recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural nas finalidades admitidas por lei (item 4.3.2.2 do RT 00559/2018-7);**

**4.3** sejam expedidas **DETERMINAÇÕES** correspondentes às irregularidades constatadas, com o fito de se prevenir a reincidência, nos moldes do art. 329, § 7º, do Regimento Interno<sup>43</sup>;

**4.4** na forma do art. 156 da LC nº. 621/2012<sup>44</sup> seja o Gestor notificado para, desejando, apresentar contrarrazões ao presente Recurso ou, caso contrário, ver-se processar.

Vitória, 09 de novembro de 2020.

**HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA**

Procurador Especial de Contas

42 **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.

43 **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.

44 **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.