



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 58A1F-0C706-6F486



3ª Procuradoria de Contas

Parecer do Ministério Público de Contas 05332/2023-8

Processo: 03484/2023-1

Classificação: Prestação de Contas Anual de Ordenador

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

Exercício: 2022

Criação: 22/11/2023 17:37

UG: CMARN - Câmara Municipal de Alto Rio Novo

Relator: Domingos Augusto Taufner

Interessado: OBEDES DIAS RIBEIRO

Responsável: ASTROGILDO NETO CRISTO, ANDRE LUIZ DE FARIA, SERGIO PAULO DE OLIVEIRA BENFICA, ARILTO BARROS DE OLIVEIRA, RILDO ALVES RODRIGUES, ALEXANDRO DE MELO VALIM, DANIELY BORCHARDT DE OLIVEIRA, FRANCISCO MENEGUCCI DE SOUZA, OBEDES DIAS RIBEIRO

Procuradores: RENAN GOUVEIA FURTADO (OAB: 21123-ES)

SENHOR CONSELHEIRO RELATOR,

Trata-se da prestação de contas anual da Câmara Municipal de Alto Rio Novo, referente ao exercício 2022, sob responsabilidade do senhor Astrogildo Neto Cristo.

A análise empreendida pela unidade área técnica desta Corte de Contas identificou pontos de controle em desconformidade com as exigências normativas aplicáveis.

Oportunizados o contraditório e a ampla defesa, sobreveio a [81 - Instrução Técnica Conclusiva 04411/2023-7](#) com a seguinte proposta de encaminhamento:

10. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

A prestação de contas anual analisada refletiu a conduta do presidente da Câmara Municipal de Alto Rio Novo, sob a responsabilidade de ASTROGILDO NETO CRISTO, em suas funções como ordenador de despesas, no exercício de 2022.

Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 297/2016, a análise consignada no Relatório Técnico 00281/2023-1 teve por base as informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo responsável, nos termos da Instrução Normativa TC 68/2020.

Procedida a análise inicial, os responsáveis foram citados, apresentaram defesa, cuja análise realizada no **item 9** desta Instrução Técnica resultou no afastamento da irregularidade do **item 4.2.4** do Relatório Técnico 00281/2023-1 e na seguinte proposta de encaminhamento:

9.2 INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE – REAJUSTE DE SUBSÍDIOS DE VEREADORES EM DESACORDO COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (5.2.1.1 a do Relatório Técnico 00281/2023-1)

Reconhecer o incidente de inconstitucionalidade para negar exequibilidade à Lei municipal 1022/2022, no que tange ao aumento inconstitucional concedido aos subsídios dos vereadores;

Critério: artigos 1º, inciso XXXV, e 176, caput e parágrafo único, da Lei Complementar Estadual 621/2012, com o artigo 5º, inciso LV, da Constituição da República.

9.3 PAGAMENTO DE SUBSÍDIOS EM DESACORDO COM A LEI FIXADORA (PASSÍVEL DE RESSARCIMENTO) - (5.2.1.1 b do Relatório Técnico 00281/2023-1)

Manter a irregularidade e o dever de ressarcir.

Critério: Art. 37, inciso X, art. 39, § 4º, e art. 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição da República/1988; Art. 29, Inciso VI Constituição da República/1988; IN TCEES 26/2010.

Em razão da irregularidade 9.3, deve ser ressarcido ao erário, pelo ordenador de despesas e presidente da Câmara, sendo responsáveis solidários os demais vereadores, o valor de R\$ 49.302,90 (12.218,8104 VRTE), conforme detalhamento contido na tabela 31 desta Instrução.

De todo o exposto, opina-se pela **IRREGULARIDADE** da Prestação de Contas Anual do exercício de 2022, sob responsabilidade do Sr. ASTROGILDO NETO CRISTO, na forma do art. 84 da Lei Complementar 621/2012.

Considerando-se o art. 163 e o art. 389, I da Resolução TCEES 261/2013, opina-se também pela aplicação de multa a ser dosada pelo relator.

Compulsando a íntegra dos autos, constata-se que o exercício do controle interno do Poder Legislativo do Município de Alto Rio Novo está sendo realizado pelo controle interno do Poder Executivo, conforme se depreende do evento [35 - Prestação de Contas Anual 06817/2023-9 - RELUCI - Relatório da Unidade de Controle Interno](#), emitido pela Controladoria-Geral do Município, com destaque para a advertência feita pelo Controlador-Geral do Município acerca do **risco de comprometimento das atividades de controle interno em razão da ausência de estruturação do sistema de controle interno do Poder Executivo:**

**CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - CGM
MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO CENTRAL DE CONTROLE
INTERNO SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL –
PODER LEGISLATIVO**

Emitente: Controladoria Geral do Município.

Unidade Gestora: Câmara Municipal de Alto Rio Novo/ES.

Gestor responsável: Obedes Dias Ribeiro, Presidente da Câmara.

Exercício: 2022.

1. RELATÓRIO

Observando o que dispõe o **art. 74, da Constituição Federal de 1988**, bem como o que dispõe o **art. 59, da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF**, esta Unidade de Controle Interno realizou, no exercício supramencionado, procedimentos de controle, objetivando apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. A seguir apresentamos os pontos de controle selecionados para análise, os procedimentos adotados, seguidos das constatações e proposições sugeridas, **emitindo, ao final, nosso parecer conclusivo**. (sem destaque no original)

Cumprir informar que o Controlador Geral do Município é o único membro da Controladoria Geral em atividade, sendo responsável, sozinho, pelo cumprimento do PAAI bem como das verificações a pedido do Chefe do Executivo e do legislativo ou as que aparecem sem previsão, bem como o Controle da Câmara Municipal. Como já asseverado em outra oportunidade, permanece extremamente inviável a execução dos trabalhos dessa forma, sendo urgentemente necessária a divisão entre Controladoria Interna do Executivo e do Legislativo, da forma como ocorre na maioria dos Municípios do Estado do Espírito Santo. (sem destaque no original)

A Câmara Municipal de Alto Rio Novo/ES necessita imediatamente da criação do Órgão Central de Controle Interno no âmbito Legislativo. Portanto, caso não sejam todos os pontos sugeridos avaliados, justifica-se tal fato pela dificuldade de se realizar todos os trabalhos de Controladoria da Prefeitura e Câmara sendo o Órgão Central de Controle Interno investido com apenas um membro. Necessário se faz o desmembramento da Controladoria a fim de atingir os objetivos a que se destina o órgão. (sem destaque no original)

A permissão para que o órgão de controle interno do Poder Executivo realize as atividades de controle interno do Poder Legislativo municipal decorre de uma interpretação peculiar extraída da expressão "**unidade executora do controle interno ou órgão central do sistema de controle interno**", prevista no **item 2.4** da **Instrução Normativa TC 68/2020**, cujo teor encontra-se reproduzido também no **item 2.5** do mesmo normativo, aplicável ao Poder Legislativo estadual:

2.4 CONTAS DAS MESAS DIRETORAS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS

[...]

RELUCI - Relatório e parecer conclusivo emitido pela **unidade executora do controle interno ou órgão central do sistema de controle interno**, assinado por seu responsável, contendo os elementos sugeridos no item 3.2 deste Anexo. (Artigo 135, § 4º c/c artigo 137, IV do RITCEES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013)

[...]

2.5 CONTAS DA MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

[...]

RELUCI - Relatório e parecer conclusivo emitido pela **unidade executora**

do controle interno ou órgão central do sistema de controle interno, assinado por seu responsável, contendo os elementos sugeridos no item 3.2 deste Anexo. (Artigo 135, § 4º c/c artigo 137, IV do RITCEES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013)

Diante desse cenário, questiona-se:

1) Poderia o órgão de controle interno do Poder Executivo exercer as atividades de controle interno do Poder Legislativo?

2) Tal hipótese se harmoniza com o Princípio da Separação dos Poderes e com a previsão de existência de um sistema de controle interno em cada Poder e de um segundo sistema de controle interno mantido, de forma integrada, por todos os Poderes, conforme dicção dos art. 2º, 31, 70 e 74 da Constituição Federal?

Art. 2º São Poderes da União, **independentes** e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

[...]

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

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

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

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

[...]

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

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

[...]

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário **manterão, de forma integrada, sistema de controle interno** com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e

eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

3) O compartilhamento de um mesmo órgão de controle interno por Poderes distintos coaduna-se com a exigência dos art. 54 e 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal?

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 **Relatório de Gestão Fiscal**, assinado pelo:

I - Chefe do Poder Executivo;

II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

[...]

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39.

De acordo com o que se colhe da interpretação conferida pela área técnica ao inciso I do art. 6º da [Resolução TC 297/2016](#), o órgão de controle interno do Poder Executivo seria **competente** para emitir parecer conclusivo sobre as contas do chefe do Poder Legislativo municipal e, portanto, para produzir reflexos negativos sobre a prestação de contas anual da Câmara Municipal. Confira-se o teor do referido dispositivo:

Art. 6º A análise das contas prestadas pelos administradores públicos e ordenadores de despesas dos órgãos estaduais e municipais, com exceção daquelas previstas no art. 2º desta Resolução, observará o escopo definido nos **anexos 3 e 8** e as seguintes diretrizes: (Redação dada pela Resolução nº 334/2019, DOEL-TCEES 11.12.2019)

I - análise contábil eletrônica segundo o escopo disposto no anexo 8 desta Resolução, para os órgãos estaduais e municipais, com classificação de risco baixo verificada em matriz que considere a materialidade, risco, relevância e oportunidade; **e a incorrência de achados no parecer do órgão de controle interno competente** ou em fiscalizações com potencial de repercussão na análise das contas; (Inciso incluído pela Resolução nº 334/2019, DOEL-TCEES 11.12.2019)

Reproduz-se, a seguir, trechos dos **anexos 3 e 8** citados no *caput* do art. 6º da Resolução TC 297/2016:

ANEXO 3 - Resolução TC nº 297/2016

Aplicabilidade: Prestação de Contas de Unidades Gestoras estaduais e municipais, inclusive desconcentradas; as respectivas administrações indiretas, compreendendo: fundos com contabilidade descentralizada, autarquias, fundações de direito público, consórcios intermunicipais e entidades congêneres; unidades gestoras pertencentes ao Poder Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública.

Formalidades e controle interno:

1 - Escopo: Atendimento à Instrução Normativa que disciplina o conteúdo da Prestação de Contas.

Critério: Instrução Normativa TC 43/2017 e suas alterações c/c o Regimento Interno do TCE (Resolução TC nº 261/2013)

2 - Escopo: Apresentação e conteúdo do Relatório e Parecer do Controle Interno sobre as contas.

Critério: Art. 70, art. 74, IV da CRFB e art. 42, IV c/c art. 82, § 2º da Lei Complementar nº 621/2012 e Instrução Normativa TC 43/2017 e suas alterações.

ANEXO 8 - Resolução TC nº 297/2016

(Especificação dos itens de escopo da análise contábil eletrônica realizada, prevista nos anexos 2, 3, 4, 5 e 6 e inciso I, do art. 6º, da Resolução TC nº 297/2016)

1 - Escopo: Atendimento à Instrução Normativa que disciplina o conteúdo da Prestação de Contas.

Critério: Instrução Normativa TC 43/2017 e suas alterações c/c o Regimento Interno do TCE (Resolução TC nº 261/2013)

2 - Escopo: Apresentação e conteúdo do Relatório e Parecer do Controle Interno sobre as contas.

Critério: Art. 70, art. 74, IV da CRFB e art. 42, IV c/c art. 82, § 2º da Lei Complementar nº 621/2012 e Instrução Normativa TC 43/2017 e suas alterações.

Sem dúvida, o exercício das atividades de controle interno do Poder Legislativo municipal por parte da Controladoria-Geral do Município, órgão vinculado ao Poder Executivo, **viola o Princípio da Separação dos Poderes**, fragilizando a independência do Parlamento em decorrência da ingerência do Poder Executivo, inclusive sobre a própria prestação de contas anual do chefe do Poder Legislativo.

Verifica-se, no caso em exame, uma completa inversão dos papéis delineados pela Constituição Federal para o controle externo da Administração Pública, na medida em que as contas do chefe do Poder Legislativo é que estão sendo submetidas ao controle do Poder Executivo municipal por meio da Controladoria-Geral do Município de Alto Rio Novo, exercida, inclusive, por servidor ocupante de cargo exclusivamente comissionado, conforme dados disponíveis no Painel de Controle do TCE-ES.

Ademais, os citados dispositivos da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal deixam claro a existência de duas perspectivas sob as quais se deve compreender os sistemas de controle interno: a primeira, que divisa um sistema de controle interno instituído em cada Poder ou órgão, com atribuições próprias e inerentes ao controle das atividades internas; e a segunda, que reconhece a existência de um sistema de controle interno mais amplo, mantido conjuntamente por todos os Poderes, porém com finalidades distintas do primeiro.

Por sistema entenda-se o conjunto de órgãos que atuam para uma finalidade comum, normalmente com um órgão exercendo o papel central de coordenação interna. Sob esse prisma, a depender da finalidade almejada, podem coexistir no mesmo espaço conceitual múltiplos sistemas formados, no todo ou em parte, pelos mesmos órgãos, porém com objetivos distintos, como ocorre, por exemplo: **a)** em relação ao sistema de controle interno de cada Poder, caso possua mais de um órgão de controle; e **b)** em relação ao sistema de controle interno mantido conjuntamente por todos os Poderes.

Desse modo, a expressão "**unidade executora do controle interno ou órgão central do sistema de controle interno**", prevista no item 2.4 da [Instrução Normativa TC 68/2020](#), não pode ser interpretada como autorizativa para que o órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo exerça o controle interno constitucionalmente reservado ao sistema de controle interno do Poder Legislativo. Salvo melhor juízo, a referida expressão deve ser interpretada como se referindo ao controle interno **do próprio Poder Legislativo** municipal, tendo em vista que a estrutura administrativa diminuta da maioria dos Parlamentos municipais torna desnecessária a criação de um sistema de controle interno composto por múltiplos órgãos, como ocorre normalmente com os Poderes Executivos, cujas prestações de contas anuais recebem parecer **do órgão central dos seus sistemas de controle interno**, conforme previsto nos art. 72, § 2º e 76, § 3º da Lei Complementar Estadual 621/2012:

CAPÍTULO III DAS CONTAS DO GOVERNADOR E DO PREFEITO

Seção I Das Contas do Governador

Art. 72. As contas anuais do Governador serão examinadas pelo Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio no prazo de sessenta dias, a contar de seu recebimento.

[...]

§ 2º As contas serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo do **órgão central do sistema de controle interno**, que conterão os elementos indicados em atos normativos do Tribunal de Contas.

[...]

Seção II Das Contas do Prefeito

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

[...]

§ 3º As contas serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo do **órgão central do sistema de controle interno municipal**, que conterão os elementos indicados em atos normativos do Tribunal de Contas.

A necessidade de se atribuir uma interpretação conforme a Constituição Federal à legitimidade para o exercício das atividades de controle interno dos Poderes, considerando a sua aplicabilidade de forma geral, demanda a instauração de **Incidente de Prejulgado** com o objetivo de dirimir o alcance da expressão "**unidade executora do controle interno ou órgão central do sistema de controle interno**", contida nos itens 2.4 e 2.5 da [Instrução Normativa TC 68/2020](#), talhados no intuito de regulamentar os art.135, § 4º, e 137, inciso IV, do Regimento Interno do TCE-ES, mencionados nos referidos itens:

Art. 135. As contas dos administradores e demais responsáveis por

dinheiros, bens e valores públicos previstos nos incisos I, III, IV, V, VI e XI do art. 5º da Lei Orgânica do Tribunal deverão ser apresentadas sob a forma de tomada ou de prestação de contas para julgamento, e só por decisão do Plenário, utilizando critérios de materialidade, de relevância e de risco, poderá haver dispensa desta obrigação.

[...]

§ 4º As contas serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo da **unidade responsável pelo controle interno, do respectivo órgão ou entidade**, os quais deverão conter os elementos indicados em ato normativo do Tribunal. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019)

Art. 137. Integrarão a tomada ou prestação de contas os seguintes elementos, dentre outros estabelecidos em ato normativo do Tribunal:

[...]

IV - **relatório do órgão de controle interno, com o respectivo parecer do seu dirigente**, sobre a eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira, operacional, contábil e patrimonial, devendo ficar consignada qualquer irregularidade ou ilegalidade constatada, com indicação das medidas adotadas para correção

Por "**unidade executora do controle interno**" deve-se entender como se referindo ao **único órgão** responsável pelo controle interno, existente na estrutura administrativa, enquanto que por "**órgão central do sistema de controle interno**" importa compreender como o órgão integrante de um **sistema de órgãos**, responsável pela coordenação das atividades de controle interno.

Por sua vez, os referidos dispositivos do Regimento Interno extraem seu fundamento normativo do art. 82 da Lei Complementar Estadual 621/2012, cujo § 2º estabelece que "**as contas serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo da unidade responsável pelo controle interno**":

Seção II Das Contas Anuais

Art. 82. As contas dos administradores e responsáveis pela gestão de recursos públicos estaduais e municipais, submetidas a julgamento do Tribunal de Contas, na forma de tomada ou prestação de contas, observarão o disposto no Regimento Interno e em atos normativos do Tribunal de Contas.

§ 1º No julgamento das contas anuais a que se refere o *caput* deste artigo serão considerados os resultados dos procedimentos de fiscalização realizados, bem como os de outros processos que possam repercutir no exame da legalidade, legitimidade, economicidade efetividade e razoabilidade dos atos de gestão.

Redação Anterior:

§ 2º *As contas serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo da **unidade executora do controle interno**, os quais deverão conter os elementos indicados em atos normativos do Tribunal de Contas.*

§ 2º As contas serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo da **unidade responsável pelo controle interno**, os quais deverão conter os elementos indicados em atos normativos do Tribunal de Contas. ([Redação dada pela Lei Complementar nº 902, de 8 de janeiro de 2019](#))

§ 3º Serão consideradas não prestadas as contas que, embora encaminhadas, não reúnam as informações e os documentos exigidos na legislação em vigor, bem como nos atos normativos próprios do Tribunal de Contas.

A expressão "**unidade responsável pelo controle interno**", contida no § 2º do art. 82 da Lei Complementar Estadual 621/2012, tem sido interpretada pelos gestores públicos e pela própria área técnica desta Corte de Contas como autorizativa para substituição do controle interno do Poder Legislativo pelo controle interno do Poder Executivo, conforme se colhe dos Relatórios das Unidades de Controle Interno (RELUCI), integrantes das seguintes prestações de contas anuais do **exercício 2022**. Os vínculos dos subscritores foram extraídos da [Consulta de Vínculos](#) do Painel de Controle do TCE-ES:

1) RELUCI da Câmara Municipal *Água Doce do Norte* - [33 - Prestação de Contas Anual 05192/2023-4](#)

Subscritor: Elyanderson Augusto Ferreira de Souza

Vínculo: Controlador-Geral da Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte

2) RELUCI da Câmara Municipal de *Águia Branca* - [32 - Prestação de Contas Anual 06670/2023-3](#)

Subscritor: Menara Scaldaferrero Rodrigues

Vínculo: Controlador-Geral da Prefeitura Municipal de Águia Branca

3) RELUCI da Câmara Municipal de *Alfredo Chaves* - [045 - Prestação de Contas Anual 02992/2023-1](#)

Subscritor: Edilézia Eduardo dos Santos Alves

Vínculo: Controlador-Geral da Prefeitura Municipal de Alfredo Chaves

4) RELUCI da Câmara Municipal de *Alto Rio Novo* - [35 - Prestação de Contas Anual 06817/2023-9](#)

Subscritor: Jean Vitor da Silva Eler

Vínculo: Controlador-Geral da Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo

5) RELUCI da Câmara Municipal de *Apiacá* - [33 - Prestação de Contas Anual 05787/2023-1](#)

Subscritor: Caroline Saturnino Chierici

Vínculo: Controlador-Geral da Prefeitura Municipal de Apiacá

6) RELUCI da Câmara Municipal de *Ecoporanga* - [33 - Prestação de Contas Anual 03564/2023-1](#)

Subscritor: Claudinéia Rodrigues

Vínculo: Controlador-Geral da Prefeitura Municipal de Ecoporanga

7) RELUCI da Câmara Municipal de *Pedro Canário* - [35 - Prestação de Contas Anual 02550/2023-6](#)

Subscritor: Lailla Oliveira Sousa

Vínculo: Controlador-Geral da Prefeitura Municipal de Pedro Canário

Subscritor: Wellington Barbosa Rodrigues

Vínculo: Contador da Prefeitura Municipal de Pedro Canário (contratação temporária)

Subscritor: Jedeias José dos Santos Júnior

Vínculo: Técnico M. de Nível Médio II da Prefeitura Municipal de Pedro Canário

8) RELUCI da Câmara Municipal de Presidente Kennedy - [36 - Prestação de Contas Anual 01546/2023-8](#)

Subscritor: Edilene Paz dos Santos

Vínculo: Controlador-Geral da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy

9) RELUCI da Câmara Municipal de Rio Novo do Sul - [038 - Prestação de Contas Anual 06267/2023-1](#)

Subscritor: Mauricio Rodrigues Wiskow

Vínculo: Controlador-Geral da Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul

10) RELUCI da Câmara Municipal de São José do Calçado - [33 - Prestação de Contas Anual 04367/2023-1](#)

Subscritor: Cleverson Almeida Dias

Vínculo: Controlador-Geral da Prefeitura Municipal de São José do Calçado

Subscritor: Antonio Coimbra de Almeida

Vínculo: **Prefeito de São José do Calçado**

11) RELUCI da Câmara Municipal de São Roque do Canaã - [34 - Prestação de Contas Anual 05154/2023-9](#)

Subscritor: Maria Madalena Baratella

Vínculo: Controlador-Geral da Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã

Subscritora: Debora Marcia Raasch Jacobsen

Vínculo: Auditor Público Interno da Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã

12) RELUCI da Câmara Municipal de Vila Pavão - [37 - Prestação de Contas Anual 05547/2023-1](#)

Subscritor: Aílto dos Santos Souza

Vínculo: Controlador-Geral da Prefeitura Municipal de Vila Pavão

Subscritor: Cesar Augusto Pimentel Fraga Filho

Vínculo: Assessor de Auditoria Interna da Prefeitura Municipal de Vila Pavão

13) RELUCI da Câmara Municipal de Vila Valério - [33 - Prestação de Contas Anual 04405/2023-1](#)

Subscritor: Alânia Pezzin Menegussi

Vínculo: Controlador Interno da Prefeitura Municipal de Vila Valério

Por oportuno, no Relatório da Unidade de Controle Interno (RELUCI) apresentado pela Câmara Municipal de **Apiacá**, [33 - Prestação de Contas Anual 05787/2023-1](#), consta a informação de que todos os Controladores dos Municípios do Estado do Espírito Santo foram notificados pelo Conselho Regional de Contabilidade do Espírito Santo (CRC-ES) para que **se abstivessem de realizar a análise dos demonstrativos contábeis das Prestações de Contas Anuais, sob pena de incorrer em "crime de exercício ilegal de profissão"**, fato com repercussões no exercício do controle interno e na atividade fiscalizatória realizada por esta Corte de Contas, na medida em que passa a exigir a participação de profissional da contabilidade na análise afeta ao controle interno:

1.2. DA IMPOSSIBILIDADE DA ANÁLISE DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS

Antes de apresentarmos os pontos de controle que foram selecionados,

importante esclarecer algumas questões preliminares e prejudiciais à análise da presente Prestação de Contas por esta controladoria.

Como é sabido, a Prestação de Contas Anual, objeto da presente manifestação, reflete a atuação do Gestor responsável, no típico exercício das funções administrativas.

Na forma do artigo 135 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e das INs nº 43/2017 e 68/2020, a Prestação de Contas Anual é composta pelas demonstrações contábeis e demais peças e documentos que integram a referida PCA, constituindo-se nas contas da Câmara Municipal de Apiacá.

As INs 43/2017 e 68/2020, elencam os pontos de controle predefinidos pelo Tribunal e que devem ser objeto de análise pelo Controle Interno. Nesse contexto, e sem dúvidas, os principais pontos referem-se à análise de consistência dos dados encaminhados pelo responsável e evidenciados nos balanços e demonstrativos contábeis.

Ocorre que existe dispositivo normativo junto ao Conselho Federal de Contabilidade, o qual prevê que análise de demonstrativos contábeis é atividade típica e exclusiva de profissionais com formação acadêmica em Ciências Contábeis e com inscrição no CRC a que estiver sujeito.

Nestes termos, **o Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Espírito Santo, notificou todos os Controladores dos Municípios do Estado para que, caso não sejam contadores, se abstenham de fazer tal análise, sob pena de incorrer em crime de exercício ilegal de profissão.** (sem destaque no original)

Fato que, esta Controladora Geral, apesar de possuir formação acadêmica compatível com o cargo que exerce, qual seja, bacharelado em direito, não possui graduação em ciências contábeis e, portando, também não possui inscrição no CRC/ES.

Assim, por não possuir formação acadêmica em ciências contábeis e, por conseguinte, inscrição no CRC, evidenciado está a impossibilidade desta Controladora em analisar os demonstrativos contábeis e demais documentos que demandam conhecimentos técnicos na área, **sendo a análise feita por competente servidor.**

Essa exigência do CRC-ES deve ser submetida à apreciação do corpo de auditores desta Corte de Contas, considerando seus reflexos no cumprimento da Instrução Normativa 68/2020 e na estruturação dos órgãos de controle interno. Registre-se que a Instrução Normativa 68/2020 não requer que os Relatórios produzidos pela Unidade de Controle Interno (RELUCI, RELACI e RELOCI) sejam subscritos por profissional da contabilidade:

2.14 Das Assinaturas

2.14.1 Dos Documentos Não Estruturados

Todos os documentos não estruturados (PDF e XLS/XLSX/ODS) relacionados neste Anexo, com exceção dos arquivos do tipo EXTBAN, devem ser assinados por meio de certificado digital pelo Prefeito Municipal ou pelo Ordenador de Despesas das Unidades Gestoras. Para os arquivos do tipo EXTBAN, a assinatura digital não é obrigatória.

Os documentos BALPATN, BALVER, DEMCADC, DEMCSE, DEMCPA, DEMDFL, DEMDIF, DEMFCA, DEMPLI, DEMRAPG, LIQSAU, RELPAR, TVDISPN, RECRERE, REOBRIG e NOTEXP deverão, também, ser assinados por meio de certificado digital pelo Contabilista Responsável.

Os documentos RELOCI, RELUCI e RELACI deverão, também, ser assinados por meio de certificado digital pelo Responsável pelo Controle Interno. (sem destaque no original)

Obs.: Além das assinaturas acima exigidas, os documentos deverão ser assinados pelos responsáveis por sua elaboração. A assinatura por meio de certificado digital dispensa a assinatura manual do respectivo responsável.

Cumpra-se destacar, por fim, que a ausência de implantação do controle interno, além de contribuir para a ocorrência de ilegalidades - em especial nos Parlamentos municipais onde o controle interno é exercido por servidor comissionado, desprovido da independência funcional necessária para fiscalizar os atos da autoridade com a qual mantém vínculo de subordinação e confiança -, pode ensejar o julgamento pela irregularidade das contas, sem prejuízo das penalidades previstas em lei, conforme preceitua o art. 47 da Lei Complementar Estadual 621/2012:

Art. 47. A falta injustificada de instituição ou de implementação do sistema de controle interno poderá ensejar a recomendação de rejeição ou o julgamento pela irregularidade das contas do respectivo responsável, sem prejuízo das penalidades previstas em lei.

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas**, por meio da 3.^a Procuradoria de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, pugna:

a) Pela instauração de Incidente de Prejulgado com o objetivo de que o Plenário desta Corte de Contas, mediante decisão normativa, considerando a relevância da matéria de direito e sua aplicabilidade de forma geral, pronuncie-se sobre a interpretação que deve ser atribuída à expressão **"unidade responsável pelo controle interno"**, prevista no **§ 2º do art. 82 da Lei Complementar Estadual 621/2012**, de modo a esclarecer, à luz da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal, **se o exercício das atividades inerentes ao controle interno do Poder Legislativo, a exemplo da emissão de parecer conclusivo sobre a prestação de contas anual do presidente do Parlamento, pode ser realizado pelo controle interno do Poder Executivo;**

b) Pela reabertura da instrução processual para que seja oportunizado contraditório e ampla defesa ao gestor responsável pela não implantação do controle interno na Câmara Municipal de Alto Rio Novo, ponto de controle previsto no art. 47 da Lei Complementar Estadual 621/2012, porém não analisado pelo corpo técnico desta Corte de Contas, **caso a decisão normativa** decorrente do incidente de prejulgado seja pela impossibilidade de o controle interno do Poder Executivo exercer as atividades inerentes ao controle interno do Poder Legislativo;

c) Sem prejuízo da emissão de parecer ministerial complementar em razão do deferimento do pleito de reabertura da instrução processual, este *Parquet* de Contas **anui aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na [81 - Instrução Técnica Conclusiva 04411/2023-7](#)**, cuja proposta de encaminhamento encontra-se reproduzida no início deste parecer;

d) Pela instauração de procedimento fiscalizatório autônomo com a finalidade de aferir a adequação da estrutura do sistema de controle interno do Município de Alto Rio Novo, considerando a advertência feita pelo próprio Controlador-Geral do Município acerca do **risco de comprometimento das atividades de controle interno** em razão da ausência de estruturação do sistema de controle interno do Poder Executivo;

e) Por fim, para que **seja dado conhecimento à Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGEX)** desta Corte de Contas acerca das sérias implicações decorrentes da restrição ao exercício do controle interno contida na notificação circular promovida pelo Conselho Regional de Contabilidade do Espírito Santo (CRC-ES), conforme registrado no Relatório da Unidade de Controle Interno (RELUCI) apresentado pela Câmara Municipal de **Apiacá**, [33 - Prestação de Contas Anual 05787/2023-1](#).

Por derradeiro, com fulcro no inciso III do art. 41 da Lei 8.625/93^[1], bem como no parágrafo único do art. 53 da Lei Complementar nº 621/12^[2], este órgão ministerial reserva-se o direito de manifestar-se oralmente por ocasião da sessão de julgamento/apreciação em defesa da ordem jurídica.

HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA
Procurador Especial de Contas

^[1] **Art. 41.** Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica:
III - ter vista dos autos após distribuição às Turmas ou Câmaras e **intervir nas sessões de julgamento, para sustentação oral ou esclarecimento de matéria de fato;**

^[2] **Art. 53.** São partes no processo o responsável e o interessado, que poderão praticar os atos processuais diretamente ou por intermédio de procurador regularmente constituído.

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