



Decisão 00595/2020-5 - Plenário

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 00851/2020-6

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Denúncia

UG: PMM - Prefeitura Municipal de Marataízes

Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

Denunciante: LARISSA FARIA MELEIP

Responsável: ROBERTINO BATISTA DA SILVA

**FISCALIZAÇÃO / DENÚNCIA – RATIFICAR OS
TERMOS DA DECISÃO MONOCRÁTICA Nº
00332/2020-4 – INDEFERIMENTO DE MEDIDA
CAUTELAR PLEITEADA – SUBMETER OS AUTOS
AO RITO ORDINÁRIO**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RELATOR LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:

1. DO RELATÓRIO:

Tratam os autos de **DENÚNCIA COM PEDIDO DE ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR**, apresentada por pessoa física, em desfavor do Senhor Robertino Batista da Silva, Prefeito Municipal de Marataízes, questionando irregularidade no processo de edição da Lei Complementar Nº 2127, de 27 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a instituição e concessão de gratificação mensal por participação em órgão consultivo de deliberação coletiva (Jetons) aos agentes públicos (efetivos e comissionados) do poder executivo.

A denunciante alega a existência de vício no processo legislativo diante da elaboração de relatório de impacto financeiro orçamentário-financeiro por autoridade incompetente, no caso a Secretaria de Governo, e invocando a Lei Municipal 1.354/2013, afirma que, além das informações técnicas insuficientes, a competência

rc/fbc

para a elaboração do referido documento é da Secretaria Municipal de Finanças, o que teria o condão de agravar de forma incalculável os cofres municipais.

Anexa à inicial cópia de documentos que instruíram o projeto de lei (peça 3), incluindo o **relatório de impacto orçamentário-financeiro** objurgado e a publicação da referida norma no Diário Oficial do Município de Marataízes.

Ao final, formula seus pedidos, requerendo a esta Corte de Contas:

- *seja conhecida a presente denúncia e processada nos termos do Regimento desta Casa;*
- *seja concedida medida cautelar para suspender os efeitos da Lei Complementar 2.127/2019, suspendendo qualquer ato que importe em pagamento da gratificação por participação em órgão consultivo colegiado (Jetons) até ulterior deliberação desta Egrégia Corte de Contas, de forma a salvaguardar o interesse público dada a realização de impacto financeiro orçamentário por autoridade incompetente, o que invalida a lei em seu nascedouro;*
- *no mérito, após a tramitação regular do feito, seja julgada procedente a presente denúncia.*

Recebido os autos, e antes do juízo de admissibilidade da denúncia e da análise dos pressupostos para concessão da medida cautelar, decidi, por meio da **Decisão Monocrática 00139/2020-1 (peça 5)**, pela notificação do Sr. Robertino Batista da Silva, Prefeito Municipal, para que apresentasse justificativas prévias acerca dos questionamentos constantes da inicial, nos termos do art. 307, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal.

O Chefe do Poder Executivo Municipal, por meio do protocolo 3813/2020-1 (peça 9), apresentou suas informações alegando, em síntese, que:

- a iniciativa de se instituir a mencionada gratificação é originária do Gabinete do Prefeito e da Secretaria Municipal de Governo, haja vista ser matéria de decisão superior, contando com parecer favorável da Procuradoria Geral do Município;
- na elaboração do Projeto de Lei ficou estabelecido que fariam jus ao Jeton a participação de agentes no Comitê Municipal de Governança Pública, na Comissão Permanente de Processo Sancionador, na Comissão Permanente de Acompanhamento e Controle de Atos de Pessoal, na Comissão Permanente de Avaliação de Desempenho de Servidor em estágio probatório para atender o disposto nos planos de cargos e carreiras, na Comissão Permanente de Concurso Público e de Processo Seletivo, na Comissão Permanente para fins de progressão, na Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação - PME, todas instituídas e nomeadas pelo Prefeito Municipal;
- sendo o gasto com pessoal uma despesa já prevista na Lei Orçamentária Anual de 2020, e ainda, que os jetons devem ser pagos a participantes de órgãos de

rc/fbc

deliberação coletiva através de atos do Prefeito Municipal, cujo mandato se encerra 31.12.2020, não restaria configurada despesa continuada;

- por ser um Projeto de Lei originário da Secretaria Municipal de Governo e seguindo entendimentos doutrinários (sic) do Tribunal de Contas da União de que o impacto orçamentário e financeiro poderá ser realizado por agente público vinculado a Administração Municipal, a titular da pasta Secretaria Municipal de Governo elaborou o estudo com os assessoramentos devidos e o apresentou ao Ordenador de Despesa, entendendo estar de acordo com a legislação.

Por meio do Despacho 09958/2020-1, foram os autos encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência, nos termos do artigo 307, § 2º do RITCEES, para a **Manifestação Técnica de Cautelar 00014/2020-8**, por meio da qual apresentou-se a seguinte proposta de encaminhamento:

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetemos a seguinte proposta de encaminhamento à consideração da Exmo. Conselheiro Relator:

5.1 Conhecer da denúncia, por presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 94, *caput* e incisos I a IV, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES);

5.2 Indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela denunciante, com base no art. 124 da Lei Orgânica do TCEES, pela inexistência de grave ofensa ao interesse público nos fatos apontados, sugerindo-se, todavia, a conversão do feito para o rito ordinário, prosseguindo-se nos termos regimentais;

5.3 Devolver os autos à unidade técnica competente para avaliação do objeto de controle, segundo critérios de risco, relevância, materialidade e oportunidade, como condição para seu processamento imediato ou, conforme o caso, para composição de matriz de risco, na forma do art. 177-A, §§ 1º a 3º do Regimento Interno deste Tribunal, com a redação dada pela Emenda Regimental n. 11, de 19.12.2019.

Por meio da **Decisão Monocrática 00332/2020-4**, manifestei-me quanto ao juízo de admissibilidade, por entender estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade, na forma dos artigos artigos 177 c/c o parágrafo único do artigo 182 do Regimento Interno, Resolução TC 261/2013, e do artigo 94 da Lei Complementar 621/2012.

É o relatório. Passo a fundamentar.

VOTO

2. DA FUNDAMENTAÇÃO:

rc/fbc

A denunciante requer a concessão de medida cautelar a fim de que seja **determinado** ao Poder Executivo Municipal a suspensão dos efeitos da Lei Complementar 2.127/2019, **suspendendo qualquer ato que importe em pagamento da gratificação por participação em órgão consultivo colegiado (Jetons)** até ulterior deliberação desta Egrégia Corte, de forma a salvaguardar o interesse público, dada a realização de relatório de impacto orçamentário e financeiro por autoridade supostamente incompetente.

No bojo dos presentes autos, proferi a **Decisão Monocrática 00332/2020-4**, que foi no sentido de **conhecer a presente Denúncia**, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade, **e indeferir a medida cautelar pleiteada**, com base no artigo 124 da Lei Orgânica do TCEES, pela inexistência de grave ofensa ao interesse público nos fatos apontados, submetendo os presentes autos ao rito ordinário, sob a seguinte fundamentação, notadamente:

2. DOS PRESSUPOSTOS PARA CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR E DA FUNDAMENTAÇÃO

(...)

Para concessão da medida pugna a denunciante pela presença de grave ofensa ao interesse público e risco de ineficácia da decisão de mérito, caso adotada ao final, em razão do vício de competência apontado e dos gastos decorrentes da aplicação da lei, destacando a dificuldade em quantificar o dano em virtude do Portal de Transparência da Prefeitura Municipal de Marataízes se encontrar com dados desatualizados, impedindo o controle social.

Acerca do tema cautelar, a Lei Complementar Estadual 621/2012, em seu artigo 124 estabelece, *verbis*:

[...]

Art. 124. No início ou no curso de qualquer processo, **havendo fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio e de risco de ineficácia da decisão de mérito**, o Tribunal de Contas poderá, de ofício ou mediante provocação, **com ou sem a oitiva da parte**, determinar medidas cautelares.

Parágrafo único. **Em caso de comprovada urgência, as medidas cautelares poderão ser determinadas por decisão do Relator**, devendo ser submetidas à ratificação do Tribunal de Contas na primeira sessão subsequente, sob pena de perda da eficácia, nos termos do Regimento Interno. – g.n.

Outrossim, o Regimento Interno desta Corte de Contas, Resolução TC 261/2013, tratando da competência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, assim preceitua em seu artigo 1º, *verbis*:

rc/fbc

[...]

Art. 1º **Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo**, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e da Constituição Estadual e na forma estabelecida na sua Lei Orgânica, **competete**:

XV - expedir medidas cautelares, a fim de prevenir a ocorrência de lesão ao Erário ou a direito alheio, objetivando a efetividade das suas decisões;

(...)

XXXV - expedir medidas cautelares nos processos de sua competência;

- g.n.

O Regimento Interno do TCEES, ainda estabelece que:

Art. 377. O Tribunal, dentre outras medidas cautelares previstas em sua Lei Orgânica, poderá determinar à autoridade competente:

I - a suspensão de ato ou procedimento administrativo, em quaisquer de suas fases;

II - a suspensão de execução de contrato administrativo, bem como os pagamentos dele decorrentes;

III - a abstenção da prática de ato administrativo, de modo a evitar a ocorrência de lesão ao erário ou ao interesse público;

IV - a adoção de providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada qualquer ilegalidade. (GNN)

Portanto, deve ser analisado se os fatos noticiados se subsomem à norma, ou seja, se o fato do **relatório de estimativa de impacto orçamentário-financeiro** - que instruiu a Lei Complementar Municipal 2.127/2019 - **não ter sido elaborado pela Secretaria Municipal de Finanças** violaria as disposições da "*Lei Municipal 1.354/2013*", invocada pela autora, e, em sendo o caso, se restaria configurada **grave ofensa ao interesse público**.

Ressalta-se que a norma que dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Marataízes não é Lei Municipal 1.354, invocada pela denunciante, mas sim a **Lei 1.564, de 17 de janeiro de 2013**, a qual estabelece as competências da **Secretaria Municipal de Finanças** nestes termos:

SUBSEÇÃO II

DAS COMPETÊNCIAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS

Art. 38 A SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS é órgão integrante da Administração Geral, diretamente ligado ao Chefe do Poder Executivo Municipal, tendo como âmbito de ação a execução da política e da administração tributária, fiscal e financeira do Município; a fixação das medidas de controle interno e a coordenação das providências exigidas pelo controle externo da Administração; os estudos para previsão da receita, bem como as providências executivas para a obtenção de recursos financeiros de qualquer origem; a contabilidade geral; e a administração dos recursos financeiros do Município em articulação com a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável; o estudo de preços e tarifas de competência do Município; a inscrição e cobrança através da assessoria jurídica tributária, da dívida ativa; a orientação dos contribuintes nas suas relações com o Município; o aperfeiçoamento da legislação tributária municipal; a proposição de alteração de alíquotas tributária; a articulação com a Secretaria da Fazenda Estadual na fiscalização e ações conjuntas visando o aumento da arrecadação de tributos de interesse municipal; a execução do orçamento municipal pelo desembolso programado de recursos financeiros em articulação com a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável; a custódia de ações e títulos de qualquer natureza do Município; a coordenação e elaboração das prestações de contas de convênios em articulação com as Secretarias responsáveis pela sua execução, competindo-lhe, ainda:

I - executar a política fazendária municipal;

rc/fbc

- II - programar projetos e atividades relacionados com as áreas financeira, fiscal e tributária;
- III - desempenhar funções de gestão financeira e de contabilidade;
- IV - elaborar, em articulação com as demais Secretarias, as propostas dos orçamentos anual e plurianual de investimentos;
- V - administrar as dotações orçamentárias relativas às transferências destinadas a órgãos e entidades públicas municipais;
- VI - administrar a dívida pública e a dívida ativa do Município;
- VII - administrar o pagamento dos compromissos da Prefeitura;
- VIII - administrar o lançamento dos impostos, taxas, multas e contribuições de melhoria do Município;
- IX - administrar, diretamente ou por delegação, as receitas do Município;
- X - administrar e contabilizar a despesa e a receita na forma da legislação em vigor;
- XII - proceder à tomada de contas dos responsáveis por dinheiro, valores, títulos e documentos financeiros pertencentes ao Município;
- XIII - preparar relatório com informações referentes à atuação da Secretaria e aos resultados alcançados, tendo em vista as metas estabelecidas, os planos e projetos em execução, para consolidação em reunião com todos os órgãos da estrutura básica e posterior divulgação pelo órgão competente nos meios de comunicação com o intuito de dar ciência à Comunidade;
- XIV - promover a cobrança judicial ou amigável da Dívida Ativa e de quaisquer outros créditos do Município que não sejam liquidados nos prazos legais e regulamentares. (Dispositivo incluído pela Lei Complementar nº 2000/2018).

Conforme ressaltado na MTC 14/2020, da leitura dos dispositivos transcritos não há expressa previsão legal para a Secretaria Municipal de Finanças emitir estimativa de impacto orçamentário-financeiro em atendimento aos ditames da LRF.

Embora seja razoável e até plausível se inferir tal competência, numa análise perfunctória, característica dessa fase processual, não há como se determinar à autoridade competente que suspenda os efeitos de uma Lei, cujo projeto fora submetido a regular processo legislativo, aprovado pelo Poder competente e sancionado pelo Chefe do Poder Executivo, em razão de estar instruído com um relatório de estimativa de impacto orçamentário-financeiro elaborado por agente público não integrante do setor contábil e financeiro da estrutura administrativa municipal.

Com relação à falta de especificidade da estimativa de impacto, outro ponto questionado pela denunciante, conforme apontado pela área técnica, não há razão justificada para qualifica-lo como imprestável ao fim a que se destina, sobretudo por não haver na Lei de Responsabilidade Fiscal maiores detalhamentos acerca da forma como deva ser apresentada, podendo ser realizada uma análise mais acurada acerca do conteúdo do relatório no rito processual adequado.

Neste sentido, entendo não haver **grave ofensa ao interesse público** capaz de atrair a incidência do art. 124 da Lei Complementar 621, de 8 março de 2012 (Lei Orgânica do TCEES).

Pelo exposto, acompanho o entendimento técnica, no sentido de **indeferir** a medida cautelar pretendida, uma vez que não restam demonstrados nos autos os requisitos autorizadores para sua concessão.

3. DO DISPOSITIVO:

Diante de todo o exposto, conforme fundamentação acima, DECIDO:

3.1. CONHECER da presente Denúncia, por presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 94, *caput* e incisos I a IV, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES);

3.2. INDEFERIR A MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA, com base no art. 124 da Lei Orgânica do TCEES, pela inexistência de grave ofensa ao interesse público nos

rc/fbc

fatos apontados, e **SUBMETER OS PRESENTES AUTOS AO RITO ORDINÁRIO**, pela inteligência do artigo 306 do Regimento Interno do TCEES, aprovado pela Resolução 261/2013.

3.3 REMETER OS AUTOS À ÁREA TÉCNICA para avaliação do objeto de controle, segundo critérios de risco, relevância, materialidade e oportunidade, como condição para seu processamento imediato ou, conforme o caso, para composição de matriz de risco, na forma do art. 177-A, §§ 1º a 3º do Regimento Interno deste Tribunal, com a redação dada pela Emenda Regimental n. 11, de 19.12.2019.

Conforme ressaltado na **MTC 14/2020**, da leitura dos dispositivos transcritos não há expressa previsão legal para a Secretaria Municipal de Finanças emitir estimativa de impacto orçamentário-financeiro em atendimento aos ditames da LRF.

Neste sentido, nos termos das razões acima expedidas, numa análise perfunctória, não há como se determinar à autoridade competente que suspenda os efeitos de uma Lei, cujo projeto fora submetido a regular processo legislativo, aprovado pelo Poder competente e sancionado pelo Chefe do Poder Executivo, alegando-se, apenas, a incompetência subjetiva do signatário do relatório de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, sob o argumento desse agente público não ser integrante do setor contábil e financeiro da estrutura administrativa municipal.

Com relação à falta de especificidade da estimativa do impacto, outro ponto questionado pela denunciante, também entendo não haver elementos que o indiquem como imprestável ao fim a que se destina, sobretudo por não haver na Lei de Responsabilidade Fiscal maiores detalhamentos acerca da forma como deva ser apresentado.

Neste sentido, acompanhando o entendimento técnico, e por não haver **grave ofensa ao interesse público** capaz de atrair a incidência do art. 124 da Lei Complementar 621, de 8 março de 2012 (Lei Orgânica do TCEES), foi que proferi decisão no sentido de indeferir o pleito cautelar nesta fase processual.

Portanto, considerando o teor do parágrafo único do artigo 376 do Regimento Interno desta Corte, que determina que as decisões monocráticas relacionadas à cautelar devem ser levadas para ratificação do Tribunal na primeira sessão subsequente, sob pena de perda de sua eficácia, apresento o presente processo ao Colegiado do

rc/fbc

Plenário para ratificação da **Decisão Monocrática nº 00332/2020-4**, proferida por este Conselheiro, nos termos do art. 376, parágrafo único do Regimento Interno.

3. DO DISPOSITIVO:

Ante o exposto, com base na competência outorgada pelo inciso XI do artigo 288 do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal de Contas, Resolução TC nº 261/2013, submetendo ***ad referendum*** a decisão, antes indicada ao Colegiado, no sentido de que aprove a seguinte minuta de Decisão que submeto à sua consideração.

LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA
Conselheiro Relator

1. DECISÃO TC-0595/2020:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 00851/2020-6, **DECIDEM** os Senhores Conselheiros deste Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, na Sessão Extraordinária do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, por:

1.1. RATIFICAR os termos da **Decisão Monocrática nº 00332/2020-4**, na forma do parágrafo único do artigo 376 do Regimento Interno.

1.2. Após, ENCAMINHAR os autos à área técnica para a devida instrução.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 30/04/2020 - 3ª Sessão Extraordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (vice-presidente no exercício da presidência), Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo.

rc/fbc

5. Membro do Ministério Público de Contas: Procurador Geral: Luis Henrique Anastácio da Silva.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Vice-presidente no exercício da presidência