



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conferência em www.tce.es.gov.br
Identificador: 0E070-98577-89469



Decisão 00744/2020-8 - 1ª Câmara

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 08776/2019-4

Classificação: Prestação de Contas Anual de Ordenador

Exercício: 2018

UG: PMJN - Prefeitura Municipal de João Neiva

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Responsável: OTAVIO ABREU XAVIER

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – PREFEITURA MUNICIPAL DE JOAO NEIVA – EXERCÍCIO DE 2018 – PREFEITO ORDENADOR - SOBRESTAR

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

1 RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual da **Prefeitura Municipal de João Neiva**, referente ao exercício de **2018**, sob a responsabilidade do senhor **Otávio Abreu Xavier**—Prefeito Municipal.

Foi emitido Termo de Notificação Eletrônico 02725/2019 de omissão de encaminhamento da Prestação de Contas Anual, fixando prazo de 5 dias para cumprimento da obrigação sob pena de multa. A Prestação de Contas foi encaminhada a este Tribunal, por meio do sistema CidadES, em 03/05/2019.

Foi elaborado **Relatório Técnico 330/2019** e a **Instrução Técnica Inicial ITI 440/2019**(peça 51),sugerindo a notificação do responsável, corroborada pela da **Decisão Segex 415/2019**.

Encaminhada a documentação digital para análise técnica a SECEXContas realizou a análise da Prestação de Contas e anexos por meio do **Relatório Técnico 330/2019**, no qual constatou indícios de irregularidades apontados na **Instrução Técnica Inicial 440/2019** (peça 51), com propositura de citação da responsável, em razão dos seguintes indícios de irregularidades, o que foi acolhido na **Decisão Segex 415/2019**:

Descrição do achado	Responsável
3.3.2 Divergência entre o saldo contábil dos demonstrativos contábeis e o valor dos inventários de bens	Otávio Abreu Xavier
3.5.1.1 Divergência entre o valor liquidado das obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RPPS)	Otávio Abreu Xavier
3.5.1.2 Divergência entre o valor pago de obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RPPS)	Otávio Abreu Xavier
3.5.1.3 Divergência entre o valor retido (inscrito) das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha	Otávio Abreu Xavier

de pagamentos (RPPS)	
3.5.1.4 Divergência entre o valor baixado (recolhido) das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RPPS)	Otávio Abreu Xavier
3.5.2.3 Divergência entre o valor retido (inscrito) das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS)	Otávio Abreu Xavier
3.5.2.4 Divergência entre o valor baixado (recolhido) das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RPPS)	Otávio Abreu Xavier
3.6 Parcelamento de débitos previdenciários (ausência de evidenciação contábil)	Otávio Abreu Xavier

Regularmente citado, o responsável anexou aos autos suas justificativas e documentos na peça Defesa/Justificativa 557/2017.

A documentação encaminhada foi analisada pela Secex Contas, a qual concluiu na **Instrução Técnica Conclusiva 247/2020** (peça 61) pela regularidade das contas apresentadas, determinações ao atual gestor, e pela emissão de parecer prévio à Câmara Municipal, para os fins do disposto na Decisão Plenária TC-13/2018.

O **Parecer do Ministério Público de Contas 537/2020**, da lavra do Procurador de Contas Luis Henrique Anastácio da Silva, anui às argumentações da área técnica e acrescenta algumas proposituras,

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Quanto a análise técnica das contas anuais prestadas pelo senhor Otávio Abreu Xavier, implementada na Instrução Técnica Conclusiva 247/2020, com a qual anuiu o Ministério Público de Contas, entendo que deva ser efetuada em momento posterior. Explico.

Observo que cuidam os autos de prestação anual de contas de prefeito, relativas a contas de gestão, matéria que tem apresentado divergência no âmbito das Corte de Contas do país e também do Supremo Tribunal Federal.

Por esta razão é preciso tecer algumas considerações.

A proposta de encaminhamento da área técnica é no sentido de emitir parecer prévio, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva 247/2020 e conforme Decisão Plenária TC 13/2018:

“[...]”

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Foi examinada a Prestação de Contas Anual relativa à **Prefeitura Municipal de João Neiva**, exercício de 2018, sob a responsabilidade do Sr. Otavio Abreu Xavier, formalizada de acordo com a IN TCEES 43/2017, e instruída considerando-se o escopo delimitado pela Resolução TC 297/2016 e alterações posteriores.

Diante do exposto e do que consta dos autos, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

1. Julgar **REGULAR** a prestação de contas anual de gestão do Sr. **Otávio Abreu Xavier**, no exercício das funções de ordenador de despesas da Prefeitura Municipal de João Neiva, no exercício de 2018, na forma do artigo 84 da Lei Complementar Estadual 621/2012 e;
2. Exclusivamente para os fins do disposto na Decisão Plenária TC-13/2018, que dispõe sobre a aplicação no âmbito deste Tribunal da interpretação da fixação de tese jurídica de repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de Recurso Extraordinário nº 848.826/DF, EMITIR PARECER PRÉVIO pela **APROVAÇÃO** da prestação de contas anual de gestão, exercício de 2018, sob responsabilidade do Sr. **Otávio Abreu Xavier**, objetivando instrumentalizar o julgamento pela Câmara Municipal de João Neiva, nos termos do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

Conforme RT 330/2019, acrescenta-se as seguintes proposituras:

- Que o TCEES emita acórdão com fins de aplicar sanção por multa ao Sr. Otávio Abreu Xavier, tendo em vista o envio intempestivo da PCA, nos termos do art. 135, inciso VIII e IX, e seu § 4º, todos da Lei Complementar nº 621, de 8 de março de 2012, c/c art. 389, inciso VIII e IX, e seu § 1º, todos do Regimento Interno deste Tribunal.
- Recomendar o gestor quanto à correta identificação, por meio de inventários físicos, dos bens patrimoniais do município, tendo em vista a divergência apontada no item 3.3.2 do RT 330/2019 e;
- Determinar ao gestor que observe as orientações contidas no Anexo III da IN 43/2017, com vistas a encaminhar os arquivos exigidos pelo TCEES contendo todas as informações requeridas em cada arquivo, especificamente, neste processo, o Demonstrativo da Dívida Fundada.

Vitória, 30 de janeiro de 2019.”

Entretanto, pelas razões que passo a expor, deixo de acolher o entendimento da área técnica.

Esclareço que a proposta de encaminhamento da área técnica encontrava-se em consonância com o entendimento desta Corte, exarado na Decisão Plenária 13/2018, que, seguiu recomendação da ATRICON - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, exarada por meio da Resolução nº 01/2018 e baseada na decisão proferida pelo STF no RE 848.826.

De acordo com tal entendimento, nos processos de contas de gestão em que o Prefeito figurar como ordenador de despesa e houver repercussão para fins de inelegibilidade, o acórdão de julgamento das contas de gestão do prefeito produzirá todos efeitos legais, tais como imputação de débito e aplicação de multa, exceto quanto à aplicação da lei da “ficha limpa”. Após o trânsito em julgado do acórdão, o Tribunal emitirá parecer prévio que instrumentalizará o julgamento pela Câmara Municipal somente para os fins de inelegibilidade (art. 1º, I, g da Lei Complementar nº 64/90, alterado pela Lei Complementar nº 135, 4 de junho de 2010).

Ocorre que a matéria foi novamente apresentada ao STF por meio do RE 1.231.883 e o Ministro Luiz Fux, relator do processo, proferiu Decisão Monocrática, nos seguintes termos:

“(…) O recurso não merece prosperar.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 848.826, Redator para o acórdão Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 24/8/2017 – Tema 835 da Repercussão Geral, assentou que compete às Câmaras Municipais julgar as contas de governo e de gestão (ordenação de despesas) dos Prefeitos, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio. Transcrevo a ementa do referido julgado:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO. LEI COMPLEMENTAR 64/1990, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135/2010. INELEGIBILIDADE. DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.

I - Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º).

II – O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República (‘checksand balances’).

III - A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/ 2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas.

IV - Tese adotada pelo Plenário da Corte: ‘Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores’.

V - Recurso extraordinário conhecido e provido.

Ch/RC

No julgamento do RE 729.744, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 23/8/2017, Tema 157 da Repercussão Geral, esta Corte decidiu que os pareceres técnicos das Cortes de Contas que desaprovam as contas dos alcaides não produzem efeitos antes da deliberação das Câmaras Municipais. Confira-se a ementa do julgamento:

“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.”

Dessas orientações não divergiu o acórdão recorrido.

Com efeito, apesar de a tese firmada no Tema 835 da Repercussão Geral dizer “Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010”, a ratiodecendi do julgado não se restringe à seara eleitoral no que se refere aos Tribunais de Contas, pois não haveria razão para se atribuir a órgãos diversos o julgamento das contas de gestão dos prefeitos, considerados seus efeitos eleitorais, civis ou administrativos, vez que se trata do mesmo objeto.

Saliento que as consequências de ordem civil e administrativa advindas de eventuais irregularidades cometidas pelos Prefeitos na ordenação de despesas independem de deliberação das Câmaras Municipais, mas não podem ser impostas diretamente pelos Tribunais de Contas, havendo a necessidade de manejo das ações judiciais próprias.

Por oportuno, transcrevo os trechos pertinentes dos debates ocorridos por ocasião do julgamento do RE 848.826:

“O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

(RELATOR) - Presidente, eu entendo a posição de Vossa Excelência e respeito. E tanto ela é substancialmente defensável que a jurisprudência já a adotou por largo período. Eu apenas penso que é importante distinguir as duas contas, porque as contas de gestão, elas têm uma dimensão de moralidade administrativa. Se o prefeito, em lugar de pagar o fornecedor, depositar o dinheiro na sua conta pessoal, eu não acho que ele possa dizer: ‘Eu desviei o dinheiro, mas a câmara municipal manteve o meu mandato’. Eu acho que se ele desviou o dinheiro, ele deve ser julgado pelo Tribunal de Contas.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI

(PRESIDENTE) - Mas Vossa Excelência me permite? Até o Decreto-Lei 201 prevê exatamente essa hipótese. E o juiz natural das contas do prefeito, nesse caso, será exatamente a câmara municipal, por desvio de verbas públicas.

(...)

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - **E haverá também o juízo criminal e a ação de improbidade, quer dizer...**

(...)

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI

(PRESIDENTE) - (...)

Há uma preocupação que me parece muito justa e válida, que é veiculada pelo eminente Procurador-Geral da República, no sentido de que essa tese, quer dizer, da aprovação das contas dos prefeitos tanto de governo quanto de gestão – agora confirmada pelo Supremo –, sempre a cargo das câmaras municipais, à luz de um parecer prévio nos tribunais de contas competentes, **não tenha nenhuma repercussão na esfera judicial para efeito de persecução dos ilícitos de improbidade administrativa, dos crimes eleitorais e outros eventualmente conexos**. Mas isso nós poderemos explicitar em uma assentada posterior. **Acho**

que não há divergência quanto a esse aspecto. É uma preocupação perfeitamente justa e válida do eminente Procurador.

(...)

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI

(PRESIDENTE) - Como o Ministro Gilmar não estava aqui, eu vou me permitir ler novamente a tese. Para fins do art. 1º, letra g, inciso I, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas dos prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.

É o que se contém aqui exatamente no art. 31. E assim nós atendemos também a preocupação do eminente Procurador da República. Ele quer circunscrever apenas a essa chamada Lei da Ficha Limpa, **deixando de fora os casos de improbidade, as questões eleitorais, as questões criminais.**”

No mesmo sentido: Rcl 14.124-AgR e Rcl 23.182-AgR-segundo, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 11/4/2018; e ARE 1.176.601, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 8/2/2019.

Ex positus, **DESPROVEJO** o recurso, com fundamento no artigo 932, VIII, do Código de Processo Civil/2015 c/c o artigo 21, § 1º, do Regimento Interno do STF.

Publique-se.

Brasília, 7 de outubro de 2019. (...)

Em consulta ao andamento do processo diretamente no sitio eletrônico do STF, verifiquei que foi interposto recurso de agravo regimental em face da referida decisão e que já foram apresentadas as contrarrazões ao recurso, restando o processo concluso ao Ministro Relator para análise.

Ressalta-se, portanto, que a matéria permanece pendente de julgamento pelo Plenário do STF.

Desta forma, notadamente em razão da decisão exarada no Recurso Extraordinário 1.231.883, a ATRICON entendeu necessário atualizar os termos da Resolução nº 01/2018, expedindo a Portaria nº 01/2020:

“(...) PORTARIA Nº 01/2020

Designar componentes de comissão encarregada de promover a atualização dos termos da Resolução Atricon nº 001/2018, que trata da temática do julgamento das contas de prefeitos ordenadores de despesa, no âmbito do Sistema de Controle Externo, à luz da atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O Presidente da Atricon, no uso das suas atribuições;

CONSIDERANDO as competências instituídas no Estatuto da Entidade, notadamente no que se refere à representação dos Tribunais de Contas para acompanhar, sistematizar,

Ch/RC

avaliar, divulgar, promover debates e se manifestar sobre decisões judiciais e projetos legislativos afetos ao controle externo (artigo 4º, III);

CONSIDERANDO a decisão adotada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede dos Recursos Extraordinários nº 848.826 e nº 729.744, confirmando a competência das Câmaras de Vereadores para pronunciamento definitivo sobre as contas de Prefeitos Municipais;

CONSIDERANDO que vinte e oito das Cortes de Contas que compõem o Sistema de Controle Externo têm a atribuição constitucional de manifestar-se sobre as contas de Prefeitos ordenadores de despesas;

CONSIDERANDO a necessidade de atualização dos termos da Resolução Atricon nº 001/2018, publicada em 13/08/2018, em razão de recentes pronunciamentos da Suprema Corte, nomeadamente em relação à decisão exarada no Recurso Extraordinário 1.231.883;

CONSIDERANDO, ainda, a importância de uniformização do entendimento de Órgãos Colegiados em julgamentos de contas de Prefeitos ordenadores de despesas,

RESOLVE:

Art. 1º. Designar os seguintes Membros de Tribunais de Contas para compor grupo encarregado da atualização da Resolução Atricon nº 001/2018, sob a ótica da jurisprudência da Suprema Corte Nacional e das normas que regem o Controle Externo, propondo uma regulamentação, no âmbito nacional, aplicável a todas as Cortes de Contas do país:

- Weder de Oliveira – Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União (coordenador);
- José de Ribamar Caldas Furtado – Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão;
- Sebastião Carlos Ranna de Macedo – Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo;
- Paulo Curi Neto – Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia;
- Sebastião Cezar Leão Colares – Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará;
- Cláudio Couto Terrão – Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais;
- Joaquim Alves de Castro Neto – Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás;
- Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun – Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo;
- Sidney Estanislau Beraldo – Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;
- Milene Dias da Cunha – Conselheira-Substituta do Tribunal de Contas do Estado do Pará;
- Sabrina Nunes Iocken – Conselheira-Substituta do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Art. 3º. Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação. (...)"

Observa-se, desta forma, que a matéria será objeto de análise por Comissão especialmente constituída com a finalidade de propor regulamentação da matéria, em âmbito nacional, aplicável a todas as Cortes de Contas do país, da qual fazem parte dois representantes do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo: Conselheiro

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, atual presidente da Corte e este Conselheiro votante.

Neste sentido, entendo, na fase em que se encontra a análise no âmbito do STF e também da ATRICON, ser temerário adotar qualquer posicionamento nos processos de prestação anual de contas de gestão de prefeitos, tornando-se imperativo o sobrestamento do feito, até a finalização dos trabalhos da Comissão instituída pela ATRICON por meio da Portaria nº 01/2020.

Assim, ante todo o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, tendo em conta a fundamentação até aqui expendida, divergindo do entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Deliberação que submeto à sua consideração.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

1. DECISÃO TC-0744/2020-8:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada da Primeira Câmara, ante as razões expostas no voto do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo:

1.1. SOBRESTAR os presentes autos até a finalização dos trabalhos da Comissão instituída pela ATRICON por meio da Portaria nº 01/2020.

2. Por maioria, vencido o conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, que acompanhou a área técnica.

3. Data da Sessão: 24/07/2020 - 13ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator) e Rodrigo Coelho do Carmo.

Ch/RC

5. Membro do Ministério Público de Contas: Procurador de Contas Heron Carlos Gomes de Oliveira.

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Presidente