



Parecer Prévio 00098/2020-5 - Plenário

Processos: 01458/2020-9, 03284/2018-8

Classificação: Recurso de Reconsideração

UG: PMRNS - Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul

Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

Interessado: THIAGO FIORIO LONGUI

Recorrente: Membros do Ministério Público de Contas (HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA)

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – CONHECER -
NEGAR PROVIMENTO – MANTER INCÓLUME O
PARECER PRÉVIO TC 00105/2019-8 - PRIMEIRA
CÂMARA – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.**

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

1. DO RELATÓRIO

Tratam os autos de **Recurso de Reconsideração** interposto pelo **Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo – MPC-ES**, em face do **Parecer Prévio TC 00105/2019-8 - Primeira Câmara**, prolatado nos autos do **Processo TC 3284/2018-8**, em apenso, que recomendou a aprovação com ressalvas das contas da **Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul**, relativas ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do **Sr. Thiago Fiorio Longui**.

O recorrente, em síntese, almeja que seja dado provimento ao Recurso de Reconsideração, a fim de atribuir nova decisão ao **Processo TC 03284/2018-8**, mantendo as irregularidades apontadas nos itens 4.3.2.1 e 6.1 do RT 00470/2018, e **reformado o Parecer Prévio TC 00105/2019-8**, com recomendação ao Legislativo Municipal pela **rejeição das contas** do responsável e que também sejam expedidas

determinações correspondentes às irregularidades constatadas, visando prevenir a reincidência.

Registre-se que o presente recurso foi conhecido, através da **Decisão Monocrática nº 00229/2020-1**.

Por meio do **Termo de Notificação 00431/2020-2** (disponibilizado no Diário Oficial Eletrônico do TCEES no dia 29/05/2020) o senhor Thiago Fiorio Longui foi notificado da Decisão Monocrática 00431/2020-2, para que no prazo de **30 (trinta) dias improrrogáveis** apresentasse suas contrarrazões, ficando ciente do direito de sustentação oral quando do julgamento do Recurso de Reconsideração.

Devidamente notificado o Sr. Thiago Fiorio Longui apresentou suas alegações de defesa conforme arquivos **Defesa/Justificativas 00540/2020-4**.

Ato seguinte, os autos foram encaminhados para o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC, que elaborou a **Instrução Técnica de Recurso 00213/2020-9** onde opinou pelo **provimento parcial** do presente recurso de reconsideração a fim de reformar o Parecer Prévio TC 00105/2019-8, e **emitir novo parecer prévio pela rejeição das contas de governo sob a responsabilidade do prefeito municipal Sr. Thiago Fiorio Longui, no exercício de 2017**, e recomendar à Câmara Municipal de Rio Novo do Sul que decida nesse sentido, bem como por deixar de emitir as determinações expedidas.

O Ministério Público de Contas, através do **Parecer nº 02213/2020-2**, da lavra do Procurador Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, **reiterou os argumentos fáticos e jurídicos delineados na Petição de Recurso 00075/2020-4**.

Por fim, vieram os autos a este gabinete para elaboração de voto do relator.

É o sucinto relatório.

VOTO

Interposto Recurso de Reconsideração pelo Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo, em face do Parecer Prévio TC 00105/2019-8, prolatado nos autos do Processo TC 3284/2018-8, em apenso, necessário é sua análise.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO:

2.1. DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS:

Cabe informar que o Parecer Prévio atacado, assim decidiu, *litteris*:

[...]

1. PARECER PRÉVIO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da **Primeira Câmara**, ante as razões expostas pelo Relator, em:

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

1.1.1. 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 (item 4.3.2.1 do RT 470/2018);

1.1.2. 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) (6.1 do RT 470/2018);

1.2. EMITIR PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de Rio Novo do Sul, recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS do senhor do Thiago Fiorio Longhi, Prefeito Municipal no exercício de 2017**, conforme dispõem o inciso II, do art. 132 da Resolução TCEES 261/2013 e o inciso II, do art. 80, da Lei Complementar 621/2019.

1.3. DETERMINAR ao Chefe do Poder Executivo de Rio Novo do Sul que:

1.3.1. Adote medidas que garantam a correta classificação das despesas com obrigações patronais da educação nas subfunções pertinentes, notadamente, 361 e 365.

1.3.2. 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.

1.3.3. Aprimore os mecanismos de controle interno a fim de evitar inconsistências no registro de informações contábeis associadas às fontes de recursos.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 23/10/2019 – 37ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sebastião Carlos Ranna de Macedo (presidente/relator), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Secretária-adjunta das sessões

Inconformado com o sobredito Parecer Prévio, o Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo, interpôs o presente recurso, alegando, em síntese, o seguinte, *litteris*:

4 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, I39 e 16440 da Lei Complementar nº. 621/2012;

4.2 que o **Parecer Prévio 0105/2019-8** seja **REFORMADO**, passando a constar a **REJEIÇÃO DAS CONTAS**, de responsabilidade do senhor **Thiago Fiorio Longui**, referente ao exercício financeiro 2017, com fulcro no art. 80, III41, da Lei Complementar nº 621/2012, com fulcro no art. 80, III42, da Lei Complementar nº 621/2012, **considerando a manutenção e a gravidade das seguintes irregularidades:**

- **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;**
- **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).**

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 Interno43;

4.4 na forma do art. 156 da LC nº. 621/201244 seja o Gestor notificado para, desejando, apresentar contrarrazões ao presente Recurso ou, caso contrário, ver-se processar.

Instada a se manifestar, a Área Técnica, através do Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas, nos termos da **Instrução Técnica de Recurso 00213/2020-9**, opinou pelo provimento parcial do presente recurso, como segue:

IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, pelas razões de fato e de direito aduzidas, tendo o conselheiro relator conhecido do recurso, opinamos por, no mérito, dar-lhe **provimento parcial** para reformar o parecer prévio TC 105/2019, e emitir novo parecer prévio pela rejeição das contas de governo sob a responsabilidade do prefeito municipal Sr. Thiago Fiorio Longui, no exercício de 2017, e recomendar à Câmara Municipal de Rio Novo do Sul que decida nesse sentido.

Quanto ao pedido de que sejam expedidas determinações, opinamos pela negativa de provimento.

O douto representante do *Parquet* de Contas, Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, emitiu o **Parecer 02213/2020-2**, e reiterou os argumentos fáticos e jurídicos delineados na Petição Recurso 00075/2020-4.

Isto posto, passa-se a análise se presentes estão os requisitos de admissibilidade do recurso interposto.

2.2. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE:

Da análise dos autos, verifica-se que **o presente recurso foi conhecido, através da Decisão Monocrática nº 00229/2020-1**, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade, razão pela qual entendo que deve ser mantido o conhecimento do recurso intentado, conforme antes decidido.

Ultrapassada esta fase, passo à análise do mérito recursal.

2.3. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA APRESENTADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Transcreve-se abaixo a fundação jurídica apresentada pelo Ministério Público de Contas a fim de embasar o presente recurso de reconsideração:

Na visão do jurista Harrison Leite, “o constituinte criou o Tribunal de Contas como órgão auxiliar na fiscalização, dada sua expertise em temas referentes ao controle contábil, operacional, financeiro, orçamentário e patrimonial, para além de outras análises igualmente orientadoras do Parlamento, envolvendo a legalidade, legitimidade, e a economicidade dos gastos, os estudos sobre as renúncias de receitas e o controle das subvenções”

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/8814), **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**, subsidiando, assim, com rigor científico, **a avaliação política a ser realizada oportunamente pelos Parlamentos**. 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 GERAIS17

Ementa: Repercussão Geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Competência da Câmara Municipal para julgamento das contas anuais de prefeito. **2. Parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas. Natureza jurídica opinativa.** 3. Cabe exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo municipal. 4. Julgamento ficto das contas por decurso de prazo. Impossibilidade. 5. Aprovação das contas pela Câmara Municipal. Afastamento apenas da inelegibilidade do prefeito. Possibilidade de responsabilização na via civil, criminal ou administrativa. 6. Recurso extraordinário não provido.

[...]

A Procuradoria-Geral da República juntou manifestação pelo não provimento do recurso (eDOC 2, p. 311-328). Em seu parecer, aduz que o legislador constituinte conferiu ao Poder Legislativo a atribuição exclusiva para julgamento das contas dos chefes do Poder Executivo, **com auxílio técnico dos tribunais de contas.**

[...]

Essa previsão dispõe que, na análise das contas do Chefe do Poder Executivo, os **Tribunais de Contas emitem parecer prévio, consubstanciado em pronunciamento técnico**, sem conteúdo deliberativo, **com o fim de subsidiar as atribuições fiscalizadoras do Poder Legislativo**, que não está obrigado a se vincular à manifestação opinativa daquele órgão auxiliar. Tal entendimento teria ainda o condão de transformar a natureza precária do parecer, passível de aprovação ou rejeição, em decisão definitiva.

Assim, conclui-se que compete exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do prefeito, **subsidiado pelo parecer técnico previamente elaborado pelo Tribunal de Contas.**

[...]

Em segundo lugar, e atrelado a essa **presunção constitucional**, há sólidos fundamentos *metanormativos* que chancelam esse entendimento. **É que a ratio essendi que presidiu a fixação desse modelo institucional consiste na proeminência, em assuntos relacionados ao julgamento das contas, do componente técnico ao político.**

O julgamento das contas de gestão envolve, como é sabido, a análise acerca da escorreita execução de despesas e contratos administrativos, das ordens de empenho, da observância às diretrizes contábeis, dentre outros aspectos. Cuida-se, à evidencia, de **temas que reclamam, a fortiori, conhecimentos técnicos e altamente especializados. Daí a presunção de legitimidade e de legalidade dispensada pela Carta Magna ao parecer emanado pelo Tribunal de Contas.**

[...]

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR) - O fato de reconhecermos a competência do Tribunal de Contas, que me parece a solução constitucionalmente adequada, não nos imuniza de uma discussão que eu acho que é importante fazer, de lege ferenda, sobre a própria

composição dos Tribunais de Contas e fazer com que, no futuro, ela seja predominantemente técnica, porque a verdade é que, embora, seja um órgão técnico, no geral dos estados, a composição é predominantemente política. **E aí, evidentemente, não é bom substituir o juízo político da câmara por um juízo político do Tribunal de Contas.** Portanto, eu acho que, de lege ferenda, nós deveríamos pensar numa composição mais técnica e menos política do Tribunal de Contas. (grifou-se)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO RE 848.826 DISTRITO FEDERAL18

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. JULGAMENTO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO COMO ORDENADOR DE DESPESAS. COMPETÊNCIA: PODER LEGISLATIVO OU TRIBUNAL DE CONTAS. REPERCUSSÃO GERAL. 1. Inadmissão do recurso no que diz respeito às alegações de violação ao direito de petição, inafastabilidade do controle judicial, devido processo legal, contraditório, ampla defesa e fundamentação das decisões judiciais (arts. 5º, XXXIV, a, XXXV, LIV e LV, e 93, IX, da CF/1988). Precedentes: AI 791.292 QO-RG e ARE 748.371 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes. 2. Constitui questão constitucional com repercussão geral a definição do órgão competente – Poder Legislativo ou Tribunal de Contas – para julgar as contas de Chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas, à luz dos arts. 31, § 2º; 71, I; e 75, todos da Constituição. 3. Repercussão geral reconhecida.

[...]

No extraordinário, protocolado com base na alínea “a” do permissivo constitucional, o recorrente argui violação aos artigos 5º, incisos XXXIV, alínea “a”, XXXV, LIV, LV, 31, § 2º, 71, inciso I, 75 e 93, inciso IX, da Carta da República. Aponta, inicialmente, a ausência de entrega aperfeiçoada da prestação jurisdicional. No mérito, sustenta que, segundo julgados do Supremo e do Superior Eleitoral, a competência para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo municipal é da Câmara Municipal, a quem cabe o controle externo da legalidade e da regularidade da atividade financeira do Município, **com o auxílio meramente técnico-jurídico do Tribunal de Contas.** (grifou-se)

Tal lógica se ampara no fato de que no Poder Legislativo se encontram os representantes da sociedade – com legitimidade e competência advindas

da vontade popular expressa por meio de um processo eleitoral – os quais, portando 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.**

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.

À título exemplificativo, num caso hipotético citado por Harrison Leite, *“pode o Executivo ter gasto menos de 25% do total determinado na educação, o que teria suas contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas, mas mesmo assim ter suas contas aprovadas no Legislativo, sob o argumento de que os supostos 22% gastos o foram com propriedade e moralidade, a ponto de ter-se notado verdadeiro avanço na educação, muito embora não tenha sido cumprido o mínimo constitucional”*.

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:

1. 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;

2. 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).

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 43/201721** – 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 297/201622** 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:

Posicionamento da Equipe Técnica após o devido contraditório (Instrução Técnica Conclusiva 03725/2019-7):

7 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

Tendo em vista o que determina a legislação pertinente, no que tange ao aspecto técnico-contábil, opina-se que esta Corte de Contas recomende ao Poder Legislativo de Rio Novo do Sul a REJEIÇÃO da presente Prestação de Contas Anual, exercício de 2017, de responsabilidade do Sr. Thiago Fiorio Longui, na forma do art. 80 da lei complementar 621/12, em função da permanência da irregularidade dos seguintes itens:

- Item 2.1 desta Instrução e 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;
- Item 2.2 desta Instrução e 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).

Sugere-se ainda:

1. Determinar ao atual gestor que adote medidas que garantam a correta classificação das despesas com obrigações patronais da educação nas subfunções pertinentes, notadamente, 361 e 365.

Posicionamento do Ministério Público de Contas (Parecer do Ministério Público de Contas 04499/2019-4):

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 03725/2019-7, cuja proposta de encaminhamento encontra-se abaixo transcrita:

7 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

Tendo em vista o que determina a legislação pertinente, no que tange ao aspecto técnico-contábil, opina-se que esta Corte de Contas recomende ao Poder Legislativo de Rio Novo do Sul a REJEIÇÃO da presente Prestação de Contas Anual, exercício de 2017, de responsabilidade do Sr. Thiago Fiorio Longui, na forma do art. 80 da lei complementar 621/12, em função da permanência da irregularidade dos seguintes itens:

- Item 2.1 desta Instrução e 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;
- Item 2.2 desta Instrução e 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).

Sugere-se ainda:

1. Determinar ao atual gestor que adote medidas que garantam a correta classificação das despesas com obrigações patronais da educação nas subfunções pertinentes, notadamente, 361 e 365.

Posicionamento da Primeira Câmara (Parecer Prévio 0105/2019-8):

1. PARECER PRÉVIO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da **Primeira Câmara**, ante as razões expostas pelo Relator, em:

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

1.1.1. 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 (item 4.3.2.1 do RT 470/2018);

1.1.2. 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) (6.1 do RT 470/2018);

1.2. EMITIR PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de Rio Novo do Sul, recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS do senhor do Thiago Fiorio Longhi, Prefeito Municipal no exercício de 2017**, conforme dispõem o inciso II, do art. 132 da Resolução TCEES 261/2013 e o inciso II, do art. 80, da Lei Complementar 621/2019.

1.3. DETERMINAR ao Chefe do Poder Executivo de Rio Novo do Sul que:

1.3.1. Adote medidas que garantam a correta classificação das despesas com obrigações patronais da educação nas subfunções pertinentes, notadamente, 361 e 365.

1.3.2. 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.

1.3.3. Aprimore os mecanismos de controle interno a fim de evitar inconsistências no registro de informações contábeis associadas às fontes de recursos.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 23/10/2019 – 37ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sebastião Carlos Ranna de Macedo (presidente/relator), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

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**” ou, conforme no presente, “**não configuram a materialidade suficiente para ensejar a rejeição das contas objeto desses autos**”.

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

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

Esse mecanismo de julgamento – ao promover completa inflexão de resultado no desenlace processual – nos apresenta como solução ilegítima, implausível e desconexa à narrativa técnica, a utilização indistinta e arbitrária do modelo/arquétipo **APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVAS / REGULARES COM RESSALVAS** (artigos 80, II e 84, II23, da Lei Complementar 621/2012).

Ora, Se por um lado, assevera-se que o juiz não seria escravo da lei, há que considerar que tampouco seria seu dono ou intérprete máximo. A liberdade decisória repousa na vinculação às leis e às razões inequívocas de fato e de direito aduzidas nos posicionamentos técnico e ministerial, bem como nas argumentações acompanhadas de fidedigno lastro probatório apresentadas pela defesa. Em suma, ao conjunto instrutório emanado dos autos.

Convém sempre rememorar que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) foi criado por intermédio da Lei nº 1.287, em 24 de setembro de 1957, com objetivo de *“orientar e controlar a gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade”*. Deste modo, não criou a si mesmo; é fruto de uma edificação social (realidade imaginada) 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: 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.

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.

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 irresponsabilidade 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 intitulado de controle externo.

Ao contrário, a persistência desse modelo tem ensejado um diagnóstico desolador de **contas “artificialmente” equilibradas**, fruto simplesmente de narrativas, a partir de uma ótica enviesada, de como os órgãos de controle interpretam as obrigações constitucionais e legais, mormente os ditames do arcabouço jurídico das finanças públicas (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei nº 4320/64 etc.), em franco paradoxo às próprias atividades do controle externo e à imanência dos Tribunais de Contas.

- Tal constatação, denota, em muitos casos (a exemplo, Processos TCE-ES nº. **5123/2017**, **4314/2018**, **3284/2018**, **4020/2018**, **8539/2019**), conquanto presentes irregularidades relevantes e graves a motivar, por consectário lógico, uma decisão nos moldes do art. 80, III e 84, III28, da Lei Complementar 621/2012, a ocorrência de completa desestima à análise técnica dessa Corte de Contas. À título ilustrativo, confira: **PROCESSO TCE-ES 5123/2017-4**

Parecer Prévio 00100/2019-2

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

[...]

Abertura de créditos suplementares em montante superior ao limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual – LOA (Item 4.1.2 do RT 01114/2017-2 e item 2.3 da ITC 04381/2018-3);

[...]

Desta forma, apesar de não ter sido obedecido o limite estabelecido pela LOA (Lei Municipal 6271/2015) para abertura de créditos adicionais suplementares, divergindo do posicionamento técnico e Ministerial, estou mantendo o indicativo de irregularidade, porém, sem o condão de macular as contas, considerando que restou saldo decorrente da autorização concedida pela Lei Municipal nº 6368/2016 suficiente para cobrir o valor que foi apontado pelo corpo técnico (R\$ 607.716,13)

Abertura de crédito adicional suplementar sem a existência do total de superávit financeiro correspondente (Item 4.1.5 do RT 01114/2017-2 e item 2.6 da ITC 04381/2018-3).

[...]

Assim, divergindo parcialmente do posicionamento técnico e Ministerial, estou mantendo a irregularidade, porém, sendo passível de ressalva, considerando que do conjunto da análise realizada pela área técnica, tal inconsistência não é suficiente o bastante para macular as contas.

□ **PROCESSO TCE-ES 4314/2018-7**

Parecer Prévio 00099/2019-6

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO – CONTAS DE GOVERNO – PREFEITURA MUNICIPAL DE VARGEM ALTA – EXERCÍCIO DE 2017 – PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS – AFASTAR IRREGULARIDADES ATINENTES A ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS E DÉFICIT FINANCEIRO – ENCAMINHAMENTO DA PCA EM ATRASO – FORMAÇÃO DE AUTOS APARTADOS PARA APLICAÇÃO DE MULTA – DETERMINAÇÃO – RECOMENDAÇÃO – CIÊNCIA – ARQUIVAMENTO.

[...]

II.3.3 Recursos de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural não constam em conta bancária (item 4.5.2 do RT 542/2018-1 e 2.4 da ITC 02985/2019-2).

Base legal: artigo 8º da Lei Federal 7.990/89 e artigo 2º da Lei Estadual 10.720/2017.

Pois bem, **assiste razão a área técnica que não restou demonstrado a correta movimentação dos recursos de royalties, consubstanciando as inconsistências nos saldos das fontes 604 e 605.**

Entretanto, **divirjo do entendimento do corpo técnico deste Tribunal de Contas que o item sob análise tenha potencial para que as contas da Prefeitura Municipal de Vargem Alta no exercício de 2017 sejam rejeitadas.**

Isso porque, **a irregularidade em questão possui cunho formal, em vista de tratar-se de uma inconsistência contábil.** Deste modo, considerando o equívoco contábil nas movimentações dos recursos de royalties de petróleo, fica claro que a divergência questionada **não constitui uma irregularidade insanável e não compromete a validade das contas do ente.**

Importa salientar que todas as divergências contábeis são erros formais, uma vez que a formalidade está no fato da irregularidade ser uma divergência contábil que poderá ser sanada por meio de retificação de lançamentos contábeis.

[...]

Portanto, divergindo da área técnica, **mantenho a irregularidade, mas considero que os seus efeitos não são relevantes e generalizados a ponto de ensejar a rejeição das contas em questão, mantendo-a, baseado nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, no campo da ressalva.**

[...]

II.3.5 Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no balanço patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (item 6.2 do RT 542/2018 e 2.6 da ITC 02985/2019-2).

Base legal: artigos 83, 84 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964.

[...]

Desta forma, assiste razão à área técnica quanto a divergência entre os demonstrativos apresentados.

[...]

No caso concreto, observa-se que o gestor apresentou a disponibilidade financeira existente por fontes de recursos, entretanto, as inconsistências permaneceram, deixando de apresentar corretamente o resultado financeiro por fonte de recurso.

[...]

Diante do exposto, mantenho o indicativo de irregularidade, no entanto, considero que seus efeitos não são relevantes e generalizados a ponto de ensejar a irregularidade das contas em questão, confirmando-a no campo da ressalva, nos moldes do artigo 80, inciso II, da Lei Complementar 621/2012.

[...]

II.3.6 Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente (item 7.4.1.1 do RT 542/2018 e 2.8 da ITC 02985/2019-2).

Base legal: artigos 83, 84 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Diante da baixa materialidade detectada e da ausência de efeitos relevantes e generalizados dessa falha, divirjo 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) desta Corte de Contas orientanos 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, I30, da Lei Complementar 621/2012). No mesmo sentido, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis e a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a efetividade e a razoabilidade dos atos de

gestão do responsável, a Corte julgará no sentido da **REGULARIDADE DAS CONTAS** (art. 84, I31, da Lei Complementar 621/2012).

Por sua vez, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, o Tribunal emitirá Parecer Prévio no sentido da **APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVA** (art. 80, II32, da Lei Complementar 621/2012). Nesse diapasão, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, que não seja de natureza grave e que não represente dano injustificado ao erário, a Corte julgará no sentido da **REGULARIDADE COM RESSALVA** (art. 84, II33, da Lei Complementar 621/2012).

Por último, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, o Tribunal emitirá Parecer Prévio no sentido da **REJEIÇÃO DAS CONTAS** (art. 80, III34, da Lei Complementar 621/2012). Nessa mesma trilha, quando comprovada **a)** omissão do dever de prestar contas; **b)** não comprovação da regular aplicação de recursos repassados pelo Estado ou Município; **c)** prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico; **d)** grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; **e)** dano injustificado ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; **f)** desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos; a Corte julgará no sentido da **IRREGULARIDADE DAS CONTAS** (art. 84, III35, da Lei Complementar 621/2012).

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

As hipóteses de rejeição das contas merecem ser objetivamente consideradas, sem relativizações e/ou ressignificações que as levem a

ponto de completa subversão, como a se amainar relevantes ofensas ao texto constitucional e à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

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

Com supedâneo no artigo 80, II36, da Lei Complementar nº 621/2012 – que prescreve a “aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada **impropriedade** ou qualquer outra **falta de natureza formal**, da qual não resulte dano ao erário [...]”, infere-se que a aprovação com ressalva será implementada naquelas prestações de contas que contiverem erros formais, pequenos enganos que escapem ao olhar diligente do administrador. A propósito, justamente nesse ponto reside a força semântica das expressões normativas “**falta de natureza formal**” e “**impropriedade**”.

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

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

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

- aplicação de recursos na finalidade prevista, com inobservância do prazo de conclusão das obras;

- ausência de algum documento que embora destinado a comprovar despesa, não pode ser fornecido, ou foi extraviado, mas é possível atestar a prestação do serviço ou fornecimento por outro meio.

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

2.17. Dessarte, não há como liberar o gestor de sua responsabilidade nesta TCE, não prosperando, em absoluto, a sua pretensão em ter as contas julgadas regulares com ressalva, ante as irregularidades analisadas e comprovadas na instrução desse feito, que ensejam o julgamento pela irregularidade das mesmas." GRUPO I - CLASSE II - 1ª CÂMARA - TC 006.900/1999-2 - Natureza: Tomada de Contas Especial - Unidade: Fundação Arthur Bernardes – FUNARBE37

Constata-se, nesta ótica, que a aprovação com ressalva somente se dará naquelas prestações de contas que contiverem erros mínimos, de caráter essencialmente formal; o que claramente não ocorrera na situação *sub examine*, haja vista que as **irregularidades mantidas** pela Corte de Contas no **Parecer Prévio 0105/2019-8 – i) 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; ii) 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) – 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:**

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 **Thiago Fiorio Longui**, referente ao exercício financeiro **2017**, período em que esteve à frente da gestão da **Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul**, 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.

2.4. DO MÉRITO RECURSAL

Utilização de recursos de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em fim vedado por lei (Item 4.3.2.1 do RT 470/2018 e item 2.1 da ITC 03725/2019)

Base legal: art. 8º da lei federal 7.990/89

Transcrevo abaixo o entendimento exarado na Instrução Técnica de Recurso 00213/2020-9:

(...)

Em relação à primeira irregularidade, sobre os “royalties”, o parecer prévio recorrido considera que surgiu de tese equivocada, que não é aceita pela maioria dos estudiosos, mas que não houve maiores consequências para o equilíbrio financeiro do ente. O parecer prévio ainda considerou que não houve ação dolosa que colocou em risco a aplicação dos recursos municipais.

Com efeito, a dúvida era razoável, sendo partilhada por outros gestores. A respeito, vejamos o parecer em consulta do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, no processo CON 06/00023010:

A quinta questão pergunta se é correto o entendimento de que os recursos provenientes de Royalties possam servir para o pagamento de despesas de pessoal de caráter indenizatório, empenhadas como "Outras Despesas Correntes".

A indenização por demissão de servidores ou empregados, nos termos do art. 19, § 1º, da LRF, não serão computados nos limites das despesas de pessoal bem como aquelas de caráter indenizatório, como por exemplo, diárias, ajuda de custo (mudança de residência, deslocamento, indenização uso veículo próprio, etc.), auxílio alimentação, vale alimentação, auxílio transporte, vale transporte e auxílio creche, conforme Portaria SOF n. 163-STN.

A Portaria Interministerial n. 519/2001 flexibiliza o conceito de despesa com pessoal, permitindo que os Municípios classifiquem as despesas de pessoal de caráter indenizatório como "Outras Despesas Correntes"; para esse tipo de despesa não podem ser aplicados os recursos provenientes de Royalties, já que a lei veda expressamente sua aplicação em despesas com pessoal do quadro permanente.

Assim, referida despesas são de pessoal, mas, contabilizadas como de custeio em "Outras Despesas Correntes". Com efeito, apesar dessas despesas não serem computadas nos limites de gastos com pessoal e, em consequência, nos termos do art. 8º da Lei 7.990/89 (Royalties), os recursos provenientes de Royalties não podem ser utilizados para pagamento de despesas indenizatórias de pessoal permanente. (grifo

nosso)

Em outras circunstâncias, a irregularidade poderia ter suscitado consequências mais graves. Não foi o caso, os recursos foram aplicados em finalidade de interesse público, ainda que não da maneira como impõe a lei. Logo, parece-nos razoável opinar pela manutenção da decisão recorrida, em relação a este item.

Pois bem, conforme apontado na inicial, verificou-se que foram utilizados recursos de royalties para o pagamento de despesas com auxílio alimentação ds servidores municipais.

Com relação a utilização de recursos de royalties para pagamento de pessoal, é importante destacar o entendimento do Plenário desta Corte de Contas, em resposta ao **Parecer Consulta TC 003/2017**:

...mantém-se o entendimento pela **impossibilidade de utilização dos recursos oriundos dos royalties do petróleo para pagamento de pessoal permanente, exceto quando o custeio for relativo a 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** (art. 5º da Lei Federal nº 12.858/2013).
(grifo nosso)

Cabe destacar, quanto a utilização de recursos de royalties para o pagamento de auxílio alimentação, **e conforme já bem destacado pela área técnica**, o Tribunal de Contas de Santa Catarina, nos autos do processo de consulta - CON 06/00023010, respondeu nos seguintes termos:

(...)

Assim, referida despesas são de pessoal, mas, contabilizadas como de custeio em "Outras Despesas Correntes". Com efeito, **apesar dessas despesas não serem computadas nos limites de gastos com pessoal e, em consequência, nos termos do art. 8º da Lei 7.990/89 (Royalties), os recursos provenientes de Royalties não podem ser utilizados para pagamento de despesas indenizatórias de pessoal permanente.** (grifo nosso)

(...)

Nota-se que **apesar do caráter indenizatório, se as despesas com alimentação do pessoal permanente estão sendo custeadas com recursos de royalties, tem-se a infringência ao art. 8º da Lei 7990/89, tendo em vista que tais despesas só existem em função do quadro de pessoal e inevitavelmente vinculam-se a ele.**

Assim, conclui-se que embora o pagamento de auxílio alimentação, seja uma verba indenizatória, é vedada a utilização de recursos de royalties para o seu pagamento.

Dito isto, e conforme apontado pela área técnica quando da análise conclusiva, verifico que foram efetuados pagamentos de despesas **no montante de R\$ 601.656,75 (nas funções 10, 04 e 12) com auxílio alimentação (elemento de**

despes 3.3.90.46), na fonte de recursos 604, despesa esta vedada pela Lei 7990/89.

Entretanto, com relação a utilização de recursos de royalties de petróleo para o pagamento de auxílio alimentação com servidores, **verifico que caso similar ocorreu no município de Colatina, exercício de 2017, Processo TC 3744/2018, ocasião em que o Plenário da Segunda Câmara, quando da emissão do Parecer Prévio 0011/2020, realizado na 3º sessão Ordinária no dia 12/02/2020, acompanhando o voto do relator, Conselheiro Sérgio Borges, entendeu por manter o presente indicativo de irregularidade, todavia no campo da ressalva, tendo em vista que não houve evidência de ação dolosa por parte do gestor e que o ato irregular decorreu de interpretação errônea de norma legal.**

Por derradeiro, ressalto que a utilização de recursos advidos dos royalties devem ser utilizados pelos municípios na forma da legislação vigente, até porque tal recurso não é permanente, haja vista que pode ser paralisado por força de lei ou até por esgotamento regional de jazidas. Portanto, a legislação é imprescindível para nortear a utilização do referido recurso, a fim de que não haja dependência, cuja via de consequência será desastrosa, na prestação de serviços essenciais aos munícipes, devendo os gestores municipais manter o equilíbrio financeiro entre receitas e despesas.

Por todo o exposto, **acompanho o entendimento técnico e dirirjo do posicionamento ministerial, mantendo a irregularidade, porém passível de ressalva, nos termos do Parecer Prévio 00105/2019, com a determinação exarada no item 1.3.2. do referido Parecer Prévio**, qual seja, 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.

Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no balanço patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (Item 6.1 do RT 470/2018 e item 2.2 da ITC 03725/2019-7).

Base Legal: artigos 83, 84 e 89 da Lei Federal nº 4.320/64.

Transcrevo abaixo o entendimento exarado na Instrução Técnica de Recurso 00213/2020-9:

(...)

A propósito da segunda irregularidade, sobre “Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no balanço patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis”, encontra análise oportuna na jurisprudência desta Corte. Como se observa:

Finanças públicas. Prestação de contas. Balanço patrimonial. Demonstração contábil. Fonte de recursos. Resultado financeiro. Disponibilidade de caixa]

PARECER PRÉVIO TC-20/2020 – SEGUNDA CÂMARA

Tratam os autos da Prestação de Contas Anual da PREFEITURA MUNICIPAL DE MANTENÓPOLIS, referente ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do senhor (...).

(...)“AUSÊNCIA DE CONTROLE DAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIADAS NO DEMONSTRATIVO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO ENCAMINHADAS NO ANEXO AO BALANÇO PATRIMONIAL

(...) Pois bem, conforme já bem ressaltado pela área técnica, a, Lei Complementar 101/2000, estabelece no parágrafo único do art. 8º que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. Portanto, é necessário que haja controle das disponibilidades, por fontes de recursos, como medida basilar a fim de se garantir que não haja déficits ou utilização indevida dos recursos financeiros em objeto diverso daquele a que se vincula.

Assim, é responsabilidade do gestor público zelar pelo equilíbrio orçamentário e financeiro do ente público, e para isso deve utilizar as

ferramentas legais a fim de reduzir as despesas do município, através da limitação dos empenhos, ferramentas estas não utilizadas pela gestão municipal no exercício.

Destaco ainda a importância da representação fidedigna do resultado financeiro apurado, uma vez que, segundo o art. 43 da Lei 4320/1964, em seu § 1º, em caso de superávit financeiro, este poderá ser utilizado para abertura de créditos adicionais no exercício seguinte. Diante do exposto, acompanho o entendimento técnico e ministerial e mantenho o indicativo de irregularidade. (grifo nosso)

Inteiro teor Processo: 2527/2017 Data da sessão: 04/03/2020 Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha Natureza: Controle Externo > Contas > Prestação de Contas > Prefeito > Prestação de Contas Anual de Prefeito

A grave consequência desta irregularidade é a de que será impossível verificar a origem das verbas com destinação específica, conseqüentemente, dificultando que se identifique se foram alocadas nas atividades devidas. Não é mera formalidade, mas um comprometimento grave da *accountability*.

As considerações do recorrido em relação à falta de limitações no sistema Cidades em caso de informar dados incorretos não merecem prosperar. Uma contabilidade corretamente estruturada dispõe de dados confiáveis para alimentar os sistemas.

Se não consegue fazê-lo, com ou sem as limitações do sistema, apenas consegue regularizar as divergências se refizer todos os lançamentos (o que não ocorreu) ou se lançar mão da prática condenável que os contadores chamam de “marretadas”, que é lançar discretamente pequenas despesas inexistentes até que consigam equilibrar os demonstrativos. Felizmente, não há indício de que tenha ocorrido, pois o resultado ficou inconsistente.

A nosso sentir, a desorientação causada em consequência da desconformidade, tem natureza grave e deve ser assim considerada para o resultado da apreciação.

A propósito das considerações do recorrido sobre o papel dos magistrados de contas em ponderar outros fatores que não os da objetividade legalista, parece plausível e, verifico, é o normal em qualquer juízo. Entretanto, percebo que não é o papel da área técnica, que deve instruir com grande precisão e segundo a técnica de fiscalização.

O recorrente ainda requer que sejam estipuladas determinações para impor o cumprimento das necessidades de correção das irregularidades. Parece-nos que

há apenas três determinações, que são compatíveis com as irregularidades examinadas, de modo que não é necessário fazer maiores acréscimos.

Ante todo o exposto, consideramos que a primeira irregularidade não é de natureza grave, mas a segunda o é. Portanto, a teor do artigo 80 da Lei Complementar nº 621/2012, justifica-se a reforma do parecer prévio para que a apreciação seja pela rejeição das contas.

Pois bem, o presente apontamento se refere à divergência entre o resultado financeiro das fontes de recursos entre os valores evidenciados nos demonstrativos contábeis.

Nesse sentido é importante ressaltar que, **uma das características qualitativas que se requer da informação contábil é a representação fidedigna¹, pois para ser útil como informação contábil, ela deve representar fidedignamente os fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar, e é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material.**

Destaco ainda a importância da representação fidedigna do resultado financeiro apurado, uma vez que, segundo o art. 43 da Lei 4320/1964, em seu § 1º, **em caso de superávit financeiro, este poderá ser utilizado para abertura de créditos adicionais no exercício seguinte. Logo, é necessário que haja controle das disponibilidades, por fontes de recursos, como medida basilar a fim de se garantir que não haja *déficits* ou utilização indevida dos recursos financeiros em objeto diverso daquele a que se vincula.**

Verifico ainda que o presente apontamento também fora feito quando da análise da Prestação de Contas Anual, exercício 2016, processo TC 2569/2017-1, sendo que **o plenário da Segunda Câmara, quando da emissão do Parecer Prévio TC 0088/2019-8, decidiu por acompanhar o entendimento técnico e ministerial e manter o presente item regular, ou seja, o gestor atual já herdou uma situação de descontrole das fontes de recursos da administração anterior.**

Assim, e conforme observado em julgados do TCEES, diversos municípios têm apresentado dificuldades em realizar a apuração por fonte de recursos, quando da

¹ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 7ª Edição, Parte: I, p. 25.

utilização da fonte de recursos mais apropriada, fato observado principalmente nas prestações de contas anuais do exercício de 2017, com adequação dos sistemas de informática a partir do exercício de 2018.

Diante disso, **divirjo do entendimento técnico e ministerial, mantendo a irregularidade, todavia passível de ressalva, nos termos do Parecer Prévio 00105/2019, visto se tratar de divergência entre demonstrativos contábeis, sem o condão de macular as contas.**

3. DOS DISPOSITIVOS:

Ante o exposto, **divirjo parcialmente do entendimento técnico e integralmente do posicionamento 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-98/2020 – PLENÁRIO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1. CONHECER o Recurso de Reconsideração pois presentes os pressupostos de admissibilidade;

1.2. NEGAR PROVIMENTO ao Recurso de Reconsideração, interposto pelo Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo, em face do Parecer Prévio TC 00105/2019-8 – Primeira Câmara, constante dos autos do Processo TC 3284/2018-8, em apenso, **mantendo-se incólume os termos do v. Parecer Prévio, pelas razões antes expendidas;**

1.3. DAR CIÊNCIA aos interessados, **ARQUIVANDO-SE** os autos após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 22/10/2020 - 36ª 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 SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário Geral das Sessões