



Parecer Prévio 00052/2020-3 - Plenário

Processo: 05155/2017-4

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Exercício: 2016

UG: PML - Prefeitura Municipal de Linhares

Relator: Sérgio Manoel Nader Borges

Responsável: JAIR CORREA, GUERINO LUIZ ZANON

Procuradores: RICARDO CLAUDINO PESSANHA (OAB: 10406-ES, OAB: 181289-RJ),
CARLOS ESTEVAN FIOROT MALACARNE (OAB: 12401-ES), FRANCISCO ADAO SILVA
DE CARVALHO (CPF: 004.860.937-43)

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO
– CONTAS DE GOVERNO – PREFEITURA
MUNICIPAL DE LINHARES – EXERCÍCIO DE 2016
– ÓBITO DO RESPONSÁVEL NA FASE DO
RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – ANULAR
CERTIDÃO DE TRANSITO EM JULGADO
0571/2020-1 - REFORMAR PARECER PREVIO
0004/2020-4 - EXTINGUIR SEM JULGAMENTO DE
MÉRITO – ENCAMINHAMENTO AO LEGISLATIVO
MUNICIPAL PARA ACOMPANHAMENTO DAS
AÇÕES DO PODER EXECUTIVO –
DETERMINAÇÃO – RECOMENDAÇÃO – CIÊNCIA
– ARQUIVAMENTO.**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Linhares, do exercício financeiro de 2016, sob a responsabilidade do senhor **Jair Corrêa** – ex-Prefeito, cujo encaminhamento era de responsabilidade do Sr. Guerino Luiz Zanon – prefeito sucessor.

Após apreciação das contas na 3ª Sessão ordinária, realizada em 11 de fevereiro de 2020, o Plenário, por maioria, por meio do Parecer Prévio **00004/2020 – PLENÁRIO** assim decidiu:

[...]

1.4. Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO das contas da Prefeitura Municipal de Linhares**, no exercício de 2016, sob a responsabilidade do senhor **Jair Correa**, na forma prevista no artigo 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção das seguintes irregularidades:

1.4.1. Divergência na consolidação das disponibilidades financeiras evidenciadas no termo de verificação das disponibilidades (**item 5.1 do RT 48/2018**);

1.4.2. Inconsistência na consolidação da execução financeira (**item 5.2 do RT 48/2018**);

1.4.3. Divergência na movimentação dos restos a pagar entre os valores apurados e os evidenciados no demonstrativo da dívida fluante e no demonstrativo dos restos a pagar (**item 6.1 do RT 48/2018**);

1.4.4. Inconsistência na consolidação da execução patrimonial (**item 6.3 do RT 48/2018**);

1.4.5. Divergência entre o saldo da Dívida Fluante e o saldo do Passivo Financeiro evidenciado no Balanço Patrimonial (**item 6.4 do RT 48/2018**);

1.4.6. Não compatibilidade entre as inscrições de restos a pagar processados e não processados evidenciados no Demonstrativo dos Restos a Pagar e os valores demonstrados no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar e no Balanço Financeiro (**item 6.5 do RT 48/2018**);

1.4.7. Anexo 5 do RGF (RGFDCX) apresenta saldos inconsistentes com os evidenciados no anexo do Balanço Patrimonial (**item 6.6 do RT 48/2018**);

1.4.8. Apuração de déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas (**item 6.7 do RT 48/2018**);

1.4.9. Assunção de obrigação de despesa nos últimos dois quadrimestres de mandato sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento (**item 7.4.1.1 do RT 48/2018**);

1.4.10. Divergência entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício anterior da conta Caixa e Equivalentes de Caixa (**item 12.1.7 do RT 48/2018**).

1.5. Formar autos apartados, nos termos dos artigos 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III, e § 2º e 281 do RITCEES, com a finalidade de apurar se há responsabilidade pessoal do Gestor Municipal pelo descumprimento do disposto no artigo 5º, inciso IV, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00, consoante apontamento descrito no item 7.4.1.1 do RT 48/2018.

1.6. Determinar ao atual gestor do Município para que adote as medidas necessária para que o controle Interno municipal apure a ocorrência de despesas sem prévio empenho (exercício de 2016), buscando identificar os responsáveis, a conduta e o nexo de causalidade, especialmente nas secretaria responsáveis por gerir os seguintes fonte de recursos: Demais Vinculadas (R\$ 263.065,08), Recursos Próprios (R\$ 8.928.408,00), Educação Recursos Federais (R\$ 49.755,44), Educação Recursos Próprios (R\$ 5.791.586,85), Educação outros recursos (R\$ 21.010,51) Saúde Recursos Próprios(R\$ 5.767.805,54), Saúde Recursos SUS (R\$ 1.307.675,57) e que encaminhe na próxima prestação de contas o relatório com as conclusões obtidas e as medidas adotadas.

1.7. Recomendar ao Poder Executivo Municipal que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LRF.

1.8. Arquivar os autos após os trâmites legais.

Ato subsequente, em 27 de Abril de 2020 foi protocolizada sob nº 05432/2020-6, pelo Procurador da parte, Senhor Ricardo Claudino Pessanha, petição intercorrente 0277/2020-9, acompanhada de Peça Complementar 09430/2020-4 comunicando o falecimento do Sr. Jair Correa e requerendo a extinção do processo, sem resolução de mérito.

Na sequência os autos foram para ciência do Ministério Público de Contas (Despacho 18984/202-3 e Ciência 0100/2020-6) e em seguida ao NCD para verificar se havia sido protocolizada alguma documentação em nome do Ministério Público de Contas, ou de Jair Correa e Guerino Luiz Zanon, referente ao Parecer Prévio TC-00004/2020 (Despacho 19631/202-5).

Conforme Despacho 19638/2020-7, o NCD informou o que segue:

Informamos que, em consulta ao Sistema e-TCEES, foi encontrada tão somente uma documentação que fizesse menção ao processo TC 05155/2017-4 na qual o advogado Ricardo Claudino Pessanha endereça petição em nome do Senhor Jair Correa. Tais expedientes estão juntados aos autos (eventos 112 a 114).

Não havendo sido encontrada nenhuma outra documentação em nome do Ministério Público de Contas, ou de Jair Correa e Guerino Luiz Zanon, referente ao Parecer Prévio TC-004/2020, e/ou qualquer outra documentação em relação processo TC nº 5155/2017, retornamos os Autos a esta Secretaria.

Na sequência a Secretaria Geral da Sessões emitiu **Certidão 00571/2020-1, certificando o trânsito em julgado** do Parecer Prévio 0004/2020-4 em 8 de junho de 2020, conforme se Certidão 01034/2019-3.

Após, a Secretaria Geral da Sessões enviou Ofício 01525/2020-1 endereçada ao Presidente da Câmara Municipal de Linhares, Sr. Ricardo Bonomo Vasconcelos, encaminhando cópia do parecer prévio e dos documentos de instrução processual, bem como solicitando o encaminhamento dos documentos previstos no art. 79 da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, c/c art. 131 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Na sequência os autos foram à SEGEX que, após tomar as providências necessária encaminhou os autos para arquivamento. (Despacho 19789/2020-2 e Despacho 19859/2020-4 e Despacho de Arquivamento 02320/2020-5).

Por fim, vieram novamente aos autos, os advogados constituídos procuradores da parte, por meio da petição intercorrente 00410/2020-1.

Após vieram os autos a este Relator para deliberação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Questões preliminares

Por meio de petição intercorrente 00410/2020-1, os advogados constituídos procuradores do Sr. Jair Correa, apresentaram requerimento nos seguintes termos:

- a) que Vossa Excelência, ao constatar que de fato houve supressão de fase processual prejudicial ao Senhor Jair Correa – ainda que falecido - ao se encaminhar para a Câmara Municipal de Linhares para análise daquela Casa de Leis, as Contas da Prefeitura Municipal de Linhares referente ao exercício de 2016 sem que tenha havido manifestação quanto ao que foi requerido por meio da petição intercorrente evento eletrônico 112, **determine** o chamamento do feito à ordem para, por consequência, determinar à Secretaria Geral das Sessões que solicite à Câmara Municipal de Linhares a devolução do inteiro teor do Processo TC-05155/2017-4 remetido por meio do Ofício 01525/2020-1, evento eletrônico 123, bem como que a Câmara se abstenha de fazer qualquer julgamento de mérito sobre as referidas contas;
- b) Declare sem validade todo o andamento processual realizado nos presentes autos após a juntada da petição intercorrente e do documento que a acompanha – eventos eletrônicos 112 e 113 - para reestabelecer a ordem e o andamento processual correto;
- c) Após isso, com fundamento naquilo que rezam os arts. 90 da LC 621/2012, c/c com os arts. 165 e 166 do Regimento Interno, seja emitido novo Parecer Prévio pelo Plenário desta Corte modificando os Termos do Parecer Prévio 00004/2020-4, declarando as Contas de Prefeito do Município de Linhares referente ao exercício de 2016, ilíquidáveis em virtude do falecimento do responsável sem que tenha se esgotado todo o direito de defesa que era assistido ao mesmo em virtude do seu falecimento;
- d) Que após decorrido o prazo de 05 anos, com fundamento naquilo que diz o § 3º do art. 165 do RI, sem que tenha havido nova decisão, as contas sejam consideradas encerradas, com baixa na responsabilidade do administrador.
- e) Por consequência, se deixe de formar autos apartados na forma do item 1.5 do Parecer Prévio 00004/2020-4, e caso, já tenha se formado os autos, que seja determinado o trancamento do mesmo, haja vista todo o exposto.

Como dito alhures, trata o presente processo da Prestação de Contas do Prefeito Municipal de Linhares, Sr. Jair Correa, enquanto Chefe de Poder no exercício financeiro de 2016.

No andamento processual, verifico que após a notificação do Parecer Prévio 00004/2020-4 ser disponibilizada no Diário Oficial eletrônico do TCEES, conforme informação constante dos autos (Petição Intercorrente 00277/2020-9 e Peça Complementar 09430/2020-4), em 27 de abril foi comunicado a este Tribunal de Contas **o falecimento do Sr. JAIR CORREA, ocorrido no dia 26 de março do corrente ano**. Naquele momento estavam suspensos os prazos processuais nesta Corte de Contas, incluindo o prazo recursal aplicável ao presente Processo.

Embora o falecimento tenha sido comunicado em 27 de abril de 2020, momento estavam suspensos os prazos processuais nesta Corte de Contas, incluindo o prazo recursal aplicável ao presente Processo, sem que houvesse manifestação deste Relator, **o processo veio a transitar em julgado**, produzindo como efeito o encaminhamento à Câmara Municipal do Parecer Prévio 00004/2020, conforme ofício SGS 1525/2020-1.

Pois bem.

Ante os efeitos produzidos pelo ato processual em questão, chamo o feito à ordem pois verifico a necessidade de **anular a certidão de transito em julgado 00571/2020-1**(Doc. Eletrônico 121), retornando os autos ao seu curso natural.

Retornando ao curso do processo, conforme noticiado nos autos¹, no dia 26 de março do corrente ano, o Sr. Jair Correia, veio a falecer, ficando impedido de interpor o recurso de reconsideração, cujo prazo estava suspenso em decorrência do surto mundial de coronavírus (COVID-19)², assim tornou-se impossível ao gestor o amplo exercício do contraditório e ampla defesa. De se ressaltar que das irregularidades narradas nos autos não há imputação de dano, assim também é impossível trazer os sucessores ao processo.

Em situação semelhante, a 1ª Câmara deste Tribunal de Contas já se posicionou pela extinção do processo sem julgamento de mérito, por considerar a ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo:

Parecer Prévio 00116/2019-6 - 1ª Câmara

[...]

II.3 QUESTÕES PRELIMINARES

Cabe destacar, preliminarmente, que o gestor, senhor Braz Delpupo faleceu

¹ Petição Intercorrente 00277/2020-9 e a Peça Complementar 09430/2020-4

² Portaria Normativa TCEES nº 25 e Portaria Normativa TCEES nº 58

em 27 de julho de 2019, no curso do processo, conforme consta no Anexo 02477/2019-4 (peça 47) do Processo TC 12.658/2019-3.

Ante o falecimento do gestor, é preciso reconhecer que a continuidade da análise de suas contas, sem a possibilidade de que o responsável possa buscar elidir um resultado adverso, seja por meio de sustentação oral, embargos de declaração ou mesmo alegação de eventuais nulidades, que podem acontecer em qualquer instrução/julgamento, seria medida a infringir o princípio do contraditório e da ampla defesa.

Nessa linha de raciocínio, o conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, José de Ribamar Caldas Furtado ensina o seguinte:

[...]

Sendo assim, somente a dimensão indenizatória do processo de contas poderá produzir efeitos no caso de falecimento do responsável, uma vez que – salvo a exceção acima apontada – nenhuma pena passará da pessoa do agente (CF, art. 5º, XLV, primeira parte). Além disso, na ausência de pessoas responsáveis com interesse processual, a constituição e o prosseguimento válido e regular do processo estaria comprometido, dada a impossibilidade do exercício pleno do direito ao contraditório e à ampla defesa, com a utilização de todos os meios e recursos que constituem o *jus sperniandi* (defesas, produções de provas, pedidos de diligências, sustentações orais, recursos, etc.).

Desse modo, a constituição e o desenvolvimento do processo de contas, após a morte do responsável, somente se justifica pela sua dimensão indenizatória. Caso não haja suposição de dano ao patrimônio público, o processo deve ser imediatamente arquivado.

[...]

Além disso, não há como ser transferida para os seus sucessores a responsabilidade, sobretudo no âmbito das contas de governo, onde eventuais sanções têm natureza eminentemente política. Diversamente poderá ocorrer no âmbito das contas de gestão. Nestas, uma vez detectada lesão ao erário, os sucessores poderão eventualmente responder civilmente até o limite da herança que porventura façam jus.

Dessa forma, ausentes às condições de desenvolvimento válido e regular do processo, impõe sua extinção, sem análise de mérito, referente ao período sob a gestão do senhor Braz Delpupo. Não há como se propor a emissão de parecer prévio pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas do gestor falecido, na medida em que a responsabilidade pelos atos de governo é personalíssima.

Por outro lado, na condição de órgão técnico titular do controle externo, cujo exercício implica nas missões de orientar e propor a correção de atos e fatos da administração pública, não há como simplesmente ignorar a ocorrência de possíveis falhas detectadas por ocasião da análise destas contas anuais de governo, uma vez que o principal destinatário do processo de contas é a coletividade.

Um novo gestor assumiu a condição de chefe do Poder Executivo e, em respeito ao princípio da continuidade administrativa, deverá conhecer essas inconsistências e, se for o caso, adotar providências para que os apontamentos sejam sanados, ainda que tenha sido o seu antecessor o responsável pelas supostas irregularidades.

Assim, tem-se como imperiosa a abordagem a aspectos relevantes destas contas, para ao final serem formuladas recomendações ao Poder Legislativo do Município de Venda Nova do Imigrante, a fim de que possa acompanhar as ações do Poder Executivo na adoção das competentes corretivas das inconsistências diagnosticadas.

Diante do exposto, considerando que o falecimento do gestor ocorreu após o encaminhamento das justificativas, passo a análise dos indicativos de irregularidades apontados no Relatório Técnico 00662/2018-1 (peça 53), me adiantando, que ao final, emitirei um opinamento técnico sobre as inconformidades encontradas, abstendo-me, todavia, de emitir opinião sobre as contas do prefeito municipal de Venda Nova do Imigrante no exercício financeiro de 2017.

Registra-se que este foi o mesmo entendimento aplicado nas contas anuais do prefeito do Município de Conceição da Barra referente ao exercício de 2014 e 2015, conforme Parecer Prévio 124/2018-Segunda Câmara proferido no Processo 5570/2015-3 e Parecer Prévio 00012/2018-7 proferido no bojo do processo TC 04898/2016-1, respectivamente.

[...]

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. Seja o presente feito **EXTINTO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO**, na forma do artigo 166 da Resolução TC 261/2013, com essa Corte de Contas se abstendo de emitir opinião sobre as contas do prefeito municipal de Venda Nova do Imigrante, senhor Braz Delpupo, no exercício de 2017, haja vista o falecimento do gestor responsável e a ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, dada a impossibilidade do exercício pleno do direito ao contraditório e à ampla defesa;

1.2. ENCAMINHAR este parecer prévio à Câmara Municipal de Venda Nova do Imigrante, para fins de conhecimento e acompanhamento das ações do Poder Executivo na adoção das competentes medidas corretivas referente às inconsistências diagnosticadas;

1.3. DETERMINAR ao atual chefe do Poder Executivo Municipal, que:

1.3.1. Promova os devidos ajustes no saldo financeiro das fontes de recursos 604 e 605, relativas aos royalties de petróleo;

1.3.2. Realize a avaliação atuarial e o reconhecimento da provisão matemática previdenciária no passivo exigível, de acordo com as normas previdenciárias e contábeis vigentes;

1.4. RECOMENDAR ao atual chefe Poder Executivo Municipal, que nos próximos exercícios, a autorização legislativa necessária para a efetivação de realocações de fontes de recursos de dotações orçamentárias seja efetivada através da lei de diretrizes orçamentárias ou de outra lei que trate da matéria;

1.5. Dar **CIÊNCIA** à parte, aos interessados e ao MPC, na forma regimental;

1.6. ARQUIVAR os autos após os trâmites legais.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 04/12/2019 – 42ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara

Neste mesmo sentido, foi o entendimento Plenário ao apreciar as contas do Município de Conceição da Barra, do exercício de 2015;

Parecer Prévio 012/2018-7(Processo TC 4898/2016),

[...]

Sobre a continuidade do exame das contas anuais pelo Tribunal em caso de falecimento do gestor

Ante o falecimento do gestor e a impossibilidade de defesa, não há como ser transferida para os seus sucessores a sua responsabilidade, sobretudo no âmbito das contas de governo, onde eventuais sanções têm natureza eminentemente política. [grifei]

Diversamente poderá ocorrer no âmbito das contas de gestão. Nestas, uma vez detectada lesão ao erário, os sucessores poderão eventualmente responder civilmente até o limite da herança que porventura façam jus.

Dessa forma, ausentes às condições de desenvolvimento válido e regular do processo, impõe-se a sua extinção, sem análise de mérito, referente ao período sob a gestão do Sr. Jorge Duffles Andrade Donati.[grifei]

Não há como se propor a emissão de parecer prévio pela aprovação ou rejeição das contas do gestor falecido, na medida em que a responsabilidade pelos atos de governo é personalíssima, conforme enfatizado ao longo da fundamentação.

Por outro lado, na condição de órgão técnico titular do controle externo, cujo exercício implica nas missões de orientar e propor a correção de atos e fatos da administração pública, **não há como simplesmente ignorar a ocorrência de possíveis falhas detectadas por ocasião do exame destas contas anuais de governo. [grifei]**

Um novo gestor assumiu a condição de Chefe do Poder Executivo e, em **respeito ao princípio da continuidade administrativa, deverá conhecer essas inconsistências e, se for o caso, adotar providências para que os apontamentos sejam sanados, ainda que tenha sido o seu antecessor o responsável pelas supostas irregularidades.**

Assim, tem-se como imperiosa a abordagem a aspectos relevantes destas contas, para ao final serem formuladas recomendações ao Poder Legislativo do município de Conceição da Barra, a fim de que este possa acompanhar as ações do Poder Executivo na adoção das competentes medidas corretivas das inconsistências diagnosticadas.

[...].

1. PARECER PRÉVIO TC-012/2018 – 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, em:

1.1. Seja o presente feito EXTINTO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO, na forma do art. 166, da Resolução TC nº. 261/2013, com essa Corte se **abstendo de emitir opinião sobre as contas do prefeito municipal de Conceição da Barra**, senhor Jorge Duffles Andrade Donati no exercício de 2015, haja vista o falecimento do gestor responsável antes da citação e, conseqüentemente a ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo em razão do prejuízo da ampla defesa e do contraditório;

1.2. O encaminhamento à Câmara Municipal de Conceição da Barra deste Parecer Prévio , a fim de que esta possa acompanhar as ações do

Poder Executivo na adoção das competentes medidas corretivas referente às inconsistências diagnosticadas.[g.n.]

2. Por maioria nos termos do voto-vista do conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, encampado pelo relator. Vencido o conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti, que votou pelo prosseguimento do feito com emissão de parecer para julgamento.

3. Data da Sessão: 20/02/2018 - 3ª Sessão Ordinária do Plenário.

Processo 4898/2016 – Prestação de Contas Anual de Prefeito Conceição da Barra

A propósito, esta é a regra prevista em nosso Regimento Interno (Res. TC 261/2013):

Art. 166. O Tribunal determinará o arquivamento do processo de prestação ou de tomada de contas, mesmo especial, **sem julgamento de mérito, quando verificar a ausência de pressupostos** de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo. (g.n.)

Neste sentido o pensamento do ilustre Conselheiro do Tribunal de Contas do Maranhão, José Ribamar Caldas Furtado³

[...] Além disso, na ausência de pessoas responsáveis com interesse processual, a constituição e o prosseguimento válido e regular do processo estaria comprometido, **dada a impossibilidade do exercício pleno do direito ao contraditório e à ampla defesa, com a utilização de todos os meios e recursos que constituem o jus sperniandi (defesas, produções de provas, pedidos de diligências, sustentações orais, recursos, etc.).**(grifei)

Assim, **a solução que se impõe aos presentes autos é a reforma do Parecer Prévio 00004/2020-4 para extinguir o processo sem julgamento de mérito**, tendo em vista a **ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo**, caracterizada pela impossibilidade do pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.

Contudo, considerando que o falecimento do gestor ocorreu após o encaminhamento das justificativas, preservo **a análise dos indicativos de irregularidades**, abstenho-me, ao final sobre as contas do prefeito municipal de Linhares no exercício de 2016.

2.2 Das irregularidades

Quanto as irregularidades constantes nos **itens 6.2 e 8.7** do Relatório Técnico Contábil, ratifico o posicionamento da área técnica para tomar como razão de decidir

³ OS REGIMES DE CONTAS PÚBLICAS: CONTAS DE GOVERNO E CONTAS DE GESTÃO.
José de Ribamar Caldas Furtado – Revisa do TCU – maio/agosto de 2007 número 109.

e afastar as respectivas irregularidades, conforme fundamentação exarada na referida instrução, abaixo transcrita:

B - QUANTO AO ITEM 6.2

6.2 AUSÊNCIA DE SEGREGAÇÃO DOS RESTOS A PAGAR EM PROCESSADOS E NÃO PROCESSADOS NO DEMDFL

Base Normativa: art.85 e art. 92, parágrafo único da Lei Federal nº 4.320/64.

Narra o RT ora combatido que:

“... Observou-se que o Demonstrativo da Dívida Flutuante (DEMDFL) não é transparente quanto aos registros de restos a pagar não processados e processados, dificultando análise da presente prestação de contas e contrariando o artigo 92 parágrafo único da Lei Federal Nº 4.320/64 que dispõe:... Diante do exposto, propõe-se a citação do responsável para apresentar justificativas das inconsistências contábeis indicadas e da falta de transparência contábil no tocante a conta Restos a Pagar no DEMDFL.”

JUSTIFICATIVA

Procede a afirmativa contida no RT. Por um erro operacional quando da geração do arquivo DEMDFL, não foi marcada a opção de “segregação entre RAP Processados e não Processados”.

Sendo assim, um novo DEMDFL foi gerado e segue em anexo, doc. 02, demonstrando os RAP de forma segregada por exercício e Processados e não Processados, o que deve motivar o afastamento da irregularidade.

Análise

I) ITEM 6.2 DO RT 48/2018

Compulsando os documentos e justificativas apresentadas pelo gestor relativo ao item em questão, entendemos que o mesmo logrou êxito em seu intento. Explica-se.

De acordo com o RT 48/2018, verificou-se que o Demonstrativo da Dívida Flutuante (DEMDFL) não fazia distinção entre os restos a pagar processados e não processados evidenciados.

Em sua defesa, o gestor alegou que por um erro operacional quando da geração do arquivo DEMDFL, não foi marcada a opção de “segregação entre RAP Processados e não Processados. Assim, foi enviado novo arquivo contendo a separação dos restos a pagar.

Pois bem.

Compulsando o documento acostado pelo gestor, verifica-se que existe a segregação dos restos a pagar em processados e não processados, sanando a inconsistência.

Assim e, considerando o atendimento do solicitado na peça inicial, vimos aceitar as alegações de defesa, fato este que nos conduz a opinar pelo afastamento do indicativo de irregularidade apontado no item 6.2 do RT 48/2018.

INDICATIVOS DE IRREGULARIDADE APONTADOS NO RELATÓRIO TÉCNICO 48/2018 DE RESPONSABILIDADE DO SENHOR GUERINO LUIZ ZANON

3.1 Ausência do Parecer emitido pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social da Saúde (item 8.7 do RT 48/2018)

De acordo com o RT 48/2018, verificou-se que o Poder Executivo do município de Linhares não encaminhou o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social da Saúde.

JUSTIFICATIVAS

Devidamente citado, o Senhor Guerino Luiz Zanon alegou que:

A referida ITI apontou com base no relatório supracitado, que o parecer do Conselho de Saúde que integrou a prestação de contas anual relativa ao exercício de 2016, se referiu apenas à aprovação da prestação de contas do 3º quadrimestre. Não obstante, o Conselho Municipal de Saúde fundamentado no art. 36 da Lei Complementar nº 141/2012, emite parecer somente a cada quadrimestre. Diante do exposto, e em atendimento ao Termo de Citação 00122/2018-3, encaminho os Pareceres do Conselho Municipal de Saúde, referentes ao 1º, 2º e 3º Quadrimestre, do Exercício de 2016.

Termos em que.

Pede deferimento.

Linhares - ES, 10 de abril de 2018.

GUERINO LUIZ ZANON

O gestor acostou documentação de suporte específica para este item.

ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS

Compulsando os documentos e justificativas apresentadas pelo gestor, entendemos que o mesmo logrou êxito em seu intento. Explica-se.

De acordo com o RT 48/2018, verificou-se que o atual Chefe do Poder Executivo do município de Linhares encaminhou o Parecer do Conselho de Saúde do 3º quadrimestre de 2016, em desacordo com o preconizado na legislação deste TCEES.

Em sua defesa, o gestor alegou que as contas da saúde são analisadas por cada quadrimestre individualmente, conforme preconizado na legislação aplicável. E, nesse sentido, juntou aos autos cópia dos pareceres referentes ao 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2016.

Pois bem.

Identificamos que junto à defesa do interessado consta cópia dos pareceres dos três quadrimestres do exercício financeiro de 2016, sendo que houve aprovação das contas da saúde em todos os relatórios encaminhados.

Face o todo exposto, vimos aceitar as alegações de defesa, fato este que nos conduz a opinar pelo **afastamento** do indicativo de irregularidade apontado no **item 8.4 do RT 48/2018**.

Quanto aos **itens 5.1, 5.2, 6.1, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, 6.7 e 12.1.7 DO RT 48/2018**, o defendente apresentou defesa em conjunto, alegando em síntese, que não mais se encontrava à frente do executivo municipal, uma vez que o seu mandato de Prefeito se encerrou em 31/12/2016 e que até a ocasião da formulação da defesa não havia tido acesso a documentos capazes de elucidar os indicativos. Assim, *“tão somente após nos serem disponibilizados [...] teremos condições de justificar tais divergências, o que, infelizmente, não será possível neste momento”*.

Todavia, após a defesa inicial não foram anexadas quaisquer novas justificativas e/ou documentos que permitissem formar opinião quanto aos efeitos de tais apontamentos, portanto, acompanho integralmente a análise técnica tornando-a parte integrante de meu voto, **para manter as irregularidades apontadas**, como reproduzido a seguir:

ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELO SENHOR JAIR CORRÊA

I) ITENS 5.1, 5.2, 6.1, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, 6.7 e 12.1.7 DO RT 48/2018

Compulsando os documentos e justificativas apresentadas pelo gestor relativo aos itens em questão, entendemos que o mesmo **não** logrou êxito em seu intento. Explica-se.

De acordo com o RT 48/2018, verificaram-se diversas divergências na execução financeira e patrimonial durante o exercício financeiro de 2016.

Em sua defesa, o gestor alegou que houve erro na consolidação das unidades gestoras que compõem a estrutura administrativa do município de Linhares.

Alegou, ainda, que não obteve acesso aos documentos em posse da atual gestão e, que, ainda, não foi informado pela empresa fornecedora do sistema contábil utilizado pelo município quais seriam os documentos que sanariam as inconsistências. Registre-se que o gestor acostou cópia de documento solicitando a disponibilização de documentação junto a municipalidade.

Pois bem.

Nos termos do RT 48/2018, verificou-se que diversas contas contábeis dos sistemas financeiro e patrimonial do município de Linhares evidenciavam distorções em seus saldos.

A alegação do gestor de que o erro estaria na consolidação das contas é preocupante, considerando a quantidade e a natureza das contas divergentes.

Essa situação pressupõe falhas nos controles administrativos em vigor no município, e, ainda, gera um forte grau de incerteza quanto à veracidade das informações prestadas.

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, para ser útil, a informação contábil deve apresentar características qualitativas, por meio de atributos: a relevância, a representação fidedigna, a compreensibilidade, a tempestividade, a comparabilidade e a verificabilidade.

Convém registrar que o art. 11 da IN TCEES 34/2015 atribui também ao prefeito a responsabilidade pela fidedignidade das informações encaminhadas em sede prestação de contas anual:

Art. 11 - Compete ao Ordenador de Despesas da Unidade Gestora, **bem como ao Prefeito Municipal**, em observância aos artigos 52 e 56 da LC 101/2000 e 165, §3º da Constituição Federal, no caso da consolidação das contas públicas, a responsabilidade legal pelo envio dos dados e informações da PCA por meio do CIDADES-WEB/PCA, conforme Anexos I e II, nos prazos definidos nesta IN, **assim como pela fidedignidade dos dados declarados.** [grifos nossos]

Neste passo, convém ainda registrar, como precedente, trecho da decisão do Ministro do STF, Luiz Fux, acerca do processo 5.335/2015-9 do Tribunal de Contas da União, relacionado às contas de Governo da Sra. Dilma Vana Rousseff, ocasião em que se ressaltou o fato de que as contas de governo não têm natureza subjetiva:

Ocorre que a competência exercida pelo TCU nos autos do processo nº 005.335/2015-9 não envolve partes ou litígio em sentido subjetivo, sendo exercida *ex officio* anualmente por expressa previsão constitucional (CRFB, art. 71, I). Aliás, a apreciação das contas pelo TCU sequer configura julgamento propriamente dito, caracterizando-se como 'parecer prévio', na dicção constitucional. Enquanto ato puramente *opinativo* fruto de função *consultiva* e dissociado de lide em sentido material, não é evidente, neste exame liminar dos autos, a incidência plena e irrestrita do art. 135, V, do Código de Processo Civil. (AC-2460-40/15-P – TCU)

Ademais, todos os argumentos que o gestor trouxe nesta fase processual são frágeis e não são suficientes para afastar as irregularidades apontadas.

Face o todo exposto, vimos não aceitar as alegações de defesa, fato este que nos conduz a opinar pela **manutenção** dos indicativos de irregularidade apontados nos **itens 5.1, 5.2, 6.1, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, 6.7 e 12.1.7 do RT 48/2018**.

Quanto ao **item 7.4.1.1 do RT 48/2018** que trata da “assunção de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres de mandato sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento”, o corpo técnico apontou o que segue:

“... Da tabela 30 deste Relatório Técnico observou-se que o Poder Executivo do município de Linhares contraiu obrigações de despesa no período vedativo com insuficiência de recursos financeiros para pagamento, nas seguintes fontes de recursos:... Os restos a pagar empenhados e liquidados no período vedativo, derivados ou não de contratações pactuadas são os evidenciados no APÊNDICE G deste Relatório Técnico, nas fontes Saúde - Recursos próprios; Saúde – Recursos SUS; e Educação Recursos Próprios;. Consta do referido APÊNDICE G as seguintes informações sobre as obrigações de despesa consideradas na apuração: nº e data do empenho, fornecedor, histórico da despesa, classificação dos restos a pagar entre processados e não processados, valor, fonte de recursos, nº e data de assinatura do contrato/congêneres. Insta registrar, por oportuno, que também se observou a inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira, descumprindo, assim, o artigo 55, III, b, da Lei Complementar 101/2000. Diante do exposto, sugere-se citar responsável para apresentar alegações de defesa, acompanhadas de documentos comprobatórios, tendo em vista que o Poder Executivo contraiu despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento (art. 42 da LRF)

Em sua defesa, o responsável alega ilegitimidade passiva, a preliminar deve ser rejeitada haja visto que a **responsabilidade quanto a gestão fiscal**, incluindo a observação dos limites de inscrição em restos a pagar, é pessoal e **intransferível do Chefe de Poder**, como está claramente definido na Lei de Responsabilidade

Fiscal, em seu art. 42.

Ao enfrentar o mérito e consubstanciado na alegada ilegitimidade passiva, a defesa alega o que segue:

[...]

Pois bem, o relato do RT acima transcrito e por nós negrito, expressa o seguinte: **Os restos a pagar empenhados e liquidados no período vedativo, derivados ou não de contratações pactuadas são os evidenciados no APÊNDICE G deste Relatório Técnico, nas fontes Saúde – Recursos próprios; Saúde – Recursos SUS; e Educação Recursos Próprios; Consta do referido APÊNDICE G as seguintes informações sobre as obrigações de despesa consideradas na apuração: nº e data do empenho, fornecedor, histórico da despesa, classificação dos restos a pagar entre processados e não processados, valor, fonte de recursos, nº e data de assinatura do contrato/congêneres.**

Dos elementos que teriam gerado a contratação de despesa irregular, estariam, no dizer do RT, contrato/congêneres assinados; no entanto, **não existe nos autos nenhum desses “contratos ou congêneres” (empenhos/Liquidações), que tenham sido assinados pelo senhor Jair Correa, logo, não lhe podem ser atribuídas responsabilidades sobre ato dito por irregular**, sem que o mesmo tenha sido produzido por ele, por consequência, deve ser afastado o apontamento de irregularidade. (g.n.)

O corpo técnico, manifestou-se na ITC 3073/2018, como segue:

[...]

A natureza do presente processo é contas (governo) e, por isso, não há como desconsiderar a pessoa do prefeito como titular das obrigações e deveres impostos pela Lei Complementar 101/2000.

No que tange aos empenhos e contratos/congêneres apontados no **item 7.4.1.1**, é necessário frisar que as contas de governo são consolidadas, cabendo ao prefeito – que também é ordenador de despesas na lei de desconcentração – a responsabilidade pela fidedignidade, veracidade e conformação perante as regras impostas a todos os agentes públicos.

Devo ressaltar que a gestão fiscal do ente municipal é responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, haja visto que, conforme definido na Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 1º, **a responsabilidade fiscal pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem, mediante a obediência a limites e inscrição em Restos a Pagar, além de outros mecanismos ali dispostos.**

Neste sentido a própria Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 42, elegeu o chefe do poder para garantir a obediência ao limite de inscrição em restos a pagar, especialmente no último ano de mandato.

Buscando auxiliar o gestor em seu desiderato, este Tribunal de Contas, editou e divulgou amplamente o “Manual de Encerramento de Mandato”, contendo orientações para assegurar a regularidade das ações governamentais e a continuidade dos serviços públicos e o cumprimento da legislação, que fixa algumas regras específicas aplicadas neste período. Ressalte-se que, o citado manual está disponível para consulta no portal deste Tribunal, na aba orientações.

Destaco ainda que no presente caso concreto, o gestor não trouxe em sua defesa quaisquer informações sobre medidas adotadas por sua gestão para garantir o equilíbrio fiscal do Município, especialmente nos últimos quadrimestres do final de mandato.

Por estas razões acompanho o corpo técnico e o *Parquet* de Contas e voto por **manter a presente irregularidade, sem a formação de autos apartados, tendo em vista** o falecimento do gestor, **que da presente irregularidade não decorre danos erário** e o fato de que nenhuma penalidade passará da pessoa do responsável.

Quanto ao item 7.4.1.2 - Realização de despesa orçamentária sem prévio empenho, tenho que o ato de realizar a despesa sem prévio empenho, deve ser cuidadosamente analisado, quando há desconcentração administrativa, buscando identificar o responsável, a conduta e o nexo de causalidade.

Assim, não há que se falar em responsabilidade do ex-prefeito em relação aos atos de empenhamento e pela determinação ao atual gestor à frente do Município de Linhares que tome as providências cabíveis afim de que seja apurada a ocorrência de despesas sem prévio empenho (exercício de 2016), buscando identificar os responsáveis, a conduta e o nexo de causalidade, especialmente nas secretarias responsáveis por gerir os seguintes fonte de recursos: Demais Vinculadas (R\$ 263.065,08), Recursos Próprios (R\$ 8.928.408,00), Educação Recursos Federais (R\$ 49.755,44), Educação Recursos Próprios (R\$ 5.791.586,85), Educação outros recursos (R\$ 21.010,51) Saúde Recursos Próprios(R\$ 5.767.805,54), Saúde Recursos SUS (R\$ 1.307.675,57).

Ante o exposto, acompanhando parcialmente o entendimento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Parecer Prévio que submeto à sua consideração

SÉRGIO MANOEL NADER BORGES
Conselheiro Relator**1. PARECER PRÉVIO TC-52/2020-3**

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

1.1. ANULAR a certidão de trânsito em julgado 00571/2020-1 bem como todos os atos processuais dela decorrentes;

1.2. REFORMAR O PARECER PRÉVIO 0004/2020-4, para **EXTINGUIR O FEITO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO**, na forma do artigo 166 da Resolução TC 261/2013, com essa Corte de Contas se abstendo de emitir opinião sobre as contas do prefeito municipal de Linhares, senhor Jair Correa, no exercício de 2016, haja vista o falecimento do gestor responsável e a ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, dada a impossibilidade do exercício pleno do direito ao contraditório e à ampla defesa;

1.3. ENCAMINHAR este parecer prévio à Câmara Municipal de Linhares, para fins de conhecimento e acompanhamento das ações do Poder Executivo na adoção das competentes medidas corretivas referente às inconsistências diagnosticadas;

1.4. DETERMINAR ao atual chefe do Poder Executivo Municipal de Linhares, que adote as medidas necessária para que o controle Interno municipal apure a ocorrência de despesas sem prévio empenho (exercício de 2016), buscando identificar os responsáveis, a conduta e o nexo de causalidade, especialmente nas secretaria responsáveis por gerir os seguintes fonte de recursos: Demais Vinculadas (R\$ 263.065,08), Recursos Próprios (R\$ 8.928.408,00), Educação Recursos Federais (R\$ 49.755,44), Educação Recursos Próprios (R\$ 5.791.586,85), Educação outros recursos (R\$ 21.010,51) Saúde Recursos Próprios(R\$ 5.767.805,54), Saúde Recursos SUS (R\$ 1.307.675,57) e que encaminhe na próxima prestação de contas o relatório com as conclusões obtidas e

as medidas adotadas;

1.5. RECOMENDAR ao Poder Executivo Municipal que divulgue amplamente, inclusive em **meios** eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LRF

1.6. Dar **CIÊNCIA** à parte, aos interessados e ao MPC, na forma regimental;

1.7. ARQUIVAR os autos após os trâmites legais.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 30/07/2020 – 14ª Sessão Ordinária do Plenário

4. Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIZ HENRIQUE ANASTACIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões