



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 05FCD-E04EF-D0441



Parecer Prévio 00112/2023-6 - 2ª Câmara

Processos: 02428/2021-8, 02509/2021-8

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Exercício: 2020

UG: PMPC - Prefeitura Municipal de Pedro Canário

Relator: Sérgio Manoel Nader Borges

Responsável: BRUNO TEOFILO ARAUJO

Procurador: PRISCILIANE TOMAZELLI MOZER (OAB: 6526E-ES, OAB: 32398-ES)

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO –
PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRO CANÁRIO –
EXERCÍCIO DE 2021 – PARECER PRÉVIO – APROVAÇÃO
COM RESSALVAS – DETERMINAR – DAR CIÊNCIA–
ARQUIVAR.**

1 – Em detrimento da apresentação de justificativas e documentos que comprovem a regularidade da conduta do Prefeito Municipal, devem algumas das irregularidades serem afastadas;

2 – As irregularidades que, apesar de presentes e mantidas, não tem o condão de macular as contas apresentadas, devem permanecer no campo das ressalvas;

3 – Por fim, expedição de determinação, para que sejam adotadas práticas de controle aprimoramento dos procedimentos.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de **Prestação de Contas Anual de Prefeito**, apresentada pela **Prefeitura Municipal de Pedro Canário**, referente ao exercício 2020 e sob a responsabilidade do **Sr. Bruno Teófilo Araújo**.

Além da presente Prestação de Contas Anual de Prefeito (TC 02428/2021-8), consta em apenso a estes autos a Prestação de Contas de Anual de Ordenador (TC 02509/2021-8), ambas da Prefeitura Municipal de Pedro Canário e sob a responsabilidade do Sr. Bruno Teófilo Araújo.

A Prestação de Contas Anual, encaminhada ao Tribunal de Contas, via sistema CidadES, com observância ao prazo limite, foi analisada pelo corpo técnico através dos Relatórios Técnicos RT 00096/2022-2 (evento 65) e RT 00198/2022-4 (evento 67), além do RT 00133/2022-1 (evento 93 do TC 02509/2021-8) que, em conclusão, opinaram pela oitiva do responsável, para apresentação de defesa, em detrimento de indícios de irregularidades a seguir listados:

- Abertura de Crédito Adicional Suplementar sem autorização legal;
- Divergência entre o Termo de Verificação do Disponível – TVDISP e os dados bancários conciliados (item 3.3.1.1 do RT 133/2022 – proc. TC 2.509/2021-8, apenso);
- Divergência entre o saldo contábil dos demonstrativos contábeis e o valor dos inventários de bens (item 3.3.2.1 do RT 133/2022 – proc. TC 2.509/2021-8, apenso);
- Ausência de pagamento de parcelamento previdenciário (item 3.6 do RT 133/2022 – proc. TC 2.509/2021-8, apenso);
- Não reconhecimento das prováveis perdas em dívida ativa (item 3.3.2.1 do RT 133/2022 – proc. TC 2.509/2021-8, apenso).

Por meio da Decisão SEGEX 00614/2022-1 (evento 68), foi determinada a oitiva do responsável para, no improrrogável prazo de 30 dias, apresentar esclarecimentos/justificativas quanto ao indício de irregularidades retro destacados.

Notificado, conforme termo de citação 00288/2022-3 (evento 69), AR/ Contrafé 03972/2022-7 (evento 70) e certidão 04278/2022-7 (evento 71), o gestor apresentou a resposta de comunicação 01579/2022-4 (evento 72), defesa/justificativa 01579/2022-4 (evento 73) e documentos anexos aos eventos 74 a 79.

Na sequência, e após a certificação da tempestividade da defesa, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Contabilidade – NCONTAS, que se manifestou quanto aos indícios de irregularidades encontradas nos Relatórios Técnicos, tendo, por intermédio da Manifestação Técnica 04258/2022-1 (evento 85) opinado pela pelo afastamento da irregularidade contida item 3.3.1.1 do RT 00133/2022-1¹, manter no campo das ressalvas o indicativo listado no item 3.3.2.1 do RT 00133/2022-1² e, por fim, manter a irregularidade do item 3.2.1.1 do RT 00198/2022-4³ e itens 3.6⁴ e 3.9⁵, ambos do RT 00133/2021-1.

Posteriormente, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Contabilidade-NCONTAS, que elaborou a Instrução Técnica Conclusiva 04327/2022-7 (evento 86), que endossou os termos da Manifestação Técnica 04258/2022-1 e, ao final, opinou pela emissão de parecer prévio recomendando a rejeição das contas públicas, com expedição de ciência ao atual chefe do Poder Executivo, quanto às irregularidades ora tratadas.

Encaminhados os autos ao Ministério Público Especial de Contas, foi elaborado o Parecer 01877/2023-1 (evento 90), da lavra do Procurador de Contas Dr. Luciano Vieira, que **anuiu com os termos da ITC 04327/2022-7** e pugnou pela rejeição das contas do Executivo Municipal de Pedro Canário, bem como para que sejam expedidas as ciências propostas pelo NCONTAS.

O gestor apresentou memorial escrito através da petição intercorrente 00408/2023-8 (evento 94), instruído pelos documentos anexos aos eventos 95 a 110), bem como realizou a sustentação oral descrita pelas notas taquigráficas 00063/2023-6 (evento 113), razão pela qual o feito foi retirado de pauta e, novamente, encaminhada ao corpo técnico, para reapreciação do feito, incluindo na análise as novas manifestações da defesa.

¹ Divergência entre o Termo de Verificação do Disponível - TVDISP e os saldos bancários conciliados

² Divergência entre o saldo contábil dos demonstrativos contábeis e o valor dos inventários de bens

³ Abertura de crédito adicional suplementar sem autorização legal

⁴ Ausência de pagamento de parcelamento previdenciário

⁵ Não reconhecimento das prováveis perdas em dívida ativa

Assim, foi elaborada a Manifestação Técnica 02428/2023-9 (evento 117), cujo opinamento foi pelo afastamento da irregularidade de “*não reconhecimento das prováveis perdas em dívida ativa*”, mantendo-se incólume dos demais termos., premissa que foi endossa pela Instrução Técnica 02380/2023-1 (evento 118).

Novamente encaminhados ao Ministério Público de Contas, foi elaborado o Parecer 04302/2023-5, (evento 122), também da lavra do Drº Luciano Vieira, que reforçou a manifestação anterior, e opinou pela rejeição das contas do Executivo Municipal de Pedro Canário, com as expedições de ciências sugeridas pela área técnica.

Após a manifestação do Ministério Público de Contas, a defesa apresentou a petição intercorrente 00814/2023-4, municiada pelos documentos dos eventos 125 a 131.

Na sequência, vieram os autos conclusos.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

O exame das presentes contas se dá em cumprimento ao art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, c/c art. 71, inciso I, da Constituição Federal e art. 76 e seguintes da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES).

Nos termos do art. 122, § 4º do Regimento Interno do TCEES, as contas do Prefeito Municipal são compostas pelo Balanço Geral do Município e demais documentos e informações exigidos em ato normativo do Tribunal, que no exercício em apreciação - 2018, encontrava-se normatizado pela Instrução Normativa 68/2020, consolidando as contas das unidades gestoras: Fundo Municipal de Saúde de Pedro Canário; Prefeitura Municipal de Pedro Canário; Câmara Municipal de Pedro Canário e Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Pedro Canário.

Considerando que essas contas individuais serão julgadas posteriormente, pode haver erros e irregularidades não detectados no nível consolidado que venham a ser constatados e julgados no futuro, em atendimento ao que dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição Federal e art. 71, III da Constituição Estadual.

O exame das contas dos Prefeitos, chefes do executivo municipal, é tarefa nobre, complexa e abrangente atribuída constitucionalmente⁶ às Cortes de Contas, na

⁶A Constituição da República do Brasil de 1988 e, consequentemente, a Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989, reservaram ao Tribunal de Contas posição de relevo, dotando-o de amplas atribuições fiscalizadoras. Inserido no Título IV - Da Organização dos Poderes, Capítulo I - Do Poder Legislativo, e na Seção VI - Da Fiscalização Contábil, Financeira, Orçamentária, Operacional e Patrimonial, o artigo 71 da Constituição do Estado do Espírito Santo define as competências do Tribunal de Contas e estabelece que o Controle Externo será exercido com o seu auxílio.

medida que, por meio do parecer prévio subsidia a Câmara Municipal com elementos técnicos para que este Poder emita seu julgamento e, assim, exerça o controle externo a ela atribuído pelas Constituições⁷ Federal e Estadual e pela respectiva Lei Orgânica Municipal.

Em cumprimento ao seu mandato constitucional e legal, e conforme estabelecem o *caput* e § 1º do art. 124 do Regimento Interno do TCEES, o parecer prévio consiste em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal havida no exercício, devendo demonstrar se o balanço geral representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro, se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública, bem como a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública, concluindo pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas.

Saliente-se que a opinião pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição se fundamenta nos critérios dispostos no art. 80 da Lei Orgânica do TCEES (LC 621/2012):

- I - pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, 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;
- II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal;
- III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

A Prestação de Contas Anual reflete ainda, a atuação do chefe do Poder Executivo municipal no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades

⁷ Art. 31 da Constituição Federal de 1988; art. 29 da Constituição Estadual.

estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Legislativo municipal, quais sejam: o Plano Plurianual de Investimento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; bem como, em respeito às diretrizes e metas fiscais estabelecidas e às disposições constitucionais e legais aplicáveis.

As contas consolidadas foram objeto de análise pelos auditores de controle externo que subscrevem os Relatórios Técnicos (RTs), com vistas à apreciação e à emissão do parecer prévio que subsidiará o julgamento da prestação de contas anual do prefeito pelo Poder Legislativo municipal.

A análise do processo sob apreciação pode ser consultada nos respectivos Relatórios Técnicos que compõe a presente Prestação de Contas Anual.

A Prestação de Contas Anual reflete ainda, a atuação do chefe do Poder Executivo municipal no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Legislativo municipal, quais sejam: o Plano Plurianual de Investimento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; bem como, em respeito às diretrizes e metas fiscais estabelecidas e às disposições constitucionais e legais aplicáveis.

As contas consolidadas foram objeto de análise pelos auditores de controle externo que subscrevem os Relatórios Técnicos (RTs), com vistas à apreciação e à emissão do parecer prévio que subsidiará o julgamento da prestação de contas anual do prefeito pelo Poder Legislativo municipal.

A análise do processo sob apreciação pode ser consultada nos respectivos Relatórios Técnicos que compõe a presente Prestação de Contas Anual.

a) Relatório Técnico Contábil RT 00096/2022-2;

b) Relatório Técnico Contábil 00198/2022-4 e

c) Relatório Técnico Contábil 00133/2022-1 (evento 93 do TC 02509/2021-8).

Considerando o comando regimental, a análise da Prestação de Contas do Exercício de 2020 observou o escopo delimitado por meio da Resolução TC 297/2016 e alterações posteriores.

Pois bem.

No caso em tela, todos os Relatórios Técnicos apontaram irregularidades na prestação de contas, de maneira que a defesa/justificativa apresentada pelo

responsável trouxe maiores esclarecimentos em relação aos achados e possibilitou nova análise pelo corpo técnico e do Ministério Público de Contas.

Assim, no intento de tornar clara e didática a presente decisão, entendo por fracioná-la em tópicos, a seguir detalhados:

2.1 –DAS IRREGULARIDADES AFASTADAS

Conforme já narrado, após o apontamento de diversas irregularidades pelo corpo técnico, foi possibilitado ao gestor a apresentação de esclarecimentos, através da apresentação de defesa escrita e documentos, o que culminou em nova análise pela área técnica e na sugestão de afastamento sem ressalva das irregularidades de “*Divergência entre o Termo de Verificação do Disponível - TVDISP e os saldos bancários conciliados*” e “*Não reconhecimento das prováveis perdas em dívida ativa*”.

Quanto aos apontamentos da área técnica concernente às irregularidades ora destacadas, **ratifico integralmente e pelos seus próprios fundamentos, das razões lançadas Instrução Técnica Conclusiva 04327/2022-7** (evento 86) e **02380/2023-1** (evento 118), parcialmente endossadas pelo Ministério Público de Contas, tornando-os **como razão de decidir**, para **afastar as irregularidades** narradas nos itens 3.3.1.1 e 3.9, ambos do RT 133/2022, nos seguintes termos:

9.2 Divergência entre o Termo de Verificação do Disponível - TVDISP e os saldos bancários conciliados

Refere-se à subseção **7.2** do RT 198/2022-4 (acerca do item **3.3.1.1** do RT 133/2022-8 (proc. TC 2.509/2021-8, apenso). Análise realizada pelo NCONTAS.

- **Situação encontrada**

Conforme o item 3.3.1.1 do Relatório Técnico 133/2022, pç. 93, TC 2509/2021):

3.3.1.1 Divergência entre o TVDISP e os saldos bancários conciliados

Conforme demonstrado nas tabelas 13 e 14 deste RT, o saldo constante do TVDISP (evidenciado também no Balanço Patrimonial) é de R\$ 16.304.736,99.

Por seu turno, os saldos bancários conciliados, verificados através das contas bancárias do município, apresentaram um total de R\$ 16.313.594,87, gerando, assim, uma divergência de R\$ 8.857,88.

E, nesse sentido, sugere-se a oitiva do gestor para que apresente suas justificativas.

- **Justificativa apresentada**

JUSTIFICATIVA: Vide transcrição nas considerações preliminares.

(Considerações preliminares registradas na Manifestação Técnica 4.258/2022-1, peça 85)

- **Análise das justificativas apresentadas**

ANÁLISE TÉCNICA: O presente indicativo de irregularidade refere-se à divergência de R\$ 8.857,88 entre os saldos bancários conciliados (R\$ 16.313.594,87) e o saldo constante do TVDISP, evidenciado também no Balanço Patrimonial (R\$ 16.304.736,99)

Conforme a defesa, o valor é referente à conta de caução, a qual não está incluída no TVDISP, por se tratar de depósito de caução, e será devolvido ao credor futuramente (não é um caixa disponível da Prefeitura). Ademais, a contabilização foi feita na conta nº 1135101000 (Doc. 02).

A defesa alegou, ainda, ausência de culpabilidade ou ilicitude por parte do Sr. Bruno Teófilo Araújo, afirmando que não houve lesividade material para a constituição de infração administrativa pois a divergência apontada foi de apenas 0,054% e houve acerto de erro contábil e, ainda apelou para a responsabilidade subjetiva do ordenador.

Quanto à alegação de ausência de culpabilidade do prefeito, cabe esclarecer com base nos arts. 71 e 75 da Constituição Federal, arts. 70-71 da Constituição Estadual do Estado do Espírito Santo, que o responsável por prestar contas e responder pelos atos relacionados a prestação de contas de governo, é o Chefe do Poder Executivo, pois, a responsabilidade recai sobre aquele que deve prestar contas, de acompanhar detidamente as ações administrativas de aspectos contábeis e orçamentários, para que os balanços gerais e demonstrações contábeis evidenciem efetivamente os resultados decorrentes de seus atos de governo

Em consulta à Peça Complementar 56124/2022 - Listagem de Fluxo de Caixa, período: 01/01 a 31/12/2020, apresenta saldo de R\$ 8.857,88 no código contábil 113510100000, observa-se, ainda, no BALFIN - Balanço Financeiro (pç. 05) a existência de R\$ 8.857,88 em Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados, corroborando com a defesa.

Sendo assim, opina-se por **afastar** o indicativo de irregularidade objeto do item 3.3.1.1 RT 133/2022 (TC 2509/2021) e 7.2 do RT 198/2022 (TC 2428/2021), considerando-o dessa forma **regular**.

- **Afastado** o indicativo de irregularidade, com o acolhimento das justificativas apresentadas.

E, ainda:

2.3 PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS PATRIMONIAIS - IN TC 36/2016 - Não reconhecimento das prováveis perdas em dívida ativa (7.2 RT 198/2022 acerca do item 3.9 do RT 133/2022-8, proc. TC 2.509/2021- apenso, 9.5 ITC 4327/2022)

Conforme o item 3.9 do Relatório Técnico 133/2022, pç. 93, TC 2509/2021:

3.9 PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS PATRIMONIAIS - IN TC 36/2016

Relativamente aos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PCP, definidos no MCASP, em conformidade com o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, anexo à Portaria STN nº 548/2015, a análise limitou-se à verificação do cumprimento do disposto nos itens 4 e 11 do Anexo Único da Instrução Normativa TC 36/2016, avaliando se houve o reconhecimento, mensuração e evidenciação:

- Da dívida ativa, tributária e não tributária, e respectivo ajuste para perdas;
- Das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados (ex.: 13º salário, férias, etc.).

Observando-se os demonstrativos contábeis, constata-se o registro de saldo e movimentação nas contas de dívida ativa, EXCETO o reconhecimento de provisão para perdas; bem como

nas contas de obrigações trabalhistas, inclusive 13º e férias, além do registro de apropriação das respectivas despesas nas contas destinadas a despesas com pessoal e encargos.

Assim, uma vez que não existe o reconhecimento da provisão para ajuste das contas da dívida ativa, sugere-se que seja dada oitiva ao gestor para apresentar suas justificativas acompanhadas de documentos de prova.

Nessa fase processual – Defesa Oral –, o gestor apresentou os seguintes argumentos⁸ em conjunto com o item 9.4 da ITC 4327/2022 (item 2.2 acima).

Registre-se que nessa fase processual o defendente acostou como documentação de suporte, a Peça Complementar 16062/2023 - DECRETO Nº 10/2023. “Institui comissão para desenvolvimento de metodologia para diagnosticar os valores a serem evidenciados nos ajustes para perdas estimadas nos créditos a receber inscritos em dívida ativa”, (pç. 102).

ANÁLISE TÉCNICA: O presente indicativo de irregularidade refere-se à ausência de reconhecimento da provisão para ajuste das perdas nas contas da dívida ativa.

Inicialmente a defesa alegou existência de problema de gestão do software Cidades, que teve como consequência a manutenção de erro de escrituração de provisão de perdas da dívida ativa tributária e não tributária do Município de Pedro Canário.

Alegou que as correções estão sendo implementadas administrativamente, e ainda que em todos os casos, houve o acerto do erro de escrituração contábil, e apresentou o Decreto nº 10/2023, instituindo comissão para desenvolvimento de metodologia para diagnosticar os valores à serem evidenciados nos ajustes para perdas estimadas nos créditos a receber inscritos em dívida ativa.

Apresentou, ainda, argumentos relativos à culpabilidade do defendente, corresponsabilidade administrativa e afastamento de dolo em caso de irregularidade de natureza contábil praticada em

⁸ Documentos eletrônicos Petições Intercorrentes 408 e 366/2023 (pçs. 94 e 96), páginas 04/10.

desconcentração de poder por outro agente público. Entretanto, no presente processo (contas de governo - consolidadas) a responsabilidade do gestor não é subjetiva e sim objetiva, não sendo aplicável a comprovação de culpa ou dolo, sendo que o gestor subscreveu os demonstrativos contábeis apresentados.

Em consulta ao Sistema Cidades - PCA/2022, observa-se no Balancete De Verificação Anual/2022 que foram registrados Ajuste de Perdas de Dívida Ativa Tributária (1.2.1.1.1.99.04) e Ajuste de Perdas de Dívida Ativa não Tributária (1.2.1.1.1.99.05):

(...)

Diante do exposto, considerando as evidências de que houve lançamentos contábeis de reconhecimento de provisão para perdas, sugere-se considerar **regular o item 9.5 da ITC 4327/2022**.

Nesse íterim, por perfilar integralmente do entendimento da área técnica quanto à irregularidade ora apreciadas, as endosso e tomo os fundamentos como razões de decidir, para dar como saneados os itens 3.3.1.1 e 3.9, ambos do RT 133/2022, quais sejam: *“Divergência entre o Termo de Verificação do Disponível - TVDISP e os saldos bancários conciliados”* e *“Não reconhecimento das prováveis perdas em dívida ativa”*.

Quanto à irregularidade *“ausência de pagamento de parcelamento previdenciário”*, o corpo técnico e o Ministério Público de Contas opinaram pela rejeição das contas do gestor, haja vista a ausência de pagamento de parcelamento previdenciário.

Muito embora o gestor confesse que houve o parcelamento do débito previdenciário, cuja validade, ou não, da referida conduta, não está sob julgamento, há nos autos a comprovação de que o referido parcelamento, celebrado entre a Prefeitura Municipal e o Instituto de Previdência Social, ambos do município de Pedro Canário, vem sendo cumprido na íntegra, com pagamentos tempestivos, até a presente data, o que afasta a manutenção da irregularidade.

Assim sendo, **em parcial concordância com o corpo técnico e parcialmente com o Ministério Público de contas, entendo pelo saneamento das irregularidades contidas nos itens 3.3.1.1, 3.6 e 3.9, todos do RT 133/2022.**

2.2 – DAS IRREGULARIDADES PASSÍVEIS DE RESSALVA

No que se refere aos indicativos de irregularidade “Abertura de Crédito Adicional Suplementar sem autorização legal”, “Divergência entre o saldo contábil dos demonstrativos contábeis e o valor dos inventários de bens” (item 3.3.2.1 do RT 133/2022 – proc. TC 2.509/2021-8, apenso) e “Ausência de pagamento de parcelamento previdenciário” (item 3.6 do RT 133/2022 – proc. TC 2.509/2021-8, apenso), percebe-se que a área técnica, quanto ao primeiro e ao terceiro, entendem pela manutenção da irregularidade, e divergem quanto ao segundo item, se deve ser mantido com ou sem o condão de macular as contas do governo.

A par disso, passo a destacar:

- **DA DIVERGÊNCIA ENTRE O SALDO CONTÁBIL DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS E O VALOR DOS INVENTÁRIOS DE BENS (ITEM 3.3.2.1 DO RT 133/2022 – PROC. TC 2.509/2021-8, APENSO):**

No que se refere ao indicativo de irregularidade “*divergência entre o saldo contábil dos demonstrativos contábeis e o valor dos inventários de bens*”, contida no item 3.3.2 do RT 00133/2022-1, entendeu a área técnica por considerar o item passível de ressalva, com o que concordo, apesar da discordância do Ministério Público de Contas

Diante disso, **ratifico integralmente e pelos seus próprios fundamentos, das razões lançadas Instrução Técnica Conclusiva 04327/2022-7**, tornando-os **como razão de decidir**, para **manter a irregularidade** narradas no item 3.3.2 do RT 00133/2022-1 no **campo das ressalvas**, nos seguintes termos:

9.3 Divergência entre o saldo contábil dos demonstrativos contábeis e o valor dos inventários de bens

Refere-se à subseção **7.2** do RT 198/2022-4 (acerca do item **3.3.2** do RT 133/2022-8 (proc. TC 2.509/2021-8, apenso). Análise realizada pelo NCONTAS.

- **Situação encontrada**

Conforme o item 3.3.2 do Relatório Técnico 133/2022, pç. 93, TC 2509/2021:

3.3.2 Divergência entre o saldo contábil dos demonstrativos contábeis e o valor dos inventários de bens

A análise dos registros patrimoniais restringiu-se à avaliação dos valores demonstrados nas contas de estoques e de bens móveis, imóveis e intangíveis.

Na tabela a seguir, demonstram-se os valores extraídos das demonstrações contábeis e do inventário de bens realizado em 31/12/2020:

Tabela 15) Estoques, Imobilizados e Intangíveis Em R\$ 1,00			
Descrição	Balanco Patrimonial (a)	Inventário (b)	Diferença (a-b)
Estoques	205.473,38	172.663,38	32.810,00
Bens Móveis	11.099.268,80	11.099.268,80	0,00
Bens Imóveis	61.203.728,19	61.203.728,19	0,00
Bens Intangíveis	9.743,60	9.743,60	0,00

Fonte: Processo TC 02509/2021-8 - Prestação de Contas Anual/2020

Conforme divergências demonstradas na tabela anterior, verifica-se que o valor inventariado do bem não foi devidamente evidenciado em sua respectiva conta contábil do Balanço Patrimonial. Tal situação pressupõe falhas na contabilização, nas conciliações e/ou inventário ou não elaboração do inventário físico, na medida em que há divergências entre o inventário de bens e os valores registrados na contabilidade, motivo pelo qual se opina pela oitiva do gestor responsável para apresentação das justificativas cabíveis (arts. 94 a 100 da Lei 4320/64).

- **Justificativa apresentada**

JUSTIFICATIVA: Vide transcrição nas considerações preliminares.

(Considerações preliminares registradas na Manifestação Técnica 4.258/2022-1, peça 85)

- **Análise das justificativas apresentadas**

ANÁLISE TÉCNICA: Divergência de R\$ 32.810,00 entre o saldo dos demonstrativos contábeis (R\$ 205.473,38) e o valor dos inventários de bens (R\$172.663,38) para Estoques.

Conforme a defesa, o valor divergente refere-se a material elétrico incorporado a edifícios na reavaliação, tendo a contabilidade não efetivado a movimentação no valor de R\$ 32.810,00, o saldo permaneceu na conta nº 1214106000 – Almoxarifado, e o acerto foi efetivado em data atual, consoante o Relatório de saldo da conta contábil (Doc. 03).

A defesa também alegou, ausência de culpabilidade ou ilicitude por parte do Sr. Bruno Teófilo Araújo, afirmando que não houve lesividade material para a constituição de infração administrativa pois a divergência apontada foi ínfima, na proporção de 4,5% e houve acerto de erro contábil e, ainda apelou para a responsabilidade subjetiva do ordenador.

Em consulta à Peça Complementar 56125/2022 (pç. 76), observa-se que apresenta Razão de Plano de Contas da conta: 12141060000.P – ALMOXARIFADO, período: 01/01 a 31/12/2022, evidenciando saldo em 31/12/2021 de R\$ 32.810,00

movimentado em 01/09/2022 com histórico Movimentação Contábil - Patrimônio N° 22/2022.

Desta forma, assumiu a defesa, que o valor inventariado do bem não foi devidamente evidenciado em sua respectiva conta contábil, sendo retificado no exercício seguinte.

Quanto à alegação de ausência de culpabilidade do prefeito, cabe esclarecer com base nos arts. 71 e 75 da Constituição Federal, arts. 70-71 da Constituição Estadual do Estado do Espírito Santo, que o responsável por prestar contas e responder pelos atos relacionados a prestação de contas de governo, é o Chefe do Poder Executivo, pois, a responsabilidade recai sobre aquele que deve prestar contas, de acompanhar detidamente as ações administrativas de aspectos contábeis e orçamentários, para que os balanços gerais e demonstrações contábeis evidenciem efetivamente os resultados decorrentes de seus atos de governo

Opina-se por **manter** a irregularidade, repercutindo nas contas do prefeito no campo da ressalva, uma vez que, não tem o condão de macular a integralidade das contas.

Mantida a irregularidade com repercussão nas contas de governo **no campo da ressalva**, pois não tem o condão de macular a integralidade das contas. Critério: arts. 94 a 100 da Lei 4.320/1964.

Assim sendo, **em concordância com o corpo técnico e discordância com o Ministério Público de contas, entendo por manter no campo das ressalvas a irregularidade narrada no item 3.3.2 do RT 00133/2022-1.**

- **DA ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR SEM AUTORIZAÇÃO LEGAL:**

Entendeu o corpo técnico pela manutenção da irregularidade denominada “abertura de crédito adicional suplementar sem autorização legal”, na ordem de R\$ 22.230.187,45.

Notificado, o gestor traz aos autos a informação de que, embora tenha havido despesas orçamentarias não respaldadas em lei, o percentual é ínfimo, e não enseja a reprovação das contas.

Analisando detidamente os autos, é possível observar que o defendente comprova nos autos que o Município de Pedro Canário ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade em desfavor da Câmara Municipal, que, ultrapassando os limites que lhe cabem, reduziu para 1% a permissão de créditos adicionais complementares, que eram de 30%, antes da alteração legislativa.

Denota-se que a referida conduta, adotada de forma indevida pela Câmara Municipal, ensejou o desajuste contábil que ora se verifica.

Além disso, conforme consta dos autos, no ano *sub judice* houve um superávit de R\$ 9.266.822,61, o que compensaria tal ilicitude.

Sendo, assim, e na fundamentação abaixo mais bem pormenorizada, **não concordando com o corpo técnico e discordância com o Ministério Público de contas, entendendo por manter no campo das ressalvas a irregularidade de abertura de crédito adicional suplementar sem autorização legal.**

Percebe-se assim, que no caso em voga, em que pese a conduta do gestor não ter se dado de forma totalmente regular, não se vislumbram elementos que sejam capazes de macular as contas do ordenador de despesas, o que não impede que seja determinada a adoção de medidas pela responsável, à correção das faltas.

Ademais, é notório que, em que pese o ato falho, sequer é suscitada questões relativas à desvio de dinheiro público ou qualquer ato lesivo, o que não enseja a irregularidade das contas.

Dito isso, em uma digressão interpretativa é razoável que, para atingir os fins, os meios também sejam adequados, e “adequado” nem sempre é o inicialmente planejado, situando-se nos *standards* de aceitabilidade⁹.

É necessário também que se tome como premissa a aplicabilidade dos princípios da **razoabilidade e proporcionalidade**, no julgamento do presente caso.

De fato, o caso em tela aponta pela existência de um déficit sem a observância aos procedimentos legais, o que, via de regra, exigiria a responsabilização dos agentes e a consequente aplicação de multa pecuniária nos termos da LC 621/2012.

Ocorre que, o caso concreto, deve ser tratado sob a égide do direito como um todo e não somente sob o comando de uma regra aplicada isoladamente.

Melhor explicando, tem-se que uma análise mais detalhada do sistema jurídico impõe a atenção a vários tipos de normas, que não decorrem pura, simples e exclusivamente da lei em sentido estrito, mas também de princípios que preenchem esse sistema, integrando-o e exercendo a sua função normativa, já reconhecida pela doutrina e jurisprudência pátria. Vale dizer, os princípios também são normas e, por isso mesmo, devem ser aplicadas no caso concreto juntamente com as regras já estabelecidas em leis e outros diplomas normativos, moldando-as e lhes dando o devido suporte.

Essa breve consideração guarda a devida pertinência na medida em que, admitida a inegável necessidade de atenção e respeito à dinâmica jurídica de subsunção dos fatos às regras já previamente estabelecidas, cabe aos princípios gerais de direito, assim como aqueles outros que são inerentes a ramos específicos do direito – como o é o direito financeiro e o direito administrativo – **elidir excessos e também pequenos deslizes, caracterizados pelo seu caráter irrisório e insignificante**, o que justifica a aplicação do princípio da proporcionalidade **a fim de não se cometer injustiça, nem tampouco demonstrar uma incompatibilidade da força da reação deste Tribunal de Contas frente ao baixo grau de lesividade do comportamento censurado**.

Sobre isso, segundo salienta a doutrina jurídica¹⁰, “a proporcionalidade é um aspecto da razoabilidade voltado à aferição da justa medida da reação administrativa diante

⁹ <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/46185/da-extrapolacao-excepcional-dos-limites-legais-para-alteracoes-bilaterais-qualitativas-para-aditivos-na-lei-federal-n-8-666-93>

¹⁰ MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2012, p.114.

da situação concreta”, e é justamente em virtude desse parâmetro de proporcionalidade que se torna forçoso o julgamento pelo afastamento das responsabilidades, expedindo-se recomendação à municipalidade para que, adote as medidas necessárias à correção das faltas ora identificadas, de modo a prevenir a reincidência.

A análise individualizada do ato do gestor faz com que eventual penalidade ou correção aplicada seja condizente com o dano causado e com o grau de reprovação social da conduta praticada, a fim de penalidades e multas maiores sejam aplicadas aos casos mais graves e, assim, sejam as decisões proporcionais e justas, à luz das diretrizes elencadas no art. 22, § 2º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro¹¹.

Nesta esteira, é o ensinamento de Antônio José Calhau de Resende¹², que diz que “a razoabilidade é um conceito jurídico indeterminado, elástico e variável no tempo e no espaço. Consiste em agir com bom senso, prudência, moderação, tomar atitudes adequadas e coerentes, levando -se em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada, bem como as circunstâncias que envolvem a prática do ato”.

É inegável que, diante de uma irregularidade – cuja ocorrência não se nega, cabe a esta Corte de Contas concomitantemente, com fundamento em disposições normativas positivadas: (i) resguardar o interesse público inerente ao exercício das funções administrativas pelos jurisdicionados e seus respectivos gestores públicos; e, também, (ii) fazer valer a força coercitiva e as competências sancionatórias a ela conferidas por lei.

¹¹ Art. 22, lei 4.657/42: Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

(...)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

¹² RESENDE, Antônio José Calhau. O princípio da Razoabilidade dos Atos do Poder Público. Revista do Legislativo. Abril, 2009.

Ocorre que os exercícios dessas competências sancionatórias não podem suplantar princípios jurídicos outros que visam equilibrar a intensidade dos meios empregados para fins de proteção do interesse público e a finalidade que se quer alcançar no exercício prático de suas funções de controle e de fiscalização.

Assim, por entender que o Responsável não deve ter as contas julgadas irregulares, em detrimento das irregularidades ora tratadas, tampouco que praticou, por ação ou omissão, ato que tenha culminado em grave infração normativa ou regulamentar, não vislumbro razões para manutenção da irregularidade, mas sim para transportá-la para o campo das ressalvas.

Assim sendo, nesse tocante, **em parcial concordância com o entendimento técnico e ministerial**, voto pelo **afastamento** das irregularidades dos itens 3.3.1.1, 3.3.2.1 e 3.6 do RT 133/2022 do processo TC 2509/2021-8, apenso, quais sejam: *“Divergência entre o Termo de Verificação do Disponível – TVDISP e os dados bancários conciliados”, “Não reconhecimento das prováveis perdas em dívida ativa” e “ausência de pagamento de parcelamento previdenciário”, e pela **manutenção das irregularidades** dos itens 3.2.1.1 do RT 00198/2022-4 e 3.3.2.1 RT 00133/2022-1, processo TC 02509/2021-8, quais sejam: *“abertura de crédito adicional suplementar sem autorização legal”, “Divergência entre o saldo contábil dos demonstrativos contábeis e o valor dos inventários de bens” e, **entretanto, no CAMPO DAS RESSALVAS**, por entender que a conduta do gestor não teve o condão de macular as contas públicas, tampouco de causar danos aos cofres públicos, sem prejuízo, entretanto, de **DETERMINAR** ao gestor, responsável. ou quem vier a sucedê-lo, para que adote práticas para aprimoramento dos procedimentos, a diante descritas.**

Ante todo o exposto, concordando parcialmente com o entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Conselheiro Relator

1. PARECER PRÉVIO TC-112/2023:

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

1.1 – **AFASTAR** as seguintes irregularidades:

- Divergência entre o Termo de Verificação do Disponível – TVDISP e os dados bancários conciliados (item 3.3.1.1 do RT 133/2022 – proc. TC 2.509/2021-8, apenso),
- Não reconhecimento das prováveis perdas em dívida ativa (item 3.3.2.1 do RT 133/2022 – proc. TC 2.509/2021-8, apenso) e
- Ausência de pagamento de parcelamento previdenciário (item 3.6 do RT 133/2022 – proc. TC 2.509/2021-8, apenso).

1.2 - **MANTER** as seguintes irregularidades, **SEM O CONDÃO DE MACULAR AS CONTAS**, pois passíveis de ressalva:

- Abertura de Crédito Adicional Suplementar sem autorização legal e
- Divergência entre o saldo contábil dos demonstrativos contábeis e o valor dos inventários de bens (item 3.3.2.1 do RT 133/2022 – proc. TC 2.509/2021-8, apenso).

1.3 - Emitir PARECER PRÉVIO recomendando à Câmara Municipal de Pedro Canário a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** da Prestação de Contas do Sr. **Bruno Teofilo Araujo**, prefeito municipal de Pedro Canário, no exercício de 2020, nos termos do art. 80, II, da Lei Complementar nº 621/2012 c/c o art. 132, inciso II, do Regimento Interno desta Corte de Contas;

1.4 - DAR CIÊNCIA ao atual chefe do Poder Executivo, autorizando-se, desde logo, o envio de cópia da ITC 02380/2023-1, que, por força do art. 119, parágrafo único, do ADCT, da Constituição Federal o município deverá complementar a diferença a menor entre o valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino e o valor mínimo exigível constitucionalmente, até o exercício financeiro de 2024, diferença essa no

montante de R\$ 151.760,42.

1.5 - DAR CIÊNCIA ao atual chefe do Poder Executivo, como forma de alerta:

- da ocorrência identificada no tópico 3.2.1 da ITC 02380/2023-1, para a necessidade do município apresentar no arquivo Demonstrativo de Créditos Adicionais – DEMCAD, todas as operações que resultaram na movimentação de créditos orçamentários do exercício;
- da ocorrência identificada no tópico 3.3.1 da ITC 02380/2023-1, para a necessidade do município encaminhar nos próximos exercícios financeiros, em atenção à IN TCEES 68/2020, Ato Normativo estabelecendo a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, referente ao exercício da prestação de contas
- da ocorrência identificada no tópico 3.5 da ITC 02380/2023-1, para a necessidade do município aperfeiçoar as informações quanto a renúncia de receitas na prestação de contas para o próximo exercício atendendo todas as exigências da IN 68/2020; aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); além de atentar para as exigências normativas para execução, ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais e imunidades tributárias, em especial para que efetive o lançamento e a cobrança de impostos em face dos contribuintes que não fazem jus a imunidade tributária;
- da ocorrência identificada no tópico 7.1.1 da ITC 02380/2023-1, para a importância do pleno cumprimento do disposto no artigo 45, da LRF, assegurando que o início de novas obras não prejudique a continuidade daquelas já iniciadas, e caso a execução ultrapasse um exercício financeiro, observe que não poderá iniciá-las sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, conforme estabelece o art. 167, § 1º, da CF
- da ocorrência identificada no tópico 7.1.2 da ITC 02380/2023-1, para a importância de envidar os esforços necessários para garantir sempre o maior grau de transparência na gestão governamental.

- da ocorrência identificada no tópico 7.1.3 da ITC 02380/2023-1, para a importância da promoção de uma política pública de manutenção e aprimoramento do controle interno.

1.6 - DAR CIÊNCIA aos interessados;

1.7 - Após o trânsito em julgado, **ARQUIVE-SE**.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 20/10/2023 – 40ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente/relator), Domingos Augusto Taufner e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões