



Parecer Prévio 00032/2022-2 - Plenário

Processos: 00812/2021-4, 08791/2019-9, 08701/2019-6

Classificação: Recurso de Reconsideração

UG: PMPK - Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Recorrente: AMANDA QUINTA RANGEL

Procuradores: ALTAMIRO THADEU FRONTINO SOBREIRO (OAB: 15786-ES), GREGORIO RIBEIRO DA SILVA (OAB: 16046-ES), LEONARDO DA SILVA LOPES (OAB: 28526-ES)

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – CONHECER –
DAR PROVIMENTO PARCIAL – REFORMAR
PARECER PRÉVIO 128/2020 – REGULAR COM
RESSALVA – CIÊNCIA – ARQUIVAR.**

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso de Reconsideração interposto pela Sra. Amanda Quinta Rangel, prefeita municipal de Presidente Kennedy no exercício de 2018 em face do Parecer Prévio TC 128/2020- Segunda Câmara, proferido nos autos do Processo Processo TC nº 8701/2019, que apreciou a Prestação de Contas Anuais da Prefeita, considerando irregulares nos seguintes termos:

PARECER PRÉVIOTC-128/2020 –SEGUNDA CÂMARA:

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 pelo Relator, em:

1.1. Emitir parecer prévio, dirigido ao legislativo municipal, recomendando a **REJEIÇÃO** das contas da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, sob a responsabilidade **da Sra. Amanda Quinta Rangel**, relativas ao exercício de 2018, na forma do inciso III, art. 80, da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção da seguinte irregularidade:

1.1.1. Item 6.1 do RT 721/2019: Ausência de Consolidação / evidenciação dos recursos aplicados no Fundo de Desenvolvimento Econômico Presidente Kennedy.

1.2. DETERMINAR ao atual gestor do município de Presidente Kennedy que:

1.2.1. envie os esforços necessários no sentido de classificar corretamente as despesas com pessoal contratado, incluindo as devidas anotações acessórias em notas explicativas, a fim de evitar distorções nas informações evidenciadas nas demonstrações contábeis do município;

1.2.2. 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 LC nº. 101/00.

1.3. RECOMENDAR ao atual gestor que adote medidas que visem o aprimoramento do quadro de pessoal do Sistema de Controle Interno (Res. TCEES 227/2011).

1.4. DAR CIÊNCIA aos interessados;

1.5. Após os trâmites regimentais, **ARQUIVAR** os autos.

2. Unânime.

Com vistas à verificação do requisito de admissibilidade relacionado à tempestividade recursal, os autos foram enviados à Secretaria Geral das Sessões, que por meio do Despacho nº 32833/2021 (evento 16) certificou que o prazo para interposição do presente recurso venceu em 18/02/2021, sendo este considerado, portanto, tempestivo, já que fora protocolizado nesta Corte de Contas no referido dia de vencimento.

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Recursos e Consultas para análise recursal, onde foi elaborada a Instrução Técnica de Recurso nº 00051/2022-5 (evento 19) que opinou pelo conhecimento do recurso, pelo preenchimento dos requisitos de admissibilidades e o não provimento, após avaliação do mérito.

Ato contínuo, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 00812/2022-7 (evento 23), da lavra do Procurador Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, pugnou pelo desprovimento do recurso de reconsideração, anuindo integralmente com a área técnica na ITR 00051/2022-5.

Após foram juntados aos autos a Sustentação Oral, em evento 26 ao 36 dos autos, na sequência, os autos retornaram a este Relator. É o que importa relatar.

II- ADMISSIBILIDADE RECURSAL

Inicialmente, quanto à tempestividade, verifica-se, de acordo com o Despacho nº 32833/2021 (evento 16) da Secretaria-Geral das Sessões, que a publicação do Parecer Prévio TC 128/2020- Segunda Câmara, prolatado no processo TC nº 8701/2019, que trata da Prestação Anual de Prefeito ocorreu em 15/12/2020. Sendo assim, o término do prazo para interpor o Recurso de Reconsideração ocorreu em 18/02/2021. Tendo o recurso sido protocolado na data de 18/02/2021, tem-se o mesmo como TEMPESTIVO, nos termos do art. 164, LC 621/2012.

Extrai-se dos autos que a parte possui capacidade, interesse e legitimidade processual. Observa-se, também, o preenchimento das formalidades dispostas no artigo 395 do RITCEES¹ pela recorrente, visto que a interposição do recurso foi feita por escrito, contendo a devida qualificação, pedido, causa de pedir e fundamento jurídico.

No que tange ao cabimento, observa-se que a decisão, ora recorrida, foi prolatada nos autos de processo de Prestação de Contas, sendo, portanto, correta a sua impugnação pela via do Recurso de Reconsideração, a teor do disposto no art. 405, *caput* do RITCEES².

¹ Art. 395. O recurso deverá revestir-se das seguintes formalidades: I - ser interposto por escrito; II - ser apresentado dentro do respectivo prazo; III - conter a qualificação indispensável à identificação do recorrente; IV - ser firmado por quem tenha legitimidade e seja parte interessada; V - conter o pedido, a causa de pedir e fundamento jurídico; VI - conter os documentos que o instruíram, quando for o caso.

² Art. 405. Da decisão definitiva ou terminativa em processo de prestação ou tomada de contas, caberá recurso de reconsideração ao Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito.

Assim, considerando que se encontram presentes os pressupostos recursais de admissibilidade e inexistindo fato impeditivo ou extintivo do poder de recorrer, **CONHEÇO** do presente Recurso de Reconsideração e passo à análise do mérito.

III – MÉRITO RECURSAL

III.1 – AUSÊNCIA DE CONSOLIDAÇÃO/EVIDENCIAÇÃO DOS RECURSOS APLICADOS NO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO PRESIDENTE KENEDY (Item 6.1 do RT 721/2019) - Base Normativa: Arts. 71 a 74 da Lei 4320/64, art. 50 da LRF

Alega a recorrente que o parecer prévio, ora recorrido, ao interpretar o papel do chamado Conselho Gestor do Fundesul, com a citação dos artigos 7º e 8º da Lei Municipal que estabelece o fundo (nº 1384/2018), não retratou da melhor forma as atribuições do conselho em elaborar os demonstrativos contábeis e apresentar a prestação de contas, ao concluir que tal competência seria do município.

Em contraposição ao entendimento do parecer, a recorrente invoca os artigos 9º e 14 da Lei Municipal nº 1384/2018, alegando que esses preveem o suporte e o dever de elaborar prestação de contas por parte do Bandes, conforme observa-se na transcrição:

Art. 9º O Agente Financeiro e Operador do FUNDESUL PRESIDENTE KENNEDY será o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo -BANDES, cabendo-lhe:
(...)
IV -elaborar demonstrações contábeis do FUNDESUL PRESIDENTE KENNEDY;

A recorrente então, informou que os demonstrativos contábeis foram apresentados pelo Bandes, não havendo prejuízo à atividade fiscalizadora do TCE.

Sobre essa atribuição estipulada ao Bandes, entendemos que está de acordo com o disposto no art. 74 da Lei nº 4320/1964³, sendo aceito por este Tribunal de Contas, de maneira excepcional, a terceirização dos serviços contábeis, conforme entendimento proferido no Parecer Consulta TC 19/2018⁴.

Contudo, embora possa o Bandes elaborar a prestação de contas, inumbe à administração municipal, por meio de seu titular, a obrigação de prestar contas e se responsabilizar por elas, nos termos do artigo 71 da CF/1988. Assim entendeu a área técnica em sua manifestação:

Que a lei infraconstitucional permita a terceirização do serviço de escrituração não é descabido. Entretanto, a responsabilidade pelo dever de prestar contas é inafastável, por força de imposição constitucional.

No que tange a alegação que houve a apresentação das contas pelo Bandes, rememorou a ITR 00051/2022-5 a *“Manifestação Técnica da Defesa Oral nº 53/2020 deixou claro que não houve, na PCA referente ao exercício de 2018, evidenciação de movimentação patrimonial, orçamentária e financeira dos recursos entregues ao Fundo.”*

A recorrente aduz que não é responsável pelo fundo, devido a adoção pelo município da desconcentração administrativa, conforme Lei Municipal nº 1159/2015. Opõe-se também à interpretação dada ao Decreto Municipal nº 71/2018 pelo parecer prévio, que trouxe a seguinte perspectiva:

³ Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

⁴ Excerto da conclusão: A Lei Federal nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, alterada pela Lei Federal nº 13.429, de 31 de março de 2017, não se aplica à Administração Pública, devendo sobre ela incidir as previsões do artigo 37, II e XXI, da Constituição Federal, devendo as entidades municipais da administração direta e indireta jurisdicionadas estruturar, mínima e suficientemente, um quadro de servidores públicos, remunerado adequadamente à realidade local, com o quantitativo de cargos efetivos necessários para o desempenho das atividades de natureza contábil, admitindo-se a possibilidade de a direção da unidade contábil responsável pelo planejamento, coordenação e supervisão ser exercida por servidor sem vínculo efetivo, desde que devidamente habilitado e em situação de regularidade perante o Conselho Regional de Contabilidade, exceto quando na unidade estiver lotado apenas um servidor efetivo, situação em que, necessariamente, o encargo deverá recair sobre ele. Tais exigências, contudo, não afastam a possibilidade de que as atividades auxiliares e de apoio aos serviços contábeis sejam desempenhadas por outros servidores, bem como por profissionais ou empresa de assessoria ou consultoria contábil, quando necessária e justificada, sobretudo quanto à avaliação de custo-benefício da decisão, desde que precedida de regular procedimento licitatório;

Segundo ponto, também de extrema relevância e que evidencia de forma expressa a **responsabilidade do Ente municipal**, é a previsão em decreto municipal de que por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, **deveria se realizar o acompanhamento da aplicação dos recursos do fundo, mantendo controle contábil específico para fins de prestação de contas anual do Fundo**. Tal previsão se encontra no Decreto Municipal 71/2018, que está em vigência e regulamenta a Lei Municipal 1384/2018. (grifos nossos)

Segundo a autora, o decreto deve ser interpretado em função da lei, não o contrário. Em análise a esta alegação, vejamos o que define Eduardo Carlos Bianca Bittar em sua obra:

A tarefa dos Decretos regulamentares é a de minudenciar o conteúdo das leis, para torná-las praticamente executáveis, regulamentadas e passíveis de implementação concreta e efetiva.⁵

Ou seja, o decreto, ao pormenorizar as disposições gerais e abstratas da lei, tem a função de viabilizar sua aplicação concreta e efetiva, portanto, é uma forma de regulamentar a lei, facilitando a sua execução. Logo, ao prever o acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundo pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, o Decreto Municipal 71/2018 está agindo em conformidade com as suas atribuições, de efetivar a aplicação da Lei Municipal 1384/2018.

Pois bem o acórdão guerreado trouxe em seu entendimento que:

Segundo ponto, também de extrema relevância e que evidencia de forma expressa a responsabilidade do Ente municipal, é a previsão em decreto municipal de que por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, deveria se realizar o acompanhamento da aplicação dos recursos do fundo, mantendo controle contábil específico para fins de prestação de contas anual do Fundo.

Tal previsão se encontra no Decreto Municipal 71/2018, que está em vigência e regulamenta a Lei Municipal 1384/2018, que instituiu o FUNDESUL Presidente Kennedy. Vejamos:

DECRETO Nº 71, DE 17 DE JULHO DE 2018

Art. 14 Independentemente do controle contábil realizado pelo BANDES, caberá a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico realizar o acompanhamento da aplicação dos recursos do FUNDESUL

⁵ BITTAR, Eduardo Carlos B. **Introdução ao Estudo do Direito**. [São Paulo]: Editora Saraiva, 2021, p. 133. 9786555597066. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555597066/>. Acesso em: 15 mar. 2022.

PRESIDENTE KENNEDY, mantendo controle contábil específico para fins de prestação de contas anual do Fundo. (grifo nosso)

Diante da expressa previsão contida no decreto supracitado, onde determina que independentemente do controle contábil realizado pelo BANDES, o município, por meio da **Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, deve fazer o acompanhamento da aplicação dos recursos do fundo e inclusive, manter controle contábil específico para fins de prestação de contas anual do Fundo**, resta incontroverso que o Município foi omissivo, pois não acompanhou a aplicação dos recursos, não manteve o controle contábil e tão pouco apresentou a prestação de contas anual.

Por estas razões, não há como acolher a justificativa da Gestora, de que cabia ao BANDES *unicamente*, prestar contas do fundo em questão. A ausência de prestação de contas por parte do município, evidencia que o município não exerceu de sua competência.

Destaco, por fim, que ainda que se tenha alegado, em defesa oral, que a competência para prestação de contas seja do BANDES e que todos os demonstrativos contábeis do FUNDESUL de Presidente Kennedy constam da prestação de contas do BANDES, no exercício de 2018, por meio do Processo TC 10002/2019, foi possível constatar do referido processo, que os demonstrativos referentes ao FUNDESUL, por si só, não correspondem a uma efetiva prestação de contas do fundo.

Nesta senda, resta demonstrado que ente municipal, não realizou um acompanhamento mínimo do uso dos recursos públicos repassados, mesmo se tratando de repasse de montante considerável, mais de 50 milhões de reais, tão pouco verificou se o fundo estava atendendo a sua finalidade de fomentar o desenvolvimento econômico sustentável do Município.

Em sede de sustentação oral, a defendente trouxe a conhecimento do TCEES que o Município de Presidente Kennedy, ciente dos termos do parecer prévio recorrido, **instaurou procedimento administrativo, que demonstram as atividades do Conselho Gestor do Fundesul Presidente Kennedy**, as operações realizadas, as diretrizes, enfim, todo o trabalho de supervisão das atividades do referido fundo.

Juntou-se ainda, documentos novos, indicando que em data recente o Município de Presidente Kennedy enviou à Câmara Municipal projeto de lei visando **aprimorar os procedimentos de prestações de contas do FUNDESUL**, tendo resultado na Lei Municipal n. 1.546/2021, de 18 de outubro de 2021.

Chama-se atenção para a inclusão do art. 6^a-A na Lei

Municipal n. 1.384/2018, com a criação de uma unidade orçamentária e gestora específica para o FUNDESUL:

Art. 6º-A. O FUNDESUL PRESIDENTE KENNEDY fica vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e as aplicações de seus recursos devem ser identificadas mediante a criação de Unidade Orçamentária e Gestora específica. (NR)

Por fim, fez constar jurisprudência **no âmbito da PCA 2019** (processo 02910/2020-3), **e foi mantida no campo da ressalva**, não impedindo a aprovação das contas com ressalvas, conforme demonstra o Parecer Prévio 00094/2021-5 - 1ª Câmara.

Em sendo assim, tendo por base, todos os elementos trazido aos autos, resta claro que, apesar da legalidade da elaboração da prestação de contas pelo Bandes, o município tem o dever de apresentá-la ao Tribunal de Contas e se responsabilizar por essas.

Em relação à desconcentração administrativa adotada pelo município, verificamos na Lei 1284/2018, especificamente no artigo 10º, que ao delegar as funções orçamentárias aos gestores das unidades, não há a estipulação da confecção da prestação de contas, logo, a obrigação ficou concentrada à gestora do município quanto a esse ponto.

Portanto, acolho o posicionamento exarado no Parecer Prévio TC 128/2020 da Segunda Câmara, no sentido de atribuir a responsabilidade em gerir o fundo ao Município, **mas não poderia deixar de considerar os fatos e diligências que foram demonstradas em momento de sustentação oral.**

Ademais vislumbra-se o baixo potencial ofensivo da divergência em macular a integralidade das contas, portanto, tendo em vista os preceitos contidos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), acolho parcialmente os argumentos levantados em sede de defesa, para reformar o acórdão pela aprovação das contas com ressalvas.

VI – CONCLUSÃO

Diante do exposto, acompanhando os entendimentos técnico e ministerial, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de ACÓRDÃO que submeto à sua consideração.

RODRIGO COELHO DO CARMO

Conselheiro Relator

1. PARECER PRÉVIO TC-032/2022:

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

1.1. CONHECER o presente Recuso de Reconsideração, tendo em vista o preenchimento dos requisitos de admissibilidade, com fundamento no art. 405 do RITCEES;

1.2. DAR PROVIMENTO PARCIAL ao recurso, reformando o Parecer Prévio TC 128/2020 - Segunda Câmara, para uma aprovação das contas com ressalvas.

1.3. DAR CIÊNCIA aos interessados;

1.4. REMETER os autos ao Ministério Público de Contas, posteriormente à confecção do acórdão deste julgamento, nos termos do art. 62, parágrafo único da LC 621/2012;

1.5. ARQUIVAR os autos após trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 24/03/2022 – 13ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões