



PROCESSO	: 78107/2016
ASSUNTO	: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO - EXERCÍCIO DE 2016
PRINCIPAL	: PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRA PRETA
ORDENADORA DE DESPESA	: MARILEDI ARAUJO COELHO PHILIPPI
RELATOR	: CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR
REVISOR	: CONSELHEIRO INTERINO MOISÉS MACIEL

VOTO-VISTA

1. Na sessão ordinária do Tribunal Pleno, realizada no dia **30 de abril de 2019**, após a leitura do Voto pelo eminente Relator João Batista de Camargo, solicitei vista dos autos, para melhor formalizar o meu convencimento acerca da emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas anuais de governo do município de Pedra Preta, referente ao exercício de 2016, gestão da Sra. Sra. Mariledi Araújo Coelho Philippi.
2. O eminente Relator, acompanhando o parecer ministerial, votou do sentido de emitir **Parecer Prévio Contrário** à Aprovação das Contas anuais de governo, o que me levou a efetuar o pedido de vista.
3. Compulsando os autos, verifiquei que a irregularidade que ensejou a emissão de parecer prévio contrário pelo eminente Relator refere se ao descumprimento do prazo no envio das cargas mensais de junho a dezembro de 2016 (classificada como MB99).
4. Aduziu o eminente Relator, que não merece amparo a justificativa de que o envio intempestivo dos informes e documentos obrigatórios a este Tribunal ocorreu por culpa da empresa responsável, tendo em vista que o encaminhamento dessas informações é de responsabilidade da gestão e, deve haver o controle de um servidor efetivo nas atividades relacionadas ao Sistema *Aplic*, conforme determina o art. 8º da Resolução Normativa do TCE/MT n.º 31/2014.



5. Além disso, destacou o prejuízo causado pelo gestor que deixa de enviar as informações no prazo estipulado, quando deveria primar pelo cumprimento dos prazos a que está submetido, especialmente quanto ao seu dever de prestar contas, visto que as informações de envio obrigatório são fundamentais para o exercício do Controle Externo realizado pela equipe de auditoria deste Tribunal.
6. Ademais, também afirmou ainda que as alegações apresentadas pudessem justificar o excessivo atraso no encaminhamento da prestação de contas de governo via Sistema Aplic, a defesa não trouxe documentos passíveis de comprovar suas alegações, como, por exemplo, o afastamento do servidor responsável pelo Aplic, a nomeação de outro para exercer essa função ou mesmo a extensão dos danos causados pela invasão de *hacker* no sistema da prefeitura. Pelo contrário, nota-se que as provas apresentadas pela defesa não são capazes de justificar tamanho atraso no encaminhamento da prestação das contas municipais.
7. Embora os relevantes argumentos suscitados pelo Relator entendo que alguns aspectos são dignos de nota.
8. Inicialmente, impende consignar que, o Regimento Interno desta Corte de Contas estabelece a forma e prazos¹ para que os Chefes do Poder Executivo exerçam o seu dever de prestar contas de maneira que viabilize a emissão do parecer prévio no prazo constitucional² das contas anuais de Prefeitos Municipais.
9. Merece destaque o disposto no artigo 179 do nosso regimento, que impôs hipóteses de **INDEFERIMENTO DE PLANO DE QUALQUER DILIGÊNCIA** pelo Conselheiro Relator, durante a tramitação do processo, e pelo Presidente do Tribunal Pleno, uma vez iniciada a apreciação do feito, que possa **impossibilitar a emissão do parecer prévio no prazo constitucional**, ou que se apresente **inoportuna** ou **protelatória**.

¹ RITCE/MT - Art. 175. Os chefes dos Poderes Executivos municipais **deverão transmitir eletronicamente, conforme estabelecido em provimentos próprios do Tribunal de Contas**, os informes de auditoria pública, de auditoria pública de obras e os informes periódicos exigidos pela Lei Complementar nº 101/2000. *(Nova redação do caput do artigo 175 dada pela Resolução Normativa nº 09/2014)*

² RITCE/MT - Art. 179. Será indeferida de plano pelo Conselheiro relator, durante a tramitação do processo, e pelo Presidente do Tribunal Pleno, uma vez iniciada a apreciação do feito em plenário, qualquer diligência que possa implicar na impossibilidade de o Tribunal **emitir o parecer prévio no prazo constitucional** ou que se apresente **inoportuna** ou **protelatória**.



10. Verificando a instrução processual do presente processo, nota-se que a prestação de contas da ex-Prefeita, Sra. Mariledi Araujo Coelho Philippi, desrespeitou a forma estabelecida pelo regimento, uma vez que no dia **13 de junho de 2017**³ foi admitida pelo Relator a prestação das contas de forma física, via Control-P. Ou seja, no caso em exame deve ser levado em consideração que, de forma excepcional, se permitiu a relativização da norma regimental, concluindo que a forma, no presente caso, não era essencial.
11. Em **21 de setembro de 2017**, foi apresentado o relatório técnico da Secex , por meio do qual apontou irregularidades e **informou que o Comparativo de Despesas Autorizadas com a realizada está incompleto e o parecer do controle interno não foi encaminhado.**
12. A Secex ressaltou que, essas informações são fundamentais para a realização da Auditoria das Contas Anuais de Governo, sem essas informações a Equipe do TCE-MT fica impossibilitada de realizar os trabalhos. Afirmou que cabe ao gestor prestar todas as informações legais ao Tribunal de Contas dentro dos prazos estabelecidos na Resolução n° 36/2012, e que a referida resolução determina que as organizações municipais encaminhe as Contas Anuais de Governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, **exclusivamente** por meio do Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas – APLIC. Portanto, o sistema Control-p não é a via eletrônica autorizada pela Resolução para encaminhamento das contas de governo.
13. Ato contínuo a gestora foi devidamente citada, e tempestivamente apresentou sua defesa. Após, ao analisar as manifestações da defesa a Secex concluiu pelo saneamento de algumas irregularidades, e pela manutenção da irregularidade referente ao saldo deficitário na fonte de recurso do FUNDEB e, pela manutenção da irregularidade MB02, pelo não envio das contas de governo prestadas pelo Chefe do Executivo.
14. O Ministério Público de Contas **converteu** a emissão de parecer em diligência por entender que encontrava-se obstada a análise completa das Contas de Governo,



mormente quanto aos temas relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, tais como Restos a Pagar em final de mandato.

15. Isso porque, a Secex, por sua vez, ao tratar do tópico 5.3.1 do Relatório, consignou que **“A análise desse item ficou prejudicada, em razão da Prefeita Sra. Mariledi Araújo Coelho Phillipi não ter encaminhado as informações mensais pelo sistema Aplic referente ao período de junho a dezembro/2016”**.
16. Com a inconsistência das informações levantadas pela Secex, o MPC opinou pela conversão dos autos em Tomada de Contas Ordinária e pela comunicação ao Poder Legislativo do Município de Pedra Preta.
17. Em contrapartida, a Secex ressaltou que, quanto as informações referentes aos tópicos do relatório preliminar 5.6.4.2 (limites legais –item 4),5.3.1 (restos a pagar – item 1) e 5.3.1.1 (quociente de disponibilidade financeira para pagamento de restos a pagar –item 1) **não são inconsistentes e sim incompletas**, pelo fato da então Prefeita não ter encaminhado todas as cargas mensais via sistema Aplic, faltando os envios das cargas dos meses de junho a dezembro.
18. A Equipe Técnica, sugeriu ao Relator que: *“Caso entenda que os itens com análise prejudicada **não** sejam relevantes para formação de convicção sobre a análise global das contas, emita Parecer Prévio sobres as Contas Anuais de Governo do Município de Pedra Preta, baseado nos demais itens do Relatório Conclusivo. Ou, caso entenda que os itens com análise prejudicada sejam relevantes para formação de convicção sobre a análise global das contas, emita Parecer Prévio Contrário a Aprovação das Contas Anuais de Governo do Município de Pedra Preta, baseado na ausência de prestação de contas”*
19. Na sessão do dia 19 de dezembro de 2017, por meio do Acórdão nº 507/2017, este Égregio Tribunal Pleno, **CONVERTEU EM DILIGÊNCIA O JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRA PRETA, EXERCÍCIO DE 2016, GESTÃO DA SRA. MARILEDI ARAÚJO COELHO PHILIPPI**, para que Secretaria de Controle Externo responsável pela análise dessas contas anuais realize inspeção *in loco* perante o Poder Executivo de Pedra Preta a



fim de apurar os itens 6.4.2 (limites legais – item 4); 5.3.1 (restos a pagar – item 1), e 5.3.1.1 (quociente de disponibilidade financeira para pagamento de restos a pagar – item 1), principalmente o fiel cumprimento dos artigos 21 e 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja análise é imprescindível para o exame de mérito das contas anuais de governo de final de mandato.

20. **Nota-se que a obrigatoriedade da emissão do parecer prévio pelo Tribunal até o final do exercício subsequente, prevista no artigo 176,⁴ inciso II foi excepcionada**, em razão da imprescindibilidade do exame sobre **três pontos** de controle importantes das Contas de Governo, que só poderiam ser analisados com o envio integral das cargas mensais, tais quais:

a) Disponibilidade financeira para pagamento de Restos a Pagar no exercício seguinte. Essa análise é realizada de maneira pormenorizada por fonte, no entanto a prestação de contas em PDF não contempla essa informação ao contrário da prestação de contas eletrônica que detalha todas as receitas e despesas por fonte e destinação de recursos.

b) Apuração do limite de gastos com pessoal estabelecido pela LRF. O cálculo realizado pelo TCE exige um grau de detalhamento que as informações consolidadas em balanços não permitem análise conclusiva, sendo mais uma vez necessárias as informações pormenorizadas e encaminhadas eletronicamente.

c) Aumento de gastos com pessoal no período de 180 dias anteriores ao final de mandato. Para análise conclusiva desse item são necessárias informações separadas por mês, não sendo possível a manifestação conclusiva pela equipe técnica apenas com base em dados consolidados.

⁴ RITCE/MT: **Art. 176.** O parecer prévio do Tribunal de Contas será emitido: **I.** Em até sessenta dias do seu recebimento, no caso das contas do Governador; **II.** Até o final do exercício subsequente, no caso de contas anuais de Prefeitos Municipais.



21. O que significa dizer que, naquele momento, foi ponderado o elemento do ato administrativo (forma) com a análise global das contas do município de Pedra Preta, exercício de 2016, de maneira que a inobservância da forma não foi capaz de impedir a emissão de parecer prévio dessas Contas fora do prazo constitucional, já que não foram trazidas informações suficientes nos autos para subsidiar a análise da real situação financeira do município.
22. Com a conversão da emissão de parecer em diligência, ao meu ver, a emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação dessas Contas se traduziria em um **comportamento contraditório**, pois embora o descumprimento de prazo no envio das cargas mensais tenha obstada a análise global das contas, ao invés dessa irregularidade ensejar emissão de Parecer Prévio Contrário pela não prestação de Contas, naquela oportunidade, flexibilizou a regra, de maneira que oportunizou a emissão de parecer prévio fora do prazo (após o exercício subsequente em que as contas foram prestadas).
23. Essa conversão em diligência, conforme o artigo 179 do Regimento Interno desta Corte, não se enquadrou nas hipóteses que configuraria o seu indeferimento de plano, ou seja, considerou-se que a diligência era **oportuna**, mesmo que impossibilitasse a emissão do parecer na forma constitucional.
24. Diante esses esclarecimentos, passo a analisar a possibilidade de emitir Parecer Prévio desfavorável **sob o aspecto da regra-princípio da proibição do comportamento contraditório – o venire contra factum proprium**.
25. O que seria para Anderson Schreiber: *“a proibição de comportamento contraditório não tem por fim a manutenção da coerência por si só, mas afigura-se razoável apenas quando e na medida em que a incoerência, a contradição aos próprios atos, possa violar expectativas despertadas em outrem e assim causar-lhes prejuízos”*⁵.

⁵ SCHREIBER, Anderson, A proibição de comportamento contraditório: tutela da confiança e *venire contra factum proprium*, cit., p. 96.



26. A aplicação desse princípio pressupõe a ocorrência cumulativa de quatro eventos: (i) uma conduta inicial – o *factum proprium*; (ii) a confiança legítima de outrem na preservação do sentido objetivamente extraído do *factum proprium*; (iii) o comportamento contraditório em relação ao sentido objetivo da conduta inicial; (iv) dano efetivo ou potencial.
27. No caso, a conversão da emissão de parecer prévio em diligência caracteriza uma ***factum proprium***, uma situação jurídica que relativizou a norma e gerou a confiança legítima da gestora interessada na preservação do sentido da diligência, que era a análise global das contas.
28. Depreende-se dos autos que está Corte de Contas, levando em consideração que não era necessário a conversão do processo em Tomada de Contas, uma vez que apenas alguns itens estavam incompletos, optou por apreciar as contas após saneamentos de todas as informações faltantes. Com isso, abriu precedente para que, analisando o caso concreto, verificando as suas peculiaridades, a forma exigida pelas normas regimentais vigentes, poderá ser flexibilizada, **originando a confiança do Chefe do Executivo ter as suas contas apreciadas**, mesmo agindo em desconformidade com a forma estabelecida.
29. Quanto à flexibilização da norma, impede consignar que, ao meu juízo, a forma é pressuposto de validade do ato administrativo, não deve ser flexibilizada, caso não haja requerimento justificado e fundamentado para sua modulação. Isso porque, ao flexibilizar a forma gera uma instabilidade jurídica, o que deve ser evitado pelo julgador.
30. Outrossim, o julgador deve respeitar os precedentes, para promover em suas decisões a segurança jurídica, consubstanciada pela **previsibilidade** e pela **estabilidade** do Direito.
31. Anida fazendo a análise da possibilidade da emissão de Parecer Contrário à luz do princípio da proibição do comportamento contraditório, constatei o *factum proprium* e a confiança da outra parte, agora passo a analisar o comportamento contraditório.



32. Caso esta Corte de Contas adote o entendimento do Relator para emitir Parecer Prévio Contrário à aprovação das contas anuais do exercício de 2016, em razão da irregularidade pelo descumprimento do prazo no envio das cargas mensais, **atuará contraditoriamente a postura adotada no Acórdão nº 507/2017, uma vez prorrogou a emissão do parecer prévio, flexibilizando a regra estabelecida pelas resoluções normativas.**
33. **Por essa razão, concluo que se essas contas do exercício de 2016, estão sendo julgadas em 2019, é porque ao invés da emissão de Parecer Contrário pela prestação de contas de forma incompleta, foi oportunizado o encaminhamento das cargas mensais fora do prazo normativo, o que flexibilizou a regra, razão pela qual não pode mais ser exigida, muito menos ensejar emissão de Parecer Prévio Contrário.**
34. A título de conhecimento, a presente **irregularidade MB99 é o objeto da Representação de Natureza Interna** instaurada com intuito de verificar o não enviou/envio intempestivo das cargas referente aos exercícios de 2016 e 2017 do Município de Pedra Preta, nos termos do art. 7º da Resolução Normativa TCE-MT nº 17/2010, com base no art. 224, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa TCE-MT nº14/2007 (**Processo nº 236365/2018**).
35. Detive-me sobre o relatório preliminar da presente representação que elencou todos os documentos que não forma enviados e os enviados fora do prazo fixado pela Resolução Normativa nº 31/2014, por meio do qual foi possível analisar que o total de **24 (vinte quatro) cargas mensais foram encaminhadas no decurso de tempo de 6 (seis) meses**, promovendo a regularização dos informes referente ao exercício de 2016.
36. Como se vê a irregularidade MB99_Descumprimento do prazo de envio, resultou na relativização das normas estabelecidas por esse Tribunal de Contas para apreciação de contas anuais de governo, bem como se tornou objeto de representação de natureza interna, sob pena de sanção de multa, nos parâmetros regimentais.



37. **Em relação a ineficiência para operacionalizar o sistema Aplic, faço algumas observações.**
38. O TCE-MT possui sistema informatizado de prestação de contas desde 2003, sendo que as prestações de contas mensais e anuais (balancetes e balanços) deixaram de ser encaminhados via Control-P em 2012, tornando o Sistema Aplic o meio exclusivo de prestação de contas, por meio da edição da Resolução Normativa 36/2012.
39. **A exclusividade na prestação de contas eletronicamente** tem o condão de tornar moderno e ágil os registros contábeis, possibilitando a análise mais apurada das informações prestadas pelos fiscalizados, oferecendo maior confiabilidade por se tratarem de informações detalhadas e não apenas planilhas sintetizadas em balanços que não refletem a movimentação contábil, obedecendo as normas do STN.
40. Não podemos ignorar que para muitos municípios o **Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas-Aplic** se tornou um **elemento impeditivo** de prestação de contas, uma vez que a municipalidade, embora possua servidores qualificados para exercerem o controle dos registros contábeis, necessita contratar empresa especializada para a execução desses envios, o vulgarmente conhecido como "*apliqueiro*". Isso porque a sua impossibilidade operacional técnica impede que ela mesma realize a prestação de contas nos moldes exigido pelo Tribunal de Contas.
41. Impende consignar que, a flexibilização dessa regra afeta apenas a apreciação das contas, não exime a responsabilização da ex-gestora que esta sendo analisada em sede de Representação Interna.
42. Por fim, ratifico que essa razão de decidir adotada nesse voto-vista é restrita ao caso concreto, possui cunho específico, da qual se relaciona ao contexto fático em exame, e produz efeitos inter partes.



DISPOSITIVO

43. Ante o exposto, não acolho o Parecer Ministerial, e com fundamento no que dispõem o artigo 31, §1º, artigo 70, parágrafo único, artigo 71, inciso I e artigo 75 da Constituição Federal, **VOTO** em consonância parcial com o Conselheiro Relator, divergindo no sentido de emitir **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL à aprovação das Contas de Governo do Município de Pedra Preta, exercício de 2016, gestão da Sra. MARILEDI ARAUJO COELHO PHILIPPI**, em razão, precipuamente, de que a irregularidade MB99 referente ao descumprimento do prazo das cargas mensais não possui potencialidade para ensejar parecer desfavorável, uma vez que, no caso concreto, a forma estabelecida pelo artigo 176, inciso II c/c 179 do Regimento Interno foi excepcionada, não subsistindo a inviabilidade e o comprometimento do exercício do controle externo, **e mantenho na íntegra os demais termos do voto original.**

44. **É como voto.**

Cuiabá-MT, 17 de junho de 2019.

(assinatura digital)

Conselheiro Interino Moises Maciel

Relator⁶

⁶ Portaria n. 126/2017.