



**PROCESSO Nº : 7.823-9/2016**

**UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE TORIXORÉU**

**GESTORES : ODONI MESQUITA COELHO (de 1º/1 a 15/3/2016)  
RAFAEL BARILLI SÁ (de 16/3 a 31/12/2016)**

**ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL**

**RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA CAMARGO**

**REVISOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF**

### **RAZÕES DO VOTO-VISTA**

Trata-se das Contas Anuais de Governo da Prefeitura de Torixoréu do exercício de 2016, em relação as quais o Eminentíssimo Relator, Conselheiro Interino João Batista Camargo, proferiu voto na sessão ordinária do Tribunal Pleno dia 18-6-2019, propondo, em síntese, dentre outras coisas:

**I) emissão de PARECER PRÉVIO NEGATIVO** sobre as contas anuais de governo do exercício de 2016 da PREFEITURA MUNICIPAL DE TORIXORÉU/MT, sob a responsabilidade do **Sr. Odoni Mesquita Coelho** (período de 1º/1 a 15/3/2016);

**II) emissão de PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** das contas anuais de governo do exercício de 2016 da PREFEITURA DE TORIXORÉU/MT, sob a responsabilidade do **Sr. Rafael Barilli Sá** (período de 16/3 a 31/12/2016);

Após o voto do Excelentíssimo Relator, pedi e obtive vistas destes autos para melhor apreciação da matéria, diante do permissivo regimental contido no artigo 67 do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa n. 14/2007).

Primeiramente, considero importante registrar que, embora as contas de governo sejam anuais, quando mais de um agente é investido no cargo de prefeito dentro do mesmo exercício, este Tribunal tem considerado<sup>1</sup> o período de gestão de cada um, consignando-os expressamente nos pareceres prévios.

<sup>1</sup> Vide parecer prévio emitido por esta Corte acerca das contas de governo do Município de Várzea Grande no exercício de 2015.





Em artigo publicado na Revista do TCU<sup>2</sup>, José de Ribamar Caldas Furtado é categórico em afirmar que em virtude da teoria jurídica da prestação de contas, os titulares das contas apresentadas são os gestores incumbidos de prestá-las e não o ente federativo, e que por essa razão, é recomendável que haja separação de contas:

Portanto, quem presta contas é o Presidente da República, o Governador, o Prefeito, e não, a União, o estado-membro ou o município; ou ainda, quem presta contas é o administrador (CF, art. 71, II), não a administração. Vale lembrar que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, art. 15, definiu que a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público de sua administração.

Sendo assim, no âmbito municipal, por exemplo, o dever de prestar contas anuais é da pessoa física do prefeito. Nesse caso, o prefeito age em nome próprio, e não em nome do município. Tal obrigação é *ex lege*. (...)

Dessa forma, incorre em erro quem diz que as contas anuais apresentadas pelo Prefeito são contas de pessoa jurídica, da prefeitura, do município, contas de entidade, e que a pessoa física do prefeito é apenas a responsável pela gestão das receitas públicas, (...)

Vale dizer que o prefeito responsável pelos recursos do município que administra é também o titular da respectiva prestação de contas. **Por essa razão, é recomendável que haja a separação das contas, para que sejam processadas em autos distintos, quando ocorrer que o cargo de prefeito tenha sido ocupado por mais de uma pessoa durante o exercício financeiro. Nesse caso, cada um será responsável pelo respectivo período** (sem grifo no original).

Nesta linha, o Tribunal de Contas da União, no ano de 2016, emitiu, numa só minuta, um parecer prévio para cada período de gestão exercida pelos presidentes<sup>3</sup>, embora ambos os pareceres tenham sido pela aprovação, com ressalvas, das contas atinentes ao período sob a responsabilidade de cada um deles.

Portanto, em consonância com os precedentes desta Corte de Contas e entendimento que tem prevalecido no TCU, considerando a necessidade de se diferenciar os períodos, concordo com a emissão de dois pareceres prévios, um para cada gestor.

<sup>2</sup> FURTADO, José de R. C. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. Revista do Tribunal de Contas da União, v. 35, n. 109, p. 61-89, 2007.

<sup>3</sup> Vide pareceres prévios emitidos pelo TCU sobre as contas dos presidentes da República no exercício de 2016. O Tribunal de Contas da União emitiu o parecer de que





Pois bem. Em relação à gestão do Rafael Barilli Sá, verifica-se que, embora tenha empreendido esforços para melhorar a situação financeira do município, restou incontestado nos autos que ele incorreu em três apontamentos, classificados em duas irregularidades, uma de natureza gravíssima e uma grave, as quais comprometeram a regularidade das contas, conforme a seguir:

1) DA01 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA\_GRAVÍSSIMA\_01. Contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira (art. 42, caput e parágrafo único da Lei Complementar 101/2000).

1.1 ) Indisponibilidade de caixa para pagamento de restos a pagar no valor total de R\$ 539.379,82, em descumprimento ao disposto no art. 42 da Lei Complementar nº 101/00 – LRF. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

2) CB02 CONTABILIDADE\_GRAVE\_02. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).

2.1) Saldo deficitário no valor de R\$ 667.259,98 na fonte de recurso do FUNDEB em infringência ao disposto no artigo 8º, parágrafo único, da LRF. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

2.2 ) Déficit financeiro por fonte de recurso, em desacordo com o artigo 8º e 50, I, da LRF – LC 101/2000. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

Destaca-se que a irregularidade de natureza gravíssima consistente na contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira transgride a norma legal imposta no art. 42, caput e parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), ocasiona indisponibilidade de caixa para honrar os compromissos ao término do mandato e contribui para o desequilíbrio fiscal do município.

Vale consignar que a avaliação do desempenho do município por índices nos âmbitos da saúde e da educação, por exemplo, serve apenas para a emissão de alertas e recomendações à gestão atual. Logo, apesar dos bons resultados alcançados, eles não possuem o condão de afastar as irregularidades remanescentes e conduzir a emissão de parecer prévio favorável.





Portanto, tendo sido constatado pela auditoria realizada pela Unidade Técnica deste Tribunal que o Sr. Rafael cometeu irregularidades, graves e gravíssima, as quais não foram afastadas após o contraditório e ampla defesa, acompanho o voto do Relator, a fim de que seja emitido parecer contrário às contas apresentadas pelo Sr. Rafael.

No mais, também acompanho o Relator, concordando com as recomendações e encaminhamentos que propõe, conforme fundamentação expressa em seu voto.

Por outro lado, com a devida vênia, divirjo da conclusão do Relator de emissão de parecer **negativo** com relação às contas apresentadas pelo Sr. Odoni ainda que contra ele não pese nenhuma imputação de irregularidade referente àquele período.

Em seus argumentos, o relator mencionou que, no caso específico do senhor Odoni, “**não foi possível avaliar a conduta do gestor de forma suficiente para a formação de um juízo de valor acerca da emissão de parecer prévio favorável ou contrário**” porque sua atuação correspondeu a período muito curto e “**a equipe técnica não realizou a estratificação dos atos de governo respectivos dos dois períodos de gestão**” e “**os relatórios técnicos emitidos pela unidade técnica não apuraram de forma individualizada os possíveis atos irregulares praticados pelo referido gestor**”.

Contudo, a meu ver, a equipe técnica procedeu às análises necessárias, especificando os períodos de gestão em todos os relatórios e apurando, de forma individualizada, as irregularidades praticadas. Destaca-se que no Relatório Técnico Preliminar foi identificada e apontada uma irregularidade relativa ao período de gestão do Sr. Odoni. Todavia, posteriormente, ela foi considerada sanada e afastada devido ao acolhimento das razões apresentadas em sua defesa.

O eminente Relator enfatizou, também, que a redação do artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual n. 269/2007 (Lei Orgânica deste Tribunal) menciona que as contas anuais prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal





**abrangerão a totalidade do exercício financeiro** e que o artigo 30 da mesma lei menciona que será feita uma **avaliação anual**, a fim de salientar que os parâmetros utilizados para avaliar a gestão fiscal são aferidos ao término do exercício e, a esse respeito afirmou que:

(...) não é possível mensurar os atos especificamente praticados pelo mencionado gestor, nem levantar de forma parcial os índices relativos ao seu período de gestão e se houve o cumprimento dos limites legais e constitucionais. Tampouco há como apurar os resultados fiscais, orçamentário e financeiro, **imprescindíveis para a emissão do parecer prévio** – seja ele favorável, seja ele contrário. (sem grifo no original)

Concordo que, neste caso específico, os limites fiscais não devem ser calculados ao término da curta gestão do Sr. Odoni, mas considero que o período não é tão curto assim, a ponto de impossibilitar a emissão de um juízo de valor pelo corpo deliberativo desta Corte de Contas.

Importante observar que a própria emissão de dois pareceres prévios, um para cada gestor, parte do pressuposto de que é possível sim diferenciar as contribuições de cada um para os resultados do exercício e individualizar as responsabilidades em relação aos apontamentos feitos pela equipe técnica.

Discordo, também, que a apuração parcial de tais cálculos seja imprescindível para a emissão dos pareceres prévios atinentes a cada gestor, posto que nem mesmo nas contas da presidência de 2016 foi feito algo parecido e, mesmo assim, o TCU não eximiu-se de opinar sobre elas.

O relator mencionou, ainda, que, de acordo com o artigo 2º da Resolução Normativa n. 2/2015 <sup>4</sup>, deste Tribunal, em sua visão:

---

**4 Art. 2º** Atualizar, no anexo único desta Resolução, a Cartilha de Classificação das Irregularidades para apreciação e julgamento das contas anuais de governo e de gestão a partir da competência 2014.

**Parágrafo único.** Na apreciação e julgamento das contas anuais referidas no *caput*, o Tribunal Pleno **levará em consideração, além da classificação indicada nos termos deste artigo**, também o disposto no art. 194 da Resolução Normativa 14/2007, bem como **os princípios da legitimidade, economicidade, razoabilidade, moralidade e eficiência** dos atos de governo e gestão. (grifo do relator)





(...) a classificação da irregularidade na apreciação das contas anuais de governo é requisito indispensável para deliberação do mérito das contas, visto que é por meio dela que será possível verificar se houve observância aos princípios da legitimidade, da economicidade, da razoabilidade, da moralidade e da eficiência dos atos praticados pelo gestor público.

Ora, se a classificação da irregularidade é indispensável para deliberar acerca das contas, sua ausência, por conseguinte, implica conclusão favorável à aprovação.

Cabe consignar, por último, o raciocínio do Relator de que a NBC TA 705, norma brasileira de Contabilidade que define os casos em que o auditor deve abster-se de expressar opinião<sup>5</sup>, pode ser utilizada por analogia neste Tribunal, o que foi expresso nestes termos:

Entendo que, por questão de prudência, este Tribunal deve se abster de emitir parecer opinativo quanto ao mérito das contas, uma vez que não é possível expressar opinião sobre as demonstrações contábeis, **em razão das incertezas e possíveis efeitos acerca de um parecer prévio, seja ele favorável, seja ele contrário** (sem grifo no original).

A respeito disso, conforme expendido, julgo que os trabalhos realizados pela equipe técnica foram suficientes para fundamentar a opinião emitida pelos auditores da respectiva Secretaria de Controle Externo, caso contrário, eles próprios teriam se absterido.

Ademais, conforme consignado pelo Relator, a Resolução Normativa n. 001/2019 desta Corte de Contas, parágrafo 1º do artigo 4º, assentou o entendimento de que o parecer negativo ficou adstrito às situações em que for materialmente impossível analisar e apreciar as contas por motivos comprovadamente alheios à vontade do governante, como caso fortuito ou força maior, o que não se verifica nestes autos, absolutamente.

---

<sup>5</sup> O auditor deve abster-se de expressar uma opinião quando **não consegue obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar sua opinião e ele conclui que os possíveis efeitos de distorções não detectadas sobre as demonstrações contábeis, se houver, poderiam ser relevantes e generalizados.**





Entendo, também, que o referido dispositivo poderia ser aplicado para orientar a emissão do parecer destas contas, em vias de acontecer, mas, independente de sua aplicação ou não, penso que as únicas hipóteses ensejadoras de parecer prévio negativo sempre foram as estritamente legais, porque afastam, circunstancialmente, um dos deveres constitucionais mais importantes desta Corte de Contas, que é opinar acerca das contas anuais de governo.

Desse modo, certo é que, salvo exceções devidamente normatizadas, incumbe a este Tribunal de Contas, nos demais casos, apreciar as contas anuais de governo e manifestar-se **de forma conclusiva** com relação aos aspectos, listados no art. 5º, § 1º, da Resolução Normativa n. 10/2008 do TCE-MT<sup>6</sup>, conforme mencionado pelo próprio relator em seu voto.

Por esses motivos, não tendo sido apontada irregularidade capaz de desabonar as contas apresentadas pelo Sr. Odoni referentes ao período analisado, e não tendo ocorrido omissão na prestação por caso fortuito ou força maior, não vejo razão para parecer contrário, nem negativo. Há que se emitir, inevitavelmente, parecer favorável ao Sr. Odoni.

### DISPOSITIVO DO VOTO

Posto isso, acolho integralmente o Parecer Ministerial e parcialmente as razões do Conselheiro Relator e **VOTO** pela:

l) emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas Anuais de Governo do exercício de 2016 da PREFEITURA MUNICIPAL DE

6a) se as contas anuais representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31/12, bem como o resultado das operações de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade aplicada à administração pública;

b) a observância aos limites constitucionais e legais na execução dos orçamentos públicos;

c) o cumprimento dos programas previstos na LOA quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento das metas, assim como a consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;

d) o resultado das políticas públicas, evidenciando o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do município;

e) a observância ao princípio da transparência.





TORIXORÉU/MT, sob a responsabilidade do Sr. Odoni Mesquita Coelho (período de 1º/1 a 15/3/2016);

II) emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das Contas Anuais de Governo do exercício de 2016 da PREFEITURA DE TORIXORÉU/MT, sob a responsabilidade do Sr. Rafael Barilli Sá (período de 16/3 a 31/12/2016), com as recomendações e encaminhamentos propostos pelo Relator Originário.

**É como voto.**

Cuiabá-MT, 29 de julho de 2019.

(assinatura digital)<sup>7</sup>

**CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF**  
Relator

<sup>7</sup> Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006

