

ESTE NÃO É UM DOCUMENTO OFICIAL DO TCEES. TRATA-SE DE UMA PROPOSTA EM FASE DE CONSULTA PÚBLICA, EM ELABORAÇÃO, SEM VALOR JURÍDICO.

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun,

Considerando a competência outorgada a Vossa Excelência pelo art. 439, § 1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), aprovado pela Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013, apresento **MINUTA DE PROJETO DE EMENDA REGIMENTAL** visando **aperfeiçoar o procedimento de apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo**, pelas razões expostas a seguir.

Nas democracias atuais, os governantes têm a obrigação de prestar contas de sua atuação não somente aos eleitores e à sociedade de maneira geral, no foro da *accountability* vertical, como perante as agências estatais a que o sistema jurídico tenha formalmente capacitado para responsabilizá-los, na expressão da *accountability* horizontal¹. No país, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988), em seus arts. 84, inciso XXIV, 31, § 2º, e 75 da CRFB/1988, determina que presidentes da República, governadores de estado e do Distrito Federal (DF) e prefeitos municipais, anualmente, prestem contas referentes ao exercício anterior.

Tais contas, na sistemática constitucional, devem ser apreciadas pelo tribunal de contas competente e julgadas pelo respectivo Poder Legislativo, como estabelecem combinados os arts. 71, inciso I, 75, 31, § 2º, e 49, inciso IX, da Constituição. Desse modo, embora a CF/1988 mantenha no parlamento a competência para o julgamento das contas dos governantes, ela determina a participação das cortes de controle externo, que, com a finalidade de reduzir a assimetria de informação entre o Executivo e o Legislativo e,

¹ MOUTINHO, Donato Volkens. **Contas dos governantes**: apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil. São Paulo: Blücher, 2020. p. 57-69.



também, de amenizar o caráter político desse julgamento, devem apreciar as contas e emitir parecer prévio a seu respeito².

No TCEES, a dinâmica dessa apreciação é regulamentada nos arts. 105 a 134 do seu Regimento Interno (RITCEES). Recebidas as contas, as unidades técnicas competentes para a sua instrução examinam a fidedignidade das demonstrações contábeis e verificam a conformidade da execução dos orçamentos, além de outros temas. Nessas atividades, embora, em razão das diferenças de risco e materialidade e do prazo de emissão dos respectivos pareceres, sejam dedicadas mais horas de trabalho às contas prestadas pelo governador do estado, o objetivo de sua apreciação é igual ao do exame das contas de cada prefeito municipal.

Vale registrar que, ao examinar as disposições das constituições federal e estadual e da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012 – que dispõe sobre a Lei Orgânica do TCEES –, as únicas dissimetrias observáveis entre os processos de apreciação e julgamento das contas dos chefes de Poder Executivo estaduais e municipais são os prazos de apreciação, mais exíguos para as contas daqueles, e a força especial³ dos pareceres prévios sobre as contas prestadas por prefeitos, que exige quórum qualificado de dois terços dos vereadores para que os resultados dos julgamentos sejam contrários a suas conclusões. Assim, não seria justificável outra discrepância no conteúdo ou no rito de apreciação e julgamento que não fosse diretamente derivada de análises de risco e materialidade – exigidas para a alocação eficiente de recursos humanos – ou das referidas assimetrias legislativas.

Contudo, ao comparar as disposições regimentais aplicáveis à abertura de contraditório nas apreciações das contas de governantes estaduais e municipais, verifica-se uma relevante divergência de procedimento nos casos em que as unidades técnicas identificam distorção ou não conformidade relevante. No caso de contas de prefeito, qualquer indício de irregularidade implica a abertura de contraditório. Quando as contas são de governador,

² MOUTINHO, Donato Volkens Moutinho. Contas dos governantes, pandemia e direito financeiro emergencial: o triplo impacto na apreciação pelos tribunais de contas. **Revista Controle – Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. 19, n. 2, p. 42-65, jul./dez. 2021. p. 48. DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v19i2.696>.

³ MOTTA, Fabrício. Julgamento dos prefeitos municipais: apreciação crítica da mudança imposta pelo Supremo Tribunal Federal. **Fórum Municipal & Gestão das Cidades - FMGC**, Belo Horizonte, v. 4, n. 15, p. 38-44, jul./set. 2016. p. 38-39.



diversamente, o contraditório só ocorre se identificado indício que possa ensejar parecer prévio pela rejeição das contas.

Uniformizar tal procedimento é o principal objetivo da minuta de projeto de emenda regimental que ora se apresenta.

Considerando que a certificação dos balanços e a verificação da conformidade da execução dos orçamentos, realizadas para a emissão dos pareceres prévios, aumentam o grau de confiança depositado pelos cidadãos e seus representantes eleitos nas contas prestadas, contribuindo para o aperfeiçoamento da *accountability* vertical e horizontal, e da própria democracia⁴, e que esse efeito só ocorre se as informações contidas nos pareceres chegarem a seus usuários de forma oportuna;

Considerando que a demora na elaboração do parecer prévio prejudica a *accountability* horizontal, pois adia a capacidade do Poder Legislativo de sancionar ou premiar – *lato sensu* – o governante, no julgamento de contas;

Considerando que o longo período entre o exercício ao qual as contas se referem e o parecer prévio sobre elas emitido, prejudica, também, a *accountability* vertical, na medida em que, quanto mais demora, maior a probabilidade de aquele chefe de Poder Executivo disputar novas eleições ou nelas apoiar outro candidato, para o mesmo ou para outro cargo, e o eleitor tenha que decidir entre premiá-lo com seu voto ou o punir votando no concorrente sem que tenha acesso às informações que posteriormente resultarão da apreciação;

Considerando que, quando emitidos com celeridade, os pareceres prévios reduzem a assimetria de informação entre Executivo e Legislativo no processo orçamentário, na medida em que entregam às casas legislativas informações que podem ser utilizadas para confirmar, enriquecer ou contrastar aquelas apresentadas pelo governo, possibilitando escolhas mais fundamentadas na alocação de recursos públicos⁵;

⁴ MOUTINHO, Donato Volkers Moutinho. Contas dos governantes, pandemia e direito financeiro emergencial: o triplo impacto na apreciação pelos tribunais de contas. **Revista Controle – Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. 19, n. 2, p. 42-65, jul./dez. 2021. p. 49. DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v19i2.696>.

⁵ MOUTINHO, Donato Volkers. **Contas dos governantes**: apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil. São Paulo: Blücher, 2020. p. 374-375.



Considerando que os pareceres prévios emitidos em mais de 90 (noventa) dias não chegam aos vereadores a tempo de subsidiar a discussão das leis de diretrizes orçamentárias (LDO) destinadas a vigorar dois exercícios após aquele ao qual as contas se referem;

Considerando que, se a edição do parecer prévio demora mais de 180 (cento e oitenta) dias, tampouco as tramitações das leis orçamentárias anuais (LOA) destinadas a vigorar no ano seguinte são subsidiadas pelas informações constantes nos pareceres;

Considerando que os pareceres prévios proferidos entre o final do exercício seguinte e 24 (vinte e quatro) meses após a apresentação das contas sequer contribuem com as discussões das LDO e LOA destinadas a vigorar no terceiro ano após aquele ao qual tais contas se referem;

Considerando que um parecer prévio com informações – sobre a conjuntura econômica e social do município, acerca da situação financeira, orçamentária e patrimonial do ente e a respeito da execução dos orçamentos – referentes a certo exercício teria reduzido valor na discussão e elaboração de LDO ou LOA destinada a vigorar depois de 4 (quatro) anos;

Considerando que quanto mais o parecer prévio demorar a chegar aos parlamentares, ainda que seja um produto excelente, menor será o seu potencial de contribuir para o aperfeiçoamento do processo orçamentário;

Considerando que nas cortes de controle externo cujo rito processual de apreciação das contas de governantes é mais eficiente somente há abertura de contraditório quando, diante de distorções e/ou não conformidades identificadas, vislumbra-se a possibilidade de emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, como no Tribunal de Contas da União;

Considerando que as diretrizes de controle externo relacionadas à sistematização da apreciação para emissão do parecer prévio nas contas do chefe de Poder Executivo e monitoramento das deliberações dele decorrentes – aprovadas pela Resolução 1, de 28 de abril de 2021, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), e contidas em seu Anexo I –, em seu parágrafo 37.5, recomendam a abertura de contraditório “[...] quando as opiniões conclusivas no relatório técnico forem adversas ou



com abstenção de opinião”⁶, justamente as situações que podem resultar em parecer prévio pela rejeição de contas. Ou seja, não fez referência às opiniões com ressalva, que não seriam suficientes para a recomendação de rejeição, apenas para a oposição de ressalva;

Considerando que a abertura de contraditório exige nova análise pelas unidades técnicas envolvidas, ocasionando um acréscimo médio direto em torno de 3 (três) meses⁷ à instrução do processo – sem contar o acréscimo indireto, ocasionado pela impossibilidade de instruírem outros processos enquanto examinam as informações e os documentos apresentados por ocasião do contraditório;

Considerando que a exigência de abertura de contraditório em decorrência de qualquer indício de irregularidade exigiu a oitiva de prefeitos em 61 (sessenta e uma) das 66 (sessenta e seis) contas examinadas entre março e o início de outubro de 2022, representando 92% (noventa e dois por cento) das contas apreciadas no período;

Considerando que, nesses 61 (sessenta e um) processos que exigiram contraditório, foram identificadas distorções ou não conformidades relevantes o suficiente para se vislumbrar a rejeição de contas em não mais que uma dezena, apenas 16% (dezesesseis por cento) deles;

Considerando que as eventuais ressalvas não afetam a exigência de quórum qualificado para que o resultado do julgamento de contas prestadas por prefeito contrarie as conclusões do respectivo parecer prévio emitido pelo TCEES; e

Ponderando-se os princípios do contraditório e da tempestividade, sem que a aplicação de um afaste a incidência do outro;

Entende-se que a melhor opção é alterar o art. 126 do Regimento Interno do TCEES, para que a abertura de contraditório só seja exigida quando identificada, na fase instrutória, distorção ou não conformidade relevante que, isoladamente ou em

⁶ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Resolução 1, de 28 de abril de 2021**. Aprova as diretrizes de controle externo relacionadas à temática “sistematização da apreciação do parecer prévio nas contas do chefe do Poder Executivo e monitoramento das deliberações dele decorrentes”. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-cocontradintent/uploads/2021/04/RESOLUCAO-N.-01-2021-ATRICON-Apreciacao-do-Parecer-Previo-das-contas-do-Chefe-do-Poder-Executivo-publicacao.pdf>. Acesso em: 11 out. 2022. p. 12.

⁷ Nos processos de contas dos prefeitos referentes ao exercício de 2020, as 21 instruções técnicas conclusivas elaboradas após a abertura de contraditório foram emitidas, em média, 87 dias após a emissão do respectivo relatório técnico, conforme ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Sistema e-TCEES**: consulta de processos. Vitória, 4 out. 2022.



conjunto com outras, tenha potencial para ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas. Com isso, estender-se aos prefeitos, como chefes de Poder Executivo em seu âmbito de atuação, o tratamento atualmente dispensado ao governador.

Adicionalmente, tendo em conta que a alteração indicada no parágrafo anterior justifica, por si só, a apresentação de minuta de projeto de emenda regimental, convém aproveitar a oportunidade para efetuar outros reparos na redação dos dispositivos diretamente envolvidos na abertura desse contraditório, para adequação do instrumento de comunicação dos atos processuais do Tribunal, ajuste dos seus efeitos sobre o prazo de apreciação das contas do governador e utilização de linguagem técnica mais atual, precisa e apropriada à auditoria do setor público.

Assim, propõe-se substituir, no parágrafo único do art. 114 e no *caput* do art. 126, as menções à oitiva dos chefes de Poder Executivo, que não está entre os instrumentos de chamamento ao processo ou comunicação dos atos processuais, previstos no art. 358 do Regimento Interno do Tribunal, pela previsão de citação, expressamente prevista no inciso I deste artigo regimental. Aliás, na prática, em razão da falta de previsão regimental, a oitiva prevista nos arts. 114 e 126 tem sido promovida por meio de citação. Assim, a alteração adequaria a redação do dispositivo ao sistema regimental de chamamento ao processo e comunicação dos atos processuais e à própria prática observada.

Ademais, como, por um lado, a Assembleia Legislativa do Estado pode ter a legítima expectativa de receber o parecer prévio acerca das contas prestadas pelo governador do estado em até 60 (sessenta) dias após o encaminhamento delas ao TCEES, e, por outro lado, o Tribunal não teria competência para estabelecer hipóteses de suspensão do prazo constitucional de emissão do parecer prévio, sugere-se substituir tal previsão, constante do final do parágrafo único do art. 114, pela previsão de comunicação àquela casa legislativa da situação de que, em razão da necessidade de abertura de contraditório, tais contas não estão em condições de serem apreciadas no prazo estabelecido.

Finalmente, considerando que a apreciação das contas dos governantes não tem o objetivo de apurar a responsabilidade individual de governantes e que o seu rito é regimentalmente previsto em separado daqueles aplicados aos outros processos de contas e fiscalização, parece topograficamente adequado usar a linguagem técnica mais atual, precisa e apropriada à auditoria do setor público. Assim, na redação proposta, considerando ainda



ser mais condizente com os termos e expressões utilizados nos arts. 118, 124 e 132 do Regimento, dá-se preferência à utilização de “distorção” e “não conformidade” em vez de “indício de irregularidade”.

Para levar a efeito tais adequações, sugere-se alterar os arts. 114 e 126 do Regimento Interno do TCEES. No primeiro, propõe-se mudar a redação e renumerar seu parágrafo único, além de incluir um segundo parágrafo, que passaria a vigorar do seguinte modo:

Art. 114. [...].

§ 1º. Identificada na fase instrutória distorção ou não conformidade relevante que, isoladamente ou em conjunto com outras, possa ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, o Plenário poderá determinar a citação do Governador do Estado ou de seu antecessor, para que, no prazo improrrogável de trinta dias, apresente razões de justificativa.

§ 2º. Na hipótese prevista no § 1º, o Tribunal comunicará à Assembleia Legislativa que as contas do Governador do Estado não estão em condições de serem apreciadas no prazo estabelecido no art. 71, inciso I, da Constituição Estadual.

Por sua vez, o *caput* do art. 126 do Regimento Interno, por seu turno, seria alterado para vigorar com a seguinte redação:

Art. 126. Identificada na fase instrutória distorção ou não conformidade relevante que, isoladamente ou em conjunto com outras, possa ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, determinar-se-á, na forma deste Regimento, a citação do Prefeito ou do seu antecessor, para que, no prazo improrrogável de trinta dias, apresente razões de justificativa.

Desse modo, para tornar o processo de controle externo mais eficiente e tempestivo, sem prejuízo ao devido processo legal, faz-se necessário emendar o RITCEES para, nos casos em que o relatório técnico identificar distorção ou não conformidade que não seja – nem isoladamente, nem em conjunto com outras – relevante o suficiente para ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, tornar desnecessário o chamamento do governante ao processo.

Pelo exposto, apresento a Vossa Excelência, acompanhando esta manifestação, **MINUTA DE PROJETO DE EMENDA REGIMENTAL** visando **aperfeiçoar o procedimento de apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo**.

(Assinado digitalmente)

DONATO VOLKERS MOUTINHO

Auditor de Controle Externo

Secretário-geral de Controle Externo



ESTE NÃO É UM DOCUMENTO OFICIAL DO TCEES. TRATA-SE DE UMA PROPOSTA EM FASE DE CONSULTA PÚBLICA, EM ELABORAÇÃO, SEM VALOR JURÍDICO.

MINUTA DE PROJETO DE EMENDA REGIMENTAL

EMENDA REGIMENTAL TC Nº ____, DE ____ DE _____ DE 2022

Acresce o § 2º ao art. 114 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, renumera e altera o seu parágrafo único, e altera o *caput* do art. 126, para aperfeiçoar o procedimento de apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo.

O **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica), faz editar Emenda Regimental, aprovada pelos senhores membros da Corte em Sessão Ordinária realizada em ____ de ____ de 2022, nos termos do art. 438 e seguintes da Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013 (Regimento Interno).

RESOLVE:

Art. 1º. O art. 114 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo fica acrescido do § 2º, renumerando-se o seu parágrafo único para § 1º, que passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 114......

§ 1º. Identificada na fase instrutória distorção ou não conformidade relevante que, isoladamente ou em conjunto com outras, possa ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, o Plenário poderá determinar a citação do Governador do Estado ou de seu antecessor, para que, no prazo improrrogável de trinta dias, apresente razões de justificativa.



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

Secretaria Geral de Controle Externo - SEGEX

§ 2º. Na hipótese prevista no § 1º, o Tribunal comunicará à Assembleia Legislativa que as contas do Governador do Estado não estão em condições de serem apreciadas no prazo estabelecido no art. 71, inciso I, da Constituição Estadual.” (NR)

Art. 2º. O *caput* do art. 126 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 126.** Identificada na fase instrutória distorção ou não conformidade relevante que, isoladamente ou em conjunto com outras, possa ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, determinar-se-á, na forma deste Regimento, a citação do Prefeito ou do seu antecessor, para que, no prazo improrrogável de trinta dias, apresente razões de justificativa.” (NR)

Art. 3º. Esta Emenda Regimental entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, ____ de _____ de 2022.

Presentes à sessão plenária da apreciação os srs. Conselheiros Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, presidente; Rodrigo Coelho do Carmo, vice-presidente; Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, corregedor, Domingos Augusto Taufner, ouvidor; Sebastião Carlos Ranna de Macedo; Sérgio Manoel Nader Borges; e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha. Presente, ainda, o Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, procurador-geral do Ministério Público junto a este Tribunal.

RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Conselheiro Presidente

RODRIGO COELHO DO CARMO

Conselheiro Vice-Presidente

SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Conselheiro Corregedor



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

Secretaria Geral de Controle Externo - SEGEX

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Conselheiro Ouvidor

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Conselheiro

SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Conselheiro

LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Conselheiro

Fui presente:

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-Geral do Ministério Público junto a este Tribunal

CONSULTA PÚBLICA