Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Alber Furtado de Oliveira Junior

Tribunal Pleno

PROCESSO Nº:	13336/2023
ÓRGÃO:	PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPIRANGA
NATUREZA:	RECURSO RECONSIDERAÇÃO
RECORRENTE:	DENISE FARIAS DE LIMA
ADVOGADO(A):	JERSON SANTOS ALVARES JUNIOR - OAB/AM 17421
OBJETO:	RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO INTERPOSTO PELA SRA. DENISE FARIAS DE LIMA EM FACE DO ACÓRDÃO N° 83/2022 - TCE - TRIBUNAL PLENO, EXARADO NOS AUTOS DO PROCESSO N° 11685/2020.
ÓRGÃO TÉCNICO:	DICAMI
PROCURADORA:	ELISSANDRA MONTEIRO FREIRE ALVARES
APENSO(S):	11685/2020
AUDITOR-RELATOR:	ALBER FURTADO DE OLIVEIRA JÚNIOR

RELATÓRIO

Trata-se do Recurso de Reconsideração, interposto Sra. Denise Farias de Lima em face do Acórdão N° 83/2022 - TCE - Tribunal Pleno, exarado nos autos do Processo N° 11685/2020, o qual emitiu Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal a desaprovação da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Itapiranga, referente ao exercício de 2019, de responsabilidade da Recorrente, Prefeita Municipal de Itapiranga, à época, em decorrência das irregularidades não sanadas, dos itens 1.1, 3.1, 5.1, 6.4, 7.1,8.1, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 10.2, extraídos do Relatório Conclusivo da DICAMI, e itens 11, 13.1, 13.2, extraídos do Relatório Conclusivo DICREA, nos termos do artigo 71, incisos I e II, da Constituição da República e do art. 1°, inciso I, c/c o art. 58, alínea “c”, da Lei n° 2.423/96.

Eis o teor sucintamente do Acórdão N° 83/2022 - TCE – Tribunal Pleno, (fls. 1113/1116 do Processo nº 11685/2020):

> Emite Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal a desaprovação da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Itapiranga, referente ao exercício de 2019, de responsabilidade da Sra. Denise de Farias Lima, Prefeita Municipal de Itapiranga, à época, em

Este documento foi assinado digitalmente por ALBER FURTADO DE OLIVEIRA JUNIOR em 14/09/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: E6BD7A25-91F46939-DBB44808-FD53EAAE

> decorrência das irregularidades não sanadas, dos itens 1.1, 3.1, 5.1, 6.4, 7.1, 8.1, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 10.2, extraídos do Relatório Conclusivo da DICAMI, e itens 11, 13.1, 13.2, extraídos do Relatório Conclusivo DICREA, nos termos do artigo 71, incisos I e II, da Constituição da República e do art. 1°, inciso I, c/c o art. 58, alínea "c", da Lei n° 2.423/96.

O recurso foi admitido pelo Exmo. Sr. Conselheiro–Presidente desta Corte de Contas, Dr. Érico Xavier Desterro e Silva, com efeito devolutivo e suspensivo, conforme visto às fls. 15/17.

A Diretoria de Controle Externo da Administração dos Municípios do Interior-DICAMI, por meio do Laudo Técnico Conclusivo n.º 62/2023–DICAMI (fls. 2730), sugere:

> Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração do eminente Relator, ouvindo previamente o Ministério Público de Contas, propondo: a) CONHECER o presente Recurso de Reconsideração e, no mérito, DAR PROVIMENTO, no sentido de ANULAR o PARECER PRÉVIO Nº 83/2022-TCETRIBUNAL PLENO e o Acórdão 83/2022-TCE-Tribunal Pleno (parte integrante do Parecer Prévio nº 83/2022), para que seja realizado uma nova instrução processual distinguindo atos de governo e de gestão e posteriormente prolatar novo acórdão com a devida distinção. b) Dar ciência à recorrente do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Amazonas, por sua vez, em seu Parecer n.º 6174/2023 (fls. 31/35), representado pelo Exma. Procuradora de Contas Elissandra Monteiro Freire Alvares, assentou:

Este documento foi assinado digitalmente por ALBER FURTADO DE OLIVEIRA JUNIOR em 14/09/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: E6BD7A25-91F46939-DBB44808-FD53EAAE

Portanto, o Ministério Público de Contas, alinhado ao entendimento do órgão técnico, recomenda à egrégia Corte de Contas conhecer do Recurso de Reconsideração e, no mérito, julgá-lo procedente, de forma que seja anulado o Acórdão 83/2022-TCE-TRIBUNAL PLENO, bem como o Parecer Prévio 83/2022-TCE-TRIBUNAL PLENO, em deferência ao que decidiu o STF no RE 846.826/DF, devendo ser reaberta a instrução processual para que, na forma da Portaria 152/2021-GP, sejam delimitadas e separadas as irregularidades relativas aos atos de governo das irregularidades relativas aos atos de gestão, com a possibilidade de autuação de processos autônomos para apreciação destas últimas.

É o relatório.

Este documento foi assinado digitalmente por ALBER FURTADO DE OLIVEIRA JUNIOR em 14/09/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: E6BD7A25-91F46939-DBB44808-FD53EAAE

FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, verifico que o presente recurso merece ser conhecido, pois presentes seus pressupostos extrínsecos e intrínsecos de admissibilidade, conforme especificado nos arts.144 e 145 da Resolução nº 04/2002.

O processo originário é referente à Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Itapiranga, referente ao exercício de 2019, sob a responsabilidade da Sra. Denise de Farias Lima, à época Prefeita e Ordenadora de Despesas, no bojo da qual foi exarado o Acórdão nº 83/2022 - TCE - Tribunal Pleno e Parecer Prévio homônimo.

Contra o referido decisório foi interposto o presente Recurso de Reconsideração pela Sra. Denise Farias de Lima.

A recorrente alega uma possível violação à Portaria nº 152/2021-GP, considerando que não houve a distinção dos atos de gestão e dos atos de governo no Acórdão guerreado.

Ao compulsar os termos do Acórdão e do Parecer Prévio observo que o julgamento da prestação de contas do exercício de 2019 de Itapiranga foi realizado de forma a responsabilizar a gestora, na qualidade de ordenadora de despesas, não se limitando à emissão do Parecer Prévio com possibilidade de determinação de autuação de processos autônomos para apurar os atos de gestão, na forma do art. 1º, §1º, da Portaria 152/2021-GP:

> Art.1º Na Prestação de Contas Anual do Prefeito, ainda que este figure como ordenador de despesa, o Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, caracterizando e distinguindo os atos de governo e os atos de gestão, a fim de instrumentalizar o julgamento pela Câmara Municipal para todos os fins, observado o disposto no art.31, §2º, da Constituição Federal. §1º - O disposto no caput não impede que o Tribunal de Contas, em processos autônomos, no exercício de suas atribuições e competências estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 e pela Constituição do Estado do Amazonas, realize a apuração dos atos de gestão irregulares (contratos, processos licitatórios, entre outros) constatados ou reportados a qualquer tempo, emitindo acórdão de julgamento com a imputação de débito e com a aplicação de penalidades, exceto para fins do previsto no art.1º, I, “g”, da LC64/1990.

Isto é, não houve distinção entre a natureza dessas impropriedades, se de gestão ou se de governo, omissão que vai de encontro aos entendimentos proferidos nos Recursos Extraordinários nº 848.826 e 729.744/STF.

Este documento foi assinado digitalmente por ALBER FURTADO DE OLIVEIRA JUNIOR em 14/09/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: E6BD7A25-91F46939-DBB44808-FD53EAAE

O dever de apreciar as contas prestadas pelos gestores públicos está previsto no art. 71, I e II, da CRFB/1988 e, no âmbito estadual, nos arts. 28, XII, XIII e XIV, 39, 40, I e II e 127, §§ 5º e 7º, da Constituição do Estado do Amazonas c/c art. 1º, I e II, da Lei n.º 2.423/1996, que assim dispõem:

Constituição da República Federativa do Brasil

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Constituição do Estado do Amazonas

Art. 28. É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa:

(...)

Este documento foi assinado digitalmente por ALBER FURTADO DE OLIVEIRA JUNIOR em 14/09/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: E6BD7A25-91F46939-DBB44808-FD53EAAE

XII - julgar anualmente as contas prestadas pelo Governador e apreciar os relatórios e pareceres sobre a execução dos planos de governo;

XIII - proceder à tomada de contas do Governador quando não apresentada dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

XIV - apreciar e julgar, anualmente, as contas do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, além de apreciar os relatórios periódicos de suas atividades.

(...)

Art. 39. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e de todas as entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais o Estado ou o Município respondam, ou que, em nome destes assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 40. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

Este documento foi assinado digitalmente por ALBER FURTADO DE OLIVEIRA JUNIOR em 14/09/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: E6BD7A25-91F46939-DBB44808-FD53EAAE

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual e municipal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

(...)

Art. 127. O controle externo das contas dos Municípios será exercido pelas Câmaras Municipais, com auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

(...)

§ 5.º O julgamento das Contas da Prefeitura Municipal pela Câmara de Vereadores se dará no prazo de sessenta dias, após a publicação no Diário Oficial do Estado do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado ou, estando a Câmara em recesso, até o sexagésimo dia do início da sessão legislativa seguinte.

(...)

§ 7.º O parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas do Estado sobre as contas que o Prefeito deve anualmente

Este documento foi assinado digitalmente por ALBER FURTADO DE OLIVEIRA JUNIOR em 14/09/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: E6BD7A25-91F46939-DBB44808-FD53EAAE

prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Lei n.º 2.423/1996

Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, órgão destinado à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos Municípios, auxiliar dos Poderes Legislativos Estadual e Municipais, no controle externo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete:

I - apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais;

II - julgar, no âmbito das Administrações Estadual e Municipais as contas:

a) dos gestores e ordenadores, incluindo o Chefe do Poder Executivo quando ordenar despesas;

b) dos demais responsáveis por bens e valores públicos das Administrações Diretas e Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações instituídas ou mantidas pelos Poderes Públicos Estadual e Municipais;

c) dos consórcios instituídos e mantidos por entidades públicas na forma da legislação pertinente;

Este documento foi assinado digitalmente por ALBER FURTADO DE OLIVEIRA JUNIOR em 14/09/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: E6BD7A25-91F46939-DBB44808-FD53EAAE

d) das entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes aqui referidos nas alíneas “a” a “c” deste inciso;

e) de todos aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

Vale lembrar a diferença entre as duas espécies de contas públicas, as contas de governo e as contas de gestão.

As contas de governo referem-se à prestação de contas realizadas pelos chefes do poder executivo (presidentes, governadores e prefeitos) perante o Poder Legislativo. Elas englobam as informações sobre a atuação global da administração, demonstrando a execução orçamentária, a situação financeira e patrimonial, além de indicadores que demonstrem a situação do ente federado. As contas de governo oferecem uma visão mais abrangente da gestão, apontando resultados e proporcionando uma análise mais macro.

Já as contas de gestão referem-se à prestação de contas realizadas pelos responsáveis pela gestão de recursos públicos em órgãos, entidades e unidades administrativas. São apresentadas por gestores de determinados setores da administração e tratam de aspectos mais detalhados da execução orçamentária, financeira e patrimonial. As contas de gestão incluem informações mais específicas e detalhadas sobre como os recursos foram utilizados, como as decisões foram tomadas e como os objetivos foram alcançados.

Assim, faz-se necessário mencionar a diferença na competência para julgamento dessas contas.

Para as contas de governo, a competência para julgá-las é da Casa Legislativa, após emissão do Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas (art. 71, I, c/c art. 49, IX, da CRFB/88).

E, para as contas de gestão, a competência para julgá-las é do Tribunal de Contas, em caráter definitivo, sem a participação da Casa Legislativa, por meio de emissão de acórdão, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial quando imputar débito ou aplicar multa ao gestor (art. 71, § 3°, da CRFB/88).

Este documento foi assinado digitalmente por ALBER FURTADO DE OLIVEIRA JUNIOR em 14/09/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: E6BD7A25-91F46939-DBB44808-FD53EAAE

Tendo em vista que, nos municípios do Estado do Amazonas, à exceção da capital, os Prefeitos exercem concomitantemente a condição de agente político e de Ordenador de Despesas, esta Corte examinava as contas prestadas sob esse duplo aspecto, exercendo plenamente as competências previstas nos incisos I e II, do art. 71, da CF/88.

O assunto, até então tratado de maneira pacífica pelas Cortes de Contas do país, foi alvo de debate no Supremo Tribunal Federal, resultando em controvérsias na jurisprudência, sobretudo a partir dos posicionamentos exarados nos Recursos Extraordinários nº 848.826 e 729.744.

Trazendo a discussão ao caso concreto, percebe-se que a segregação entre as contas de governo e as contas de gestão, a nível municipal, não é tão visível, sendo possível verificar que as mesmas restrições contidas no Parecer Prévio, são as mesmas contidas no Acórdão, ou seja, verificando que não houve a distinção entre os atos.

Ante o exposto, seguindo o entendimento seguido por esta Corte nas jurisprudências acostadas pela recorrente, em harmonia com o Órgão Técnico e o Parquet, considero que assiste razão à recorrente quanto à necessidade de anulação do Parecer Prévio nº 83/2022 – TCE – Tribunal Pleno e, consequentemente do Acórdão 83/2022, com a reabertura da instrução processual para que seja feita a distinção, nos relatórios conclusivos, dos atos de gestão e atos de governo, e para que seja possibilitado às Unidades Técnicas e ao Relator a avaliação acerca da autuação de processos apartados para apreciar os achados de auditoria referentes aos atos de gestão praticados.

PROPOSTA DE VOTO

Com base nos autos, em consonância com o Ministério Público de Contas e em consonância com o órgão técnico, PROPONHO VOTO no sentido de o Tribunal Pleno:

1- **Conhecer** o presente Recurso de Reconsideração interposto pela Sra. Denise Farias de Lima;

2- **Dar Provimento** ao Recurso de Reconsideração interposto pela Sra. Denise

Este documento foi assinado digitalmente por ALBER FURTADO DE OLIVEIRA JUNIOR em 14/09/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: E6BD7A25-91F46939-DBB44808-FD53EAAE

Farias de Lima contra o Acórdão nº 034/2023 – Tribunal Pleno, no sentido de ANULAR o PARECER PRÉVIO Nº 83/2022-TCETRIBUNAL PLENO e o Acórdão 83/2022-TCE-Tribunal Pleno (parte integrante do Parecer Prévio nº 83/2022), para que seja realizado uma nova instrução processual distinguindo atos de governo e de gestão e posteriormente prolatar novo acórdão com a devida distinção;

3- **Determinar** a notificação dos interessados, dando-lhes ciência do inteiro teor do Acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem;

4- **Arquivar** o presente processo, nos termos e prazos regimentais.

É a proposta de voto.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus,13 de Setembro de 2023.

Alber Furtado de Oliveira Júnior
Auditor-Relator

Este documento foi assinado digitalmente por ALBER FURTADO DE OLIVEIRA JUNIOR em 14/09/2023.
Para conferência acesse o site http://consulta.tce.am.gov.br/spede e informe o código: E6BD7A25-91F46939-DBB44808-FD53EAAE