



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO
FERNANDO CÉSAR BENEVENUTO MALAFAIA**

- 1. Processo nº:** 5256/2016
2. Classe de Assunto: Prestação de Contas
2.1. Assunto: **Prestação de Contas Consolidadas - Exercício 2015**
3. Responsáveis: Ailton Parente Araújo – Gestor a época
Selma Regina de Oliveira Teixeira – Controle Interno
Daniel Shuller dos Santos – Contador
4. Órgão: Prefeitura de Santa Rosa do Tocantins
5. Relator: Conselheiro Alberto Sevilha
6. Rep. MPEJTCE: Não atuou

7. Parecer nº 1406/2017

7. RELATÓRIO

7.1. Prestação de Contas Anuais Consolidadas - Exercício 2015. Entrega tempestiva. Análise preliminar pela 6ª DICE. Diligência determinada pelo Relator. Revel. Alegações apresentadas. Alegações de defesas acatadas pela 6ª DICE. Encaminhado ao Corpo Especial de Conselheiros Substitutos.

8. PRELIMINARES

8.1. Explanação sobre a Impossibilidade Jurídica de emissão de Parecer Opinitivo.

8.2. A Resolução ATRICON nº 003/2014 trata da observância do modelo constitucional na sua composição, organização e funcionamento, com vistas a imprimir maior qualidade, agilidade e profissionalização no exercício do controle externo, foi aprovada e assinada por todos os Conselheiros do TCE/TO.

8.3. A citada Resolução traz as seguintes diretrizes, dentre outras, a serem seguidas:

...

Compromissos firmados

10. ...

Zelar e atuar pelo cumprimento da Constituição Federal quanto à organização, composição e funcionamento dos corpos deliberativos dos Tribunais de Contas.

Garantir aos Conselheiros (as) substitutos (as) as atribuições de judicatura previstas na Constituição Federal, quanto à distribuição e relatoria originária de processos, assegurando-lhes assento permanente no Plenário e nas Câmaras, bem como estrutura física e de pessoas adequada, tendo como modelo mínimo o Tribunal de Contas da União.

...

16. Reconhecer, como membros dos Tribunais de Contas os Ministros, Ministros Substitutos, Conselheiros e Conselheiros Substitutos; e do Ministério Público de Contas, os respectivos Procuradores.

...

23. Assegurar aos Ministros e Conselheiros Substitutos assento permanente no Tribunal Pleno e nas Câmaras, atribuindo-lhes as prerrogativas constitucionais de discutir e relatar todas as matérias atinentes aos órgãos colegiados, vedada qualquer distinção de distribuição e de tratamento.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO
FERNANDO CÉSAR BENEVENUTO MALAFAIA**

a. Nos Tribunais de Contas em que há mais de 4 (quatro) Conselheiros Substitutos em exercício, o assento no Tribunal Pleno deverá ser assegurado **a no mínimo 4 (quatro) Conselheiros Substitutos**, pelo critério de rodízio, iniciando-se pelos 4 (quatro) mais antigos, sem prejuízo da distribuição igualitária a todos. A apuração da antiguidade se dá a partir da posse no respectivo cargo, exclusivamente. Caso haja empate, pela classificação no concurso público.

24. Estabelecer as atribuições dos Ministros e Conselheiros Substitutos, nos termos do §4º do art. 73 da Constituição Federal, considerando as seguintes subdivisões:

a. Ordinárias: relatar processos, presidir a instrução processual, emitir decisões monocráticas, interlocutórias ou de mérito, apresentar proposta de decisão nos órgãos colegiados, relativamente aos processos que lhes forem distribuídos automática e igualitariamente, sem distinção de matérias ou de jurisdicionados, entre outras;

b. Eventuais: substituir Ministros e Conselheiros em suas ausências, a qualquer título, sendo automática a substituição destinada a completar a composição plena do colegiado, prescindindo-se de quaisquer formalidades.

...

26. Observar as vedações relacionadas ao exercício de atividades outras que não as de judicatura pelos Ministros e Conselheiros Substitutos, a exemplo de emissão de parecer, participação na instrução processual, realização de auditoria, chefia de unidades administrativas ou técnicas, coordenação dos demais membros, entre outras, tendo em vista o plexo de atribuições que lhe são destinadas;

a. A vedação contida no item não se aplica à composição de comissões, ao exercício de cargos diretos dos Tribunais de Contas ou auxiliares da Presidência, Corregedoria e Ouvidoria, previstos originariamente para preenchimento por Ministros e Conselheiros.

8.3. A Constituição Federal estabeleceu, no § 4o do art. 73, que compete ao Conselheiro Substituto (Auditor) exercer atribuições de judicatura, além de substituir Ministro ou Conselheiro nas funções que lhe são próprias. É claro em dizer, são duas as atribuições deferidas ao Conselheiro Substituto: (A) presidir a instrução e relatar os processos que lhe forem distribuídos, e (B) substituir Conselheiros. Qualquer outra, criada por instrumento normativo hierarquicamente inferior, desafia a proeminência da Lei Maior.

8.4. A respeito do tema, o Dr. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes leciona:

“É importante notar que o constituinte foi muito criterioso ao definir as atribuições ordinárias do auditor, qualificando-as, não sem motivo, de ‘judicatura’, dada a feição judicialforme das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas. Esse argumento reforça o fato de os ministros e conselheiros, e do próprio Tribunal de Contas, exercerem funções jurisdicionais e outras funções. Assim, os auditores, por força de dispositivo constitucional, têm atribuições ordinárias de judicatura, isto é, próprias de juiz, do exercício da magistratura”. (In “Tribunais de Contas do Brasil – jurisdição e competência”, 3a edição, Ed. Fórum, 2012). (grifei)

8.5. Portanto, resta clara a incompatibilidade e inconstitucionalidade entre o exercício da função de judicatura, a que aludiu o constituinte originário, e a função de parecerista, estabelecida pelo legislador tocantinense em seu Art. 143, inciso III Lei Estadual nº 1.284, de 17/12/2001, que dispõe:

“Art. 143. São atribuições dos Auditores:

.....

III - emitir parecer sobre consultas, denúncias, prestação de contas do Governador e nos demais processos em que não estejam atuando como instrutor e relator”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO
FERNANDO CÉSAR BENEVENUTO MALAFAIA**

8.6. No tocante as atribuições de Conselheiro Substituto não previstas na Constituição Federal, vejamos decisão do Desembargador Francisco Lincoln Araújo e Silva, (MS nº 2009.0007.1576-4/0 - TJCE), no qual se questionou, justamente, o exercício de atividades incompatíveis com a de judicatura:

*“Demais disso, entendo que o exercício da ‘judicatura’, ordinariamente, exercida pelo Auditor, por força de expressos mandamentos constitucionais e legais, não se revela compatível com a emissão de **parecer de auditoria**, pois, como de notória sabença, **parecer é atividade de caráter opinativo** – e não decisório – incompatível, portanto, com a atividade de caráter judicante, que, como visto, dentro dos limites constitucionais atinentes à espécie, constitui incumbência do Auditor”. [grifos no original]*

8.7. E na sequência concluiu, de forma categórica:

“Demais disso, deve-se reconhecer que o AUDITOR deverá atuar como magistrado, dentro dos limites constitucionalmente previstos, exercendo, portanto, o seu mister institucional, com total independência funcional, como o fazem, ordinariamente, os magistrados integrantes do Poder Judiciário”.

8.8. Nesta linha o eminente jurista Carlos Ayres Brito, ex-Ministro do STF, assim expressou:

“A Constituição Federal faz do cargo de auditor um cargo de existência necessária, porque, quando ela se refere nominalmente a um cargo, está dizendo que faz parte, necessariamente, da ossatura do Estado, e só por efeito de emenda à Constituição – e olhe lá – é que a matéria poderia ser modificada. De outra parte, auditor ainda tem uma particularidade: é regado pela Constituição como um elemento de composição do próprio Tribunal” (ADIn n.º 1994-5-ES).”

8.9. O art. 75 da Constituição Federal, expressa que as normas estabelecidas na seção se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, vedando, dessa forma, iniciativas que não se harmonizassem com o modelo federal.

8.10. Oportuno anotar que, a Lei n.º 8.443/92, que trata da organização do Tribunal de Contas da União, manteve-se fiel ao texto constitucional, definindo no § único do art. 78, que o Ministro Substituto, quando não convocado para substituir ministro, presidirá a instrução dos processos que lhe forem distribuídos, relatando-os com proposta de decisão a ser votada pelos integrantes do Plenário ou da Câmara para a qual estiver designado. Ressalto que não lhes foi incumbido o encargo de emitir nenhum parecer opinativo, por ser perceptível a sua inconstitucionalidade.

8.11. Fica evidente, que o inconstitucional **parecer opinativo** atribuído ao Conselheiro Substituto do TCE/TO constitui tão-somente mais uma das peças instrutivas do processo, destinado à, segundo a discricionariedade do relator, subsidiar seu voto. É, portanto, a **emissão de parecer opinativo**, atribuição, conforme frisado, inteiramente divorciada do exercício da judicatura.

8.12. Assim, ao Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas cabe como atribuição ordinária, atuar em caráter permanente na Câmara do Tribunal a qual for designado, **presidindo a instrução de processos que lhe forem distribuídos e relatando-os com proposta de voto**, por escrito, a ser apreciada pelos membros da respectiva Câmara.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO
FERNANDO CÉSAR BENEVENUTO MALAFAIA**

8.13. Compete ainda ao Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas, em caráter extraordinário, **substituir o Conselheiro, nas hipóteses de falta ou impedimento desse, ou nas de composição de quórum de sessões, bem como exercer as funções do cargo de Conselheiro**, quando ocorrer a vacância, até novo provimento.

8.14. Considerando as atribuições do cargo de Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas, **segundo as disposições da CRFB/1988 e da CETO/1989, verifica-se que as atividades inerentes à emissão de parecer não se mostram compatíveis.**

8.15. Assim, verificada a inaplicabilidade do inc. III art. 143 da LO/TCE/TO, entendo que tal atribuição **de emissão de parecer opinativo** deva ser conferida ao Corpo Técnico (Auditor de Controle Externo), nos processos de prestação de contas e nos demais processos, consoante o modelo constitucional de funcionamento do Tribunal de Contas da União (TCU).

8.16. Como esposado, vê-se que a emissão de parecer opinativo/instrutivo em processos quaisquer por Conselheiro Substituto configura afronta a CF88, sendo imperativo **afastar a aplicabilidade do disposto no art. 143, inciso III, da Lei Estadual n.º 1284/2001**.

8.17. Finalmente, infiro que o dispositivo acima se revela **INCONSTITUCIONAL**, e entendendo presente o **Incidente de Inconstitucionalidade**, para o qual requeiro à manifestação desta Corte sobre **a inaplicabilidade deste dispositivo**, conforme art. 68, LO/TCE/TO.

8.18. Acrescendo que o Ministério Público de Contas, através da Procuradora Raquel Medeiros Sales de Almeida, já se manifestou no mesmo sentido (Processo nº 3724/2014 – Evento 24), concluindo:

“Considerando que como decorrência do princípio da simetria, a organização dos demais Tribunais segue o modelo federal, consubstanciado no modelo do TCU, que serve de parâmetro para os demais Cortes de Contas;

considerando que no TCU os Ministros (exceção do presidente) e os Auditores presidem a instrução e relatam processo.

considerando que as atribuições de judicatura do Auditor-Magistrado, do auditor constitucional, hoje denominado Conselheiro Substituto, não se coadunam com a emissão de parecer, visto que essa atividade é meramente opinativo, sem qualquer valor jurídico, feita em desvio de função.

...

E, em última análise, considerando que esta Corte de Contas deve seguir as Diretrizes de Controle Externo... Resolução da ATRICON nº 3/2014, ...

Esta representante do MPC, **requer seja o presente incidente submetido ao Plenário desta Corte de Contas para a deliberação requerida...**”. (Grifei)

8.19. Entretanto, para que não haja prejuízo dos processos em julgamento nesta Corte de Contas, cabe-me por força de atribuição em Lei orgânica, mesmo entendendo incompatível e inconstitucional, a apreciação das contas, nas quais me manifesto sucintamente a seguir.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO
FERNANDO CÉSAR BENEVENUTO MALAFAIA

9. ANÁLISE - ASPECTOS CONTÁBEIS

9.1. Composição do Orçamento - LOA

9.1.1. Lei Municipal nº 356/2014, Receitas estimada e Despesa fixada - R\$14.372.070,00. E, ainda, autorizado ao Poder Executivo abertura de créditos suplementares até o limite de 80%, e assim restou:

Descrição	Valor R\$
Orçamento Inicial	14.372.070,00
Créditos Suplementares	7.511.936,06
Créditos Especiais Extraordinários	0,00
Excesso de Arrecadação	0,00
Reduções	(7.155.461,76)
Total dos Créditos Orçamentários	14.728.544,30

Fonte: Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada - Exercício de 2015 e Lei 356/2014 - SICAP

9.1.2. Créditos Suplementares abertos no valor de R\$7.155.461,76, representando 52,27% das despesas fixadas no orçamento, **não excedendo** o percentual estabelecido na LOA.

9.2. Balanço Orçamentário

9.2.1. Balanço Orçamentário 2015 consolidado da Administração Direta, Indireta e Poder Legislativo do Município.

9.2.2. Do ponto de vista orçamentário determina o art. 101 e 102 da Lei Federal 4.320/64¹, apresentou-se da seguinte forma:

RECEITAS		
PREVISÃO	PREVISÃO ATUALIZADA	RECEITA REALIZADA
14.372.070,00	14.372.070,00	12.441.775,29
Superavit Financeiro Ex. Anterior		356.474,30
DÉFICIT ORÇAMENTARIO		176.420,31

Fonte: Anexo 12

9.2.3. O saldo apresentado informado com as deduções das receitas.

DESPESAS					
DOT. INICIAL	DOT. ATUALIZ.	DESP. EMPENHADA	DESP. LIQUID.	DESP. PAGA	SALDO
14.372.070,00	14.728.544,30	12.618.195,60	12.273.178,02	12.180.676,11	2.110.348,70
SUPERAVIT ORÇAMENT.		0,00			

Fonte: Anexo 12

¹ Art. 101. Os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, segundo os Anexos 12, 13, 14 e 15 e quadros demonstrativos constantes dos Anexos 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16 e 17.

Art. 102. O Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO
FERNANDO CÉSAR BENEVENUTO MALAFAIA

9.2.4. Quociente do Equilíbrio Orçamentário:

$$\frac{\text{PIR (Previsão Inicial da Receita)}}{\text{DID (Dotação Inicial da despesa)}} = \frac{14.372.070,00}{14.372.070,00} = 1,00$$

(Equilíbrio no trabalho de previsão da receita e dotação inicial da despesa).

9.2.5. Quociente de execução da receita:

$$\frac{\text{RR (Receita realizada)}}{\text{PIR (Previsão inicial da receita)}} = \frac{12.618.195,60}{14.372.070,00} \times 100 = 87,79\%$$

(Insuficiência de arrecadação em relação a receita inicial prevista de 12,20%).

9.2.4. Quociente de execução de despesa:

$$\frac{\text{DE (Despesa Executada/ Liquidada)}}{\text{DAD (Dotação Atualizada da Despesa)}} = \frac{12.273.178,02}{14.728.544,30} \times 100 = 83,32\%$$

(Planejamento adequado em sua execução).

9.2.5. Quociente do resultado orçamentário:

$$\frac{\text{RR (Receita Realizada)}}{\text{DE (Dotação Empenhada)}} = \frac{12.441.775,29}{12.618.195,60} \times 100 = 98,60\%$$

(Déficit orçamentário de 1,40%, ou R\$ 176.420,31, suportado pelo superávit financeiro de exercício anterior no montante de R\$356.474,30)

9.3. GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL

9.3.1. Balanço Financeiro - Situação financeira líquida

Receitas realizadas	Valor R\$	Despesas fixadas	Valor R\$
Transferências ou arrecadação direta	12.441.775,29	Despesas orçamentarias	12.618.195,60
Ingressos extra orçamentário	2.162.332,86	Despesas extra orçamentárias	1.828.962,47
Valor do exercício anterior	1.293.020,53	Saldo para o exercício seguinte	1.449.970,61
Total	15.897.128,68	Total	15.897.128,68



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO
FERNANDO CÉSAR BENEVENUTO MALAFAIA

9.3.2. Balanço Patrimonial

ATIVO	Valor R\$	PASSIVO	Valor R\$
Ativo Circulante	1.523.563,90	Passivo Circulante	293.837,55
Ativo não circulante	7.910.260,81	Passivo não circulante	12.473,72
		Total do Passivo	306.311,27
		Patrimônio líquido	9.136.513,44
Total do Ativo	9.442.824,71	Total	9.442.827,71

Fonte: Anexo 14

9.3.2.3. De acordo com a 5ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, o Patrimônio Líquido será composto pelo valor residual dos ativos depois de deduzidos todos os passivos, basicamente essa diferença será igual a somatória do grupo Resultados Acumuladas, ficando assim demonstrado ($PL = A - P$), ou seja,

$$PL = 9.442.824,71 - 306.311,27 = 9.136.513,44$$

(Situação favorável, com patrimônio líquido considerável)

9.3.3. Demonstração das Variações Patrimoniais - As variações ativas R\$12.439,125,03 são superiores as variações passivas R\$11.752.387,10, indicando um **superávit patrimonial do período de R\$686.737,93**.

9.4. LIMITES CONSTITUCIONAIS LEGAIS

Limite Constitucional	Percentual Aplicado (%)	Limites	Dispositivo	Conclusão
Despesas com Pessoal	P. Executivo...51,09% P. Legislativo...2,75% Total... 53,84%	54% 6% 60% (no máximo da RCL)	art. 20, III da LC 101/2000	De acordo
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,97%	25% (no mínimo da receita de impostos e transferências)	Art. 212 da CF e EC 53/2006	De acordo
Aplicações do FUNDEB	63,81%	60% (no mínimo)	EC 53/2006 – Art. 2º, Inciso XII e Art. 22 da Lei 11.494/2007	De acordo
Ações e Serviços Públicos de Saúde	21,24%	15% (no mínimo)	EC 29/2000 e c/c ao art. 77 CF	De acordo
Repasse ao Poder Legislativo	7%	5 a 7% (das receitas tributárias e das transferências - excluídos inativos)	Art. 29-A CF	De acordo



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO
FERNANDO CÉSAR BENEVENUTO MALAFAIA**

9.5. Não restaram irregularidades remanescentes conforme relatório da 6ª DICE (Análise de Defesa nº 39/2017).

10. CONCLUSÕES

10.1. Observados os demonstrativos contábeis e o relatório apresentado pela 6ª DICE/TCE, onde não remaneceram irregularidades, me manifesto no sentido de que, s.m.j., pode o Egrégio Tribunal de Contas emitir parecer prévio pela **APROVAÇÃO** das contas consolidadas do município de **Santa Rosa do Tocantins/TO - Exercício 2015**, de responsabilidade do **SR. AILTON PARENTE ARAÚJO**, nos termos dos arts. 10, inciso III, § 1º e 103 da Lei nº 1.284 de 17 de dezembro de 2001² c/c artigo 28 e 32 do Regimento Interno³.

10.2. É como me manifesto. Ao MPEJTCE.

GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, em Palmas, Capital do Estado, aos 12 dias do mês de setembro de 2017.

FERNANDO CÉSAR BENEVENUTO MALAFAIA
Conselheiro Substituto

² **Art. 10.** O Tribunal, ao apreciar os processos, decidirá:

III – no caso de parecer prévio, pela aprovação ou rejeição das contas anuais;

§ 1º O parecer prévio emitido sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Art. 103. O parecer prévio a que se refere o art. 1º, inciso I desta Lei, consistirá em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial e financeira havida no exercício, devendo demonstrar se o Balanço Geral do Município representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública municipal, concluindo por recomendar a aprovação ou a rejeição das contas.

³ **Art. 28** - O parecer prévio do Tribunal consistirá em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal havida no exercício, devendo demonstrar se o Balanço Geral representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública Municipal, concluindo pela aprovação ou não das contas.

Art. 32 - O projeto de parecer prévio das contas municipais fará remissão à análise geral e fundamentada do relatório técnico, com as ressalvas e recomendações do Relator, se existentes, devendo concluir pela aprovação ou rejeição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

A(s) assinatura(s) abaixo garante(m) a autenticidade/validade deste documento.

FERNANDO CESAR BENEVENUTO MALAFAIA

Cargo: CONSELHEIRO SUBSTITUTO - Matrícula: 238414

Código de Autenticação: fb219f350cc35294f2b6c9caa544ed28 - 14/09/2017 10:18:12