

Processos: 07901/2022-1, 02644/2020-4 (apenso)

Classificação: Recurso de Reconsideração

COHAB-ES - Companhia de Habitação e Urbanização do Unidade Gestora:

Estado do Espírito Santo

Ministério Público de Contas Recorrente:

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO -**EMENTA**

> PROVIMENTO PARCIAL **ESTATAL** DEPENDENTE - LRF - UTILIZAÇÃO DA

CONTABILIDADE PÚBLICA.

Empresa estatal dependente deve utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, sob pena de infringência ao art. 48, § 6°, da Lei Complementar

101/2000.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo, em face do Acórdão TC-732/2022 – 1ª Câmara, prolatado nos autos do Processo TC 2644/2020, que examinou a Prestação de Contas da Sra. Tania Saad Noé, ordenadora de despesas da COHAB-



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br











ES – Companhia de Habilitação e Urbanização do Estado do Espírito Santo, no exercício de 2019, julgando as contas regulares com ressalva, nos termos do dispositivo abaixo transcrito:

1. ACÓRDÃO TC-732/2022:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas, em:

- **1.1. JULGAR REGULARES COM RESSALVA** as contas da Senhora Tânia Saad Noé, no exercício de 2019; com base no artigo 84, inciso II da LC 621/2012¹, tendo em vista a manutenção da inconsistência relatada no item 2.1 da Instrução Técnica Conclusiva 43/2014;
- **1.2. RECOMENDAR** ao atual gestor ou a quem lhe suceder, que adote medidas visando à implantação dos padrões da Contabilidade Pública na COHAB, tendo por base a Lei Federal 4.320/64, na próxima prestação de contas, caso continue dependente de recursos públicos para realização de seu custeio.
- **1.3. JULGAR extinto o processo**, nos termos do inciso V do art. 330 do Regimento Interno (Resolução TC 261/2013), ficando autorizado o **arquivamento** dos presentes autos, depois de esgotados os prazos processuais.
- 2. Unânime, nos termos do voto do então relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, computado conforme o art. 86, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal.
- 3. Data da Sessão: 10/06/2022 23ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

[...]

Após autuação, foi solicitado pelo Conselheiro Relator esclarecimentos à Secretaria Geral das Sessões (SGS) acerca do prazo para interposição do recurso, conforme Despacho 36945/2022, sendo prestadas as informações pertinentes por meio do Despacho 37339/2022.

Em sequência, por meio da Decisão Monocrática 00978/2022-9 o Conselheiro Relator conheceu do recurso, uma vez presentes todos os pressupostos de admissibilidade, e determinou a notificação da responsável para apresentar contrarrazões, bem como o encaminhamento dos autos ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC, para instrução.

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, que não seja de natureza grave e que não represente dano injustificado ao erário;



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br









@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

¹ Art. 84. As contas serão julgadas:



Em atendimento a Decisão Monocrática 00978/2022-9, a Sra. Tania Saad Noé apresentou contrarrazões ao recurso, conforme Petição Intercorrente 00796/2022-1 (evento 07).

Remetidos os autos ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC, foi elaborada a Instrução Técnica de Recurso – ITR 0481/2022-7, que sugeriu o provimento parcial do Recurso de Reconsideração, para correção de erro material, mantendo-se inalterado os demais itens do Acórdão TC 0946/2021, conforme conclusão transcrita a seguir:

IV - CONCLUSÃO

Diante das razões fáticas e jurídicas expostas na presente Instrução Técnica de Recurso, opina-se, no mérito, pelo PROVIMENTO PARCIAL, para correção do erro material explanado no tópico em referência às ITC 104/2021 no corpo do Acórdão e ITC 997/2022 na fundamentação, mantendo-se inalterado os demais itens do Acórdão TC 0946/2021:

1.1. JULGAR REGULARES COM RESSALVA as contas da Senhora Tânia Saad Noé, no exercício de 2019; com base no artigo 84, inciso II da LC 621/2012, tendo em vista a manutenção da inconsistência relatada no item 2.1 da Instrução Técnica Conclusiva 0997/2022;

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, em Parecer 05744/2022-3, da lavra do Procurador Dr. Luis Henrique Anastácio Da Silva, reiterou os termos da inicial recursal, divergindo da Equipe Técnica ao requerer o total provimento do Recurso de Reconsideração para a seja julgada irregular a Prestação de Contas Anual da COHAB-ES -Companhia de Habilitação e Urbanização do Estado do Espírito Santo, de responsabilidade da senhora Tânia Saad Noé, referente ao exercício financeiro 2019.

Pugna ainda, de forma alternativa, que em caso de discordância e entendendo pela manutenção do Acórdão 00732/2022-1 quanto ao julgamento das contas como



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br











regular com ressalvas, em que somente caberiam determinações para a correção das impropriedades, com base no art. 868 da LOTCEES c/c § 2º do art. 1629 do RITCEES, que seja reformado o tipo de medida corretiva proposto, passando a constar:

- 3.2 a expedição de DETERMINAÇÃO à Companhia de Habitação e Urbanização do Estado do Espírito Santo COHAB para que adote medidas visando à implantação dos padrões da Contabilidade Pública na COHAB, tendo por base a Lei Federal nº 4.320/1964;
- 3.3 expedição de DETERMINAÇÃO à Companhia de Habitação e Urbanização do Estado do Espírito Santo COHAB para que adote medidas necessárias à inclusão da companhia no Sistema Integrado de Gestão Financeira do Estado do Espírito Santo SIGEFES, bem como à disponibilização, no Portal da Transparência do Governo do Estado, das informações relativas à execução orçamentária e financeira (receitas e despesas), em atenção ao que preconiza o art. 48, § 1º, incisos II e III, e § 2º10, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- 3.4 aplicação de Multa, em conformidade com o que estipula o inciso II do artigo 13511 da LOTCEES.

É o suscinto relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

1. ADMISSIBILIDADE

Precipuamente, verifico que o presente Recurso de Reconsideração foi conhecido por meio da Decisão Monocrática 00978/2022-9, na forma do artigo 164 e 165 da







www.tcees.tc.br











Lei Complementar nº. 621/2012² (Lei Orgânica desta Corte de Contas) e do artigo 405³ do Regimento Interno deste Tribunal (RITCEES).

Verifico ainda, que foram cumpridas as formalidades explícitas no art. 156 da Lei Orgânica e art. 405, §§ 1º a 4º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, tendo a equipe técnica se manifestado por meio da Instrução Técnica de Recurso – ITR 00481/2022-7, e o Ministério Público de Contas foi ouvido e se manifestou por meio do Parecer 05744/2022-3. Portanto, os autos estão aptos para julgamento.

Assim, passo à análise do mérito.

2. DO MÉRITO

O Ministério Público de Contas, irresignado, interpôs o presente Recurso de Reconsideração, pugnando pela reforma do **Acórdão 00732/2022-1** apresentando a existência de erro formal na fundamentação e na parte dispositiva do Acórdão, bem como alega que a irregularidade "Falta de escrituração contábil na forma aplicada ao setor público", é de natureza grave, não sendo passível de ressalva.

Quanto ao erro formal, o Recorrente afirma que no voto do Relator, que fundamenta o Acórdão 00732/2022-1, informa que ambos, o Relatório Técnico 00023/2021-5 e a Instrução Técnica Conclusiva 00104/2021-5, estariam a sugerir a REGULARIDADE COM RESSALVA das contas da COHAB-ES, corroborando, assim, com o posicionamento supostamente adotado pela Unidade Técnica. Contudo, em verdade

³Art. 405. Da decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, caberá recurso de reconsideração ao Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br











² Art. 164. De decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar.

Art. 165. O recurso de reconsideração, interposto por petição dirigida ao Tribunal de Contas, conterá: I - os nomes e a qualificação das partes; II - os fundamentos de fato e de direito; III - o pedido de nova decisão.



<u>não há</u> qualquer menção nos citados documentos sobre a aventada sugestão de APROVAÇÃO COM RESSALVAS albergada pela Unidade Técnica com a qual o Relator e a Primeira Câmara estivessem a se legitimar.

Outro erro formal apontado, seria na parte dispositiva do acórdão, que julga as contas REGULARES COM RESSALVAS, mantendo a inconsistência apontada no item 2.1 da Instrução Técnica Conclusiva 43/2014. Porém, o referido documento não parte do processo em questão.

Concernente aos erros formais, assiste razão o recorrente.

Observa-se que o Relator, ao entender pela manutenção da irregularidade e por julgar as contas regulares com ressalva, em verdade, estava *acolhendo parcialmente* o entendimento da equipe técnica, que foi consubstanciado na Instrução Técnica Conclusiva 00997/2022-1, opinando pela manutenção da irregularidade e consequentemente por julgar irregulares as contas.

Quanto a erro sustentado pelo recorrente, na parte dispositiva do Acórdão, que menciona a ITC 043/2014, o que na verdade deveria ser a ITC 997/2022, trata-se de erro somente quanto à referência dos números, pois o conteúdo foi utilizado da ITC correta.

Por esta razão, entendo por dar provimento ao recurso quanto a este ponto.

No que tange a irregularidade "Falta de escrituração contábil na forma aplicada ao setor público", passo a sua análise no tópico seguinte.

2.1 VIOLAÇÃO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NÃO PODE SER CONSIDERADA IRREGULARIDADE DE NATUREZA FORMAL

O recorrente sustenta, em síntese, que a ausência de manutenção de escrituração contábil nos moldes adequados à Contabilidade Pública, apontada no item 3.1.3.1 do 43 - Relatório Técnico 00023/2021-5 e no **Acórdão 00732/2022-1**, configura clara



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br











violação à Lei de Responsabilidade Fiscal e não representa mero erro de procedimento, mas se trata de grave infração à norma legal. Desta forma, alega que não caberia o julgamento das contas pela regularidade com ressalva, tendo em consideração não se enquadrar nas condições estabelecidas no inciso II do art. 84 da Lei Complementar 621/2012, quais sejam, mera impropriedade ou falta de natureza formal, de natureza não grave.

Argumenta, também, que a violação à LRF ocasiona ausência de transparência das despesas orçamentárias, obscurecendo a principal forma de prestação de contas ao público, viabilizadora da fiscalização por parte da sociedade e a participação social na formulação e na implementação de políticas públicas.

A parte recorrida em suas contrarrazões, expõe que a Companhia de Habitação e Urbanização do Estado do Espírito Santo - COHAB-EM LIQUIDAÇÃO esteve em atividade até o exercício de 2009, quando foi homologada deficitária pelos representantes do Estado constituídos em Grupo de Liquidantes conforme Decreto 1.667-S/2003.

Afirma que, em relação à situação especial de liquidação de empresas, a Lei 6.404/1976, que prevê no artigo 209 e SS procedimentos para Dissolução, liquidação e Extinção de Sociedades Anônimas, sempre norteou o Poder Executivo na condução de todos os procedimentos das empresas em processo de liquidação, inclusive, contábil, observada a ausência, em geral, de previsibilidade legislativa para empresas em situação especial. Destaca que a LC 101 /2000, a Lei nº 4.320/1964 e a LC 621/2012 não preveem procedimentos para empresas em processo de liquidação.

Frisa, ainda, que a COHAB-EM LIQUIDAÇÃO é uma sociedade de economia mista inativa, que se encontra em processo de liquidação desde 02/09/2009 sob a organização e coordenação direta de suas ações pela PGE, SEGER e SECONT e, indiretamente, pela SEFAZ, que teve as prestações de contas da gestora aprovadas pelos representantes do Poder Executivo do Estado e de seus Órgãos de Controle



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br











de Contas, contabilizadas à luz da Lei 6.404/1976, até 2018, não tendo sido jamais exigido contabilização pública à luz da Lei 4.320/1964, nesses 19 (dezenove) anos de gestão.

No que se refere ao suposto descumprimento do artigo 48, §1°, inciso III, da Lei 101/2000, a Gestora reforçar a informação de que as demonstrações contábeis da COHAB - EM LIQUIDAÇÃO sempre foram publicadas no diário oficial do Estado e em jornal de grande circulação e que a Cia não dispõe de recursos financeiros para aquisição de equipamentos adequados e demais contratações complexas e onerosas para atender a tal exigência, à essa altura da fase de liquidação.

Por fim, para dar maior clareza a situação fática da empresa, esclarece que a COHAB-EM LIQUIDAÇÃO não conseguiu ser integrada na REDE ES por inúmeras dificuldades técnicas, sendo que sequer consegue utilizar o sistema eletrônico de tramitação de processos do Estado, o E-Does, quiçá utilizar do SIGEFES ou qualquer outro Sistema Integrado de Gestão. Reforça o argumento de que a utilização de escrituração contábil, nos termos da Lei Federal nº 4.320/64, excede, e muito, a rotina de contas praticadas na empresa sem atividade, em desacordo com as atividades limitadas que se pratica numa empresa em processo de liquidação, e que tal obrigação vai requerer tempo de adequação, mais gastos pelo erário, podendo contrariar princípios da Administração Pública.

A área técnica, após análise das razões recursais e das contrarrazões, verifica que os relatório e conclusões do corpo técnico desta Casa de Contas, em especial o RT 023/2021, a ITC 104/2021 e ITC 997/2022 não descrevem a gravidade da conduta da recorrida, e por outro lado, o recorrente também não demonstra qual seria a gravidade da conduta, levando a uma linha tênue à falta de dialética recursal.

Por essas razões, este NRC não tem elementos para analisar quanto a gravidade ou não da conduta, e no mais entende-se que a recomendação do Acordão ao Gestor da entidade é adequada para prevenir futuras ocorrências semelhantes. Desta forma, opina por negar provimento a este ponto do recurso.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br











Pois bem.

Acórdão recorrido, entendeu pela manutenção da irregularidade AUSÊNCIA DE MANUTENÇÃO DE ESCRITURAÇÃO CONTÁBIL APLICADA AO SETOR PÚBLICO (CONTABILIDADE PÚBLICA), mas sem condão de maculas as contas, julgando as contas regulares com ressalva.

O Recorrente, visa modificar a referida decisão, de forma a considerar a irregularidade em comento de natureza grave e, consequentemente, que as contas sejam julgadas irregulares.

Verifica-se do caso concreto, que até a prestação de contas do exercício de 2016, esta Corte de Contas não apontou em sua análise e nos julgamentos, a necessidade de que a COHAB/ES mantivesse a escrituração contábil nos moldes na Lei 4.320/1964. Foi apenas na análise da prestação de contas de 2017, conforme se observa do Processo TC 5977/2018, que a equipe técnica entendeu que a COHAB/ES é classificada com empresa estatal dependente, pois não gera receitas suficientes para cobrir suas despesas e depende de transferência de recursos do Estado para a consecução de suas atividades institucionais e, portanto, deveria adotar a referida contabilização.

A partir desta constatação, foi determinado ao gestor, por meio do Acórdão 00813/2020-5, que adotasse as medidas administrativas adequadas para à implantação, a partir do próximo exercício fiscal, de escrituração contábil aplicada ao setor público, atendendo ao art. 48, da Lei Complementar 101/2000 (LRF). O referido acórdão foi publicado em 10/09/2020.

Desta feita, entendo que no caso em análise, por ser tratar da PCA de 2019, não há como ser exigida a implantação de escrituração contábil aplicada ao setor público, considerando que esta exigência passou a ser indicada ao gestor apenas no final do exercício de 2020, quando da ciência da determinação contida no aludido acordão, momento que já havia sido enviada a PCA de 2019. Tão pouco seria razoável julgar estas contas irregulares e aplicar multa a gestora por esta irregularidade.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br











Ademais, em razão da determinação já expedida no Processo TC 5977/2018, esta questão será objeto de monitoramento por parte deste Tribunal.

Diante do exposto, acompanhando o posicionamento do corpo técnico e divergindo do posicionamento ministerial, entendendo por negar provimento ao recurso quanto a este item do recurso.

Não obstante, é válido destacar que o período de 19 anos se mostra demasiadamente moroso, para a conclusão do processo de liquidação da COHAB e sua consequente extinção, havendo indícios de que é necessário medidas mais céleres e efetivas por parte dos gestores envolvidos.

Tal conclusão advém da análise do documento acostado na prestação de contas (Processo TC 02644/2020, evento 03) que trata da Ata da Assembleia Geral Ordinária e Extraordinária, realizada em 24 de abril de 2019. Depreende-se do referido documento que existem diversas medidas que deveriam ser implementadas e não foram, bem como a existência de muitas demandas Uma, dentre as diversas mencionadas no citado acumuladas da COHAB. documento, é em relação aos servidores cedidos para outros órgãos, que já deveriam ter sido absorvidos pelos mesmos, caso contrário demitidos, não havendo justificativa para a manutenção deles na folha de pagamento da COHAB, mesmo ocorrendo o ressarcimento por parte das Secretarias.

Nesse tocante, é de relevo mencionar que no exercício em análise, verificou-se por meio do Balancete Analítico (arquivo BALVER.pdf) que a COHAB/ES recebeu da Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos – SEGER o montante de R\$ 1.736.364,90. De acordo com o demonstrativo de repasses recebidos, arquivo DREPAS, que estas receitas se destinam a cobrir despesas com pessoal e custeio.

Levando em consideração estes pontos, entendo por acolher o pedido do Recorrente, quanto ao encaminhamento de cópia dos autos para à Secretaria de Estado de Controle e Transparência – SECONT, bem como para o Conselho Fiscal



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br











da Companhia de Habitação e Urbanização do Estado do Espírito Santo – COHAB-ES, para conhecimento e adoção das medidas cabíveis.

Ante todo o exposto, acompanhando o entendimento da Área Técnica e divergindo parcialmente do posicionamento do Ministério Público de Contas, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER Relator

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo Relator:

- CONHECER o presente Recurso de Reconsideração, nos termos artigos 164 e 165 da Lei Complementar Estadual nº. 621/2012 (Lei Orgânica desta Corte de Contas), c/c art. 405 do Regimento Interno deste Tribunal.
- 2. No mérito, DAR PROVIMENTO PARCIAL ao Recurso de Reconsideração, para correção do erro material exposto neste voto, substituindo a menção da ITC 043/2014, para ITC 997/2022:
 - 2.1 **JULGAR REGULARES COM RESSALVA** as contas da Senhora Tânia Saad Noé, no exercício de 2019; com base no artigo 84, inciso II da LC 621/2012, tendo em vista a manutenção da inconsistência relatada no item 2.1 da **Instrução Técnica Conclusiva 0997/2022**;
- 3. Manter os demais termos do Acórdão TC 00732/2022-1;



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br











- 4. ENCAMINHAR cópia do presente processo ao atual Gestor da Secretaria de Estado de Controle e Transparência – SECONT, bem como para o Conselho Fiscal da Companhia de Habitação e Urbanização do Estado do Espírito Santo – COHAB- ES, para conhecimento e adoção das medidas cabíveis
- 5. Dar ciência aos interessados.
- 6. Após os trâmites regimentais, **arquivar** os autos.





www.tcees.tc.br







