EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC-02809/2020-8

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, inciso II, da Lei Complementar n. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

Trata-se de Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício de 2019, da Prefeitura de Ibiraçu, sob a responsabilidade de **Eduardo Marozzi Zanotti**.

A Instrução Técnica Conclusiva 00166/2022-4 ratificou a ocorrência das seguintes irregularidades apontadas nos Relatórios Técnicos 00161/2021-3, 00182/2021-5 e 00157/2021-7 (processo TC-02807/2021-7 – apenso) e na Instrução Técnica Inicial 00164/2021-7:

> **RT 00161/2021-3**
>
> 4.1.1 ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS UTILIZANDO-SE DE FONTE DE RECURSOS SEM LASTRO FINANCEIRO SUFICIENTE
> Base legal: artigo 167, inciso V, da Constituição Federal de 1988 e artigo 43 da Lei Federal 4.320/1964.
>
> 4.3.7.1 UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL EM FIM VEDADO POR LEI FEDERAL
> Base legal: art. 8º da Lei federal 7.990/89
>
> 4.3.7.2 RECURSOS RECEBIDOS A TÍTULO DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL APRESENTAM DISCREPÂNCIA
> Base legal: Lei 7.990/89 e art. 2º da Lei Estadual 10.988/2019.
>
> 7.4.1 INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE
> Base Legal: art. 55, inciso III, b, 3, da LRF.
>
> **RT 00182/2021-5**
>
> 3.1.2.1 AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO
> Base Legal: art. 40, caput, da Constituição Federal; art. 69 da LRF; art. 1º e 2º, § 1º, da Lei Federal 9.717/1998; art. 23 da Lei Municipal 3.104/2010; e art. 1º, § 2º, e art. 78 da Portaria MF 464/2018
>
> **RT 00157/2021-7**

Assinado por LUCIANO VIEIRA 27/09/2022 08:40

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 15FB1-19082-DC409

3.9 – NÃO RECONHECIMENTO DO AJUSTE PARA PERDAS, RELATIVO À DÍVIDA ATIVA

Assim, propugnou o NCONTAS - Núcleo de Controle Externo de Contabilidade pela emissão de parecer prévio recomendando-se a rejeição das contas, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012.

Após, veio o feito ao Ministério Público de Contas para manifestação, nos termos do art. 321, § 3º, do RITCEES.

1 – PRELIMINAR

1.1 – Vício processual: ausência de citação

A *priori*, verifica-se pendente questão preliminar a ser dirimida, por se referir a vício processual ausência de citação, capaz de gerar nulidade absoluta do processo.

Observa-se dos autos que não houve a citação do gestor e, sim, a sua notificação, consoante Decisão SEGEX 00216/2021-1 e Termo de Notificação 00742/2021-7 (eventos 663 e 664).

Insta destacar, nos termos do art. 63 da LC n. 621/2012 e art. 358 do RITCEES, que o chamamento ao processo, bem como a comunicação dos atos e termos processuais, far-se-á mediante citação, comunicação de diligência e notificação.

Assim, enquanto a citação dá ciência ao responsável do processo contra ele instaurado, chamando-o para se defender e/ou recolher a importância devida; a notificação é empregada nos demais casos (art. 63, incisos I e III, da LC n. 621/2012 c/c art. 358, incisos I e III, do RITCEES).

Além disso, estabelece o art. 56, inciso I, II e III, da LC n. 621/2012, que compete ao Relator que preside a instrução do processo, *"determinar, preliminarmente, mediante decisão monocrática, após a manifestação da unidade técnica: I - a realização das diligências necessárias ao saneamento do processo, inclusive quando o julgamento ou a apreciação dependerem da verificação de fatos ou atos considerados prejudiciais, estabelecendo prazo para o seu cumprimento; II - determinar, se não houver débito, a citação do responsável, para, no prazo fixado no Regimento Interno, apresentar razões de justificativa; III -determinar, se houver débito, a*

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 15FB1-19082-DC409

citação do responsável, para, no prazo fixado no Regimento Interno, apresentar alegações de defesa e/ou recolher a importância devida".

Por outro lado, observa-se na legislação a possibilidade da falta de citação ser suprida pelo comparecimento espontâneo do responsável, desde que ocorrido após a determinação do Tribunal ou do Relator (art. 64, § 3°, da LC n. 621/2012 c/c art. 359, § 4°, do RITCEES), o que de fato, neste processo, ocorreu, visto que o gestor apresentou defesa consoante evento 668.

2 – MÉRITO

Dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo que compete ao Tribunal de Contas do Estado emitir parecer prévio sobre as contas dos prefeitos, em até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento.

Nos termos do art. 76 da LC n. 621/2012, as contas do chefe do Poder Executivo Municipal deverão ser encaminhadas ao Tribunal de Contas até noventa dias após o encerramento do exercício, salvo outro prazo fixado na lei orgânica municipal, devendo este colendo órgão emitir parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento.

Deu seu turno, o RITCEES preceitua que as contas apresentadas pelo Prefeito consistirão no balanço geral do município, que abrangerá a totalidade do exercício financeiro do Município, compreendendo as atividades dos Poderes Executivo e Legislativo (art. 122, §1º), sobre as quais este Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, consistente na "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, se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública, bem como a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública, concluindo pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas[1]" e no qual se farão "registros sobre a

[1] **LEI COMPLEMENTAR N. 621, DE 08 DE MARÇO DE 2012**
Art. 80. A emissão do parecer prévio poderá ser:
I - pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;
II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas;
III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 15FB1-19082-DC409

observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual (art. 124).

No caso vertente, denota-se da Instrução Técnica Conclusiva 00166/2022-4 que a Unidade Técnica acolheu as razões de justificativas apresentadas pelo ordenador de despesa e opinou pelo **afastamento** das infrações indicadas no item **6.1** – resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no balanço patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis, do Relatório Técnico 00161/2021-3 e nos itens **3.3.1** – divergência entre o saldo do termo de verificação e o saldo do Balanço Patrimonial, indicando que as demonstrações contábeis não refletiram adequadamente todos os saldos constantes dos extratos bancários; **3.5.1.2** – divergência entre o valor pago de obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RPPS) indicando pagamento a menor, e **3.8.2** – cobrança ineficiente da dívida ativa, do Relatório Técnico 00157/2021-7 (processo TC-02807/2020-9, apenso), o que encontra ressonância nas provas constantes dos autos e no direito aplicável.

Denota-se que quanto às transferências de recurso ao Poder Legislativo (art. 29-A, inciso I, e § 2º, da Constituição Federal), embora tenha havido a constatação de superação do limite constitucional, tal fato não foi objeto de citação, uma vez que a Unidade Técnica entendeu ser irrelevante o chamamento do gestor em razão do baixo valor excedido (R$ 762,68) e pela devolução ao Executivo do montante de R$ 219.371,86, considerando, em suma, no caso concreto, não ter havido prática ilegal.

Noutro giro, ratificaram o NCONTAS – Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e o NPPREV - Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência a **prática de graves violações às normas legais e constitucionais** nos apontamentos de n. **4.1.1 –** abertura de créditos adicionais utilizando-se fonte de recursos sem lastro financeiro suficiente; **7.4.1 –** inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente, do Relatório Técnico 00161/2021-3, e **3.1.2.1 –** ausência de equilíbrio financeiro do Regime Previdenciário, do Relatório Técnico 00182/2021-5, as quais afetam o equilíbrio fiscal do Ente, notadamente pelos déficits financeiros e orçamentários apurados, bem como o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social, comprometendo a sua sustentabilidade, além de causar prejuízos aos usuários das informações contábeis que compõe a prestação de contas em suas análises e decisões, sobretudo o controle externo e social, em violação às normas dos arts. 40, *caput*, e 167, inciso V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei n.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 15FB1-19082-DC409

4.320/1964; arts. 55, inciso III, alínea "b", item 3, e 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal; arts. 1º e 2º, § 1º, da Lei n. 9.717/1998; art. 23 da Lei Municipal 3.104/2010; e arts. 1º, § 2º, e 78 da Portaria MF n. 464/2018, dentre outras disposições locais e regulamentares.

Somadas a estas infrações, a Unidade Técnica manteve, **com caráter de mera impropriedade formal**, as irregularidades descritas nos itens **4.3.7.1 –** utilização de recursos de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em fim vedado por lei federal; **4.3.7.2** – recursos recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural apresentam discrepância, do Relatório Técnico 00161/2021-3, e **3.9 –** não reconhecimento do ajuste para perdas, relativo à dívida ativa, do RT 00157/2021-7 (processo TC-02807/2020-9, apenso).

Em que pese as infrações elencadas nos itens 4.3.7.1 e 4.3.7.2 do RT 00161/2021-3 terem sido consideradas no campo da ressalva, deve-se destacar que se trata de graves infrações às normas expressas no art. 8º da Lei 7.990/1989 e no art. 2º da Lei Estadual n. 10.988/2019.

Com efeito, o município, no exercício financeiro de 2019, aplicou recursos da fonte de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural para o pagamento de despesas relativas a auxílio alimentação a servidores municipais, auxílio transporte e aporte para suplementar o plano de amortização do RPPS (R$ 311.645,42), consoante descrito no item 4.3.7.1 do RT 00161/2021-3.

Alega o gestor que *"as despesas com auxílio alimentação realizadas pelo município não se enquadram nas vedações contidas no art. 8º da Lei Federal nº. 7.990/89, por não se enquadrarem no conceito de gasto do quadro permanente de pessoal, conforme decisão exarada por este Egrégio Tribunal de Contas através do Parecer Consulta TCEES nº. 011/2012, além da referida despesa, ser configurada de natureza não permanente, não gerando, por consequência, compromissos futuros [...] não havendo que se falar em utilização de recurso de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em fim vedado por Lei"*.

No entanto, conforme bem pontuado pela Unidade Técnica (ITC, fls. 14/15), *"o art. 8º da Lei Federal veda a aplicação dos recursos dos royalties no quadro permanente, temos que as despesas com auxílio-alimentação não se enquadram nas exceções previstas na lei",* conforme se transcreve:

[...]

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 15FB1-19082-DC409

> Da letra da lei extrai-se que não existe permissivo para o pagamento de despesas do quadro permanente de pessoal, exceto àquelas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente a educação básica. Há que se registrar ainda, que o inciso II faz exceção exclusivamente ao pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória em efetivo exercício, não podendo, por exemplo, alcançar servidores inativos.
> Assim, alegou o gestor que o Parecer em Consulta 011/2012 atribuiu um caráter indenizatório às despesas com o auxílio-alimentação. Em que pese o posicionamento do TCEES ser razoável, temos, no caso concreto, que verificar a aplicabilidade do parecer em confronto com a lei federal.
> Conforme já pontuado, a lei que rege a aplicação dos recursos dos royalties recebidos da União veda o pagamento de quaisquer despesas com o quadro permanente de pessoal (exceto na manutenção e desenvolvimento do ensino). Nesse sentido, se o legislador definiu quais seriam as exceções cabíveis ao caso, entendemos, à luz da hermenêutica jurídica, que não haveria possibilidade de se enquadrar o auxílio-alimentação dentre as exceções previstas no artigo 8º, considerando que tais exceções são taxativas.
> Nos termos do artigo 19, § 1º da LRF, ficou estabelecido que algumas despesas com a remuneração não seriam computadas para efeitos dos gastos com pessoal. Dentre estas, destacamos as de natureza indenizatórias, como as diárias, ajudas de custo, auxílio-mudança, auxílio-alimentação, vale transporte etc.
> As despesas indenizatórias, segundo a classificação pela natureza da despesa, são agrupadas como "Outras despesas correntes", figurando entre as despesas voltadas ao quadro permanente dos entes federativos, apesar de não computarem o gasto com pessoal, para efeitos do limite estabelecido no artigo 19 da LRF. O que se quer dizer com isso é que mesmo as despesas indenizatórias são consideradas despesas com pessoal, ainda que contabilizadas como "Outras Despesas Correntes".
> Assim, considerando que o artigo 8º da Lei Federal veda a aplicação dos recursos dos royalties no quadro permanente, temos que as despesas com auxílio-alimentação não se enquadram nas exceções previstas na lei, merecendo destacar-se que esse posicionamento da área técnica vem sendo aceito nas decisões deste Tribunal.
> Quanto ao processo TCEES 2208/2019 (Instrução Técnica de Consulta 00018/2019- 2), temos que a analogia pretendida pelo gestor não se aplica.
> As despesas indenizatórias pagas com recursos dos royalties não podem estar desassociadas do centro de custo que originou tais pagamentos. O fato de as despesas serem de caráter não permanente não as habilitam a serem pagas com os royalties. Não seria razoável um servidor público – efetivo ou comissionado –, não poder receber sua remuneração (3.1.90.11) com os recursos dos royalties, ao passo que algumas despesas indenizatórias (3.3.90.46) poderão sem paga com o mesmo recurso vedado. Ou seja, para um mesmo servidor haveria duas situações distintas.
> Ademais, da nossa leitura da Instrução Técnica de Consulta não vislumbramos a mesma interpretação dada pelo gestor quanto aos pagamentos que poderiam ser realizados à custa dos royalties.
> [...]

O desvio de finalidade pode ocorrer tanto no emprego dos recursos do ajuste em objeto diverso daquele pactuado quanto na destinação do objeto pactuado em finalidade diversa para a qual foi construído e/ou adquirido ou mediante a aplicação em finalidade diversa da prevista na regra de competência.

Acerca do tema, cita-se os seguintes precedentes deste Tribunal de Contas:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 15FB1-19082-DC409

"3. Aplicação de recursos de convênio com desvio de finalidade em benefício de ente convenente e dever de ressarcimento do débito.
Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela SEAG na Prefeitura de Mantenópolis, para apuração de desvio de finalidade de recursos provenientes do Convênio 034/2007, que tinha por objeto a aquisição de um caminhão trucado com capacidade de 15 (quinze) toneladas de carga, porém foi indevidamente utilizado pela prefeitura na realização de pagamentos diversos. Conforme análise do relator restou caracterizado desvio de finalidade, observando que "este ocorre quando o agente busca fim diverso do interesse público ou pratica atos com motivos estranhos ao interesse público seja por motivo pessoal, político, de terceiro ou ocorre quando, mesmo sendo o interesse público, o interesse é distinto daquele previsto na regra de competência do fim específico". Quanto ao dever de ressarcimento dos recursos, acrescentou: "nas situações em que um ente político se beneficia da aplicação irregular, cogente a responsabilização direta deste, com sua condenação à restituição dos valores. Nessa linha, considerando que a utilização dos recursos recebidos, mesmo de forma diversa daquela pactuada, importou benefício ao ente, uma vez que tais importâncias foram transferidas aos cofres municipais para pagamentos diversos, o Município deverá ser condenado ao ressarcimento do débito". No tocante à responsabilização do gestor, pontuou: "não havendo indício de ocorrência de locupletamento, o entendimento pacífico no TCU é de que, embora não sejam condenados à restituição dos valores, devam ter suas contas julgadas irregulares, com aplicação de multa". Ressalvou, entretanto, que essa medida não poderia ser adotada, eis que verificado o óbito do gestor, sustentando ser "aplicável ao presente caso o Princípio da Intranscendência que veda, com âncora no art. 5º, XLV, da Carta Magna, que a pena, sanção jurídica personalíssima, se transfira a terceiros que não o próprio causador do ilícito". Assim, concluiu por julgar irregulares as contas do exprefeito municipal e condenar a prefeitura municipal ao ressarcimento do débito com os acréscimos legais pertinentes. O Plenário deliberou, à unanimidade, nos termos do voto do relator. Acórdão TC-818/2017Plenário, TC-3218/2012, relator conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, publicado em 04/09/2017."

"ACÓRDÃO TC-1227/2017 – SEGUNDA CÂMARA
PROCESSO: TC 4010/2012
CLASSIFICAÇÃO: Representação
UNIDADE GESTORA: Prefeitura Municipal de Alegre
REPRESENTANTE: Ministério Público do Estado do Espírito Santo
RESPONSÁVEL: José Guilherme Gonçalves Aguilar
ADVOGADOS: Luis Guilherme Dutra Aguilar (OAB/ES 19.659), Rafael Vargas De Moraes Cassa (OAB/ES 17.916) e Vinicius Pavesi Lopes (OAB/ES 10.586).

REPRESENTAÇÃO EM FACE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ALEGRE – APLICAÇÃO INDEVIDA DE RECURSOS DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO – PROCEDÊNCIA – MULTA – DETERMINAÇÃO – ARQUIVAR

[...] ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos na Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator:

1.1 Por Rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo senhor José Guilherme Gonçalves De Aguilar, Prefeito Municipal no exercício de 2010, em razão da irregularidade disposta no item disposta no item 3.1.1 da Instrução Técnica Conclusiva;
1.2 Pela PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO, nos termos dos artigos 95, inciso II c/c artigo 99, §2º1, da Lei Complementar nº 621/2012, diante da constatação da seguinte irregularidade:
3.1.1. Não Aplicação de Recursos em Despesas de Investimento
Base legal: infringência ao art. 3º da Lei 8.308/2006. (item II.1 da ITI 197/2014)

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 15FB1-19082-DC409

> Responsável: José Guilherme Gonçalves de Aguilar –Prefeito Municipal
> 1.3 Pela expedição de DETERMINAÇÃO na forma do art. 57, inciso III2 , da Lei Complementar nº 621/2012, para que o Município de Alegre, na pessoa de seu atual Prefeito Municipal, proceda a regular aplicação dos valores vinculados, transferidos pelo Governo Estadual, nos moldes previstos pelas leis vigentes e recomponha a conta específica dos royalties a quantia de R$ 202.000,00 (duzentos e dois mil reais), equivalentes a 100.627,6775 VRTE, até o término do prazo do atual mandato (2017-2020), devendo a área técnica acompanhar o cumprimento mediante MONITORAMENTO na forma do art. 102, §2º da LC 621/20124;
> 1.4 Pela aplicação de multa pecuniária ao responsável, com amparo no artigo 62 da LC 32/93 e na forma do artigo 96, inciso II, da Lei Complementar 32/93, por ser a legislação aplicável à época, no valor correspondente a 500 VRTE.
> 1.5 Dar ciência ao Representante e Representado.
> [...] 5. Fica o responsável obrigado a comprovar perante o Tribunal o recolhimento do débito e/ou da multa aplicada, no prazo de trinta dias, contados a partir da publicação deste Acórdão, nos termos do art. 454, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal. Quando cabível recurso, os prazos para interposição encontram-se previstos no Título VIII do mesmo diploma normativo."

Registra-se, ainda, a tese fixada no Parecer Consulta TC-003/2017, cuja ementa transcreve-se:

> "IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS ORIUNDOS DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO PARA PAGAMENTO DE PESSOAL PERMANENTE, EXCETO QUANDO O CUSTEIO FOR RELATIVO A DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, ESPECIALMENTE NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA EM TEMPO INTEGRAL, INCLUSIVE AS RELATIVAS A PAGAMENTO DE SALÁRIOS E OUTRAS VERBAS DE NATUREZA REMUNERATÓRIA A PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO EM EFETIVO EXERCÍCIO NA REDE PÚBLICA (ART. 5º DA LEI FEDERAL 12.858/2013)".

Destaca-se, por fim, que a Lei de Ação Popular - Lei n. 4.717/1965 - em seu artigo 2º, parágrafo único, preceitua ser nulo o ato administrativo no caso de ocorrência de desvio de finalidade:

> "Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:
> [...] e) desvio de finalidade.
> Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:
> [...] e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência."

Portanto, é inquestionável a prática da infração pelo responsável, diante da violação de preceito legal acima mencionado mediante a utilização indevida de recursos com aplicação vinculada por lei, sendo irrelevante a recomposição do valor empregado indevidamente, que é consequência inafastável para assegurar a aplicação dos recursos nos fins previstos em lei.

Ademais, assevera-se que a adoção de medidas saneadoras após a provocação do órgão de controle externo não exime o responsável das infrações cometidas no exercício em análise,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 15FB1-19082-DC409

merecendo transcrição dos lúcidos e irreparáveis argumentos adotados pelo egrégio Tribunal de Contas da União no ACÓRDÃO 10382/2011 - PRIMEIRA CÂMARA, Relator AUGUSTO NARDES:

> "De fato, deve o gestor público, por meio de eficiente planejamento administrativo, organização e treinamento dos recursos humanos disponíveis, otimizar a utilização dos recursos públicos, de forma a garantir a boa e regular aplicação das verbas geridas, de forma rigorosamente consentânea com as normas pertinentes e com a jurisprudência desta Corte de Contas.
> Nos termos do lúcido pronunciamento do nobre Ministro Walton Alencar Rodrigues no voto condutor do Acórdão 3.499/2010 – 1ª Câmara, 'a sociedade espera que o gestor público, de mediano discernimento, aja prontamente, utilizando-se do que dispõe a lei para superar os obstáculos'. Todavia, no caso concreto, não se verifica, no curso do exercício de 2006, apronta atuação do responsável no sentido de dar fiel cumprimento às leis. Nesse sentir, cumpre aplicar ao caso o pertinente entendimento jurisprudencial desta Corte, no sentido de que 'a multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto, e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para a irregularidade das contas e aplicação de multa aos responsáveis' (Acórdão 3.137/2006 – 2ª Câmara), bem assim que 'a multiplicidade de falhas e irregularidades enseja o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, ainda que se reconheça a possibilidade de ocorrências semelhantes relevadas, se analisadas de forma isolada' (v.g., Acórdãos 447/2010, 1.590/2010,1.741/2010 e 7.371/2010, todos da 1ª Câmara).
> Ademais, **as medidas saneadoras porventura adotadas a posteriori pelo ex-gestor não lhe eximem da responsabilidade pelos ilícitos cometidos no exercício de 2006. Ou seja, de acordo com a sistemática de anualidade das contas adotada no âmbito deste Tribunal (artigo 7º da Lei 8.443/1992), a gestão é una e deve ser examinada a partir dos atos praticados no curso do exercício ao qual ela se refere, ou seja, à luz do princípio da anualidade das contas, analisam-se, em cada exercício financeiro, os fatos que neste tiverem repercussão. Por esta razão, os motivos determinantes da proposta de irregularidade das contas do responsável baseiam-se apenas nos atos praticados no curso do exercício de 2006, de que tratam estas contas anuais.**
> **Assim, frise-se, conforme a orientação predominante nos julgados do TCU, a adoção de medidas corretivas e o ulterior cumprimento das normas, em exercício posterior, por provocação dos órgãos de controle, embora militem em favor dos responsáveis relativamente à gestão do exercício em que as providências tenham sido efetivamente adotadas, não têm o condão de tornar lícitas as condutas destoantes do ordenamento jurídico (v.g., Acórdãos 447/2010 e 1.305/2010, ambos da 1ª Câmara, 3.137/2006 - 2ª Câmara). (negritei)**
> Ressalte-se, ainda, as considerações expendidas no voto condutor do Acórdão 1.741/2010 –1ª Câmara, da lavra do insigne Ministro José Múcio, perfeitamente oportunas no caso em comento, no sentido de que, 'caso o Tribunal releve ano a ano as falhas, limitando-se afazer determinações e pugnando por julgar a gestão regular com ressalva, corre-se o risco de perpetuar a conduta temerária do gestor, movida pelo sentimento de impunidade'." (g.n.)

Noutro giro, quando à infração descrita no <u>item 4.3.7.2 (recursos recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural apresentam discrepância) do RT 00161/2021-3</u>, foram constatadas divergências entre os saldos do balanço patrimonial e o valor apurado pela Unidade Técnica.

Ressaltou o NCONTAS, ITC, fl. 25, "*em relação à fonte 540, percebe-se haver um descompasso entre o saldo dos restos a pagar/passivos consignados alegado pelo gestor e o saldo dos restos a*

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 15FB1-19082-DC409

pagar encaminhado pelo próprio gestor junto com a PCA original (documento eletrônico Prestação de Contas Anual 12914/2020-7 – arquivo DEMRAP)", o que indubitavelmente infringe os princípios regentes da contabilidade pública, ao disposto na lei geral de direito financeiro e no art. 70 da Constituição Federal.

Assim, a infração não é mera impropriedade formal, mas omissão grave no cumprimento de normas de natureza contábil, cujo descumprimento tem potencial de manipular a apuração de déficit e superávit, bem como verificação do correto uso das fontes vinculadas e não vinculadas.
A NBC T 16.1, aprovada pela RESOLUÇÃO CFC N. 1.128/08, dispõe que a *"Contabilidade Aplicada ao Setor Público é o ramo da ciência contábil que aplica, no processo gerador de informações, os Princípios Fundamentais de Contabilidade e as normas contábeis direcionados ao controle patrimonial de entidades do setor público"* e tem por função social *"refletir, sistematicamente, o ciclo da administração pública para evidenciar informações necessárias à tomada de decisões, à prestação de contas e à instrumentalização do controle social."*

Dessa forma, a escrituração contábil pública deve ser efetuada de modo que proporcione a qualquer interessado, em especial, aos órgãos de controle, conhecer da real situação financeira e patrimonial das entidades e órgãos públicos, exigência inerente ao dever de prestar contas a que está jungido aquele que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, consoante art. 70 da Constituição Federal.

Preceitua a Lei n. 4.320/1964 que *"a contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados"* (art. 83), prescrevendo que *"os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros"* (art. 85) e deverá evidenciar *"os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial"* (art. 89).

Estabelece, ainda, a lei geral de direito financeiro que *"os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais"* (art. 101), os quais têm a função de evidenciar as receitas e as despesas previstas em confronto com as realizadas, demonstrando a integração entre o planejamento e a execução orçamentária; as receitas e despesas orçamentárias, bem

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 15FB1-19082-DC409

como os ingressos e dispêndios extraorçamentários, conjugados com os saldos de caixa do exercício anterior e os que se transferem para o início do exercício seguinte; os Ativos Financeiro e Permanente, os Passivos Financeiro e Permanente, o Saldo Patrimonial e as Contas de Compensação; bem assim as variações quantitativas, o resultado patrimonial e as variações qualitativas decorrentes da execução orçamentária.

Os atos e os fatos que promovam alterações qualitativas ou quantitativas, efetivas ou potenciais, no patrimônio das entidades do setor público devem ser objeto de registro contábil em estrita observância às Leis Financeiras, Princípios Fundamentais de Contabilidade e às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

Logo, o registro contábil dos atos e dos fatos que afetam ou possam vir a afetar o patrimônio das entidades do setor público deve estar amparado em documento de suporte, assim entendido qualquer documento hábil, físico ou eletrônico que comprove a transação, utilizado para sustentação ou comprovação do registro contábil (NBC T 16.5).

Aduz-se, ainda que, as demonstrações contábeis devem ser acompanhadas por anexos, por outros demonstrativos exigidos por lei e pelas notas explicativas, e apresentar informações extraídas dos registros e dos documentos que integram o sistema contábil da entidade.

Em suma, impõe a lei a adoção de uma série de demonstrativos que têm como objetivo oferecer um conjunto de elementos que permitam a correta compreensão da posição orçamentária, financeira e do patrimônio público e buscam, em última instância, auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desfalques, desvios e outras inadequações.

Na espécie, conforme demonstrado pela Unidade Técnica, não conseguiu justificar o gestor os registros contábeis na conta vinculada aos recursos recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (fonte 540), não prestando, portanto, os registros contábeis a demonstrar a regular aplicação dos respectivos valores, por lhes faltar atributos essenciais, tais como compreensibilidade, confiabilidade, fidedignidade, integridade e objetividade, o que consubstancia grave infração à norma.

Também, não obstante ter reputado ressalva a infração descrita no item 3.9 do RT 00157/2021-7 (processo TC-02807/2020-9, apenso), pois observa-se que o próprio gestor confirmou que não foi

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 15FB1-19082-DC409

realizada a provisão de ajuste e perda da dívida ativa no exercício de 2019, demonstrando sua deliberada vontade de transgredir as normas pertinentes.

Desse modo, conforme consta do relatório técnico, há clara violação às Normas Brasileiras de Contabilidade e a IN TC n. 36/2016, em razão da adoção obrigatória pelos entes públicos dos Procedimentos Contábeis Específicos – PCE, definidos no art. 10 da Portaria STN n. 634, de 19 de novembro de 2013, a partir do exercício de 2015, com a vigência da 6ª edição do MCASP, nos termos da Portaria STN n. 261, de 13 de maio de 2014; e dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PCP, definidos no MCASP, nos prazos estabelecidos de forma gradual, dispostos no anexo único da referida Instrução Normativa, em conformidade com Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais - PIPCP, anexo à Portaria STN n. 548, de 24 de setembro de 2015.

Portanto, resta evidente, a prática de grave infração à norma regulamentar e de direito financeiro, mediante a omissão na adoção de procedimentos aplicados à contabilidade pública, o que prejudica a transparência e o fornecimento aos usuários de informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da Ente público, criando, portanto, embaraços ao processo de tomada de decisão, à adequada prestação de contas e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social e externo.

Lado outro, o julgamento das contas não se faz em razão de cada infração individualmente praticada, mas pelo resultado do conjunto.

Portanto, somente a extensão do rol de irregularidades, avaliadas em conjunto, já ostenta gravidade suficiente para macular as contas, na medida em que demonstra o descontrole e a negligência no exercício das funções de gestão da coisa pública, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União, *verbis:*

> "A multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto, e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para a irregularidade das contas e a aplicação de multa ao responsável.
> (Acórdão 543/2015 – Plenário, Rel. Raimundo Carreiro)"

Em suma, a prestação de contas está maculada pela prática de graves infrações às normas constitucionais e legais, o que enseja a rejeição as contas por amoldarem-se a conduta à norma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 15FB1-19082-DC409

3 – CONCLUSÃO

Posto isso, pugna o **Ministério Público de Contas:**

3.1 – seja emitido Parecer Prévio recomendando-se ao Legislativo Municipal a rejeição das contas do Executivo Municipal de Ibiraçu, sob a responsabilidade de **Eduardo Marozzi Zanotti**, referente ao exercício de 2019, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo;

3.2 – com fulcro no art. 1º, inciso XVI, da LC n. 621/2012, sejam expedidas as determinações propostas pelo NCONTAS às fls. 68/69 da ITC 00166/2022-4.

Vitória, 27 de setembro de 2022.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 15FB1-19082-DC409