
EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC- 06821/2022-2

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 2021, da Prefeitura de Itapemirim, sob a responsabilidade de **Thiago Peçanha Lopes**.

A **Instrução Técnica Conclusiva 03178/2023-1** (evento 94) ratificou a ocorrência da seguinte irregularidade apontada no **Relatório Técnico 00138/2023-1** (evento 83):

3.2.13 – Realização de despesas vedadas, em inobservância ao art. 8º da lei federal 7.990/1989 (passível de ressarcimento à conta/fonte de recursos de royalties, com recursos próprios, o montante de R\$ 5.317.920,04, equivalentes a 1.458.602,8251 VRTE)

Assim, propugnou o NCCONTAS – Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo 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 – QUESTÕES PRELIMINARES E PREJUDICIAIS DE MÉRITO

Preliminarmente, depreende-se da Relatório Técnico 00049/2023-6 (evento 73, processo TC-06822/2022-7, em apenso), mais especificamente dos itens 3.7, 3.10.1 e 3.10.2, a constatação de divergência entre o balancete de verificação e demonstrativo da dívida fundada, a ausência de reconhecimento da provisão para perdas nas rubricas 1.2.1.1.1.99.04 e 1.2.1.1.1.99.05 e a ausência de registros mensais da depreciação.

Quanto às irregularidades dispostas nos itens 3.7 e 3.10.2, o NCONTAS propôs dar ciência ao gestor “da necessidade de regularizar a evidenciação contábil do passivo no demonstrativo da dívida fundada do município” e quanto à “observância do regime de competência”; já em relação ao item 3.10.1 Unidade Técnica somente mencionou que “no exercício de 2022 tais rubricas passaram a receber lançamentos”.

É possível, ainda, observar no sobredito relatório a prática da seguinte infração, que sequer foi objeto de citação na Decisão SEGEX 00892/2023-4 (evento 93):

3.6 RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

Com base nas peças que integram a Prestação de Contas Anual, demonstram-se os valores empenhados, liquidados e pagos, a título de obrigações previdenciárias (contribuição patronal) devidas pela unidade gestora, bem como os valores retidos dos servidores e recolhidos para os fundos de previdência.

Tabela 1) Contribuições Previdenciárias – Patronal **Em R\$ 1,00**

Regime de Previdência	BALEXOD (PCM)			FOLHA DE PAGAMENTO (PCF)	% Registrado (B/D*100)	% Pago (C/D*100)
	Empenhado (A)	Liquidado (B)	Pago (C)	Devido (D)		
Regime Próprio de Previdência Social	9.367.780,59	9.278.468,32	8.829.902,56	9.080.076,67	102,18	97,24
Regime Geral de Previdência Social	8.462.491,90	8.461.787,22	8.461.787,22	8.098.435,11	104,49	104,49
Totais	17.830.272,49	17.740.255,54	17.291.689,78	17.178.511,78	103,27	100,66

Fonte: Processo TC 06822/2022-7 - Prestação de Contas Anual/2021 Balancete Despesa e CidadES Informações de Pessoal

Tabela 2): Contribuições Previdenciárias – Servidor **Em R\$ 1,00**

Regime de Previdência	DEMCSE		FOLHA DE PAGAMENTO (PCF)	% Registrado (A/Cx100)	% Recolhido (B/Cx100)
	Valores Retidos (A)	Valores Recolhidos (B)	Devido (C)		
Regime Próprio de Previdência Social	4.527.526,32	4.864.827,54	4.533.595,32	99,87%	107,31%
Regime Geral de Previdência Social	3.772.909,95	3.910.322,51	3.338.338,12	113,02%	117,13%
Totais	8.300.436,27	8.775.150,05	7.871.933,44	105,44%	111,47%

Fonte: Processo TC 06822/2022-7 - Prestação de Contas Anual/2021 – DEMCSE e CidadES Informações de Pessoal

[...] 3.6.2 Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

[...] 3.6.2.3 Análise entre o valor retido das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS)

Base Normativa: Art. 85, 87, 102 e 103 da Lei 4.320/64 e artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei Federal nº 8212/1991

Em relação às contribuições previdenciárias do RGPS (parte do servidor), observa-se, das tabelas acima, que os valores registrados pela unidade gestora, no decorrer do exercício em análise, representaram 113,02% dos valores devidos, sendo considerados como aceitáveis, para fins de análise das contas, uma vez que não há evidências de falta de retenção.

3.6.2.4 Análise entre o valor recolhido das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS)

Base Normativa: artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei Federal nº 8212/1991

Os valores recolhidos pela unidade gestora, referentes as contribuições previdenciárias do RGPS (parte do servidor), no decorrer do exercício em análise, representaram 117,13% dos valores devidos, sendo considerados como aceitáveis, para fins de análise das contas, uma vez que não há evidências de falta de pagamento.

Destaca-se que as **infrações relacionadas à divergência de valores das contribuições previdenciárias são de natureza grave**, visto que revelam possíveis pagamentos a menor ou a maior que o devido ao RPPS e ao RGPS, revelando falta de zelo com os valores que estavam sob administração do gestor.

E embora o NCONTAS sequer tenha caracterizado a irregularidade, por considerar que os valores em questão são aceitáveis porque não há evidências de falta de pagamento, constata-se que **as divergências são de R\$ 434.571,83 e 571.984,39, que equivalem, respectivamente a 13,02% e 17,13%**, é dizer, que supera o limite aceitável disposto no item 43 da Nota Técnica n. 003/2016.

Vejamos:

43. Com base nas peças que integram a prestação de contas anual (demonstrativo da dívida fundada, demonstrativo da dívida fluante, balancete da execução orçamentária da despesa), resumos da folha de pagamento, demonstrativo das despesas liquidadas e recolhidas de contribuições previdenciárias, dentre outras peças exigidas pela Instrução Normativa TC nº 34/2015, verificar se foram empenhadas, liquidadas e pagas obrigações previdenciárias devidas pela unidade gestora (patronal) em valores próximos ao devido no exercício, **considerando como aceitável, para fins de análise, variações entre os registros contábeis e os demonstrativos da folha de pagamento não superiores a 10% (dez por cento)**. (g.n.)

Estabelece o parágrafo único do art. 38 do RITCEES que *“verificando o Ministério Público junto ao Tribunal a ocorrência de irregularidades que não constarem da instrução ou a ausência de agentes na relação processual, essas poderão ser objeto de instrumento em apartado, sem prejuízo da continuidade do feito”*.

Não obstante, considerando que, nos termos da Decisão Plenária n. 15/2020, *“no processo de prestação de contas anual de Prefeito, ainda que este figure como ordenador de despesas, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo emitirá parecer prévio a fim de instrumentalizar o*

juízo de julgamento pela Câmara Municipal para todos os fins, observado o disposto no art. 31, § 2º, da Constituição Federal”, mostra-se indispensável a reabertura da instrução processual para que seja promovida a citação do Prefeito para que apresente razões de justificativa acerca do apontamento, nos termos do art. 126 do RITCEES.

2 – MÉRITO

Subsidiariamente, 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 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).

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.

No caso vertente, ratificou o NCCONTAS – Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo na **Instrução Técnica Conclusiva 03178/20023-1** a **prática de grave violação à norma legal** no apontamento de n. **3.2.13** do **Relatório Técnico 00138/2023-1** consistente na “Realização de despesas vedadas, em inobservância ao art. 8º da lei federal 7.990/1989 (passível de ressarcimento à conta/fonte de recursos de royalties, com recursos próprios, o montante de R\$ 5.317.920,04, equivalentes a 1.458.602,8251 VRTE)”.

A Lei n. 7.990/1989 é clara em seu art. 8º quanto à delimitação da aplicação dos recursos, havendo predeterminado as aplicações específicas, não podendo ser os recursos aplicados em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

Nos termos do art. 2º, *caput*, alínea “e”, e parágrafo único, alínea “e”, da Lei n. 4.717/1965 são nulos os atos lesivos ao patrimônio público nos casos de vício de finalidade, assim entendido quando se verifica que “*o agente pratica ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência*”, hipótese cristalinamente vislumbrada no caso vertente.

Neste sentido, cabe destacar que o desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos vinculados na jurisprudência do Tribunal de Contas da União é causa passível de irregularidade das contas, porquanto considerada grave violação à norma legal, e de devolução à conta específica; vejamos:

Configura desvio de finalidade a utilização de recursos do Piso de Atenção Básica (PAB/SUS) para pagamento de despesas administrativas não vinculadas diretamente a ações de saúde para atendimento da população, sujeitando os infratores ao julgamento pela irregularidade das contas e à devolução dos recursos ao respectivo fundo municipal de saúde.

(TCU, Acórdão 504/20250 – Primeira Câmara, Rel. Walton Alencar Rodrigues)

Aliás, observa-se, também, a infringência que à Lei de Responsabilidade Fiscal que dita expressamente as regras para a utilização de recursos vinculados, *verbis*:

Art. 8º [...] Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Assim, a infração, longe de ser mero descontrole, trata-se de grave omissão no cumprimento de normas legais, cujo descumprimento tem potencial de manipular a verificação do correto uso das fontes vinculadas e não vinculadas.

Assinala-se, por outro lado, a indicação das seguintes irregularidades no relatório técnico:

(i) **gestão orçamentária:** “*não foi observada relação de projetos e ações de governo previstos no PPA prioritários em 2021*”; propôs a Unidade Técnica apenas dar ciência ao chefe do Poder Executivo, acerca da “*necessidade de dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República*” (fl. 37 da ITC 03178/2023-1);

(ii) **renúncia de receitas:** “*existência de não conformidades legais nos benefícios instituídos e ou concedidos no exercício, falhas no planejamento da renúncia de receita a partir dos instrumentos de planejamento e orçamento para o exercício (LDO e LOA), falhas na manutenção do equilíbrio fiscal das renúncias de receitas e falhas na transparência decorrente das ações relacionadas a prática de benefícios fiscais que decorra renúncia de receita*”; foi proposto apenas a expedição de alerta acerca da “*necessidade do município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); além de atentar para as exigências normativas para execução e a ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais*” (fl. 76 da ITC 03178/2023-1);

(iii) **condução da política previdenciária:** “*o gestor responsável declarou a existência de programação específica contemplando o plano da amortização do déficit atuarial do RPPS. No entanto, esse documento não foi capaz de demonstrar a existência de programação específica no PPA e na LOA, destinada à amortização do déficit atuarial do RPPS; mas apenas programa genérico relacionado a apoio administrativo*”; propõe-se a emissão de alerta “*à Prefeitura Municipal para que promova a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado à execução de despesas de caráter continuado com o pagamento do plano de amortização do déficit atuarial do RPPS, incorporando metas anuais para evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários, em observância ao art. 165, § 1º, da Constituição Federal, c/c o art. 17 da Lei Complementar 101/2000 (LRF)*” (fl. 78 da ITC 03178/2023-1).

(iv) **atuação em funções administrativas:** “*consta documentação contendo declaração do prefeito de que o município celebrou durante o exercício quatro parcelamentos com o regime geral de previdência, sendo três da Prefeitura Municipal de Itapemirim e um do Fundo Municipal*”

de Saúde de Itapemirim. Entretanto, embora conste do balancete de verificação (excerto abaixo), não há registro no demonstrativo de dívida fundada” e “constata-se o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens do imobilizado, da depreciação, exaustão ou amortização acumuladas, bem como das respectivas despesas. No caso da depreciação não se observou registros mensais” (fls. 25 e 32 do RT 00049/2023-6, processo TC-06822/2022-7, em apenso); a unidade técnica propõe dar ciência ao atual Chefe do Poder Executivo, como forma de alerta, “para a necessidade de regularizar a evidenciação contábil do passivo no demonstrativo da dívida fundada do município (art. 98 da Lei 4320/1964 e NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL)” e “para a necessidade de observância do regime de competência (NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL e IN TCE 36/2016) nos registros da despesa com depreciação” (fls. 127/128 da ITC 03178/2023-1).

Destaca-se, porém, que tais indicativos que não foram objeto de citação, fazendo-se mister a expedição de recomendação para que sejam adotadas as medidas necessárias para o aperfeiçoamento da gestão.

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

3 – CONCLUSÃO

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

I) seja determinada a regular citação de **Thiago Peçanha Lopes**, nos termos do art. 63, inciso I, da LC n. 621/2012 e art. 126 do RITCEES, para que, no prazo de trinta dias, apresente razões de justificativas em relação ao apontamento constante nos itens 3.6.2.3 e 3.6.2.4 da Relatório Técnico 00049/2023-6, disposto no processo TC-06822/2022-7, em apenso, remetendo, após, os autos à Unidade Técnica competente na forma regimental para reinstrução do feito; e

II) subsidiariamente, em eventual desacolhimento do requerido no item anterior:

II.1) seja emitido PARECER PRÉVIO recomendando-se ao Legislativo Municipal a REJEIÇÃO das contas do Executivo Municipal de Itapemirim, sob a responsabilidade de **Thiago Peçanha Lopes**,

referente ao exercício de 2021, 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;

II.2) nos termos do art. 1º, incisos XVI e XXXVI, do indigitado estatuto legal, sejam expedidas:

II.2.1) determinação ao atual gestor, conforme fl. 141 da ITC 03178/2023-1, para que promova a recomposição dos valores utilizados indevidamente no montante de R\$ 5.317.920,04, equivalentes a 1.458.602, 8251 VRTE à fonte 530 – recursos de royalties;

II.2.2) as seguintes recomendações ao atual gestor, consoante às fls. 141/142 da **Instrução Técnica Conclusiva 03178/2023-1**, para que:

a) quanto à gestão orçamentária, dê cumprimento ao art. 165, § 2º, da Constituição da República;

b) quanto à renúncia de receitas, aperfeiçoe o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro), além de atentar para as exigências normativas para a execução e a ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais;

c) quanto à condução da política previdenciária, promova a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado à execução de despesas de caráter continuado com o pagamento do plano de amortização do déficit atuarial do RPPS, incorporando metas anuais para evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários, em observância ao art. 165, § 1º, da Constituição Federal, c/c o art. 17 da Lei Complementar 101/2000 – LRF;

d) quanto à atuação em funções administrativas:

d.1) regularize a evidenciação contábil do passivo no demonstrativo da dívida fundada do município (art. 98 da Lei 4320/1964 e NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL);

d.2) observe o regime de competência (NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL e IN TCE 36/2016) nos registros da despesa com depreciação.

Vitória, 12 de janeiro de 2024.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS