



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO

2ª Procuradoria de Contas

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, vem, tempestivamente, à presença de V. Ex^a., com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, inciso III, da LC n. 451/2008 e art. 152, inciso I, da LC n. 621/2012, inconformado com o **Parecer Prévio 00149/2024-7 – 2ª Câmara**, propor

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Em vista das razões anexas, requerendo após o cumprimento das formalidades legais e regimentais, seja o presente submetido à apreciação do egrégio Plenário, na forma do art. 9º, inciso XIII, do RITCEES.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Vitória, 27 de março de 2025.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS



RAZÕES DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Processo: TC-04971/2023-8

Parecer Prévio: TC-00149/2024-7 – 2ª Câmara

**EGRÉGIO TRIBUNAL,
EMINENTES CONSELHEIROS,**

I – BREVE RELATO

O Parecer Prévio **TC-00149/2024-7 – 2ª Câmara**, exarado nos autos do Processo **TC-04971/2023-8**, recomendou ao Legislativo Municipal aprovação com ressalva das contas da Prefeitura Municipal de Itapemirim, sob a responsabilidade do Antônio da Rocha Sales, relativas ao exercício de 2022 (01/08/2022 a 31/12/2022), cuja parte dispositiva abaixo transcreve-se:

1. PARECER PRÉVIO TC-149/2024:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas, em: [...]

1.3 Emitir **PARECER PRÉVIO**, com fulcro no artigo 80, II da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPEMIRIM**, sob a responsabilidade do Senhor **ANTÔNIO DA ROCHA SALES**, relativas ao período de 01/08/2022 a 31/12/2022, com a manutenção das irregularidades no campo da ressalva, sem o condão de macular as contas do gestor, conforme fundamentada no voto, na forma do art. 132, 127 do Regimento Interno deste Tribunal.

No Parecer Prévio objurgado prevaleceu o entendimento de que as irregularidades relativas aos **itens 3.2.1.12** (Utilização dos recursos obtidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (Recursos de Royalties) em fim vedado por lei), **3.3.1.1** (Déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas), **3.4.9** (Demonstrativo da



disponibilidade de caixa e dos restos a pagar¹) e 7 (monitoramento das deliberações do colegiado²) do **Relatório Técnico 00381/2023-2**, não teria o condão de macular a prestação de contas, embora se trate de graves infrações à norma constitucional e legal.

Configurado, portanto, *error in iudicando*, que será demonstrado nesta peça recursal, insurge este órgão do Ministério Público de Contas contra o v. Parecer Prévio na forma do art. 3º, inciso III, da LC n. 451/2008.

II – DO CABIMENTO, DA LEGITIMIDADE E DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO

Preceitua o art. 164 da LC n. 621/2012 que *“de decisão definitiva ou terminativa 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, pelo responsável, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar”*.

Quanto ao interesse processual, verifica-se que o binômio interesse e adequação está devidamente demonstrado, em razão da decisão deste egrégio tribunal divergir do parecer ministerial e o recurso admitido ser, nos termos dos dispositivos legais supracitados, o recurso de reconsideração, sendo, portanto, evidenciado o cabimento e a legitimidade recursal.

De seu turno, dispõe o art. 157 da LC n. 621/2012 que *“o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso”*, iniciando-se sua contagem com a entrega dos autos com vista ao órgão ministerial (art. 62, parágrafo único).

Assim, denota-se do sistema informatizado desse tribunal (ETCEES) a disponibilização do Parecer Prévio e da íntegra do processo pela Secretaria Geral das Sessões, na sessão *“Deliberações de Colegiado com prazo avaliado recentemente”* no dia 20/01/2025 (segunda-feira). Logo, a contagem do prazo para a interposição do recurso de reconsideração iniciou-se no dia 21/01/2025 (terça-feira), nos termos dos arts. 62, parágrafo único, 66, inciso V, e 67, *caput*, da LC n. 621/2012³.

¹ Inscrição de restos a pagar processados sem suficiente disponibilidade de caixa;

² Descumprimento das determinações contidas nos Pareceres Prévios 00046/2021-6 e 00027/2022-1, proc. TC 08681/2019-2 e 03330/2020-6

³ Art. 62. [...] Parágrafo único. A comunicação dos atos e decisões ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em qualquer caso, será feita pessoalmente mediante a entrega dos autos com vista, sob pena de nulidade.



Perfaz-se, assim, cabível, legítimo e tempestivo o presente apelo.

III – DAS RAZÕES FÁTICAS E JURÍDICAS

O v. Parecer Prévio recomendou a aprovação, com ressalvas, das contas do executivo municipal de Itapemirim, sob a responsabilidade do Antônio da Rocha Sales, por considerar que na apreciação das infrações constante dos aos **itens 3.2.1.12** (Utilização dos recursos obtidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (Recursos de Royalties) em fim vedado por lei), **3.3.1.1** (Inscrição de restos a pagar processados sem suficiente disponibilidade de caixa) **do Relatório Técnico 00381/2023-2**, deveriam ser consideradas as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, nos termos do art. 22, *caput*, da LINDB.

As infrações em epígrafe tiveram os respectivos efeitos minorados pelo r. Prévio 00149/2024-7 (evento 265), *in verbis*:

Realizando a devida atividade hermenêutica e aplicando os comandos legais ao caso em tela, diante das irregularidades constatadas, como o pagamento indevido com recursos dos royalties de R\$ 2.663.108,07, o déficit financeiro de R\$ 9.302.903,33 e a inscrição de restos a pagar processados e não processados sem disponibilidade financeira, é imperativo reconhecer a gravidade dos fatos. Todavia, conforme o artigo 22 da LINDB, é necessário avaliar os obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor, assim como as exigências das políticas públicas sob sua responsabilidade, sem prejudicar os direitos dos administrados.

É evidente que a gestão do Município de Itapemirim enfrentou adversidades significativas, especialmente no segundo semestre de 2022. Após essa fase desafiadora, o gestor demonstrou comprometimento em restabelecer o equilíbrio financeiro e fiscal, atuando de forma diligente. Em 2024, foram realizadas transferências bancárias no valor de R\$ 14.402.075,18 para recomposição dos recursos dos royalties, utilizando recursos ordinários, o que evidencia sua boa-fé e compromisso com a gestão responsável.

Portanto, ao decidir sobre a regularidade da conduta e a validade dos atos administrativos, deve-se considerar as circunstâncias práticas que limitaram ou condicionaram a ação do gestor, conforme previsto no § 1º do artigo 22.

Com base nesses fundamentos, propõe-se que as irregularidades sejam reconhecidas, mas que não resultem na reprovação das contas do gestor, em virtude das medidas corretivas já adotadas e das ações de boa-fé demonstradas. Essa abordagem não apenas atende ao espírito da LINDB, mas também assegura que a administração pública seja conduzida de maneira justa e equitativa, respeitando os desafios enfrentados e os esforços envidados pelo gestor para solucionar as pendências.

[...] Art. 66. Os prazos processuais referidos nesta Lei Complementar são peremptórios e contam-se, independente da ordem sequencial, a partir da data: [...] V - da entrega dos autos, com vista pessoal ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Art. 67. Para efeito do disposto nesta Lei Complementar, os prazos serão contínuos, não se interrompendo nem se suspendendo nos finais de semana e feriados, e serão computados excluindo-se o dia do início e incluindo-se o dia do vencimento, salvo disposição legal em contrário.



Por essa razão, é fundamental que a análise das irregularidades mantidas pelo corpo técnico seja feita à luz da legislação supracitada e dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, considerando, sobretudo, os obstáculos, as dificuldades e as circunstâncias práticas que condicionaram a ação do prefeito.

Na linha de raciocínio apontada, reconheço as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, agravadas pela situação antecedente de sua gestão, além das circunstâncias atenuantes que devem ser ponderadas nesta decisão com o reconhecimento do esforço e boa-fé verificada, e, **entendo razoável a manutenção das irregularidades no campo da ressalva sem o condão de macular as contas do gestor, Senhor Antônio da Rocha Sales.**

Porém, como será demonstrado adiante, restou patente nos autos a prática de graves infrações às normas constitucionais e de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, dentre outras, o que enseja a rejeição da prestação de contas, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012.

III.1 – UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS OBTIDOS A TÍTULO DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL EM DESPESA VEDADA (item 3.2.1.12 do Relatório Técnico 00381/2023-2; item III.1.1.12 do v. Parecer Prévio 00149/2024-7)

Ab initio, conforme decisão acima transcrita (item “III” desta peça recursal), as contas do executivo municipal de Itapemirim, sob a responsabilidade do Sr. Antônio da Rocha Sales, **quanto à infração constante do item 3.2.1.12 do Relatório Técnico 00381/2023-2**, foi considerada aprovada, com ressalvas, com fulcro nas dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas (art. 22 da LINDB).

Consoante à Instrução Técnica Conclusiva 03894/2024-7 (evento 256), ficou evidenciado, após a análise das justificativas e a sustentação oral, que foram efetuados de maneira regular os pagamentos realizados em relação :

- Dívida com a União: R\$ 16.562.405,47;
- Débitos de FGTS: R\$ 126.133,97;
- Débitos com o INSS: R\$ 18.040.019,13;
- Auxílio alimentação: R\$ 1.040.876,26.

No entanto, permanece pendente a restituição do montante de R\$ 2.663.108,07, oriundo da utilização dos recursos advindos da compensação financeira pela exploração de



petróleo e gás natural em despesas vedadas. Portanto, restou configurada a inobservância ao art. 8º da Lei Federal 7.990/1989, *verbis*:

Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

Importante ressaltar que **a defesa não apresentou qualquer documentação que pudesse desconstituir a irregularidade relacionada a esse valor (R\$ 2.663.108,07).**

Ademais, **não foram apresentadas justificativas ou provas que comprovem SE e COMO as dificuldades gerais enfrentadas pela gestão realmente impactaram de maneira significativa a CONDUTA DE UTILIZAÇÃO INDEVIDA DOS RECURSOS EM QUESTÃO, eis que não foi apresentada quaisquer correções diretas.** Essa falta é evidente e se torna ainda mais clara à luz dos documentos que apresentamos a seguir:

(EVENTO 250)

8.3 - “Utilização dos recursos provenientes da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em despesas vedadas”. Conforme consta na ITC, apontado pela área técnica, com o montante de R\$ 21.700.000,00, referente à utilização indevida de recursos dos royalties do petróleo. No entanto, senhores conselheiros, devemos considerar que desse montante, R\$ 16.500.000,00 aproximadamente, referem-se ao pagamento de parcelamento de dívida fundada, junto à União, de débitos previdenciários, que tem previsão legal na Lei Federal 12.858/2013, bem como outros valores detalhados no relatório em anexo, com as devidas fundamentações e documentos comprobatórios.

(EVENTO 234)

“3.2.1.12 – Utilização dos recursos obtidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em despesa vedada”.

Justificativa: Conforme consta na ITC, foi apontado pela área técnica o montante de R\$ 21.713.388,82 (vinte e um milhões setecentos e treze mil trezentos e oitenta e oito reais e oitenta e dois centavos). No entanto, deste montante, devemos considerar que R\$ 16.562.405,47 (dezesseis milhões quinhentos e sessenta e dois mil quatrocentos e cinco reais e quarenta e sete centavos) referem-se ao pagamento de parcelamento de dívida fundada junto à União de débitos previdenciários, que tem previsão legal na Lei Federal 12.858/2013, bem como outros valores detalhados no relatório em anexo (DOC 02), com as devidas fundamentações e documentos comprobatórios.

(EVENTO 233)

8.3 - “Utilização dos recursos provenientes da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em despesas vedadas”.



Justificativa: Conforme consta na ITC, apontado pela área técnica, com o montante de R\$ 21.700.000,00, referente à utilização indevida de recursos dos royalties do petróleo. No entanto, senhores conselheiros, devemos considerar que desse montante, R\$ 16.500.000,00 aproximadamente, referem-se ao pagamento de parcelamento de dívida fundada, junto à União, de débitos previdenciários, que tem previsão legal na Lei Federal 12.858/2013, bem como outros valores detalhados no relatório em anexo, com as devidas fundamentações e documentos comprobatórios.

(EVENTOS 184 e 206)

“3.2.1.12 – Utilização dos recursos obtidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em despesa vedada;
[...]

Justificativa: Acontece que durante o período que os Senhores Antônio da Rocha Sales (01/08/2022 a 31/12/2022) e Fabio dos Santos Pereira (01/07/2022 a 31/07/2022) exerceram seu cargo de chefe do poder executivo, não houve execução de despesa de recursos oriundos dos royalties do petróleo vedada por lei, conforme demonstramos a seguir: [...]

Ocorre que do montante de R\$21.870.137,43 apurado pelo equipe técnica do TCE apenas o montante de R\$1.867.526,14 foi no decorrer do período anteriormente mencionado, conforme listagem de pagamentos apresentada em anexo(DOC 06 e DOC 07), sendo que desse montante o valor de R\$156.031,94 foram referente ao pagamento de parcelamento dívida de FGTS para com a união, sendo permitido pela Lei Nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, em contínuo o montante de R\$1.709.527,40 pagos em nome da Secretaria de Estado da Agricultura, são referentes a devolução de convênio firmado em ano anterior para custeio de despesa de capital na aquisição equipamentos, porém contabilizados de forma indevida no subelemento 46907101000 - AMORTIZACAO DA DIVIDA CONTRATUAL, tendo como a devida forma de contabilização o elemento de despesa 449093 - INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES, conforme determina a normas de contabilidade aplicada ao setor público, a final temo o valor de R\$1.966,80, pago ao INSS a título de contribuição patronal, ocorre que o pagamento tem como origem a Unidade Gestora Fundo Municipal de Saúde de Itapemirim, que possui gestor próprio, sendo de sua responsabilidade a gestão orçamentária e financeira dos recursos por ela recebidos.

É imprescindível segregar os atos dos 4 (quatro) gestores que atuaram como chefes do poder executivo no exercício de 2022 no Município de Itapemirim, para possibilitar a apuração e responsabilidade individual de seus atos de gestão.

Neste sentido, os Senhores Antônio da Rocha Sales e Fábio dos Santos Pereira não podem ser responsabilizados por atos que não cometeram, como é o caso de não terem executado despesas com recursos de royalties de petróleo vedados por lei.

Isto posto, considerando os argumentos e provas apresentados, solicitamos o afastamento desta irregularidade.

Contrariamente, **quanto à irregularidade em debate**, a argumentação defensiva limita-se a pleitear um julgamento segregado da prestação de contas, além de solicitar a redução do valor inicialmente apurado, alegando o pagamento de parcelamentos de dívidas junto à União e outros valores mencionados no relatório anexo (DOC 02), os quais foram



considerados regulares (conforme acima mencionado).

Nesse contexto, é fundamental recordar que o **órgão julgador deve proferir sua decisão com base no princípio do livre convencimento MOTIVADO**. É amplamente reconhecido que existe um **dever de decidir em conformidade com os fatos alegados e com o arcabouço probatório apresentado**. Nesse sentido, o renomado jurista Daniel Amorim sustenta essa perspectiva, conforme se destaca a seguir:

Atualmente o sistema de valoração adotado pelo sistema processual brasileiro é o da persuasão racional, também conhecido pelo **princípio do livre convencimento motivado**, no qual o juiz é livre para formar seu convencimento, dando às provas produzidas o peso que entender cabível em cada processo, não havendo uma hierarquia entre os meios de prova. Isso, claramente, não significa que o juiz possa decidir fora dos fatos alegados no processo, **mas sim que dará aos fatos alegados a devida consideração DIANTE DAS PROVAS PRODUZIDAS**. (NEVES, DANIEL AMORIM ASSUMPÇÃO. MANUAL DE DIREITO PROCESSUAL CIVIL – VOLUME ÚNICO / DANIEL AMORIM ASSUMPÇÃO NEVES – 8. ED. – SALVADOR: ED. JUSPODIVM, 2016)

Diante disso, **considerando a AUSÊNCIA de defesa e de prova específica acerca de como as dificuldades gerais enfrentadas durante a gestão influenciaram diretamente A IRREGULARIDADE APONTADA NO ITEM 3.2.1.12 DO RELATÓRIO TÉCNICO 00381/2023-2**, é evidente que **a decisão em apreço foi proferida sem correspondência com o arcabouço probatório disponível**, em violação ao princípio do livre convencimento **motivado**.

Observa-se, na verdade, que a recomendação de aprovação das contas do gestor, com ressalva, se fundamentou em argumentos **genéricos** acerca das dificuldades da gestão **como um todo**, ou seja, **SEM a apresentação de provas concretas que estabeleçam a CORRELAÇÃO DIRETA entre essas dificuldades e a infração em questão**.

Certamente, **é imperativo que se rejeite**, de maneira categórica, a possibilidade de que as dificuldades **GERAIS** enfrentadas por determinado gestor (no decorrer de sua administração), possam servir como justificativa para **condutas ou atos ilícitos que sequer tem demonstração concreta acerca da relação com as dificuldades enfrentadas**. Para ilustrar tal questão, pode-se considerar o contexto da pandemia: se aceita essa lógica, qualquer ato irregular, praticado durante o período pandêmico, poderia ser legitimado sob a alegação de dificuldades gestacionais, independentemente de sua conexão direta com o enfrentamento da COVID-19. Tal raciocínio não apenas comprometeria os princípios de



legalidade, proporcionalidade e razoabilidade que devem reger a administração pública, mas também abriria precedentes perigosos que desvirtuariam a responsabilidade de qualquer gestor.

Portanto, é fundamental que a análise das irregularidades seja conduzida de forma objetiva, concreta e precisa. Para afastar qualquer responsabilidade, **não é suficiente apresentar apenas meras alegações** de que as dificuldades enfrentadas restringiram ou condicionaram a ação do agente. **É imprescindível a apresentação de PROVAS CABAIS que demonstrem claramente como essas dificuldades influenciaram diretamente um ato irregular específico.** No presente caso, essa demonstração não foi realizada em relação à irregularidade 3.2.1.12 do RT 00381/2023-2.

Nesse contexto, as evidências constantes nos autos são indubitáveis quanto à caracterização das irregularidades nas contas apresentadas, constituindo razões suficientes para sua rejeição, considerando-se: (i) a manifesta irregularidade, sem documentação probatória que a desconstitua no que se refere ao montante de **R\$ 2.663.108,07**; (ii) a falta de provas que demonstrem **se e de que forma** as dificuldades gerais enfrentadas pelo gestor influenciaram ou condicionaram efetivamente a atuação do agente em relação à irregularidade identificada no item 3.2.1.12 do RT; e (iii) a inadequação dos fundamentos apresentados na decisão que aprovou com ressalvas as contas do gestor, Sr. Antônio da Rocha Sales (artigo 22 da LINDB), em relação à infração consignada no item 3.2.1.12, uma vez que tais fundamentos não se coadunam com as evidências documentais constantes nos autos, carecendo, portanto, de uma motivação adequada.

Portanto, a aprovação das contas com ressalva — com fulcro no art. 22 da LINDB — revela-se como um erro grave de interpretação.

III.2 – DEMONSTRATIVO DA DISPONIBILIDADE DE CAIXA E DOS RESTOS A PAGAR - INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS E NÃO PROCESSADOS SEM SUFICIENTE DISPONIBILIDADE DE CAIXA (item 3.4.9 do Relatório Técnico 00381/2023-2; item II.7.3 do v. Parecer Prévio 00095/2024-4)

Em primeiro lugar, cumpre ressaltar que, conforme a decisão transcrita no item “III” desta peça recursal, as contas do executivo municipal de Itapemirim, sob a responsabilidade do senhor Antônio da Rocha Sales, foram aprovadas, com ressalvas, **quanto à irregularidade**



apontada no item 3.4.9 do Relatório Técnico 00381/2023-2, de igual modo, com fulcro nas dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas.

À luz da Instrução Técnica Conclusiva 03894/2024-7 (evento 256), constatou-se, após uma análise acurada do período **a partir da assunção do cargo de Prefeito**, que nas fontes de recursos vinculadas “215”, “430” e “530”, bem como na fonte de recursos não vinculada “001”, **o gestor assumiu compromissos financeiros que ultrapassam o total arrecadado nos últimos seis meses do exercício de 2022.**

Ademais, evidenciou-se que, em virtude da insuficiência de disponibilidade de caixa no exercício de 2022 nas fontes de recursos vinculadas “215”, “430”, “111”, “112”, “211” e “530”, os pagamentos foram realizados com recursos arrecadados no exercício de 2023, **o que resultou no comprometimento do orçamento municipal do exercício subsequente (2023).** Dada a gravidade da irregularidade identificada, a Unidade Técnica opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas sob a responsabilidade do Sr. Antônio da Rocha Sales.

Portanto, restou configurada a inobservância do disposto no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como do Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), que versa sobre o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (DCRP), conforme preceitua a 12ª edição do Manual de Demonstração Fiscal (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN):

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, **inclusive** por antecipação de receita, concessão de garantia e **inscrição em Restos a Pagar.**

MDF:

Ressalta-se que o limite de inscrição em restos a pagar citado no art. 25, §1º, inciso IV, alínea “c” da LRF, está relacionado ao disposto no art. 1º, §1º da mesma lei, que estabelece como pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal a ação planejada, a transparência, o cumprimento das metas e a obediência aos limites, e também ao disposto no art. 9º, também da LRF, que estabelece a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira caso seja verificado ao final de cada bimestre que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento



das metas fiscais. Dessa forma, a verificação da existência de disponibilidade de caixa para a inscrição em restos a pagar deve acontecer em todos os exercícios.

Observa-se então, **como regra geral, que as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte, por meio da inscrição em restos a pagar, com a suficiente disponibilidade de caixa.** Assim, o **controle** da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer **simultaneamente à execução financeira** da despesa em todos os exercícios. (g.n.).

Importante ressaltar que **a defesa não apresentou qualquer documentação capaz de desconstituir a irregularidade pontada.**

Ademais, verifica-se na Defesa/Justificativa 00183/2024-4 (evento 206) que esta não se organizou em dois itens distintos: restos a pagar **processados** e **não processados**. Além disso, conforme se depreende das defesas apresentadas, remete à fundamentação às alegações constantes do item 3.3.1.1, que trata do déficit financeiro. Veja-se:

“3.4.9 – Inscrição de restos a pagar **processados** sem suficiente disponibilidade de caixa;

[...]

Justificativa: As razões e justificativas para este item foram minuciosamente elaboradas e estão devidamente registradas no **item 3.3.1.1** do documento em análise. Solicitamos que a área técnica desta respeitada Corte de Contas leve em consideração as informações apresentadas nesse contexto e proceda ao afastamento da suposta irregularidade pelos requerentes. Caso haja necessidade de documentos complementares para esclarecer ou sanar quaisquer dúvidas que possam surgir, colocamo-nos à disposição para fornecê-los. Estamos comprometidos em colaborar com esta respeitada Corte de Contas e fornecer todas as informações necessárias para uma análise completa e precisa do assunto em questão.

Conforme aduzido pela Unidade Técnica (evento 256), a defesa foi apresentada de forma **“GENERALIZADA, não apontando PONTUALMENTE e DETALHADAMENTE elementos comprobatórios que pudessem justificar, eventualmente, o desequilíbrio financeiro ao final de 2022”.**

Ademais, também se constatou que “Ao se verificar o “Demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar” **DO EXERCÍCIO DE 2021** (RT 138/2023-1 – Processo TC 6821/2022-2), **constata-se que do ponto de vista fiscal, o Poder Executivo POSSUÍA LIQUIDEZ PARA ARCAR COM SEUS COMPROMISSOS FINANCEIROS, tendo havido o desequilíbrio financeiro no exercício de 2022”.**



Diante deste cenário, e **conforme já abordado e fundamentado no item III.1 da presente peça recursal**, é imprescindível ressaltar que a aprovação das contas com ressalva não pode ser validada com base em alegações **genéricas e desprovidas de comprovação robusta**.

A defesa generalista, como concluiu a Unidade Técnica, e a ausência de provas específicas que demonstrem as dificuldades enfrentadas e a relação direta entre elas e a irregularidade apontada no item 3.4.9 do Relatório Técnico 00381/2023-2 **evidenciam que a decisão foi tomada sem arcabouço probatório suficiente, infringindo o princípio do livre convencimento motivado**.

Aceitar que dificuldades **gerais** enfrentadas durante a gestão possam justificar atos ilícitos, **sem uma demonstração clara da conexão entre elas**, compromete os princípios de legalidade e responsabilidade na administração pública. Assim, é essencial que a avaliação das irregularidades seja realizada com **objetividade e rigor**. No caso em análise, tal evidência não foi apresentada, o que, aliado à gravidade da infração, justifica a rejeição das contas, conforme estipulado pelo art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012.

Ademais, é imprescindível salientar a **evidência inequívoca de que a irregularidade em questão ocorreu durante a administração do Sr. Antônio da Rocha Sales**. Nesse contexto, **a omissão do gestor em cumprir com o ônus probatório que lhe competia** – isto é, de demonstrar a inexistência da irregularidade e/ou que seguiu as normas – evidencia de forma cristalina a sua **ausência de boa-fé**.

Isso se justifica, pois, **segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, para que se possa alegar boa-fé, é necessária a DEMONSTRAÇÃO DE QUE SEGUIU as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito**, o que não se verifica no presente caso, em razão da clara violação ao art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e ao Manual de Demonstração Fiscal (MDF). Ademais, a boa-fé **não pode ser presumida ou aceita a partir de meras alegações**, devendo ser **demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos**, o que também não ocorreu neste caso. Veja-se o teor da jurisprudência neste sentido:

É considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, **seguir as normas pertinentes, os**



preceitos e os princípios do direito. (ACÓRDÃO 13732/2019-PRIMEIRA CÂMARA).

A boa-fé não pode ser deduzida pela simples apresentação de alegações de defesa (Acórdão 3882/2014-Segunda Câmara) deve ser aferida objetivamente, sendo necessário constatar algum ato ou fato capaz de caracterizar a conduta zelosa e diligente do responsável, mediante prova nos autos (ACÓRDÃO 1894/2018-SEGUNDA CÂMARA)

Diante do exposto, a inegável que a falta de boa-fé objetiva, já é suficiente para ensejar a responsabilização, conforme consolidado pela jurisprudência:

No âmbito do TCU, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. A análise da conduta, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja NECESSÁRIA a comprovação de má-fé (dolo), MAS APENAS DA AUSÊNCIA DE BOA-FÉ OBJETIVA, PARA A RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE. (Acórdão 7936/2018-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Princípio da boa-fé | SUBTEMA: Avaliação Outros indexadores: Dolo, Objetividade, Conduta, Má-fé Publicado: Boletim de Jurisprudência nº 234 de 17/09/2018)

No âmbito do TCU, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. A análise da conduta, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja NECESSÁRIA a comprovação de má-fé (dolo), MAS APENAS DA AUSÊNCIA DE BOA-FÉ OBJETIVA, PARA A RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE. (Acórdão 13732/2019-Primeira Câmara | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Princípio da boa-fé | SUBTEMA: Avaliação Outros indexadores: Dolo, Objetividade, Conduta, Má-fé Publicado: Boletim de Jurisprudência nº 290 de 02/12/2019)

Ademais, recentemente, este tribunal de Contas, nos autos TC-05080/2023-4 - Prestação de Contas Anual de Prefeito, adotou o mesmo entendimento e que emitiu PARECER PRÉVIO pela **REJEIÇÃO** das contas anuais, com fulcro na Inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa. Veja-se:

[FINANÇAS PÚBLICAS. DISPONIBILIDADE DE CAIXA. RESTOS A PAGAR PROCESSADOS. INSUFICIÊNCIA. FONTE DE RECURSOS. IRREGULARIDADE GRAVE. REJEIÇÃO DAS CONTAS]
PARECER PRÉVIO 00095/2024-4

[...]

1. PARECER PRÉVIO TC- 95/2024 VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas, em:

1.1 Emitir PARECER PRÉVIO pela **REJEIÇÃO** das contas anuais, referentes ao exercício de 2022, prestadas pelo prefeito municipal de Guarapari, Sr. Edson Figueiredo Magalhães, nos seguintes moldes:

Fundamentação do Parecer Prévio sobre as Contas do Prefeito Municipal de Guarapari



1. Fundamentos para a opinião sobre a execução dos orçamentos

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada (opinião adversa) sobre a execução dos orçamentos do Município consta na seção I.3, especialmente na subseção I.3.9 da Instrução Técnica Conclusiva.

Não conformidades identificadas nos autos, **subseções 8.1, 8.3, 8.4, 8.5 e 8.6** da ITC, que representam “grave infração à norma constitucional e legal”, com potencial para macular as contas de governo:

[...] **8.4 e 8.5 Inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa** (subseção I.12.4 do voto do Relator; subseção 3.4.9 do RT 260/2023-8).

Critério: Art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

(TCE-ES. Controle Externo > Contas > Prestação de Contas > Prefeito. Parecer Prévio 00095/2024-4. Processo 05080/2023-4. Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 08/08/2024, Data da Publicação no DO-TCES: 19/08/2024).

Além do exposto, salienta-se que a inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa, com explícita violação à Lei de Responsabilidade Fiscal evidencia, de forma hialina, **o erro grosseiro do agente responsável**, visto que agiu com grave inobservância do dever de cuidado ao deixar de cumprir os expressos limites da lei, conforme se evidencia dos seguintes julgados do egrégio Tribunal de Contas da União:

Incorre no erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (LINDB), entendido como grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública, o gestor que falha nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerados os obstáculos e as dificuldades reais apresentados à época da prática do ato impugnado. (TCU, Acórdão 11674/2023 – Primeira Câmara, Rel. Jhonatan de Jesus)

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - LINDB) aquele que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que poderia ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância do dever de cuidado. Associar culpa grave à conduta desviante da que seria esperada do homem médio significa tornar aquela idêntica à culpa comum ou ordinária, negando eficácia às mudanças promovidas pela Lei 13.655/2018 na LINDB, que buscaram instituir novo paradigma de avaliação da culpabilidade dos agentes públicos, tornando mais restritos os critérios de responsabilização. (TCU, Acórdão 63/2023 – Primeira Câmara, Rel. Benjamin Zymler)

Outrossim, ressalta-se que tal conduta configura em tese crime contra as finanças públicas, conforme estabelecido no artigo 359-F do Decreto-Lei n. 2.848/1940, com suas alterações. Ademais, consoante jurisprudência do Superior Tribunal Eleitoral: “o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal configura vício insanável e ato doloso de improbidade administrativa. [...]” (Ac. de 24.6.2014 no AgR-REspe nº 16522, rel. Min. Gilmar Mendes).



Diante do exposto, a irregularidade constatada revela grave infração às normas legais ou regulamentares de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial. Tal prática pode resultar na falta de liquidez necessária para honrar compromissos financeiros, gerando um risco significativo de manipulação dos resultados em relação ao déficit e ao superávit. Além disso, compromete a correta utilização das fontes de recursos, tanto vinculadas quanto não vinculadas, caracterizando irresponsabilidade na gestão fiscal, que impacta diretamente o equilíbrio das contas públicas.

Assim sendo, a mitigação dos efeitos da infração em questão — desprovida de respaldo nas disposições legais, constitucionais e jurisprudenciais — configura um erro grave de interpretação.

Registra-se, por fim, que a norma estatuída no artigo 80, inciso II, da LC n. 621/2012 e no art. 22 da LINDB, não devem ser interpretadas/aplicadas como um salvo conduto para o cometimento desenfreado de qualquer irregularidade sob a alcunha de impropriedade de natureza formal, cabendo destacar que, nos autos, resta revelada e confirmada expressamente a inobservância do dever de cuidado de Antônio da Rocha Sales, responsável pelas contas, é dizer, autoridade competente para a prática de atos de governo e gestão, ao proceder a inscrição de restos a pagar processados sem suficiente disponibilidade de caixa, o que evidencia o mais completo desmazelo com a legislação e com os escassos recursos públicos, caracterizando, portanto, erro grosseiro.

Em suma, inquestionável o reconhecimento da gravidade da infração, o que enseja, indubitavelmente, na emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas, com fundamento no art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012.

IV – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas** requer seja o presente recurso de reconsideração recebido, conhecido e provido para reformar o **v. Parecer Prévio TC-00149/2024-7 – 2ª Câmara** para:

a) reconhecer nas condutas dispostas nos itens 3.2.1.12 e 3.4.9 do Relatório Técnico 00381/2023-2, a saber, respectivamente, Utilização dos recursos obtidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (Recursos de Royalties),



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO

2ª Procuradoria de Contas

em fim vedado por lei, e Inscrição de restos a pagar processados e não processados sem suficiente disponibilidade de caixa, a prática de grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

b) recomendar à Câmara Municipal de Itapemirim a **rejeição** das contas do Executivo Municipal, sob a responsabilidade de Antônio da Rocha Sales, referente ao exercício de 2022, 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, pela infração acima citada, mantendo-se incólume as recomendações já expedidas no v. p.p..

Nestes termos,
Pede deferimento.

Vitória, 27 de março de 2025.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS