

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC- 07700/2022-1

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 Anchieta, sob a responsabilidade de **Fabício Petri**.

A Instrução Técnica Conclusiva 02668/2023-9 (evento 104) ratificou a ocorrência das seguintes irregularidades apontadas no Relatório Técnico 00109/2023-4 (evento 92):

4.2.1.1 – Inobservância da sistemática de consolidação do balanço patrimonial;

4.2.3.1 – Divergências entre saldos registrados no DEMDAT e o estoque da Dívida Ativa no Balanço Patrimonial Consolidado, no montante de R\$ 1.407.663.778,64;

4.2.3.2 – Ausência de reconhecimento do ajuste para perdas estimadas em créditos de dívida ativa; e

4.2.5.1 – Subavaliação no passivo relativa ao reconhecimento de precatórios no final do exercício no montante de R\$ 3.414.361,44.

Assim, propugnou o NCCONTAS - Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo pela emissão de parecer prévio recomendando-se a aprovação com ressalvas das contas, nos termos do art. 80, inciso II, 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 MT 00813/2023-1 (evento 52, processo TC-07701/2022-4, em apenso), mais especificamente dos itens 3.4.2 e 3.10.1, a constatação de divergência entre o

saldo contábil dos demonstrativos contábeis e o valor dos inventários de bens no montante de R\$ 1.078.911,36, bem como a ausência de reconhecimento, mensuração e evidenciação do ajuste para perdas da dívida ativa.

Quanto à primeira irregularidade, o NCCONTAS propôs “dar ciência ao gestor para que providencie a regularização da inconformidade verificada em bens de estoques na forma da legislação em vigor”; já em relação ao segundo item a Unidade Técnica somente mencionou que a “PCM de 2022 e 2023 passou a fazer os registros contábeis pertinentes”.

Não obstante, é possível, ainda, observar na sobredita manifestação 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 21) Contribuições Previdenciárias – Patronal **Em R\$ 1,00**

Regime de Previdência	BALEXOD (PCM)			FOLHA DE PGTO (PCF)	% Registrado (B/D*100)	% Pago (C/D*100)
	Empenhado (A)	Liquidado (B)	Pago (C)	Devido (D)		
RPPS	5.718.163,91	5.718.163,91	5.279.815,16	6.323.924,28	90,42	83,49
RGPS	5.150.350,14	5.150.350,12	4.741.765,63	5.150.825,01	99,99	92,06
Totais	10.868.514,05	10.868.514,03	10.021.580,79	11.474.749,29	94,72	87,34

Fonte: Processo TC 07701/2022-4 - Prestação de Contas Anual/2021 Balancete Despesa e CidadES Informações de Pessoal

Tabela 22): 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)		
RPPS	5.328.333,76	5.268.909,92	5.278.905,97	100,94	99,81
RGPS	1.961.510,93	1.930.950,22	1.961.510,93	100,00	98,44
Totais	7.289.844,69	7.199.860,14	7.240.416,90	100,68	99,44

Fonte: Processo TC 07701/2022-4 - Prestação de Contas Anual/2021 – DEMCSE e CidadES Informações de Pessoal

3.6.1 Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)

3.6.1.2 Análise entre o valor pago de obrigações previdenciárias da Unidade Gestora e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RPPS)

Base Normativa: artigo 40 da CF de 1988.

Os valores pagos pela unidade gestora, em relação às contribuições previdenciárias do RPPS (parte patronal), no decorrer do exercício em análise, representaram 83,49% dos valores devidos (informados no resumo anual da folha de pagamentos), sendo considerados como aceitáveis, para fins de análise das contas.

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

E embora o NCCONTAS sequer tenha caracterizado a irregularidade, por considerar que os valores em questão são de pequena monta, constata-se que **a divergência é de R\$ 1.044.109,12, que equivale a 16,51%**, 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 constaram 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 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).

No caso vertente, denota-se da Instrução Técnica Conclusiva 02668/2023-9 que a Unidade Técnica acolheu as razões de justificativas apresentadas pelo ordenador de despesa e opinou pelo **afastamento** das infrações indicadas nos itens **3.2.3 – Abertura de créditos adicionais (excesso de arrecadação)** cujas fontes de recursos não possuíam lastro financeiro suficiente e **4.2.4.1 – Divergência entre os valores apurados no inventário de bens do imobilizado e o saldo**

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.

registrado no Balanço Patrimonial Consolidado, no montante de R\$ 1.184.224,88 do RT 00109/2023-4, o que encontra ressonância nas provas constantes dos autos e no direito aplicável.

Noutro giro, manteve, **com caráter de mera impropriedade formal**, as irregularidades descritas nos itens **4.2.1.1** – Inobservância da sistemática de consolidação do balanço patrimonial, **4.2.3.1** – Divergências entre saldos registrados no DEMDAT e o estoque da Dívida Ativa no Balanço Patrimonial Consolidado, no montante de R\$ 1.407.663.778,64, **4.2.3.2** – Ausência de reconhecimento do ajuste para perdas estimadas em créditos de dívida ativa e **4.2.5.1** – Subavaliação no passivo relativa ao reconhecimento de precatórios no final do exercício no montante de R\$ 3.414.361,44 do RT 00109/2023-4.

Não obstante, registra-se, com o devido respeito ao entendimento do NCCONTAS, que são infrações graves praticadas com violação à Lei de Responsabilidade Fiscal, aos normativos contábeis, dentre outras disposições locais e regulamentares.

Ressalta-se que ao **não observar a sistemática de consolidação do balanço patrimonial** violou-se a norma do § 1º do art. 50 da LRF, uma vez que foram excluídas da consolidação não só as operações intragovernamentais, gerando distorção dos valores lançados nos demonstrativos, inclusive **divergências entre saldos registrados no DEMDAT e o estoque da Dívida Ativa no Balanço Patrimonial Consolidado, no montante de R\$ 1.407.663.778,64**, e ficando o Balanço Patrimonial desequilibrado, o que compromete a confiabilidade destes instrumentos, ditos, vale reforçar, indispensáveis ao controle social sobre a gestão fiscal.

A inobservância desta regra impacta toda a consolidação do balanço patrimonial e evidencia que o município deixou de estabelecer padrões contábeis e fiscais na rotina periódica de validação dos registros contábeis, além de comprometer a compreensão acerca da situação fiscal e a credibilidade dos demonstrativos correlatos.

É importante destacar que o mecanismo para segregação dos valores das transações que serão incluídas ou excluídas na consolidação (5º Nível – Consolidação – MCASP) proporcionam maior flexibilidade no gerenciamento e consolidação dos dados e compreendem as necessidades de informações dos usuários.

Ainda, possui a função de viabilizar a transparência e a instrumentalização do controle social.

Por sua vez, cabe salientar que **não reconhecer os ajustes para perdas estimadas em créditos de dívida ativa e subavaliar o passivo relativa ao reconhecimento de precatórios no final do exercício** no montante de R\$ 3.414.361,44 são infrações graves na medida em que desvirtuam as informações contábeis interferindo no resultado do exercício.

Também, constata-se que a divergência material que configurou a subavaliação do passivo, conforme registrado no RT 00109/2023-4 prejudicou “a transparência, bem como a prestação de contas e a tomada de decisão pelos usuários da informação”.

O item 3.10 da NBC TSP EC esclarece que “para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material. A informação que representa fielmente um fenômeno econômico ou outro fenômeno retrata a substância da transação, a qual pode não corresponder, necessariamente, à sua forma jurídica”.

No caso vertente, a informação deixou de ser útil para os usuários em razão da sua incompletude e dos erros materiais encontrados, necessitando que a situação patrimonial do município seja melhor evidenciada para que não haja distorções nos demonstrativos contábeis.

Frisa-se, ainda, que de acordo com o Anexo Único da IN TC 00036/2016-6 o reconhecimento, mensuração e evidenciação da dívida ativa, tributária e não-tributária, e respectivo ajuste para perdas deveria ter sido feito imediatamente por parte do município.

Os ajustes para perdas estimadas são importantes para refletir adequadamente a situação financeira da entidade considerando a probabilidade de recuperação desses créditos. Quando os ajustes não são realizados, as demonstrações financeiras e a avaliação dos ativos podem ficar significativamente distorcidas, afetando, conseqüentemente, a transparência e confiabilidade das informações.

A desconformidade na escrituração da dívida ativa e a divergência no reconhecimento do precatório no final do exercício comprometem a qualidade da informação contábil oferecida ao

tribunal de contas e aos usuários dessas informações e, como já salientado, o registro de atos e fatos contábeis destina-se precipuamente ao controle patrimonial das entidades públicas servindo de instrumento ao controle social, conforme se extrai da NBC T 16.1:

- “3. 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.
4. O objetivo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social.
5. O objeto da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é o patrimônio público.
6. A função social da Contabilidade Aplicada ao Setor Público deve 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”.

A Contabilidade Aplicada ao Setor Público, deve, ainda, ser “organizada na forma de sistema de informações, cujos subsistemas, conquanto possam oferecer produtos diferentes em razão da respectiva especificidade, convergem para o produto final, que é a informação sobre o patrimônio público”, conforme item 11 da NBC T 16.2.

A evidenciação contábil deve contribuir para a tomada de decisão e facilitar a instrumentaliza o do controle social, de modo a permitir que se conheçam o conteúdo, a execu o e a avalia o do planejamento das entidades do setor público (NBC T 16.3).

Por isso mesmo, determina a NBC 16.5 que a contabilidade dos órgãos públicos seja realizada por meio de procedimentos uniformes de registro, em rigorosa ordem cronológica, como suporte às informa es, os quais devem guardar as seguintes características: comparabilidade, compreensibilidade, confiabilidade, fidedignidade, imparcialidade, integridade, objetividade, representatividade, tempestividade, uniformidade, utilidade, verificabilidade e visibilidade.

Desta forma, mostram-se graves as omissões do gestor, visto que não demonstrou ter zelo com a coisa pública e   legalidade.

Além de comprometer a confiabilidade e fidedignidade da escritura o, prejudica a transparência e o fornecimento aos usuários de informa es sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econ mica, financeira e física do patrim nio do Ente público, criando, portanto, embaraços ao processo de tomada de decisão e   adequada presta o de contas.

Ademais, as infrações, avaliadas em conjunto, tem a possibilidade de ostentar 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 legais e regulamentares, 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**:

a) seja determinada a regular citação de **Fabrizio Petri**, 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 no item 3.6.1.2 da MT 00813/2023-1, disposto no processo TC-07701/2022-4, em apenso, remetendo, após, os autos à Unidade Técnica competente na forma regimental para reinstrução do feito; e

b) subsidiariamente, em eventual desacolhimento do requerido no item anterior, seja emitido PARECER PRÉVIO recomendando-se ao Legislativo Municipal a REJEIÇÃO das contas do Executivo Municipal de Anchieta, sob a responsabilidade de **Fabrizio Petri**, 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, sem prejuízo de que sejam expedidos os alertas sugeridos pela Unidade Técnica à fl. 178 da ITC 02668/2023-9.

Vitória, 4 de setembro de 2023.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS