



EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC-02411/2021-2

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 2020, da Prefeitura de Linhares, sob a responsabilidade de **Guerino Luiz Zanon**, já examinada nos Relatórios Técnicos 00076/2022-5 (evento 081) e 00261/2022-4 (evento 083), nas Manifestações Técnicas 04868/2022-1 (evento 094), 04872/2022-6 (evento 98) e 04864/2022-1 (evento 101), na Instrução Técnica Conclusiva 04486/2022-7 (evento 103) e no Parecer do Ministério Público de Contas 01888/2023-1 (evento 107).

Retornam os autos a este *Parquet* após **sustentação oral** realizada na 23ª Sessão Ordinária do Plenário, ocorrida em 25/05/2023, e o advento da Manifestação Técnica 01493/2023-1 (evento 117) e da Instrução Técnica Conclusiva 02212/2023-2 (evento 118).

Pois bem.

Denota-se da nova análise efetuada pela Unidade Técnica que foram acolhidas as justificativas do responsável quanto às irregularidades descritas nos itens **3.2.1.1** – divergência entre a dotação atualizada apurada através do Demonstrativo de Créditos Adicionais (DEMCAD) e a dotação atualizada registrada no Balancete da Execução Orçamentária da Despesa (BALEXOD); **3.2.4.1** – realização de despesa sem prévio empenho; e **8** – descumprimento da determinação contida no Parecer Prévio 52/2020, processo TC 5.155/2017 - do RT 00261/2022-4, visto que foram apresentadas documentações que esclarecem a divergência apurada, que não houve despesa sem



prévio empenho, bem como que o gestor não foi notificado da determinação para que considere seu descumprimento.

Contudo, é teratológico o afastamento da infração disposta no **item 3.2.4.1 (realização de despesa sem prévio empenho)** pelo simples fato de considerar irrelevante o valor frente ao valor total da execução orçamentária da despesa, visto que a irregularidade ocorre independente do valor da despesa realizada.

A reprovabilidade da conduta decorre do mero descumprimento legal das normas expressas no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, nos arts. 59 e 60 da Lei n. 4.320/1964 e no art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Aduz-se que o empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Toda e qualquer despesa só poderá ser efetuada mediante o prévio empenho até o limite das dotações orçamentárias de cada exercício financeiro.

Ademais, conforme o princípio da competência e oportunidade, a regra é que, independentemente da disponibilidade orçamentária, seja realizado o registro patrimonial das despesas no momento de seu fato gerador (regime de competência).

A gravidade da realização de despesa sem prévio empenho já foi reconhecida em outra oportunidade por esta Corte de Contas, vejamos:

ACÓRDÃO TC-135/2013
Processo – TC-2435/2009
Interessada – PREFEITURA MUNICIPAL DE ALEGRE
Data da sessão: 6/04/2013

Relator: Marco Antônio da Silva

[...]

Cuidam os presentes autos de Relatório de Auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Alegre, referente ao exercício de 2008, de responsabilidade do Sr. Djalma da Silva Santos, Prefeito Municipal.

[...]

12) REALIZAÇÃO DE DESPESAS SEM PRÉVIO EMPENHO (INOBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA COMPETÊNCIA). Infringência: Artigo 35 e 60 da Lei Federal nº 4.320/64 e Resolução nº 750/93 do Conselho Federal de Contabilidade. Aponta a área técnica que o Poder Executivo deixou de empenhar despesas correntes realizadas no exercício de 2008, empenhadas e pagas, no entanto, no exercício corrente de 2009, descumprindo o artigo 60 da Lei Federal 4.320/1964.

Acerca do tema a Lei Federal nº 4320/64, em seu artigo 60, veda realização de despesa sem prévio empenho, conceituando-o como ato emanado de



autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Nesse passo, obviamente, deve-se empenhar previamente, buscando verificação da dotação orçamentária, reservando-se o valor empenhado para a mesma, de forma a não ser ultrapasso o limite permitido pela Lei Orçamentária Anual. (grifo nosso)

Foi indicado pela área técnica que relativamente aos itens 24, 26, 27, 28, 30, 32, 35 e 36 **o gestor não apresentou as Notas de Empenho não logrando êxito em demonstrar que aquelas despesas tenham sido previamente empenhadas.**

Deste modo, acompanho a área técnica e **mantenho a irregularidade** relativa aos itens **06 a 28, 29 a 33 e dos itens 35 a 38**, em razão da inobservância do art. 60 da lei 4.320/64.

[...]

Entendimento semelhante pode ser extraído do ACÓRDÃO TC-00109/2014-5 – PLENÁRIO¹ decidiu-se que “É indiscutível que em matéria de despesas públicas é necessário haver regular contratação e empenho prévio à posterior liquidação de despesas. Entende-se por empenho regular o ato emanado de autoridade competente, que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Toda e qualquer despesa só poderá ser efetuada mediante o prévio empenho até o limite das dotações orçamentárias de cada exercício financeiro”.

Aliás, a obrigatoriedade do prévio empenho antes da concretização da despesa consta do PARECER/CONSULTA TC-00017/2015-PLENÁRIO, deste egrégio sodalício, cujos efeitos são normativos e aplicáveis a todos os órgãos jurisdicionados, não sendo escusável o seu descumprimento.

Ademais, a realização de despesa sem prévio empenho é conduta que, em tese, também configura crime contra as finanças públicas, por “ordenar despesa não autorizada por lei” (art. 359-D do Código Penal), bem como ato de improbidade administrativa, consoante art. 10, inciso IX, da Lei n. 8.429/1992.

Noutro giro, observa-se que não foi apresentado qualquer objeção ou argumentação quanto à irregularidade indicada no **item 2.2.1 do RT 00076/2022-5 (gestão de benefícios previdenciários em desacordo com o preceito constitucional da unidade gestora única do regime próprio de previdência)**, de caráter grave, conforme já aduzido no Parecer Ministerial 01888/2023-1 (evento 107), em razão da violação das

¹ Processo TC-02558/2009-2



normas expressas no art. 1º, incisos I e VIII, da Lei n. 9.717/1998 e nos arts. 85 e 89 da Lei n. 4.320/1964.

Ainda, em razão dos argumentos apresentados pelo gestor, a Unidade Técnica manteve a infração descrita no **item 3.2.11.1 – Utilização de recursos de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em fim vedado pela Lei, do RT 00261/2022-4**, com caráter de mera impropriedade formal, pois apresentou-se o procedimento administrativo que determinou a devolução dos recursos utilizados indevidamente.

Entretanto, é inquestionável a prática de grave infração à norma do art. 8º da Lei n. 7.990/1989, 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, 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, a pronta 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 expandidas 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 a fazer 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.)

Lado outro, cabe rememorar que 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.

Assinala-se, por fim, conforme fls. 182 da ITC 02212/2023-2 a existência de diversas irregularidades não foram objeto de citação, sendo mister a expedição de recomendação para que sejam adotadas as medidas necessárias para o aperfeiçoamento da gestão.



Posto isso, pugna o **Ministério Público de Contas** para que seja emitido PARECER PRÉVIO recomendando-se ao Legislativo Municipal a rejeição das contas do Executivo Municipal de Linhares, referente ao exercício de 2020, sob responsabilidade de **Guerino Luiz Zanon**, 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, nos termos do art. 1º, inciso XXXVI, do indigitado estatuto legal, sejam expedidas recomendações ao atual gestor, consoante fl. 182 da ITC 02212/2023-2: a) que próximas prestações de contas encaminhe Ato Normativo estabelecendo a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, referente ao exercício da prestação de contas anual; b) quanto à renúncia de receitas, que aperfeiçoe as informações quanto a renúncia de receitas na prestação de contas para o próximo exercício atendendo todas as exigências da IN 68/2020; 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, ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais; c) que providencie junto às unidades gestoras integrantes do município, a correta classificação e retificação contábil dos saldos derivados de operações intraorçamentárias, pertinentes a contas de ativo, passivo e patrimônio líquido, na forma do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (IN TCEES 68/2020); d) que dê pleno cumprimento do disposto no artigo 45, da LRF, assegurando que o início de novas obras não prejudique a continuidade daquelas já iniciadas, e caso a execução ultrapasse um exercício financeiro, observe que não poderá iniciá-las sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, conforme estabelece o art. 167, § 1º, da CF; e) que evidencie esforços para incrementar a transparência na gestão pública, notadamente o acesso à informação, consoante Lei n. 12.527/2011; f) que adote medidas para a promoção de uma política pública de manutenção e aprimoramento do controle interno.

Vitória, 6 de setembro de 2023.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS