



SENHOR CONSELHEIRO RELATOR,

Processo: [6191/2024](#)
Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito
Exercício: 2023
Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de Itapemirim
Responsável: Antônio da Rocha Sales
Relator: Sergio Aboudib Ferreira Pinto

PARECER MINISTERIAL

O **Ministério Público de Contas**, por meio da 3ª Procuradoria Especial de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento nos art. 55, II, da Lei Complementar nº. 621/2012¹ e no art. 3º, II, da Lei Complementar Estadual nº 451/2008² e no art. 38, II, da Resolução TCE/ES 261/2013³, manifesta-se nos seguintes termos.

Versam os autos sobre **Prestação de Contas Anual** do Chefe do Poder Executivo municipal de **Itapemirim**, de responsabilidade do senhor **Antônio da Rocha Sales**, relativa ao exercício **2023**, objetivando a emissão de **relatório técnico** e de **parecer prévio**, cujas conclusões servirão de base para o **juízo das contas** a ser realizado pela respectiva

¹ **Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências.**

Art. 55. São etapas do processo: [...]

II – o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nas hipóteses previstas em lei ou no Regimento Interno;

² **Dispõe sobre a criação na estrutura orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo do Ministério Público Especial de Contas.**

Art. 3º Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:

II – emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal na forma que dispuser a Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, com exceção dos processos administrativos internos;

³ **Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.**

Art. 38. Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução:

II – emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal, com exceção dos processos administrativos internos;



Câmara Municipal, em obediência ao disposto no arts. 29, § 2º e 71, II, da Constituição do Estado do Espírito Santo⁴.

Nesse passo, compete à Corte de Contas, na condição de órgão auxiliar ao Poder Legislativo no exercício do controle externo (*caput* do art. 71 da CF/88⁵), **concretizar uma apreciação estritamente técnica da conta pública prestada pelo Chefe do Poder Executivo**, subsidiando, assim, com rigor científico, **a avaliação política a ser realizada oportunamente pelo Parlamento Municipal**⁶.

O Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo (NCCONTAS), por meio da [187 - Instrução Técnica Conclusiva 01572/2025-7](#), sugeriu a confecção de **PARECER PRÉVIO**, dirigido à **Câmara Municipal de Itapemirim**, com proposição de **REJEIÇÃO** da Prestação de Contas Anual em tela, nos seguintes termos:

⁴ **Art. 29.** A fiscalização financeira e orçamentária do Município será exercida pela Câmara Municipal mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. [...] **§ 2º** – O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas sobre as contas que o Prefeito devem, anualmente, prestar, somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Art. 71. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete: [...]

II – emitir parecer prévio sobre as contas dos Prefeitos, em até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento, e julgar as contas do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e das Mesas da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais, em até dezoito meses, a contar dos seus recebimentos;

⁵ **Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

⁶ De acordo com Min. Gilmar Mendes, relator do RE 729.744, julgado no dia 10 de agosto de 2016, “*Entendo, portanto, que a competência para o julgamento das contas anuais dos prefeitos eleitos pelo povo é do Poder Legislativo (nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal), que é órgão constituído por representantes democraticamente eleitos para averiguar, além da sua adequação orçamentária, sua destinação em prol dos interesses da população ali representada*”.



11. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

11.1 Parecer Prévio pela rejeição das contas anuais

Diante do exposto, na forma do art. 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, inciso III, do RITCEES, propõe-se ao Tribunal de Contas emitir **PARECER PRÉVIO** pela **REJEIÇÃO** das contas anuais, referentes ao exercício de 2023, prestadas pelo prefeito municipal de Itapemirim, Sr. ANTONIO DA ROCHA SALES, tendo em vista o registro de **opinião adversa** sobre a execução orçamentária e financeira, ocasionada pelos efeitos dos achados analisados de forma conclusiva nas **subseções 9.2, 9.3, 9.4, 9.7 e 9.13** da ITC, nos seguintes moldes.

Parecer Prévio sobre as contas do prefeito municipal de Itapemirim

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo é de parecer que as contas anuais, referentes ao exercício financeiro de 2023, prestadas pelo prefeito municipal de Itapemirim, Sr. ANTONIO DA ROCHA SALES, não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua **rejeição** pela Câmara Municipal.

Opinião sobre a execução orçamentária e financeira

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos do Município, conclui-se que, devido aos efeitos das não conformidades consignadas nos autos, **não** foram plenamente observados, em todos os aspectos relevantes, os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial o que estabelece a lei orçamentária anual.



Opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas

Com base nas análises de conformidade e conciliações entre os demonstrativos contábeis e os demais relatórios apresentados, conclui-se que não foram observados indicativos de que as demonstrações contábeis consolidadas do município deixaram de apresentar adequadamente, em seus aspectos relevantes, a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro de 2023.

Fundamentação do Parecer Prévio

Fundamentos para a opinião sobre a execução dos orçamentos

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada (opinião adversa) sob a ótica da execução dos orçamentos do Município consta na seção 3, especialmente na subseção 3.8 da Instrução Técnica Conclusiva.

Ocorrências cujos efeitos analisados isoladamente em conjunto, possuem potencial para macular as contas de governo:

9.2 Abertura de créditos adicionais suplementares sem autorização legal
(subseção 3.2.1.3.1 do RT 302/2024-6)

Critério: Artigo 167, Inciso V da Constituição da República.

9.3 Realização de despesa sem prévio empenho (subseção 3.2.1.6 do RT 302/2024-6)

Critério: Art. 60 da Lei 4.320/1964.

9.4 Utilização indevida de recursos provenientes de royalties do petróleo
(subseção 3.2.1.12.1 do RT 302/2024-6)

Pagamento de despesas expressamente vedadas em lei no montante de R\$ 534.242,56 (124.355,2431 VRTE⁸⁷), com recursos de royalties.

Critério: Artigo 2º, Inciso II, da Lei 12.858/2013.

9.7 Indicativo de déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas
(subseção 3.3.1.1 do RT 302/2024-6)

Critério: Art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000.

9.13 Descumprimento de determinação emanada pelos itens 1.2, 1.4 e 1.5 do Parecer Prévio 38/2023-8 (Processo TC nº 2.404/2021) (subseção 8.2 do RT 302/2024-6)

Critério: art. 163, §1º do RITCEES.

Além disso, faz-se necessário registrar que há ocorrências mantidas como irregulares, porém, no **campo das ressalvas**, para efeito das contas de governo, nas subseções 3.2.1.1.1, 3.6.3 e 8.1 do RT 302/2024-6, analisadas de forma conclusiva nas subseções 9.1, 9.9 e 9.12 da ITC.

Ressalta-se, ainda, a existência de propostas de encaminhamento de **determinações e ciências**, descritas nas subseções 11.2 e 11.3 da ITC.

Fundamentos para a conclusão sobre as demonstrações contábeis consolidadas

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião não modificada (opinião sem ressalva) sob a ótica das demonstrações contábeis consolidadas consta na seção 4, especialmente na subseção 4.3 da Instrução Técnica Conclusiva, em que se conclui que não há evidências de



distorções relevantes capazes de comprometer a representação adequada da situação financeira, patrimonial e orçamentária nas demonstrações contábeis consolidadas em 31 de dezembro de 2023.

Registre-se ainda, proposta de encaminhamento de **ciência**, como forma de alerta, descrita na subseção 11.2 da ITC.

Ato contínuo, submetem-se também à apreciação as seguintes proposições:

11.2 Determinação

Considerando que foram mantidas as não conformidades analisadas de forma conclusiva nas **subseções 9.4 e 9.12** da ITC, com fundamento no art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do RITCEES, propõe-se ao Tribunal de Contas expedir **DETERMINAÇÃO** dirigida ao município de Itapemirim, na pessoa de seu prefeito, Sr. ANTONIO DA ROCHA SALES, ou eventual sucessor no cargo, para que, no prazo de encaminhamento da próxima prestação de contas:

Descrição da proposta
Tome medidas administrativas no sentido de promover e comprovar na próxima prestação de contas, a recomposição da conta bancária e das respectivas fontes de recursos de royalties (fonte 704) dos valores utilizados indevidamente no exercício de 2023, no montante de R\$ 534.242,56, equivalentes a 124.355,2431 VRTE (vide, subseção 3.2.1.12.1 do RT 302/2024-6); e
Tome medidas administrativas no sentido de efetuar o repasse de atualização, multas e juros de mora sobre o repasse em atraso do aporte atuarial devido ao RPPS, relativo ao exercício de 2020, nos termos do art. 18, § 2º, da Lei Municipal 2.539/2011, encaminhando o resultado das medidas adotadas no envio da próxima PCA, conforme deliberado pelo item 1.3 do Parecer Prévio TC 38/2023-8 (Proc. TC 2404/2021-2). (subseção 8.1 do RT 302/2024-6).

11.3 Ciência

Com fundamento no art. 9º da Resolução TC 361/2012, propõe-se ao Tribunal de Contas expedir **CIÊNCIA** dirigida ao município de Itapemirim, na pessoa de seu prefeito, Sr. ANTONIO DA ROCHA SALES, ou eventual sucessor no cargo, como forma de **ALERTA**, atentando-se para:

Descrição da proposta
A necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável, observando a necessária manutenção do equilíbrio fiscal



Descrição da proposta
e garantindo a transparência, inclusive quando do encaminhamento de novos projetos de lei (subseções 3.5.2 a 3.5.4).
Os possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, especialmente tendo em vista que o Município extrapolou o limite de 85% da EC nº 109/2021 no exercício de 2023 (subseção 3.7.4).
A necessidade de promover a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado ao pagamento de despesas de caráter continuado com a execução do plano de amortização do déficit atuarial existente no RPPS, estabelecendo metas anuais para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários; conforme estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição Federal c/c o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (subseção 3.6.1).
A necessidade de implementar rotinas periódicas de validação dos registros contábeis, incluindo a análise dos níveis de consolidação nas contas patrimoniais do PCASP, em atendimento ao disposto no § 1º do artigo 50 da LRF e no Manual de Demonstrativos Contábeis (MCASP) editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (subseção 4.1.2.1).
O monitoramento do Plano Municipal de Educação – PME, considerando que, dos oito indicadores que foram possíveis de serem medidos até 2023 (indicadores 1A, 1B, 2A, 4B, 6A, 6B, 16A e 17), quatro têm alta probabilidade de serem cumpridos e os outros quatro apresentam baixa probabilidade de serem cumpridos até o término do PME (subseção 5.1.1).
A transparência na execução das políticas públicas de saúde, considerando que, apesar da aprovação do Plano Municipal de Saúde e da Programação Anual de Saúde, observou-se a falta de divulgação do Relatório Anual de Gestão, o que impossibilita uma avaliação detalhada do cumprimento das metas estabelecidas (subseção 5.2.1).
O monitoramento do programa Previne Brasil, considerando que o Município não alcançou nenhuma das sete metas estabelecidas para o ano. A baixa adesão a consultas de pré-natal, exames preventivos e acompanhamento de condições crônicas como hipertensão e diabetes aponta para lacunas significativas nos serviços de saúde oferecidos à população (subseção 5.2.2).

Encerrada a instrução, nos termos do art. 312 do Regimento Interno⁷, foram os autos remetidos ao Ministério Público de Contas com vista à emissão de Parecer.

De posse dos autos, fácil perceber que a multiplicidade de infrações, avaliadas em conjunto, 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)

A propósito, importante colacionar que “*A atuação pedagógica do Tribunal de Contas da União não se dá apenas por meio de suas sempre bem-vindas e oportunas recomendações*”

⁷ **Art. 312.** Encerrada a instrução, os autos serão remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal, para emissão de parecer escrito no prazo de quinze dias e, em seguida, conclusos ao Relator, que elaborará relatório e enviará o processo à secretaria do colegiado para inclusão em pauta, no mesmo prazo.



e determinações corretivas, mas também, e com intensa efetividade, por intermédio das sanções que aplica e que rapidamente são dadas a conhecer no seio social e no meio dos gestores públicos. Tais sanções mostram-se relevantes, tendo em vista não só o caráter retributivo da pena em relação ao responsável diretamente envolvido, mas também o caráter preventivo, inibidor de novas condutas irregulares, tanto pelo próprio responsável, como pelos demais gestores da Administração Pública.” (Trecho do [Acórdão TCU 543/2015 - Plenário](#)).

Assim sendo, o **Ministério Público de Contas** – considerando que se verifica nesta prestação de contas um rol de irregularidades que, quando avaliadas conjuntamente, denotam descontrole e a negligência no exercício das funções de gestão da coisa pública, ostentando gravidade suficiente para macular as contas, exigindo-se por parte dessa Corte de Contas medida de reprovabilidade das condutas praticadas como inibidor para a recorrente prática de novas condutas irregulares – corrobora os fundamentos e as propostas de encaminhamento do **NCCONTAS** e pugna pela emissão de Parecer Prévio no sentido da **REJEIÇÃO DAS CONTAS** do senhor **Antônio da Rocha Sales**, responsável pela **Prefeitura Municipal de Itapemirim**, no exercício **2023**, com base na manutenção e na gravidade (ou seja, na capacidade de macular as contas) das irregularidades e impropriedades constatadas pelo Corpo Técnico na [187 - Instrução Técnica Conclusiva 01572/2025-7](#), haja vista a subsunção do conjunto de ocorrências à norma do art. 80, III, da Lei Complementar nº 621/2012⁸.

Vitória, 31 de março de 2025.

HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Procurador Especial de Contas

⁸ **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.