



## **Acórdão 01416/2020-1 - 1ª Câmara**

**Processos:** 03180/2005-5, 01296/2010-1

**Classificação:** Tomada de Contas Especial Determinada

**UG:** PMG - Prefeitura Municipal de Guarapari

**Relator:** Sebastião Carlos Ranna de Macedo

**Interessado:** PREFEITURA GUARAPARI

**Responsável:** ORLY GOMES DA SILVA, EDSON FIGUEIREDO MAGALHAES

**Procurador:** RICARDO RIOS DO SACRAMENTO (OAB: 19111-ES)

**TOMADA DE CONTAS ESPECIAL DETERMINADA –  
PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARAPARI –  
EXERCÍCIOS 2001 A 2004 – CONSIDERAR  
ILÍQUIDÁVEIS AS CONTAS – ORDENAR O  
TRANCAMENTO DAS CONTAS – JULGAR EXTINTO  
- ARQUIVAR.**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

### **1 RELATÓRIO**

Cuidam os presentes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Prefeitura Municipal de Guarapari, por força Decisão TC-2121/2009, com o objetivo de apurar supostas irregularidades cometidas durante o exercício de 2004, versando sobre possíveis atos envolvendo servidores públicos daquela prefeitura e o Cartório Soter Lyra, no que concerne a desvio de valores de Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, com prejuízo aos cofres públicos.

Decretada a revelia da senhora Izabel Cristina Cirino Barbosa por meio da **Decisão Monocrática 1270/2018-7** (peça 109), a parte protocolizou documentação sob o nº 12048/2018-1, quanto as justificativas que estavam pendentes, juntando aos autos peças de 114 a 121.

Em seguida os autos foram encaminhados a área técnica para análise excepcional da documentação juntada, a qual se manifestou por meio da **Instrução Técnica Conclusiva 940/2019-1**, opinando pelo trancamento das contas e conseqüente arquivamento dos autos, em razão de os fatos analisados serem iliquidáveis.

No mesmo sentido opinou o Ministério Público de Contas, em manifestação da lavra do Excelentíssimo Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira (**Parecer do Ministério Público de Contas 3074/2020**).

**É o relatório.**

## **2 FUNDAMENTAÇÃO**

Compulsando acuradamente os autos, verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

**Ratifico integralmente** o posicionamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, para **tomar como razão de decidir a fundamentação exarada na Instrução Técnica Conclusiva 940/2019-1**, abaixo transcrita:

### **1 ANÁLISE TÉCNICA DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES**

#### **1.1 Prática de ato ilícito que causou prejuízo ao erário municipal**

**Base legal:** Princípios da legalidade e moralidade, art. 37, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil, c/c o art. 32, caput e o parágrafo único do art. 70 da Constituição Estadual<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Constituição Estadual:

**Responsáveis:**

- 1) Alberson Ramalhete Coutinho;
- 2) Marcia Helena Passos Gonçalves Cardoso;
- 3) Izabel Cristina Cirino Barbosa.

Sustenta-se na Instrução Técnica Inicial 940/2017 que após apuração da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar foram utilizados documentos falsos na instrução dos relatórios de pagamentos comumente chamados de “linguinhas”, da mesma forma que foram falsificadas autenticações bancárias constantes nos Documentos de Arrecadação Tributária – DAMT, fundamentais nos processos de arrecadação do Imposto de Transmissão de Bens Imobiliários – ITBI, repercutindo em prejuízo ao erário.

Aponta ainda na ITI, que as fraudes eram distintas e que demonstravam a existência de uma continuidade delitiva no setor de ITBI da prefeitura, sendo uma relativa à autenticação falsificada do DAMT; outra relativa à participação ilícita de funcionários na manipulação de processos administrativos, com a confecção, inclusão e utilização de documentos falsamente autenticados; e outra referente a atos supostamente praticados pelo cartório Soter Lyra para a concretização dos registros de transferências de imóveis.

Afere-se que a prática delitiva se concretizava a partir da participação de um corretor de imóveis do município, que era responsável por receber e se apropriar dos valores em dinheiro, pagos pelos clientes, a princípio para quitação do ITBI, pela qual oferecia vantagem indevida aos responsáveis imputados na ITI.

Com isso, fornecia-se ao Setor de ITBI da Prefeitura Municipal de Guarapari os DAMT acompanhados das guias de transmissão com falsa autenticação, para que fossem formalizados os respectivos processos administrativos na prefeitura.

Diante da conduta imputada aos responsáveis em cotejo com corretor de imóveis atuante no município, ocorriam transferências de imóveis com registros no cartório correspondente, a partir de documentos fraudados do recolhimento do ITBI.

Em face de tais fatos, imputa-se responsabilidade aos agentes responsáveis arrolados, por entender que sua conduta repercutiu em dano ao erário municipal no somatório de R\$ 232.278,09 (duzentos e trinta e dois mil duzentos e setenta e oito reais e nove centavos), que atualizado corresponderia ao montante de R\$ 388.832,92 (trezentos e oitenta e oito mil, oitocentos e trinta e dois reais e noventa e dois centavos).

Diante do exposto, importante transcrever as condutas, nexos e culpabilidade de cada um dos responsáveis apontados:

**1) Alberson Ramalhete Coutinho:**

**Conduta:** como tabelião do cartório de registro civil, recebeu e apropriou-se de quantias em dinheiro de particulares para fins de pagamento das despesas de transferência de imóveis sediados em Guarapari, dentre elas o

---

Art. 32 As administrações públicas direta e indireta de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade, interesse público, razoabilidade, proporcionalidade e motivação, e também aos seguintes:

[...]

Art. 70 A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, dos Municípios e das entidades da administração direta e indireta dos seus Poderes constituídos, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas será exercida pela Assembleia Legislativa e Câmaras Municipais, nas suas respectivas jurisdições, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada um dos Poderes.

Parágrafo único - Prestará contas qualquer pessoa física, jurídica ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou os Municípios respondam, ou que em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária.

ITBI, por meio de falsificação dos Documentos de Arrecadação Municipal de Transmissão – DAMT, juntando-os às guias de transmissão a serem encaminhadas ao setor de ITBI, concedendo aparência de legalidade do recolhimento do tributo.

**Nexo:** a conduta repercutiu em apropriação indébita de dinheiro que seria destinado ao cofre municipal, configurando fraude e desvio.

**Culpabilidade:** era exigível conduta diversa, vez que o responsável praticou ação dolosa com o objetivo de enriquecer ilícitamente em conluio com agentes públicos municipais.

## 2) Marcia Helena Passos Gonçalves Cardoso:

**Conduta:** servidora pública lotada no setor de ITBI, à época, era responsável por receber, aceitar e utilizar os documentos falsificados para a formação dos procedimentos administrativos referentes aos supostos recolhimentos dos tributos ao cofre municipal.

**Nexo:** a participação da servidora pública era fundamental para que a finalidade ilícita pudesse se concretizar, pois era responsável por conceder aparente legalidade aos atos.

**Culpabilidade:** era exigível conduta diversa, vez que um agente público apenas está autorizado a fazer o que lhe for permitido por lei ou ato normativo válido.

## 3) Izabel Cristina Cirino Barbosa:

**Conduta:** servidora pública lotada no setor de ITBI, à época, recebia vantagem indevida para receber, aceitar e utilizar os documentos falsos na formação dos procedimentos administrativos referentes aos supostos recolhimentos dos tributos ao cofre municipal.

**Nexo:** a participação da servidora pública era fundamental para que a finalidade ilícita pudesse se concretizar, pois era responsável por conceder aparente legalidade aos atos.

**Culpabilidade:** era exigível conduta diversa, vez que um agente público apenas está autorizado a fazer o que lhe for permitido por lei ou ato normativo válido.

### Justificativas

Em face de tal situação apontada, as senhoras Márcia Helena Passos Gonçalves Cardoso e Izabel Cristina Cirino Barbosa apresentaram justificativas e documentos, os quais se deixa de analisar especificamente os argumentos, porquanto se entendem que os mesmos são desnecessários a conclusão do caso, conforme será demonstrando no transcorrer da Instrução Técnica.

Apesar disso, achando-se pertinente, serão apontadas questões indicadas pelas respectivas defesas.

### Análise

#### 1.1.1) Da inexistência de dano a partir das condutas imputadas

Preliminarmente, é importante destacar que não há dúvidas que foram praticados atos de improbidade administrativa por servidores da Administração Tributária Municipal, qual sejam especificamente aqueles que atuavam especificamente em relação ao lançamento e controle do ITBI.

Conforme apurado pela Comissão de Processo Administrativo Disciplinar instituída pelo Prefeito Municipal de Guarapari, restou demonstrada a falsificação de documentos, ou utilização de documentos sabidamente falsos.

Sustenta-se que “linguinhas” utilizadas para aferição de pagamentos e autenticações apresentadas nos DAMT, apontavam para fraudes dos respectivos documentos, com intuito de burlar o procedimento de recolhimento do ITBI.

Em linhas gerais, apontou a comissão a existência de fraude na seguinte situação, no Relatório Final da Comissão de processo administrativo disciplinar (Fls.909/919 – juntado pela Equipe de Auditoria, dentre outras vezes que também foi apresentado o mesmo relatório):

Que as fraudes suscitadas nas provas colhidas são atinentes a circunstâncias distintas: uma relativa à autenticação bancária “fria”, nos DAMT de pagamento de tributos; outra, inerente à participação ilícita de funcionários na manipulação de processos administrativos, com a confecção, inclusão e utilização de documentos sabidamente falsos, bem como recebimento irregular de valores por estes; e uma terceira situação, atinente a atos supostamente praticados pelo Cartório Soter Lyra, como se verifica dos depoimentos de fls. 136 a 140.

Do mesmo modo, observando a sentença proferida pela magistrada da 3ª Vara Criminal de Guarapari, no bojo do processo 0004968-65.2010.8.08.0021(Evento 118, processo TC 3180/2005 – E-TCEES) no qual eram acusados Alberson Ramalhete Coutinho, Marcia Helena Passos Gonçalves Cardoso, Izabel Cristina Cirino Barbosa, Tolúnio Fernando Romanelli e Alessandro Cesari de Abreu, pela prática de crimes tais quais Falsidade Ideológica, Uso de Documento Falso, Peculato e corrupção passiva, referente aos atos praticados nos procedimentos administrativos de ITBI no município de Guarapari, afere-se que a magistrada constatou também, com base nas provas produzidas judicialmente, a ocorrência do crime de falsificação de documentos:

Compulsando os autos, verifica-se que não há dúvida da existência do crime capitulado no artigo 304 do Código Penal. Porém, a autoria delitiva não se solidificou no deslinde da ação penal, pois não se vê elementos que levem a um juízo de certeza das acusadas na empreitada delitiva. Assim, mister a absolvição das acusadas, nos termos do artigo 386, inciso V do CPP.

De fato, compulsando todos os seis volumes referentes ao processo TC 3180/2005, os quatro volumes do processo TC 1296/2010 e o processo de Tomadas de Contas Especial (Protocolo 10223/2017 - apensado ao primeiro processo), não resta dúvida acerca da existência de prática de atos fraudulentos no procedimento administrativo de avaliação, emissão de guias e comprovação de pagamento do ITBI. Tal conclusão também foi apontada pela Equipe de Auditoria no Relatório nº 83/2005.

Analisando o depoimento do Sr. Tolúnio Fernando Romanelli, Diretor de Tributos da Prefeitura de Guarapari na época dos fatos (fl. 354/355), apontou a rotina dos procedimentos de ITBI, no qual em síntese consistia: 1) na chegada do processo ao Setor de ITBI diretamente do protocolo; 2) que após a chegada, eles eram recebidos pelas servidoras do setor e distribuído aos avaliadores; 3) que após a avaliação as servidoras emitiam o DAMT e o rubricavam; 4) que então o DAMT é entregue ao contribuinte; 5) que o pagamento poderia ser feito em dinheiro ou cheque em qualquer agência bancária conveniada; 6) que após o pagamento do imposto por meio do DAMT apresentado com autenticação bancária as servidoras do ITBI verificavam se o pagamento teria se efetivado; 7) verificado o pagamento, a respectiva servidora atestava o pagamento anexando a “linguinha” no processo de ITBI, como comprovante de quitação; 8) que após a constatação do pagamento e juntada da “linguinhas” as servidoras do ITBI encaminhavam processo administrativo para homologação com a Guia de Transmissão para ser assinada e posteriormente entregue ao contribuinte para levar ao cartório e proceder com o registro.

Segundo a servidora Márcia Helena Passos Gonçalves Cardoso (fls. 407/410), por sua vez, após a avaliação do ITBI o processo ficava arquivado aguardando o comparecimento dos interessados, que, em geral, eram o próprio contribuinte, funcionários do cartório, corretores ou despachantes, que deveriam pagar o mesmo para posteriormente conseguir registrar devidamente o imóvel. A mesma, afirma também que era comum funcionários do cartório retirarem a DAMT para os contribuintes, para que o próprio cartório efetuasse o pagamento e devolvessem a DAMT no ITBI para posteriormente retirar a guia de Transmissão.

Nos termos demonstrados acima, era comum após a avaliação dos imóveis solicitados para fins de ITBI, que os DAMT (documentos necessários para realizar o pagamento do tributo em agência bancária conveniada com o município) fossem entregues para corretores de imóveis ou indicados do Cartório de Notas Soter Lyra de Guarapari, para que estes fizessem o pagamento.

Conforme relatos apresentados no bojo dos procedimentos instaurados e que fazem parte dos autos aqui desta Corte de Contas, os adquirentes de imóveis no município de Guarapari confiavam ora a corretores, ora ao Cartório Soter Lyra, ou a despachantes, a responsabilidade por toda diligência do ITBI, desde o pedido de avaliação, emissão do DAMT e posterior pagamento.

Ronan Pereira, afirmou a Promotoria do Município de Guarapari em 17/11/2004 (fls. 04):

Que pagou ao Cartório Sóter Lyra, cujo tabelião Oficial é o Sr. Alberson Ramallete Coutinho, a importância de R\$ 1.331,40 (hum mil trezentos e trinta e um reais e quarenta centavos) referente ao ITBI (Imposto sobre Transmissão Onerosa Inter-Vivos de bens Imóveis); que esta importância foi paga por meio de depósito bancário; que a Prefeitura de Guarapari expediu uma cobrança referente ao imposto ora descrito, sob a alegação de que este não estava pago. Que esta cobrança foi entregue na portaria do seu prédio; que relata que pagou a importância para o Sr. Alberson, contudo este provavelmente não repassou o valor e/ou pagou o referido imposto à Prefeitura deste município.

No mesmo sentido, prestou depoimento o Senhor Ápio Silva (fl. 05):

Que esteve no Cartório Soter Lyra, no dia 05 de maio de 2003, no intuito de realizar a escritura de seu apartamento sito à Avenida Maria de Lourdes C. Dantas, 1529, Bairro Praia do Morro, Ed. Meredien, apt. 401 e, para tanto, deixou com o oficial e tabelião Alberson Ramallete Coutinho, a importância de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), referente ao pagamento da lavratura da escritura, registro, ITBI e demais taxas, sendo que o declarante recebeu recibo comprovando tal pagamento.

Ocorre que em virtude da prática de fraudes, os pagamentos não eram efetivados nas redes bancárias credenciadas junto a Prefeitura de Guarapari.

Na posse do dinheiro do interessado no registro do imóvel adquirido, o complexo criminoso fraudava a autenticação dos DAMT e/ou também fraudava os documentos internos denominados “linguinhas”, que eram adotados para aferir o respectivo pagamento dos tributos, que serviam de fundamentação para homologação do procedimento.

O pagamento do imposto era atestado indevidamente, seja analisando a DAMT com autenticação falsa, ou tão somente da colação da “linguinha” também falsa, para que o processo fosse homologado e, conseqüentemente, emitissem a guia de transmissão, necessária para o Registro do Imóvel no Cartório de Imóveis.

Observa-se nas passagens dos autos que o próprio Diretor de Tributos assumiu homologar processos de ITBI sem que constassem cópia do DAMT, mas somente com as linguinhas, e também é possível aferir que muitas vezes não eram analisados os relatórios de baixa bancária para confirmar a veracidade das autenticações do DAMT.

Além disso, também se apontou relatos, perante os quais haviam indicações do Cartório Soter Lyra, atestando a quitação de débitos junto ao município, e que diante da fé pública da referida indicação por Tabelião competente, servia para que o Cartório de Registro realizasse a transferência do bem imóvel, sem desconfiar que a indicação se tratava de uma fraude.

Diante de tais fatos, fica claro que houve a participação de servidores do Poder Público Municipal envolvido no esquema, porquanto cabia a eles aferir o pagamento ou não do ITBI. Seja colocando “linguinhas” não emitidas pelo sistema, seja atestando pagamento mediante análise de DAMT com autenticação falsa sem a conferência dos relatórios bancários, seja pela falta de conferência no ato de homologação e assinatura da guia de transmissão.



Com isso, o imposto não era recolhido aos cofres municipais e o documento necessário para o Cartório de Registro de Imóveis registrar a transferência do imóvel (Guia de Transmissão) era plenamente válida e possibilitou o devido registro.

**Entretanto, apesar de todos os atos descritos, todos desvios de condutas narrados, seja ação interna dos servidores do município, seja a apropriação do dinheiro por parte de corretores ou tabelião, que em tese configuram crimes que foram denunciados e julgados no bojo do Processo 0004968-65.2010.8.08.0021 na 3ª Vara Criminal de Guarapari, entende-se que tais condutas não eram passíveis de dano ao erário na época dos fatos.**

*Data venia*, tem-se com isso clara discordância aos posicionamentos externados neste processo TC 3180/2005, no qual se sustentaram desde a ocorrência dos fatos que os atos ímprobos na aferição do pagamento do ITBI no processo administrativo fossem passíveis de lesão ao erário, incluindo nisso a opinião do Douto Procurador Municipal ao final do Processo Administrativo Disciplinar (fls. 807/808) e o Acórdão TC 2121/2009 que determinou a instauração de tomada de Contas Especial, assim como também se discorda, das condutas imputadas na ITI, quanto a ocorrência de dano, conforme-se passa a explicar.

Para tanto, deve-se descrever toda natureza do Imposto sobre a Transmissão inter vivos de bens imóveis (ITBI), que tem como fato gerador a transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição.

Nesse limiar é importante destacar que no plano temporal do imposto, o **fato gerador (fato oponível que configura o dever de pagar compulsoriamente o tributo), acontece a partir da transmissão do bem, que por ventura só ocorre juridicamente com o registro da escritura no cartório de registro de imóveis.**

O sujeito passivo do imposto, por sua vez, pode ser tanto o transmissor do bem, quanto o adquirente do mesmo, sendo mais frequente a definição deste como responsável por pagar o tributo em razão da transmissão de bem imóvel.

**Assim, em linhas gerais o que se está aferindo é que os possíveis danos ao erário que decorreram das situações narradas não se deram em relação aos atos ímprobos praticados, mas pela inércia da Administração Tributária Municipal em não cobrar corretamente o ITBI dos contribuintes.**

Após a descoberta do complexo de ilicitude que envolvia o setor de ITBI do município de Guarapari, houve um foco na busca por responsabilizações e lesões ao erário, que é equivocado do ponto de vista técnico e que, a princípio, não passa perto daquilo que foi desenvolvido até então.

**O dever de pagar o ITBI só surge para o contribuinte, no caso o adquirente do bem que pretende registra-lo, a partir do registro do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis. Logo, antes do efetivo registro, não há que se falar em existência de débito. Após o devido registro, que nasce o direito de cobrar o tributo.**

Conquanto, a maioria dos municípios capixabas, cobram o recolhimento do ITBI de forma antecipada, o que não é correto, já que, se não houve registro, não tem tributo compulsório a ser pago. Os pedidos de avaliação são realizados antes, porque muitas legislações municipais responsabilizam solidariamente o tabelião pelos débitos de ITBI de imóveis registrados sem o recolhimento do imposto. Com isso, o registro não acontece sem que haja comprovação de quitação do valor devido.

Ocorre que tal prática é considerada ilegal, tanto por parte do STJ, quanto pelo STF. O ITBI só é devido após o devido registro no Cartório de Imóveis e não antes, como regulamentam as legislações municipais e a prática dos tabeliões, estes querendo se exonerar de possíveis responsabilidades.

Nesse sentido, observa-se os julgados:

ITBI. REGISTRO IMOBILIÁRIO.

A propriedade imobiliária apenas se transfere com o registro do respectivo título (CC, art. 530). O registro imobiliário é o fato gerador do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis. Assim, a pretensão de cobrar o ITBI antes do registro imobiliário contraria o ordenamento jurídico. (REsp 253.364-DF. Primeira Turma. Superior Tribunal de Justiça. Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, julgado em 13/2/2001).

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO TRIBUTÁRIO. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. DEVIDO PROCESSO LEGAL. ITBI. FATO GERADOR. PROMESSA DE COMPRA E VENDA. 1. A jurisprudência do STF se consolidou no sentido de que suposta ofensa aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa, do contraditório e dos limites da coisa julgada, quando a violação é debatida sob a ótica infraconstitucional, não apresenta repercussão geral. Precedente: RE-RG 748.371, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, DJe 1º.8.2013. 2. A transferência do domínio sobre o bem torna-se eficaz a partir do registro público, momento em que incide o Imposto Sobre Transferência de Bens Imóveis (ITBI), de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Logo, a promessa de compra e venda não representa fato gerador idôneo para propiciar o surgimento de obrigação tributária. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 807255 AgR / RJ - RIO DE JANEIRO.

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. Primeira Turma. Supremo Tribunal Federal. Relator (a): Min. EDSON FACHIN. Julgamento: 06/10/2015. Publicação DJe-218 DIVULG 29-10-2015 PUBLIC 03-11-2015).

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS. FATO GERADOR. PROMESSA DE COMPRA E VENDA. IMPOSSIBILIDADE. 1. A cobrança de ITBI é devida no momento do registro da compra e venda na matrícula do imóvel. 2. A jurisprudência do STF considera ilegítima a exigência do ITBI em momento anterior ao registro do título de transferência da propriedade do bem, de modo que exação baseada em promessa de compra e venda revela-se indevida. 3. Agravo regimental provido. (ARE 807255 AgR / RJ - RIO DE JANEIRO. AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. Primeiro Turma. Supremo Tribunal. Relator(a): Min. EDSON FACHIN. Julgamento: 06/10/2015. Publicação: DJe-218 DIVULG 29-10-2015 PUBLIC 03-11-2015).

Ora, com base nisso se afirma que, por mais que a conduta de servidores e terceiros seja reprováveis do ponto de vista da probidade, não era capaz de causar lesão ao erário, porquanto na época dos fatos, bastava o município cobrar o imposto em face dos contribuintes que tinham efetivamente registrado os imóveis no Cartório de Registro.

Os fatos ocorreram entre 2001 e 2004, sendo a descoberto em 2004 o desvio de conduta internamente no setor responsável pelo ITBI, bem antes de encerrar o prazo decadencial para lançamento do imposto, assim como muito antes de prescrever o direito ao pagamento do município, quando incluído o não pagamento em Dívida Ativa.

Os atos ímprobos praticados pelos servidores municipais em cotejo com terceiros, nada mais do que facilitou ou proporcionou que fosse adotada a postura correta quanto ao lançamento do ITBI, que até então não era respeitada.

A conduta das senhoras Marcia Helena Passos Gonçalves Cardoso e Izabel Cristina Cirino Barbosa na ITI, e possivelmente com atuação de outros servidores também, descrita por receber vantagem indevida para receber, aceitar e utilizar os documentos falsos na formação de procedimentos administrativos referentes a supostos pagamentos de tributos, somente permitiu que fosse realizado o registro, que obrigaria o contribuinte a realizar o recolhimento do tributo, de acordo com o entendimento jurisprudencial já era evidente na época dos fatos, haja vista o REsp 253.364-DF julgado em 13/02/2001.



**Mais uma vez, ressalva-se que os fatos aconteceram e foram ímprobos, conquanto não foram determinantes para causar lesão ao erário, como se entendeu até então, uma vez que antes do registro não havia qualquer direito do município em receber compulsoriamente qualquer tributo.**

Com isso, conclui-se que, se houve lesão ao erário quanto aos valores correspondentes ao ITBI do município de Guarapari no período em análise, a mesma se deu em virtude da inércia da Administração Municipal em efetivar o lançamento do tributo avaliado, já que caracterizado o registro – fato gerador, e não tomar os procedimentos necessários para cobrança do mesmo, seja pela via administrativa, seja pela via judicial, a partir da inscrição em Dívida Ativa.

Até se observa em algumas passagens que o então Secretário Municipal de Finanças chegou a procurar alguns contribuintes para informar acerca das fraudes e conseguiu recuperar alguns créditos, mas aparentemente tal recuperação não se deu de forma integral, com base nos DAMT abertos e nos levantamentos realizados pela Tomada de Contas Especial.

Do ponto de vista jurídico era determinante que o imposto fosse devidamente lançado e cobrado efetivamente do contribuinte. Se este pagou o montante correspondente ao imposto ao tabelião, ao corretor ou ao despachante, o município não tem qualquer relação com esse contrato privado.

Para o município era necessário o recolhimento do imposto, o que não foi feito, porque o terceiro contratado pelo contribuinte, ainda que com ajuda de servidores, deixou de pagar o imposto da forma correta, que seria em dinheiro ou cheque nos bancos conveniados.

A ITI aponta a conduta do Sr. Alberson Ramallete Coutinho de que como tabelião do cartório de registro civil, recebeu e apropriou-se de quantias em dinheiro de particulares para fins de pagamento das despesas de transferência de imóveis sediados em Guarapari, dentre elas o ITBI, por meio de falsificação dos Documentos de Arrecadação Municipal de Transmissão – DAMT, juntando-os às guias de transmissão a serem encaminhadas ao setor de ITBI, concedendo aparência de legalidade do recolhimento do tributo.

**A descrição da conduta já deixa claro, não houve recolhimento do tributo e as quantias de dinheiro eram de particulares, nunca houve dinheiro público, não houve desvio de dinheiro público, mas apropriação de recurso privado.**

A partir do fato gerador (registro) que surgiu o direito do município recolher o valor correspondente a título de imposto. Se o contribuinte confiou o pagamento do imposto ao tabelião ou qualquer terceiro não é responsabilidade do município, para quem o contribuinte se tornou devedor e com isso deveria ser cobrado legalmente.

A teoria das obrigações no Direito já diz, que aquele que paga mal, paga duas vezes.

A mesma análise se pode fazer acerca do IPTU sobre imóveis locados. É prática nos contratos de locação que a responsabilidade do pagamento do IPTU seja repassada ao locatário, mas na legislação do IPTU o responsável pelo pagamento é o proprietário, possuidor ou titular do domínio útil do imóvel, que configura o Locatário. Quando o locador deixa de pagar o imposto, firmando na obrigação contratual, o município cobra do Locador que é o sujeito passivo do imposto e em nome de quem, com base no cadastro, é lançado o tributo, e neste caso cabe ao locador também efetuar o pagamento, sob pena de responder as ações de cobranças do fisco. Posteriormente a quitação do débito com o fisco, abre-se a possibilidade de discussão quanto ao descumprimento do contrato quanto a responsabilidade do imposto pelo locatário.

Tal visão é o que deveria ter ocorrido no caso em questão, na qual os contribuintes cujos DAMT correspondentes aos seus imóveis registrados deveriam ser cobrados pelo município e posteriormente o contribuinte que buscasse seu direito junto aqueles que se apropriaram dos valores sem cumprir com o acordado.

A situação se aparenta bem clara e causa bastante estranheza não ter sido observado até então neste processo, tanto na conclusão do Procedimento Administrativo

Disciplinar, ou até mesmo pela Equipe de Auditoria no relatório de Auditoria 083/2005 e na Decisão TC 2121/2009.

Com isso, para analisar possíveis danos referentes ao lançamento de ITBI no período entre 2001 e 2004, seria necessário avaliar quais foram os imóveis devidamente registrados, cruzando a respectiva informação com o sistema de lançamentos para saber quais deixaram de ser lançados e por ventura quais foram lançados, mas não foram pagos.

Dado o lapso temporal de cerca de quinze anos, todos esses créditos estariam abarcados pela decadência ou pela prescrição (dependendo se o lançamento foi de fato realizado), já que cada um dos institutos é regulamentado em cinco anos, seja para decair o direito ao lançamento, seja para ter o direito de ter a tutela sobre o pagamento do tributo.

Conquanto, entende-se que se ainda na época os DAMT lançados e identificados como envolvidos no esquema da fraude, fossem lançados em Dívida Ativa e cobrados via ação de execução fiscal, o município estaria interrompendo o prazo prescricional e tendo a oportunidade de satisfazer seu crédito, contando com a garantia do próprio imóvel, dada a natureza do tributo ser relacionada a capacidade contributiva. O que poderia ocorrer eram alegações de pagamento do débito, via embargos à execução, fato que o município tinha documentos suficiente para demonstrar em juízo a ausência de baixa nos relatórios bancários, assim como atestado dos bancos acerca da falha na autenticação e atestado acerca da fraude nas “linguinhas” não emitidas pelo sistema.

Conquanto, dada a inércia da Administração Municipal, haveria a possibilidade de responsabilização dos gestores e servidores que deram causa a extinção do crédito tributário sem recebimento, uma vez que o dano ao erário decorrente da inércia nos procedimentos de cobrança é imprescritível para os casos de improbidade administrativa, e deixar de cobrar tributo está disposto no art. 10, X da Lei 8429/1992<sup>2</sup>.

Todavia, dada as informações apresentadas no Relatório de Inspeção 07/2016, não há no sistema da prefeitura informações acerca dos DAMT emitidos na época, assim como aqueles que deixaram de ser pagos.

Da mesma forma, o Cartório de Registro de Imóveis, não conseguiu fornecer a informação quanto aos imóveis registrados, nem para o Poder Judiciário (**Processo 0004968-65.2010.8.08.0021 na 3ª Vara Criminal de Guarapari**), conforme se observa o documento de fls. 45/47, do Protocolo 10223/2017 – autos da Tomada de Contas Especial. Logo, não há informação concreta dos imóveis que foram registrados no período.

Da mesma forma, observa-se que a Comissão da Tomada de Contas Especial atestou na sua conclusão que não teve acesso a informações de vital importância para a apuração do dano ao erário a serem fornecidas pelo Cartório de Registro de Imóveis. Ou seja, não há dados concretos acerca da ocorrência do registro dos imóveis, quais são

---

<sup>2</sup> Recente decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal por maioria, entendeu que o direito ao ressarcimento de dano ao erário em casos de improbidade administrativa não prescreve.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 897 da repercussão geral, deu parcial provimento ao recurso para afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e determinar o retorno dos autos ao tribunal recorrido para que, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento. Vencidos os Ministros Alexandre do Moraes (Relator), Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Marco Aurélio. Em seguida, o Tribunal fixou a seguinte tese: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”, vencido o Ministro Marco Aurélio. Redigirá o acórdão o Ministro Edson Fachin. Nesta assentada, reajustaram seus votos, para acompanhar a divergência aberta pelo Ministro Edson Fachin, os Ministros Luiz Fux e Roberto Barroso. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 8.8.2018 (RE 852475).

aqueles cujo fato gerador definitivamente ocorreram, o que torna frágil qualquer imputação de dano.

No modelo praticado pelos municípios que exige o pagamento do ITBI antes mesmo do registro do imóvel no Cartório, é comum que muitos adquirentes solicitem a avaliação do imóvel e não retornem para retirar o DAMT, com isso o DAMT fica em aberto na Prefeitura.

Conforme foi apontado pela Equipe de Auditoria no Relatório 01/2019, no Processo 9054/2018, existem DAMT em aberto, que o município não realiza qualquer fiscalização para observar se os mesmos foram efetivamente registrados.

Com isso, aponta-se que uma investida em responsabilizar os gestores que deram causa a extinção dos créditos, possivelmente seria infrutífera, haja vista as diligências já realizadas pelas Equipes de Auditoria desta Corte de Contas, assim como os procedimentos administrativos realizados pelos servidores do município de Guarapari.

### **1.1.2) Ausência de quantificação do dano**

Caso, o Plenário desta Corte de Contas divirja do posicionamento externado no item anterior, quanto a mudança da linha de responsabilidade e optando por manter a responsabilização estabelecida na Tomada de Contas Especial e abarcada pela ITI 940/2017, ainda assim não é possível dar seguimento a mesma.

*Data venia*, ao posicionamento indicado pela Equipe de Auditoria no Relatório de Inspeção 07/2016, que opinou pelo prosseguimento da Tomada de Contas Especial e pelo acolhimento desta Corte da Decisão 2415/2017, o procedimento encaminhado pela Prefeitura Municipal de Guarapari não cumpre todas as exigências das Instruções Normativas desta Corte para o respectivo julgamento.

Conforme se observa nos autos, as Manifestações Técnicas Preliminares 236/2013, 606/2013 e 274/2015 já apontavam para o não cumprimento tanto da Instrução Normativa 08/2008 quanto posteriormente a Instrução Normativa 32/2014, especificamente quanto ao não atendimento aos requisitos estabelecidos no art. 9º da Instrução Técnica TC nº 08/2008, em especial à precisa quantificação do dano (inciso VIII, "c").

Em três oportunidades a Tomada de Contas Especial foi devolvida para correção e não apresentou satisfação quanto a quantificação do dano.

Em face disso, na Manifestação Técnica Preliminar 720/2015, sugeriu a realização de uma Fiscalização na modalidade Inspeção, para que uma Equipe de Auditoria desta Corte avaliasse o respectivo dano, o que foi acompanhado na Decisão 6075/2015.

Ocorre que conforme o Relatório de Inspeção 07/2016 não foi possível aferir o dano, uma vez que não haviam dados no sistema informatizado do município, assim como a Equipe não teve acesso a relação de imóveis registrado no período de 2001 a 2004.

Os procedimentos planejados pela Equipe de Auditoria não foram realizados, por motivos alheios a aptidão e técnica da Equipe.

Assim, retornando o feito para tratar da mesma Tomada de Contas Especial, entende-se que o problema referente a individualização do dano persiste, o que impede o regular julgamento da mesma.

Reforça-se ainda, que após a diligência da própria Equipe de Auditoria desta Corte, após quinze anos da ocorrência do fato, e da ausência de informações de que os servidores do município de Guarapari logrem êxito em apontar a quantificação do possível dano.

Analisando o Relatório Conclusivo da Tomada de Contas Especial, verifica-se que foi apontado a existência de um suposto do débito de R\$ 232.278,09 (duzentos e trinta e dois mil duzentos e setenta e oito reais e nove centavos), que atualizado corresponderia ao somatório de R\$ 388.832,92 (trezentos e oitenta e oito mil oitocentos e trinta e dois reais e noventa e dois centavos).

Entretanto, analisando o respectivo Relatório, observa-se que a Equipe atesta "a falta de informações de vital importância para apuração do dano ao erário a serem fornecidas

pelo Cartório de Registro de Imóveis” (fl. 13, Protocolo 10223/2017). Em outra passagem eles ainda afirmam: “Foi trazida à esta Comissão a Planilha com os valores dos ITBI à época dos fatos, em 21 de Agosto. Contudo, entendeu-se que não era possível a conclusão dos valores do prejuízo ao erário sem que se tivesse a confirmação do RGI” (fl. 05 – Protocolo 10223/2017).

Demonstrando a falta de informações necessárias para aferição do dano, manifestou-se ainda a comissão de Tomada de Contas Especial (fl. 13 – Protocolo 10223/2017):

Assim, em consonância com a legislação pátria e entendimentos do STF, partimos do pressuposto que ao confrontarmos as informações dos processos administrativos e dos DAMT sabidamente como falsos, com as informações dos registros efetivados juntos ao RGI, teríamos a exatidão do valor do prejuízo ao erário público. Para tanto, após frustradas tentativas em obtenção de tais informações, a comissão ficou tolhida somente às cópias, muitas delas ilegíveis, que nos foram fornecidas. Face da importância em se ter tais informações, por diversas vezes reiteradas solicitações junto à administração. Em busca de se obter acesso às informações necessárias ao bom trabalho desta Tomada de Contas, foi feita diligência ao Fórum onde constatamos que os anexos ao processo tratavam-se também de cópias e que nada viriam a acrescentar aos trabalhos. Extraíu-se também cópia da resposta ao Ofício do excelentíssimo senhor juiz, fls. 42 a 44, de que na mesma vertente, havia requerido ao Cartório as informações dos registros e que este não lhe havia fornecido condicionando informações para busca, não constatando nos autos que tais informações tenham sido remetidas ao juízo;

Analisando o respectivo relatório da comissão, observa-se que a mesma não teve acesso aos dados do Cartório de Registro de Imóveis e elaboraram a planilha com base na relação de processos e DAMT que estavam acessíveis na Prefeitura Municipal.

Entretanto, tal relação não é suficiente para efetivação do possível dano. Pode simplesmente estabelecer o montante que foi avaliado, mas não comprova de fato se todos aqueles imóveis avaliados e DAMT emitidos foram registrados no Cartório de Registro de Imóveis para definir exatamente o montante procurado.

Com isso, é imperioso observar que não há como seguir com a respectiva Tomada de Contas já que o dano não foi plenamente quantificado, há uma indicação de valores, que dada a ausência das informações acerca dos fatos gerados gerariam uma cobrança frágil.

A conclusão da Tomada de Contas Especial foi baseada tão somente acerca do relatório de DAMT identificados com fraude e com a relação de processos de ITBI, o que não se mostra suficiente.

Além disso, a Tomada de Contas Especial se baseia no Relatório do Procedimento Administrativo Disciplinar, que em sua conclusão, nada descreveu quanto a definição e identificação da conduta de cada servidor do município envolvido.

Indicou pela inexistência de prova em face da senhora Marcia Helena Passos Gonçalves Cardoso e que muitas das provas produzidas operavam em desfavor de Izabel Cristina Cirino Barbosa juntamente com terceiros, mas que não haveria qualquer implicação porquanto tal senhora já estaria exonerada.

Acerca da falsificação de documentos e demais atos praticados, ambas as servidoras que trabalhavam no ITBI na época dos fatos foram denunciadas pelo Ministério Público a responder Ação Penal que tramitou na 3ª Vara Criminal de Guarapari processo 0004968-65.2010.8.08.0021, em conjunto com Alberson Ramalhete Coutinho, Tolúnio Fernando Romanelli e Alessandro Cesari de Abreu.

Conforme sentença juntada no evento 118, ambas Márcia e Izabel foram inocentadas por falta de provas, enquanto Alberson Ramalhete e Tolúnio Romanelli tiveram extinta a punibilidade em virtude da prescrição.

A absolvição criminal por falta de provas não vincula decisões de natureza cível, uma vez que se considera que as provas necessárias para uma condenação criminal devem ser mais robustas do que uma condenação civil.

Entretanto, como bem observa Sergio Cavalieri Filho:

No que diz respeito à culpa, a sentença penal não vincula o juízo cível ainda que o juiz criminal absolva o réu por entender ter ficado provado que ele não teve culpa (e não por falta de prova). Tenha-se sempre em mente que a culpa civil é menos grave que a penal, sem se falar nos casos de culpa presumida e até de responsabilidade objetiva, de sorte que não haverá nenhuma colisão entre uma absolvição criminal por inexistência de culpa e uma condenação no Cível.

Inquestionavelmente, a absolvição do acusado no Crime cria em seu favor uma presunção de inocência, presunção, essa, que deverá ser elidida pelo autor da ação cível, através de provas idôneas em sentido contrário.

Em suma, a absolvição criminal, quer por falta de prova, quer por ausência de culpa, não impede a ação de indenização, mas obriga o seu autor a produzir novas provas (do fato, da autoria ou da culpa), sob pena de prevalecer a sentença penal<sup>3</sup>.

Com base nisso, era de se esperar que o município apresentasse novas provas, acerca da conduta das servidoras e demais partícipes, que, por sinal, sequer foram individualizadas no procedimento administrativo disciplinar e também não foram passíveis de responsabilização criminal.

Entretanto, não se observou nos documentos relativos ao Procedimento administrativo disciplinar a indicação de ação de cada servidora. Ambas tinham a responsabilidade de emitir documentos e atestar o pagamento referente aos processos de ITBI, e, com isso, todo e qualquer documento anexado ao processo pelas mesmas deveria conter a rubrica daquela que os produziu.

Com isso, seria possível identificar quem agiu omissiva ou passivamente favorável ao esquema de fraude, seja não verificando os pagamentos necessários no relatório bancário, seja confiando nas autenticações fraudadas dos DAMT apresentados, seja colocando “linguinhas” falsificadas ou qualquer tipo de atitude que levava a liberação da guia de transmissão sem o benefício do pagamento para o fisco municipal.

Que houve participação de servidores, mais uma vez, não resta dúvida, mas a parcela de responsabilidade de cada uma no esquema de fraude nunca foi individualizada, o que poderia ser atestando cada ato cometido em cada processo, abarcando tanto condutas comissivas quanto omissivas, já que existente o relatório bancário de pagamento dos DAMT, esperava-se que para aferir o pagamento o mesmo fosse observado, o que não aconteceu em todas as oportunidades.

Ainda assim, contrariando o parecer da Comissão de PAD e sem esclarecer e individualizar o quanto da conduta a ITI 940/2017 optou pela responsabilização solidária tanto da Senhora Márcia, quanto da Senhora Izabel, juntamente com o Senhor Alberson Ramalhete (tabelião do cartório de notas). Conquanto, é de ciência de que não era praticável que as mesmas servidoras atuassem na aferição do pagamento de ITBI de um mesmo processo, por mais que existisse a complementação de trabalho de uma servidora pela outra.

Ocorre que a falta de individualização e especificação é prejudicial aos responsabilizados, porquanto seu direito de defesa fica restrito e não específico. Além do mais a condenação solidária pode sem a devida prova extrapolar os atos praticados por cada agente, o que fatalmente tornaria uma decisão desta Corte de Contas atacável pela via judicial, com grande chance de satisfação.

Assim, considerando a ausência concreta de quantificação do dano, assim como da individualização da conduta e participação de agentes para eventual responsabilidade no dano ao erário, entende-se pela impossibilidade de aproveitamento da Tomada de Contas Especial que foi encaminhada pelo Poder Executivo do município de Guarapari.

---

<sup>3</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de Responsabilidade Civil. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 532/533.



De toda forma, considerando as informações apresentadas pela Equipe de Auditoria no Relatório de Inspeção nº 07/2016, possivelmente a devolução da mesma para correção seria frutífera, até porque a mesma já retornou em outras três oportunidades e nunca conseguiu alcançar as exigências legais.

Tem-se, com isso, que a presente Tomada de Contas Especial é iliquidável e, por isso, o mais prudente, até para evitar maiores dispêndios, seria que esta Corte emitisse decisão terminativa para o trancamento das contas.

### **1.1.3) Das atividades da Equipe Temática em Receita**

Conforme já exposto, não há dúvida ao analisar os autos de que foram praticados atos de improbidade administrativa nos procedimentos de ITBI do município de Guarapari entre os anos de 2001 e 2004.

Entretanto, após quinze anos do encerramento das ações delitivas, afere-se que a contenção dos efeitos decorrentes das posturas dos servidores e terceiros fica restrita em virtude das limitações de dados e informações disponíveis, já que foram se perdendo com tempo e com a alteração de sistemas.

Conquanto, maior sorte teria se o caso ocorresse e fosse auditado na atualidade.

Os trabalhos desenvolvidos pela Equipe de Auditoria Temática em Receita têm proporcionado experiência necessária para que o presente caso não provocasse efeitos contrários a arrecadação municipal, ao passo que se entende que o mesmo fato ocorrido hoje, teria chance maior de não ter repercussão negativa na receita.

Os trabalhos da Auditoria em Curso em todos os municípios capixabas, que visa a análise da estrutura legislativa, física e organizacional da Administração Tributária Municipal, já trata de questões relacionadas ao ITBI e a cobrança da Dívida Ativa.

Sobre o ITBI importa-se que o mesmo seja avaliado por profissionais da carreira fiscal do município, devidamente qualificados e que no ato de avaliação disponibilizem ao contribuinte a justificativa e os critérios pelos quais concluiu pelo valor venal do imóvel avaliado.

Além disso, avalia-se se existe na legislação tributária municipal obrigação acessória para que os Cartórios de Registro de Imóveis apresentem relação dos imóveis registrados ou transferidos com periodicidade ao fisco municipal, a fim de facilitar a atualização cadastral e a ocorrência de fatos geradores.

Também há nas questões de auditorias, análises referentes a cobrança da Dívida Ativa, valorizando procedimentos administrativos de cobrança, como protesto extrajudicial e notificações e subsidiariamente o ajuizamento de execuções fiscais com valores que compensem o custo da demanda para o município.

Especificamente o município de Guarapari passou por duas auditorias realizadas por técnicos da Equipe de Auditoria Temática.

No processo 3001/2016, o relatório de auditoria 57/2016 colocou como achado “Ausência de informações dos Cartórios de registro de Imóveis sobre as transmissões lavradas no município”, propondo como encaminhamento a criação de obrigação acessória aos Cartórios de Registro de Imóveis para que informem periodicamente à Prefeitura sobre as transmissões lavradas.

No processo, 9054/2018, Relatório 01/2019, por sua vez, a Equipe apontou como achado “Ausência de fiscalização do ITBI não recolhido relativo a processos de solicitação de avaliação de imóveis para fins de base de cálculo”, com as seguintes propostas de encaminhamento, a partir da formulação de um Plano de Ação para que o município:

- Implantar e implementar procedimentos de monitoramento dos Registros de Imóveis no Cartório de Registro Geral de Imóveis de Guarapari tomando por base a obrigação, mediante intimação escrita, dos Tabeliães, escrivães e demais serventuários de ofício, prestarem todas as informações de que disponham com relação aos bens, negócios ou atividades de terceiros, à



autoridade administrativa (art. 197 do Código Tributário Nacional, Lei 5.172 de outubro de 1966);

- Implantar e implementar programa de fiscalização aos potenciais contribuintes que forem identificados com registro de bens no Cartório de Registro de Imóveis, quando do monitoramento dos registros, sem o devido recolhimento do ITBI conforme mandamento do art. 207 c/c. art. 9º, 24 e 25 do CTM, Lei Complementar 8/2007.

Conforme disposto, a Equipe de Auditoria já vem identificando risco e apontando procedimentos capazes de evitar que praticas fraudulentas permaneçam sendo cobradas.

Obviamente, novos procedimentos e concepções podem vir a ser indicadas, a fim de assegurar maior efetividade e eficiência na arrecadação de tributos, além de tornar os procedimentos mais seguros quanto a prática de fraudes.

Conquanto, diante do respectivo caso concreto, é imperioso observar e pensar em novas atividades de controle externo a fim de evitar que tais fatos se repitam em outros municípios, tais como demandar a fiscalização que análise o livro de registro dos cartórios periodicamente, assim como confronto o relatório encaminhado com aquilo que efetivamente foi registrado, sendo o caso até de aplicar responsabilidade ao tabelião pelo descumprimento, fato que se estenderia a todos municípios capixabas.

Da mesma forma, é necessário buscar o aprimoramento das informações referentes as avaliações de ITBI, a fim de que sendo necessária indicação do Cartório de Registro o mesmo tenha maior facilidade em responder a demanda.

No caso em questão, tanto o município, quanto o Poder Judiciário, não conseguiram acesso aos dados em virtude da exigência do Cartório de Registro de Imóveis.

Tal situação merece maior estudo e detalhamento, não se descartando, todavia, a necessidade de compor junto a Corregedoria do Poder Judiciário do Espírito Santo, a regulamentação e obrigatoriedade dos Cartórios de Registro seguirem determinado padrão, a fim de facilitar as demandas necessárias a avaliação do fato gerador do ITBI, evitando o cometimento de fraudes.

## **2 CONCLUSÃO**

Diante do exposto, aponta-se que com base nas informações prestadas pela Equipe de Auditoria desta Corte de Contas, assim como em decorrência das limitações encontradas pela Comissão da Tomada de Contas Especial, entende-se que a referida análise de contas atualmente se encontra ilíquidável.

Quinze anos após o encerramento das ações delitivas, não há mais informações acerca dos lançamentos efetuados no respectivo período, assim como não há a informação acerca dos registros que efetivamente foram realizados no Cartório de Registro de Imóveis para analisar possível dano ao erário.

Conforme exposto no item 1.1.1, o possível dano ao erário, reconhecida a sistemática de lançamento do ITBI só ocorreu, se ocorreu, em virtude da inércia dos gestores municipais quanto ao lançamento do respectivo imposto, associada a eventual cobrança de débitos inscritos em Dívida Ativa.

Situação que teria sido contornada se identificada quando descoberto o esquema de fraude nos procedimentos administrativos de lançamento do ITBI.

Conquanto, restaria a responsabilidade dos respectivos gestores, mas que hoje esbarra na ausência de informações no sistema contábil e de arrecadação do município, conforme limitações expostas no processo, o que fatalmente impossibilitaria a quantificação do dano.

Da mesma forma, entendendo pela manutenção da Tomada de Contas Especial, observa-se que apesar de todos esforços, de todas as manifestações e indicações desta Corte e até mesmo da Auditoria de Inspeção realizada por uma Equipe da Área Técnica desta Corte, não foi possível quantificar o dano, haja vista a falta de informações suficientes.

Em face disso, por mais estarrecedor que seja identificar condutas ímprobas dentro da Administração Pública Municipal, não há como imputar responsabilidade dentro do processo com base nas informações aqui presentes, tampouco responsabilizar quem quer que seja por eventuais prejuízos ao erário.

Da mesma forma, não se vislumbra uma linha de auditoria e verificação que permita identificar os danos decorrentes do respectivo período, capaz de fundamentar eventual condenação de responsáveis a ressarcir o município de Guarapari.

A situação é deveras complexa que nem mesmo o Poder Judiciário reconhecendo a prática de crimes, conseguiu fundamentar e identificar a responsabilização concreta dos fatos, tampouco conseguiu informações que eram relevantes a conclusão dos prejuízos ocasionados.

O próprio Ministério Público Estadual que denunciou os servidores públicos municipais, juntamente com terceiros, pediu a absolvição das duas servidoras por falta de provas, o que se afere também no bojo da presente Tomada de Contas Especial.

Em face do exposto, deve essa Corte de Contas reconhecer que a Presente Tomada de Contas ou qualquer verificação de possível dano em virtude dos fatos analisados são iliquidáveis, que impossibilitam o julgamento do mérito, devendo, com isso, ordenar o trancamento das contas e o conseqüente arquivamento do processo, mediante decisão terminativa, conforme art. 90 c/c art. 142, § 4º ambos da Lei Complementar 621/2013<sup>4</sup>.

Assim, ante todo o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, **subscrevendo em todos os termos o entendimento técnico e do Ministério Público de Contas, VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à sua consideração.

## SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

### 1. ACÓRDÃO TC-1416/2020 – 1ª CÂMARA

---

<sup>4</sup> Art. 90. As contas serão consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito, hipótese em que o Tribunal ordenará o trancamento das contas e o conseqüente arquivamento do processo.

Art. 142. As decisões do Tribunal de Contas poderão ser preliminares, interlocutórias, definitivas ou terminativas.

(...)

§ 4º Terminativa é a decisão pela qual o Tribunal ordena o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis, determina a sua extinção pela ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, ou o seu arquivamento por racionalização administrativa e economia processual.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da **Primeira Câmara**, ante as razões expostas pelo Relator, em:

**1.1. CONSIDERAR ilíquidáveis e ORDENAR o trancamento das contas**, conforme art. 90 c/c art. 142, §4º ambos da Lei Complementar 621/2013;

**1.2. JULGAR extinto o processo**, nos termos do inciso II do art. 330 do Regimento Interno (Resolução TC 261/2013), ficando autorizado o **arquivamento** dos presentes autos, depois de esgotados os prazos processuais.

**2. Unânime**

**3. Data da Sessão: 20/11/2020 – 44ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.**

**4. Especificação do quórum:**

**4.1. Conselheiros:** Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator) e Rodrigo Coelho do Carmo.

CONSELHEIRO SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

**Presidente**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

**Relator**

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

**Fui presente:**

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

**Em substituição ao procurador-geral**

VANESSA DE OLIVEIRA RIBEIRO

**Subsecretária das Sessões em substituição**