



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: D6440-422C1-6F497



Instrução Técnica de Recurso 00417/2022-9

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processos: 06528/2022-6, 03449/2020-3, 03163/2020-5

Classificação: Recurso de Reconsideração

Setor: NRC - Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas

Criação: 20/09/2022 18:09

UG: PMG - Prefeitura Municipal de Guarapari

Relator: Sérgio Manoel Nader Borges

Recorrente: EDSON FIGUEIREDO MAGALHAES

Procuradores: ALOIZIO FARIA DE SOUZA FILHO (OAB: 10041-ES), DIOGO PAIVA FARIA (OAB: 12151-ES), MARLILSON MACHADO SUEIRO DE CARVALHO (OAB: 9931-ES), RODRIGO CAMPANA TRISTAO (OAB: 9445-ES), RUBENS CAMPANA TRISTAO (OAB: 13071-ES)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

1. RELATÓRIO

Trata-se de **Recurso de Reconsideração** interposto pelo senhor **EDSON FIGUEIREDO MAGALHÃES**, em face do Parecer Prévio TC 0051/2022 - 1ª Câmara, prolatado nos autos do processo TC 3449/2020-3, que cuja parte dispositiva abaixo se transcreve:

1. PARECER PRÉVIO TC-051/2022:

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

1.1. MANTER as seguintes irregularidades:

1.1.1 Divergência entre o saldo contábil dos demonstrativos contábeis e o valor dos inventários de bens (item 3.3.2 do RT 79/2021, 2.1 da ITC 5712/2021 e 2.1.1 da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00028/2022-6);

Base Legal: art. 96 da Lei 4320/64.

1.1.2 Apuração de déficit orçamentário com insuficiência de superávit financeiro de exercício anterior para a cobertura (item 4.3.2 do RT 80/2021, 2.6 da ITC 5712/2021 e 2.2.2 da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00028/2022-6);

Base Legal: Artigos 48, alínea “b”; 75, 76 e 77, da Lei Federal nº 4.320/1964.

1.1.3 Inconsistência na movimentação financeira dos valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (item 4.3.11 do RT 80/2021, 2.8 da ITC 5712/2021 e 2.2.3 da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00028/2022-6);

Base legal: Artigos 89, 90, 91, 100, 101, 102, 103 e 105 da Lei 4320/1964.

1.1.4 Apuração de déficit financeiro em diversas fontes de recursos evidenciando desequilíbrio das contas públicas (item 6.1 do RT 80/2021, 2.10 da ITC 5712/2021 e 2.2.5 da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00028/2022-6);

Base legal: artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/2000.

1.1.5 Resultado financeiro apurado no Balanço Patrimonial é inconsistente em relação ao resultado financeiro por fonte de recursos apurado no Anexo do Balanço Patrimonial (item 6.3 do RT 80/2021, 2.12 da ITC 5712/2021 e 2.2.7 da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00028/2022-6);

Base legal: art. 105 da Lei 4320/64.

1.1.6 Divergência no saldo de restos a pagar proveniente do exercício anterior (item 6.4 do RT 80/2021, 2.13 a ITC 5712/2021 e 2.2.8 da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00028/2022-6);

Base legal: art. 92 da Lei 4320/64.

1.1.7 Descumprimento do mínimo constitucional na aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (item 8.1.1 do RT 80/2021, 2.15 da ITC 5712/2021 e 2.2.9 ITC 5712/2021 e 2.2.9 da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00028/2022-6);

Base legal: Artigo 212 da Constituição Federal.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

1.2. MANTER a seguinte irregularidade passível de Ressalva:

1.2.1 Divergência entre a dotação atualizada e a evidenciada no balanço orçamentário (item 4.1.2 do RT 80/2021, 2.4 da ITC 5712/2021 e 2.2.1 da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00028/2022-6);

Base legal: art. 90 e 91 da lei 4320/64.

1.3. EMITIR PARECER PRÉVIO dirigido à Prefeitura Municipal de Guarapari, recomendando a **REJEIÇÃO DAS CONTAS** do senhor **Edson Figueiredo Magalhaes**, Prefeito Municipal no exercício de **2019**, conforme dispõem o inciso III, do art. 132 da Resolução TCEES 261/2013 e o inciso III, do art. 80, da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista as irregularidades relatadas no item 1.1. acima;

1.4 DETERMINAR ao atual Chefe do Poder Executivo de Guarapari que:

1.4.1 Quanto ao inventário de bens, que tome medidas saneadoras e que, no caso de perdas e extravios, medidas administrativas para a recomposição do erário, na forma do IN 32/2014;

1.4.2 quanto à evidenciação contábil, que tome providências para o cumprimento das disposições contidas na NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL, IN 36/2016 e também no disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP);

1.4.3 que estabeleça medidas efetivas de controle visando obediência ao art. 43 da Lei 4320/64;

1.4.4 que providencie a restituição de R\$ 4.186.021,07 (1.223.374,66 VRTE) à conta bancária/fonte de recursos 530, com recursos ordinários, devendo a medida ser comprovada na próxima prestação de contas anual;

1.4.5 aprimore o controle por fontes de recursos e observância das regras contidas nos arts. 8º, § único e 55 da LRF, bem como no disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.

1.5. ARQUIVAR os autos do processo após trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 01/07/2022 – 25ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

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

[...]

Após autuação, o Gabinete do Conselheiro Relator, conforme Despacho 31284/2022, determinou o apensamento destes autos aos processos TC 03449/2020 e TC 03163/2020, bem como solicitou esclarecimentos à Secretaria Geral das Sessões (SGS) acerca do prazo para interposição do recurso. Após o devido apensamento, a SGS prestou as informações pertinentes por meio do Despacho 31861/2022.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

O feito foi novamente submetido ao Relator, que por meio do Despacho 32139/2022, destacou que a documentação protocolada pelo Recorrente demonstra o atendimento dos requisitos ao seu processamento e que esta verificação se limita ao juízo prévio de admissibilidade do Recurso. Em seguida, encaminhou os autos para instrução na forma regimental.

Assim vieram os autos a este Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC, para manifestação.

É o relatório.

2. ANÁLISE DE ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, verifica-se que as partes são capazes e possuem legitimidade processual.

Quanto à tempestividade, verifica-se, de acordo com o Despacho 31861/2022, da Secretaria-Geral das Sessões, que a notificação **Parecer Prévio TC-0051/2022**, prolatado no **processo TC nº 3449/2020**, foi disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal no dia 11/07/2022, considerando-se publicada no dia 12/07/2022. Sendo assim, o término do prazo para interpor o Recurso de Reconsideração ocorreu em 15/08/2022. Tendo o recurso sido protocolado na data de 28/07/2022, tem-se o mesmo como **TEMPESTIVO**, nos termos dos arts. 62 e 66, LC 621/2012.

Quanto ao cabimento, é necessário observar que, a teor do disposto no art. 164, da LC 621/2012, o Recurso de Reconsideração é o instrumento cabível, na medida em que se presta à impugnação de decisões de mérito proferidas em processos de prestação ou tomada de contas. Dessa forma, tendo em vista que o presente expediente recursal foi interposto em face de parecer prévio que apreciou o mérito de processo com natureza de prestação de contas, tem-se que o recurso apresentado é cabível.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

Desse modo, considerando que se encontram presentes os pressupostos recursais de admissibilidade, opina-se pelo **CONHECIMENTO** do presente Recurso de Reconsideração.

3. MERITO

O recorrente insurge-se contra o Parecer Prévio 0051/2022, que emitiu **PARECER PRÉVIO** dirigido à Câmara Municipal de Guarapari recomendando a **REJEIÇÃO** da Prestação de Contas do Sr. Edson Figueiredo Magalhães, Prefeito no exercício de 2019, conforme dispõem o inciso III, do art. 132 do RITCEES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013 e o inciso III, do art. 80, da Lei Complementar 621/2012, em razão da manutenção irregularidades objeto da análise da sua prestação de contas anual.

3.1- DA ANÁLISE DO RECURSO

3.1.1 - Divergência entre o saldo contábil dos demonstrativos contábeis e o valor dos inventários de bens (item 3.3.2 do RT 79/2021, 2.1 da ITC 5712/2021 e 2.1.1 da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00028/2022-6); Base Legal: art. 96 da Lei 4320/64.

O recorrente se manifesta em suas razões, invocando os seguintes argumentos:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

**2.1.1 DIVERGÊNCIA ENTRE O SALDO CONTÁBIL DOS DEMONSTRATIVOS
CONTÁBEIS E O VALOR DOS INVENTÁRIOS DE BENS** (item 3.3.2 do RT 79/2021)

Através do item 3.3.2 do RT 79/2021, esse TCE apontou, resumidamente, a seguinte situação:

O valor inventariado dos bens imóveis não foi devidamente inventariado. Tal situação pressupõe falhas no inventário ou a não elaboração deste, na medida em que há divergências entre o inventário de bens imóveis e o valor registrado na contabilidade, conforme tabela demonstrada:

Tabela 14 Estoques, Imobilizados e Intangíveis Em R\$ 1,00

Descrição	Balanco Patrimonial (a)	Inventário (b)	Diferença (a-b)
Estoques	2.510.044,24	2.510.044,24	0,00
Bens Móveis	30.565.446,68	30.565.446,68	0,00
Bens Imóveis	340.069.034,42	266.398.560,78	73.670.473,64
Bens Intangíveis	0,00	0,00	0,00

Fonte: Processo TC 03163/2020-5 - Prestação de Contas Anual/2019

Neste ponto, o v. Parecer prévio ora impugnado subscreveu o entendimento técnico e do MPC, entretanto, com a maior das vênias, tal entendimento está equivocado/errado/injusto.

Junta-se em anexo os **Docs. 01 a 05**.

O objetivo desses documentos é demonstrar que o montante registrado na conta "obras em andamento" é exatamente igual nos balancetes contábeis e nos inventários, em 31/12/2021, ou seja, não há mais diferença entre os dois sistemas.

Daí decorre que a suposta irregularidade deve ser **afastada**, bem como que a determinação contida no tópico 1.4.1 seja tornada **insubsistente**.

DA ANÁLISE

Cuidando-se os autos de prestação de contas anual da **PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARAPARI**, referente ao **exercício de 2017**, sob a responsabilidade do **Sr. Edson Figueiredo Magalhães** o qual recorre contra o Parecer Prévio 0051/2022, que recomendou a rejeição das suas contas.

A presente irregularidade refere-se a divergência de R\$ 73.670.473,64 entre o saldo contábil dos demonstrativos contábeis e o valor do inventário de bens imóveis. E, conforme destacado na MTDO 28/2022-6 (evento 172 do processo 3449/2020-3), não foi observada nota explicativa ou qualquer observação relativa à inconsistência



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

supra ou a Obras/Bens imóveis em andamento, no entanto, o Balancete de verificação (BALVER, pç. 14), evidencia saldo de R\$ 73.670.473,64, na conta 1.2.3.2.1.06.01 - obras em andamento (UG: 028E0700001 – PM Guarapari).

O recorrente faz juntar documentos referente a exercício diverso da irregularidade impugnada (ex. 2021), enquanto a presente irregularidade é de 2019, no intuito de demonstrar que o montante registrado na conta "obras em andamento" é exatamente igual nos balancetes contábeis e nos inventários, em 31/12/2021, e que, portanto, no seu entender, não haveria mais diferença entre os dois sistemas.

Contudo é importante destacar que os documentos a serem analisados na presente prestação de contas devem ser referir ao exercício de 2019. Documentação relativa a exercício posterior ao ora analisado não tem o condão de afastar irregularidade ocorrida no exercício de 2019.

Diante de todo o exposto, opina-se por negar provimento ao recurso no ponto

3.1.2 - Apuração de déficit orçamentário com insuficiência de superávit financeiro de exercício anterior para a cobertura (item 4.3.2 do RT 80/2021, 2.6 da ITC 5712/2021 e 2.2.2 da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00028/2022-6)

O recorrente argumenta que:

Demonstra-se no balanço financeiro do Fundo Financeiro, que a despesa do exercício somou o total de R\$ 27.610.711,32 e foi custeada com o montante recebido em aporte no valor de R\$ 16.555.024,21, complementado pelo resgate de parcela fixa mensal no valor de R\$ 900.000,00 da reserva técnica do fundo, ou seja, o valor de R\$ 16.555.024,21 é receita orçamentária do município, que após recebê-la repassa como aporte ao RPPS, e o montante de R\$ 900.000,00 mensal, é proveniente dos recursos financeiros do próprio fundo (**Doc. 06**).

Logo, com a maior das vênias, injurídico, equivocado e injusto o parecer prévio ora impugnado

Assim, **pede-se** o afastamento da suposta irregularidade.

DA ANÁLISE



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

O recorrente junta o Balanço Financeiro do Fundo Financeiro do RPPS, com o intuito de comprovar a regularidade do ponto, alegando que o RPPS custeou as suas despesas por repasse e resgate de reserva técnica.

Todavia, a irregularidade do ponto é que, embora o Município em sua PCA tenha apontado superávit, pois a execução orçamentária evidencia um resultado superavitário no valor de R\$ 6.695.252,46, a análise empreendida no RT 80/2021 apontou déficit orçamentário de R\$ 4.081.350,83, considerando-se o resultado deficitário do Fundo Financeiro e da Taxa de Administração do RPPS, tendo sido o gestor notificado a respeito.

Embora o princípio orçamentário da unidade ou da totalidade estabeleça que todas as receitas previstas e despesas fixadas, em cada exercício financeiro, devem integrar um único documento legal dentro de cada esfera federativa, a Lei Orçamentária Anual, o que se questiona no apontamento é o resultado deficitário da execução orçamentária, sendo que todas as receitas e despesas evidenciadas estão sendo consideradas.

Mais ainda, estão sendo considerados também outros dispositivos previstos na legislação pátria, especialmente o art. 58, IV da Portaria do Ministério da Fazenda nº 464/2018 que, nos casos em que o RPPS faz a segregação de massa dos segurados, veda a transferência de beneficiários, recursos ou obrigações entre os fundos, não se admitindo a destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo. No mesmo sentido dispõe a Lei municipal 4105/2017 que instituiu os Fundos Financeiro e Capitalizado do município de Guarapari.

Neste diapasão, o município de Guarapari fez a segregação de massa, nas unidades gestoras IPAS Taxa de Administração e IPAS Fundo Financeiro, que apresentaram déficit orçamentário, respectivamente, de R\$ 1.193.058,45 e R\$ 21.424.090,65, enquanto o Fundo Previdenciário apresentou superávit de R\$ 10.776.603,29, sendo que este superávit não pode ser considerado para fins de acobertar a deficiência do Fundo Financeiro e da Taxa de Administração.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

Ante o exposto, somos pelo indeferimento do recurso no ponto.

3.1.3 - Inconsistência na movimentação financeira dos valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (item 4.3.11 do RT 80/2021, 2.8 da ITC 5712/2021 e 2.2.3 da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00028/2022-6); Base legal: Artigos 89, 90, 91, 100, 101, 102, 103 e 105 da Lei 4320/1964

Neste ponto o recorrente expôs nas suas razões que:

O **Doc. 07** em anexo, relativo a Royalties, visa demonstrar que o montante que está saindo da conta dos royalties para a conta movimento é exatamente o valor pago através dos processos que constam nas pastas anexadas (**Docs. 08 a 10**).

O que ocorreu? Transferiu-se o recurso da conta dos royalties para a conta movimento e utilizou-se o recurso para pagamento desses processos.

Porque o envio de todos os processos e extrato bancário? A área técnica alegou, e, o nobre órgão fracionário acolheu, supostamente não ter como comprovar a utilização do recurso e ainda relatou que não foram encaminhados documentos de prova.

Logo, com a juntada dos documentos 07 a 10, solucionada está a dúvida, devendo, *data venia*, o parecer prévio impugnado ser reformado.

Além disso, transcreve-se abaixo orientação jurisprudencial da própria Corte de Contas, excerto n.º 00083/2021-7 do Parecer prévio n.º 00115/2020-5, onde fica clara a possibilidade de afastamento da suposta irregularidade:

Tratam os presentes autos de Prestação de Contas Anual – Governo, da Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço, exercício de 2018, sob a responsabilidade do Prefeito (...). (...) 2.2 INCONSISTÊNCIA NA MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA DOS VALORES RECEBIDOS A TÍTULO DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL (...) embora as movimentações não tenham sido realizadas pela conta Disponibilidade por Destinação de Recursos, prejudicando a transparência, não se vislumbrou pela equipe técnica ocorrido o descumprimento do art. 8º da lei federal 7.990/89 e art. 2º da lei estadual 10.720/17, ou seja, não há indícios de que os referidos recursos foram aplicados em despesas vedadas pelas referidas leis. Diante disso, entendo que não havendo indícios de que tais recursos tenham sido aplicados em desconformidade com o art. 8º da lei federal 7.990/89 e o art. 2º da lei estadual 10.720/17, as divergências apontadas na presente irregularidade decorrem da ausência de controle das fontes de recursos dos royalties, configurando-se falhas de natureza formal, ocasionadas por inconsistência em registros contábeis. Tais divergências contábeis são erros formais, que não constitui uma irregularidade insanável e não comprometem a validade da prestação de contas. Isso porque essa divergência contábil poderá ser sanada por meio de retificação de lançamentos contábeis, ainda que não seja possível realizar a correção no exercício corrente, por ter sido descoberta em um período subsequente, é possível que esses erros de períodos anteriores sejam corrigidos na informação comparativa apresentada nas demonstrações contábeis do período subsequente.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buai, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

Ante o exposto, a suposta irregularidade deve ser afastada, bem como a determinação contida no tópico 1.4.4 deve ser tornada insubsistente.

DA ANÁLISE

O recorrente argumenta em suas razões que esta Colenda Corte manteve a irregularidade por falta de documentação para dar regular aplicação dos recursos de royalties.

Os documentos anexados nos ID. 10 a 29 não estão legíveis para se ter a certeza a que se referem e quais operações foram feitas. Além de que falta ao recorrente cotejo entre a irregularidade e os documentos anexados, não se podendo simplesmente anexar documentação e deixar por conta da análise a compreensão de sua extensão e integração as irregularidades, em esforço de se compreender o alcance dos documentos.

A ITC e o Parecer Prévio mantiveram a irregularidade por falta de comprovação dos valores aplicados, e nesse momento processual a defesa não atinge o objetivo proposto, vejamos a ITC:

O gestor foi notificado ante às evidências de incorreção no saldo financeiro e também no saldo bancário das fontes de recursos pertinentes aos royalties, 530 e 540.

Alegou em sua defesa que a diferença apontada no vínculo 530, no montante de R\$ 4.186.021,07, refere-se à transferência financeira para a conta movimento da UG Prefeitura, sendo o recurso utilizado para pagamento de obras, registrados no balancete da despesa na fonte 001. Verifica-se que fora indevida a transferência para recursos próprios (001), desvirtuando-se por completo o objetivo pelo qual são constituídas as fontes de recursos, qual seja, individualizar os recursos de modo a evidenciar sua aplicação segundo a determinação legal. Deste modo, ficou prejudicada a rastreabilidade do uso do recurso e a comprovação de que o gasto tenha de fato seguido as disposições legais, além de prejudicada também a evidenciação do resultado financeiro por fontes de recursos.

Em relação ao vínculo 540, alegou que a diferença principal, no montante de R\$ 296.491,63, trata-se de despesa empenhada e liquidada na fonte 540, todavia, não houve saída bancária para pagamento de tal valor, uma vez que este foi pago através da conta movimento da PMG, vínculo 001. Mais uma vez carece de retificação contábil a operação, desde já que o pagamento foi na fonte 001, no mesmo sentido deveria ter se dado o empenho e a liquidação. A prática distorce o resultado financeiro por fonte de recursos.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

Em relação ao saldo bancário da fonte 540, apesar de não constar na tabela do RT elaborada pelo TCEES, verificou-se do Termo de Verificação de Disponibilidades que totalizou R\$ 5.715.597,36.

Ante todo o exposto somos por **manter** a irregularidade do item, **determinando-se** ao gestor a restituição de R\$ 4.186.021,07 (1.223.374,66 VRTE) à conta bancária/fonte de recursos 530, com recursos ordinários, devendo a medida ser comprovada na próxima prestação de contas anual.

Desta forma, somos pelo improvimento do recurso neste ponto.

3.1.4 - Apuração de déficit financeiro em diversas fontes de recursos evidenciando desequilíbrio das contas públicas (item 6.1 do RT 80/2021, 2.10 da ITC 5712/2021 e 2.2.5 da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00028/2022-6); Base legal: artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea —all, da Lei Complementar nº 101/2000

O recorrente insurge-se contra o Parecer Prévio, como os argumentos abaixo:

O **Doc. 11** em anexo visa demonstrar que o valor foi inscrito em restos a pagar e causou o déficit nessa fonte (510), todavia, foi pago com recurso transferido pela caixa, no exercício seguinte.

Acresce a isto que, no Parecer Prévio n.º 00049/2022-8 – Plenário, também referente à Prefeitura Municipal de Guarapari, ficou assentado que:

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – CONHECER – DAR PROVIMENTO PARCIAL - REFORMAR O PARECER PRÉVIO TC-00042/2021-8 – RECOMENDAR AO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL A APROVAÇÃO COM RESSALVA DAS CONTAS – DETERMINAR – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.

1. A constatação de equilíbrio fiscal do município em último ano de mandato, devidamente apurado pelo corpo técnico, é motivo suficiente para possibilitar a ressalta de possível déficit financeiro ocorrido durante a gestão do responsável.

Portanto, com a maior das venias, e também por identidade de razões, deve ser afastada a suposta irregularidade.

DA ANÁLISE

O recorrente junta no ID 30 o demonstrativo de Restos a Pagar. Argumenta que o desequilíbrio na fonte 510 foi regulamentado no exercício seguinte, sem juntar documentação para comprovar, mas mesmo assim, como se refere a exercício diverso da presente irregularidade não teria o condão de modificar o entendimento e afastar a irregularidade.

Como bem destacou a ITC no momento:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

Em relação à fonte 510, alegou que se trata de convênio com a União, cuja despesa fora empenhada, porém a receita não foi recebida e somente o será depois que a medição é conferida e aprovada pelos técnicos. Nota-se que este é o caso em que a fonte de recursos próprios deve ter saldo suficiente para suportar o gasto.

O Parecer Prévio destaca que as alegações são as mesmas já apresentadas e analisadas na ITC 5712/2021.

Desta forma, as razões e documentos do recorrente não são suficientes para modificar as conclusões já explanadas no Parecer Prévio, o que leva ao improvimento do recurso no ponto.

3.1.5 - Resultado financeiro apurado no Balanço Patrimonial é inconsistente em relação ao resultado financeiro por fonte de recursos apurado no Anexo do Balanço Patrimonial (item 6.3 do RT 80/2021, 2.12 da ITC 5712/2021 e 2.2.7 da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00028/2022-6); Base legal: art. 105 da Lei 4320/64

O recorrente diz que:

Vejamos o seguinte:

Especificação	2019	2018
Ativo Financeiro (a)	260.589.290,39	231.921.409,15
Passivo Financeiro (b)	22.794.195,18	21.613.954,23
Resultado Financeiro apurado no BALPAT (c) = (a) – (b)	237.795.095,21	210.307.454,92
Recursos Ordinários	- 2.722.029,13	- 1.359.586,59
Recursos Vinculados	231.660.674,17	211.667.041,51
Resultado Financeiro por Fonte de Recursos (d)	228.938.645,04	210.307.454,92
Divergência (c) – (d)	8.856.450,17	0,00

Fonte: Processo TC 03449/2020-3 - PCA/2019 BALPAT

A tabela acima é comprovada pelos **Docs. 12 a 16** em anexo.

O objetivo do BALPAT UG 101 CidadES e BALPAT UG 101 SMAR é demonstrar o erro na geração do balanço. Conforme relatório os valores registrados no superávit dos balanços são diferentes, o que contribuiu para a diferença apontada.

Os relatórios de memória de cálculo visam demonstrar ao TCE que, há na UG 201 e 203 informações que não constam no relatório consolidado.

A área técnica apurou no item 6, tabela 25, do Relatório Técnico 080/2021 a divergência no total de R\$ 8.856.450,17 em relação à comparação do resultado financeiro apurado por meio do confronto entre ativo e passivo financeiro e o total por fontes apresentado no anexo "Demonstrativo do Superávit/Déficit".

A apuração do resultado financeiro por fonte de recursos é gerada a partir do relatório "Memória de Cálculo do Balanço Patrimonial", UG Consolidada, em anexo. Contudo, constatou-se que houve erro na geração dos valores, nas seguintes UGs:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

a) UG 201 – Na geração do arquivo BALPAT.xml, foi armazenado indevidamente, a partir da UG 101, um saldo deficitário de R\$ 10.120.009,01 que refletiu na apuração do resultado financeiro do balanço consolidado. Tal inconsistência pode ser constatada ao comparar as informações do BALPAT correto, anexo ao processo TC 2152/2020 no sistema CidadES e o BALPAT gerado no sistema SMARAPD.

b) UG 201 – O sistema executa a conversão dos valores registrados nas fontes anteriores, para as fontes atuais correspondentes, contudo, na geração do BALPAT.XML consolidado, as fontes abaixo não foram armazenadas, gerando diferença na apuração do saldo de restos a pagar da UG 201, segundo explicação subsequente, do suporte do sistema:

c) UG 203 – Do mesmo modo, devido à parametrização executada para somar os valores registrados nas fontes anteriores às atuais, os montantes referentes aos empenhos de restos a pagar, relacionados abaixo não foram armazenados no arquivo XML consolidado.

d) Consta ainda no sistema um saldo de 1.219.209,64 armazenado apenas no banco de dados da consolidação, inexistente nas UGs individuais, não sendo possível identificá-lo nos relatórios. Contudo, trata-se de erro de sistema, constatado apenas pelo suporte da empresa responsável pelo sistema de contabilidade – SMARAPD

Elaborou-se a tabela abaixo, a fim de demonstrar, detalhadamente o impacto das inconsistências constatadas no armazenamento das informações referentes a apuração do superávit/déficit por fonte de recursos, frisando que tais divergências se tratam de erro do sistema, proveniente da geração dos arquivos.xml:

Diferença TCEES	R\$ 8.856.450,37
Inconsistência UG 101	-R\$ 10.120.009,01
Inconsistência UG 201	R\$ 4.204,10
Inconsistência UG 203	R\$ 40.144,90
Inconsistência Consolidação	R\$ 1.219.209,64
Resultado	R\$ -

Pede-se, portanto, o **afastamento** da suposta irregularidade.

DA ANÁLISE

O recorrente diz que a divergência de 8,8 milhões de reais por inconsistência técnica nos arquivos xmls enviado e junta balanço nos ID. 31 a 35. O recorrente monta um tabela mas não demonstra em cotejo as inconsistência para com os balanços anexados.

Inclusive no item “d” de suas razões, afirma que:

d) Consta ainda no sistema um **saldo de 1.219.209,64 armazenado apenas no banco de dados da consolidação, inexistente nas UGs individuais, não sendo possível identificá-lo**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

nos relatórios. Contudo, trata-se de erro de sistema, constatado apenas pelo suporte da empresa responsável pelo sistema de contabilidade – SMARAPD

Não cabe a Corte de Contas cotejar as informações e sim analisá-las. Além de o próprio recorrente afirmar que consta um saldo e este não é visível nos relatórios.

Desta forma, opinamos pelo improvimento do recurso no ponto.

3.1.6 - Divergência no saldo de restos a pagar proveniente do exercício anterior (item 6.4 do RT 80/2021, 2.13 a ITC 5712/2021 e 2.2.8 da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00028/2022-6); Base legal: art. 92 da Lei 4320/64

O recorrente argumenta que:

A análise efetuada no item 6.4 do RT 80/2021 a seguinte situação: Constatou-se que o saldo inicial dos restos a pagar evidenciado no Demonstrativo dos Restos Pagar – DEMRAP (tabela 26), diverge do saldo final apurado no exercício anterior, conforme tabela a seguir:

Restos a Pagar	Não Processados (a Liquidar)	Não Processados (em Liquidação)	Processados	Total Geral
Saldo final exercício anterior 2018 a	5,59	0,00	17.342.591,30	17.342.596,89
Saldo Inicial exercício atual 2019 b	5,59	0,00	15.758.228,91	15.758.234,50
Divergência c= b - a	0,00	0,00	-1.584.362,39	-1.584.362,39

Por meio da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00028/2022-6, a área técnica dessa Egrégia Corte manteve o indicativo de irregularidade alegando que foram encaminhados documentos de prova relativas às alegações apresentadas pela defesa e que em consulta ao Balanço Orçamentário - BALORC do exercício 2018 (pç. 003), constata-se o montante de R\$ 17.342.586,25 para os Restos a Pagar Processados em 31/12/2018, em compatibilidade com o DEMRAP - Demonstrativo da Dívida Flutuante (pç. 16), no mesmo valor.

O v. Parecer prévio ora impugnado seguiu, nesse ponto, as pegadas de dita manifestação da área técnica.

Ocorre, com a maior das *venias*, que dito parecer incidiu em erro.

É que, o que ocorreu foi falha na geração dos arquivos pelo sistema de contabilidade não observada pela área técnica do Município, tendo em vista a grande quantidade de documentos a serem analisados em razão da prestação de contas anual.

De acordo com a norma “Instruções de Procedimentos Contábeis – IPC 007- Metodologia para Elaboração do Balanço Orçamentário”, item 18, o Balanço Orçamentário é elaborado utilizando-se as classes 5, grupo 2 (Orçamento aprovado:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

previsão da receita e fixação da despesa) e classe 6, grupo 2 (Execução do orçamento: realização da receita e execução da despesa) do PCASP, bem como, para geração do relatório de restos a pagar considera-se os saldos dos empenhos liquidados e não liquidados que se transferem do exercício encerrado para o seguinte, sendo estes montantes também evidenciados no balancete de verificação, na classe 2, contas de natureza patrimonial.

Observa-se, entretanto, que ao realizar a conferência do balancete de verificação (**Doc. 17**) é possível afirmar que o montante inscrito em restos a pagar no final do exercício de 2018 soma o total de R\$ 15.758.234,50, tanto nas contas patrimoniais como nas contas de controle orçamentário, restando claro que houve erro apenas na geração dos arquivos estruturados, os quais são elaborados somente para esse Tribunal de Contas, ressaltando que esta inconsistência trata-se de problema meramente formal, sem qualquer indicativo de má-fé e sem aptidão para gerar qualquer prejuízo a quem quer que seja.

Portanto, tal suposta irregularidade deve ser **afastada** ou, no mínimo, relevada, pois não tem densidade para macular as contas.

DA ANÁLISE

O recorrente junta no ID 36 Balancete do exercício de 2018 com saldo de inscrição de restos a pagar processados no valor de 15,7 milhões, todavia a irregularidade apontada pela área técnica e mantida no Parecer Prévio é que o saldo final em 2018 era de 17,3 milhões, conforme constam nos arquivos desta Corte de Contas e destacado da ITC:

Diferentemente do que alega o gestor, **o saldo de partida dos restos a pagar processados não é de R\$ 15.758.228,91, mas de R\$ 17.342.586,30**, conforme demonstrativo de restos a pagar (DEMRA) do processo TC 8674/2019, PCA de 2018 do prefeito.

Desta feita, o documento anexado no ID 36, não esclarece a irregularidade, devendo no ponto ser improvido o recurso.

3.1.7 - Descumprimento do mínimo constitucional na aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (item 8.1.1 do RT 80/2021, 2.15 da ITC 5712/2021 e 2.2.9 ITC 5712/2021 e 2.2.9 da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00028/2022-6); Base legal: Artigo 212 da Constituição Federal

O recorrente aduz que:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

Após análise da justificativa apresentada pelo gestor, a área técnica se manifestou nos seguintes termos:

O gestor foi notificado pelo descumprimento do limite mínimo de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, ficando o índice em 20,40%, quando deveria ter atingido 25%, descumprindo assim o art. 212 da Constituição da República.

Alegou em sua defesa que o TCE não computou no cálculo, as despesas com encargos patronais, registrados no item 29 – outras, assim contabilizadas, pois foram incluídas no orçamento nas subfunções 271 e 272 - previdência. Quanto à classificação contábil indevida, alegou que houve apenas erro na criação da funcional programática, contudo o recurso foi aplicado em total conformidade com as normas legais. No mesmo sentido, e por não terem sido aproveitadas para fins de apuração do limite em exercícios pretéritos, solicitou a inclusão das despesas contabilizadas nas subfunções 843 e 846, no montante de R\$ 1.474.267,64, referentes a parcelamento com o INSS e pagamento de sentenças judiciais.

Nesse sentido, observou-se que o TCE não considerou tais despesas em função de classificação funcional programática indevida. Do balancete da despesa orçamentária executada em 2019, observou-se que a função 12 (educação) recebeu lançamentos de despesa liquidada nas subfunções 271 e 272, rubricas 319013 e 319113, no montante de R\$ 6.652.858,55, tendo sido pagos R\$ 5.794.380,82. Recebeu também lançamentos de despesa liquidada nas subfunções 843 e 846, no montante de R\$ 1.474.267,64, tendo sido pagos R\$ 1.439.154,41. As fontes de recursos utilizadas foram 111, 112 e 113.

Quanto ao saldo em conta bancária para pagamento das despesas liquidadas e ainda não pagas (R\$ 893.590,96), verificou-se do que as fontes 111 e 112 encerraram o exercício deficitárias (R\$ -573.843,02 e R\$ -618.212,66), porém a fonte 113 - transferências do Fundeb (40%), possui lastro suficiente para a cobertura, no montante de R\$ 3.396.287,61.

Ajustando-se a tabela 34 constante do RT 80/2021 chega-se ao seguinte resultado:

Destinação de recursos	Valor
Receitas provenientes de impostos	80.381.212,83
Receitas provenientes de transferências	98.093.622,49
Base de cálculo para aplicação na manutenção e	178.474.835,32
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento	36.400.103,04
Inclusão item 29 – outras, do DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE	8.127.126,19
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino - ajustado	44.527.229,23
% de aplicação	24,95%

Conforme verificado na tabela acima, a justificativa apresentada pelo Município foi acolhida pela área técnica, tendo essa última reconhecido a aplicação do percentual de 24,95%. Embora o percentual mínimo estabelecido seja de 25% (vinte e cinco por cento), fica evidenciado que o valor a ser empreendido para alcançar este percentual caracteriza-se como irrelevante, mediante a totalidade de recursos aplicados, razão pela



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

qual deve ser afastada a irregularidade apontada, ou, no mínimo, que a mesma seja passível de ressalva, ou seja, não contamine as contas.

Com a maior das venias, o e. órgão fracionário errou ao reconhecer tal suposta irregularidade, e, principalmente, ao ver na mesma densidade para respaldar rejeição de contas.

No caso concreto, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade clamam para que tal irregularidade seja objeto apenas de ressalva, ou seja, não gere a rejeição das contas, haja vista ser ínfimo o déficit.

Sobre tais princípios, vejamos o seguinte: embora não se desconheça a diferença entre os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, não cabe aprofundar a distinção nesta sede. Basta lembrar que, para alguns, o princípio da proporcionalidade é uma faceta da razoabilidade (Celso Antônio Bandeira de Mello. Curso de Direito Administrativo, 9ª ed., Malheiros Editores. São Paulo, 1997, p.68), enquanto para outros a razoabilidade determina a consideração das condições pessoais e individuais dos sujeitos envolvidos (exame concreto), e a proporcionalidade demanda a análise de dois bens jurídicos protegidos pela Constituição e a medida adotada *pari sua* proteção (exame abstrato): v. Humberto Bergmann Ávila, A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade, R. Dir. Adm., v. 215, pp. 173/176, com Jurisprudência do STF. V. também Suzana de Toledo Barros, O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos, Brasília Jurídica. Brasília, 1996.

Assim, segundo a doutrina, a proporcionalidade deve levar em conta os seguintes dados: adequação, ou seja, a aptidão da medida para atingir os objetivos pretendidos; necessidade, como exigência de limitar um direito para proteger outro, igualmente relevante; e proporcionalidade estrita, como ponderação da relação existente entre os meios e os fins, ou seja, entre a lei restrição imposta (que não deve aniquilar o direito) e a vantagem conseguida para o outro, o que importa na não excessividade.

José Joaquim Gomes Canotilho sustenta que o princípio da proporcionalidade em sentido amplo comporta subprincípios constitutivos: a) princípio da conformidade ou adequação de meios (Geeignetheit) impõe que a medida seja adequada ao fim; b) princípio da exigibilidade ou da necessidade (Erforderlichkeit) ou princípio da necessidade ou da menor ingerência possível que impõem a idéia de menor desvantagem possível ao cidadão; c) princípio da proporcionalidade em sentido restrito (Verhältnismässigkeit) importando na justa medida entre os meios e o fim. *Ipsis litteris*:

O princípio da conformidade ou adequação impõe que a medida adaptada para a realização do interesse público deve ser apropriada à prossecução do fim ou fins a ele subjacentes. Conseqüentemente, a exigência de conformidade pressupõe a investigação e a prova de que o acto do poder público é apto para e conforme os fins justificativos da sua adopção (Zielkonformität, Zwecktauglichkeit). Trata-se, pois, de controlar a relação de adequação medida-fim. [...] O princípio da exigibilidade, também conhecido como 'princípio da necessidade' ou da 'menor ingerência possível'. Assim, exigir-se-ia sempre a prova de que, para a obtenção de determinados fins, não era possível adaptar outro meio menos oneroso para o cidadão. [...] c) Princípio da proporcionalidade em sentido restrito ("Verhältnismässigkeit") Quando se chegar à conclusão da necessidade e adequação da medida coactiva do poder público para alcançar determinado fim, mesmo neste caso deve perguntar-se se o resultado obtido como a invenção é proporcional à 'carga coactiva' da mesma. Está aqui em causa o princípio da proporcionalidade em sentido restrito, entendido como princípio da 'justa medida'. Meios e fim são colocados em equação mediante um juízo de ponderação, com o objetivo de se avaliar se o meio utilizado é ou não desproporcionado em relação ao fim. Trata-se, pois, de uma questão



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

de 'medida' ou 'desmedida' para se alcançar um fim: pesar as desvantagens dos meios em relação às vantagens do fim". (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição, 3ª edição, Livraria Almedina, Coimbra, Portugal, p. 264/265).

A seu turno Caio Tácito lembra que o direito alemão conceitua o princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso, "conferindo-lhe a natureza de norma constitucional não escrita, que permite ao intérprete aferir a compatibilidade entre meios e fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas contra os direitos fundamentais". (TÁCITO, Caio. A razoabilidade das leis. Revista de Direito Administrativo nº 204: 1-7, abr./jun. 1996, p.2).

Portanto, a manifestação do órgão fracionário pela rejeição das contas face a uma diferença mínima, viola, também, o princípio da proibição do excesso, máxime porque, conforme se vê do painel de informações disponibilizado pela própria Augusta Corte de Contas nos dois exercícios anteriores ao em exame, o município de Guarapari, na gestão do mesmo prefeito, aplicou, respectivamente, em educação, 25,10% (exercício de 2018), e 28,32% (exercício de 2017).

Aliás, se formos analisar o quantitativo do dinheiro investido em educação, veremos que em 2019 investiu-se valor maior do que nos anos anteriores, pois em 2019 investiu-se cerca de R\$44.530.000,00 (quarenta e quatro milhões, quinhentos e trinta mil reais), valor superior aos R\$39.480.000,00 (trinta e nove milhões, quatrocentos e oitenta mil reais) investidos em 2018 e aos R\$40.670.000,00 (quarenta milhões, seiscentos e setenta mil reais) investidos em 2017.

Ou seja, a nível de valores/numerários, mesmo se considerarmos a inflação, houve um aumento real na aplicação em educação em 2019 em relação à 2018.

Em relação ao IDEB, o Município apresentou melhorias em 2019, tanto nas séries iniciais como nas finais, conforme demonstrado no relatório extraído do sistema do INEP, que vai em anexo (Doc. 18). Se feito o comparativo de 2017-2019, ver-se-á que, nas séries iniciais (5º), o Município de Guarapari superou a meta projetada de 5.7, alcançando o índice de 6.0. Para as séries finais (9º ano), apesar do Município não alcançar a meta projetada, houve um avanço de 0,3 em relação ao ano de 2017.

Logo, pelo "conjunto da obra", pelos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, deve ser reconhecido que tal mínima irregularidade não tem, no caso concreto, aptidão para macular as contas.

De se ressaltar que no Parecer Prévio 00016/2020-7 – 2ª Câmara, o TCE-ES recomendou a aprovação das contas da Prefeitura de Rio Bananal, com ressalvas, mesmo o gasto com a educação não tendo atingido os 25%.

No mesmo sentido, o Parecer Prévio TC074/2014 – Plenário, onde, com exceção do Cons. Ranna, todos os demais Conselheiros se manifestaram pela aprovação com ressalva das contas da Prefeitura de Iconha.

Também nesse sentido, foi o Parecer Prévio TC103/2018 – Plenário, em relação à recomendação de aprovação, com ressalvas, das contas da Prefeitura de Divino de São Lourenço.

Adiante, vão 03 (três) excertos dessa Augusta Corte de Contas que se chocam frontalmente com a decisão ora recursada. Vejamos:

[Finanças públicas. Educação. Limite mínimo. Aplicação deficitária. Princípio da proporcionalidade] PARECER PRÉVIO TC- 103/2018 – PLENÁRIO Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. (...), Prefeito Municipal de Divino de São Lourenço no exercício de 2012, em face do Parecer Prévio TC 116/2017 –



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buai, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

Segunda Câmara, proferido nos autos do Processo TC 2955/2013, nos seguintes termos: (...) 2. Aplicação deficitária em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (...) VOTO VISTA DO EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES: (...) No que diz respeito a apreciação do item Aplicação deficitária em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (item 2 do voto do Relator 4245/2018) inauguro divergência, pelas razões a seguir expostas. O Conselheiro Relator entendeu ser incabível a aplicação do princípio da insignificância, como solicitado pelo recorrente “em virtude do percentual deficitário, bem como da ausência de justificativa plausível que justificasse o déficit na aplicação do MDE”. Tenho posicionamento diferente a respeito do tema por entender necessária a observação dos julgados recentes desta Corte de Contas em matérias semelhante que também levam em conta outros posicionamentos acerca do assunto em destaque também merecem apreciação e potencialmente incidência no caso concreto. (...) No presente caso, em que pese tenha o gestor cumprido a maior parte de suas obrigações constitucionais e legais que impõem valores mínimos e máximos de receita a serem observados no exercício da gestão do dinheiro público junto à Prefeitura Municipal de Divino São Lourenço, deixou de alcançar o limite constitucional previsto no art. 212, da CFRB, que estabelece o limite mínimo para gastos a manutenção e desenvolvimento da educação naquele Município Indubitavelmente constata-se a inexpressividade da lesão jurídica provocada, posto que o valor não aplicado alcançou a cifra total de R\$ 70.812,72 que proporcionalmente representa 0,69% do percentual mínimo a ser aplicado o que corresponde a 2,77% do valor mínimo esperado (R\$ 2.557.784,90). Destarte, não há evidência nos autos de que qualquer ação do executivo, de alto interesse social, foi abandonada em virtude deste valor. Assim, justifica-se a aplicação do princípio da proporcionalidade a fim de não se cometer injustiça, nem tampouco demonstrar uma incompatibilidade da força da reação deste Tribunal de Contas frente ao baixo grau de lesividade do comportamento censurado. Sobre isso, segundo salienta a doutrina jurídica⁴, “a proporcionalidade é um aspecto da razoabilidade voltado à aferição da justa medida da reação administrativa diante da situação concreta”.

(Excerto 06882/2019-3, do Parecer Prévio n.º 00103/2018-1; Processo n.º 01438/2018-1 – Recurso de Reconsideração)

**

[Finanças públicas. Despesa. Educação. Aplicação. Limite mínimo. Princípio da proporcionalidade. Princípio da insignificância] PARECER PRÉVIO TC- 050/2017 – PLENÁRIO Tratam os autos de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Colatina, referente ao exercício financeiro de 2014, sob a responsabilidade do senhor (...), Prefeito Municipal. (...) III.2 - APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO INFERIOR AO PERCENTUAL MÍNIMO EXIGIDO (item 8.1.1 do RT 024/2016 e 2.6 da ITC) Manifesta-se a área técnica e do Ministério Público de Contas no sentido de não tolerar a aplicação abaixo do percentual mínimo da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. (...) Ocorre que o caso concreto deve ser tratado sob a égide do direito como um todo e não somente sob o comando de uma regra aplicada isoladamente. Melhor explicando, tem-se que uma análise mais detalhada do sistema jurídico impõe a atenção a vários tipos de normas, que não decorrem pura, simples e exclusivamente da lei em sentido estrito, mas também de princípios que preenchem esse sistema, integrando-o e exercendo a sua função normativa, já reconhecida pela doutrina e jurisprudência pátria. Vale dizer, os princípios também são normas e, por isso mesmo, devem ser aplicadas no caso concreto juntamente com as regras já estabelecidas em leis e outros diplomas normativos, moldando-as e lhes dando o devido suporte. (...) No



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

presente caso, e como já dito, o gestor aplicou 24,94% das receitas de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o que significa um percentual a menor da ordem de 0,06%, o que configura uma porcentagem irrisória frente ao valor que poderia ser efetivamente aplicado. Como se sabe, —a proporcionalidade é um aspecto da razoabilidade voltado à aferição da justa medida da reação administrativa diante da situação concreta¹¹, e é justamente em virtude desse parâmetro de proporcionalidade que se torna forçoso que se releve a presente irregularidade, considerando-se o baixo grau de lesividade verificado no caso em tela. Ademais, com o intuito de demonstrar que se trata de tema anteriormente abordado e estudado, observa-se que a aplicação do princípio da proporcionalidade autoriza a aplicação do princípio da insignificância no caso sub examine.

(Excerto 0394/2017-2 do Parecer Prévio 00050/2017-4; Processo n.º 03756/2015-5 – Prestação de Contas Anual de Prefeito)

**

Portanto, deve ser afastada a suposta irregularidade.

Constata-se, pois, com a maior das venias, que a respeitável decisão impugnada feriu de morte os princípios constitucionais da razoabilidade, da proporcionalidade, e, também, o princípio da insignificância, merecendo total reforma.

DA ANÁLISE

O recorrente não contesta a irregularidade, muito pelo contrário afirma que realmente o município não aplicou os 25% dos impostos em educação, mas indica que o Parecer Prévio não observou os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, para aplicar o princípio da insignificância a irregularidade que atingiu 24,95% de aplicação dos recursos.

Com a maior das venias, o e. órgão fracionário errou ao reconhecer tal suposta irregularidade, e, principalmente, ao ver na mesma densidade para respaldar rejeição de contas.

No caso concreto, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade clamam para que tal irregularidade seja objeto apenas de ressalva, ou seja, não gere a rejeição das contas, haja vista ser ínfimo o déficit.

Todavia, o Parecer Prévio já analisou esta questão:

ANÁLISE TÉCNICA: este item trata do descumprimento do mínimo constitucional na aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino em 0,05%.

Em sede de defesa oral, a defesa alega que os valores a serem empreendidos para alcançar este percentual caracteriza-se como irrelevante, **mediante a totalidade de recursos aplicados, e apela aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade** visando que tal irregularidade seja objeto apenas de ressalva, haja vista ser ínfimo o déficit.

Não foram encaminhados documentos de prova relativas às alegações apresentadas pela defesa.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

Embora a defesa atribua ao percentual de 0,05% do descumprimento do mínimo constitucional na aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino como irrelevante, sem, contudo, apresentar cálculos, o art. 212 da CF/88¹ estabelece um **piso mínimo** de recursos que serão aplicados pelos governos federal, estadual e municipal na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) anualmente, sendo que a aplicação anual deve ser “nunca menos de 18% pela União e 25% pelos Estados e Municípios.

Tendo em vista que o texto constitucional não trouxe exceções, sugere-se **manter irregular** o presente item.

Quanto a Petição Intercorrente ID. 42 e documentos do ID 43, a juntada de simples tabela elaborada por consultoria terceirizada e balancete de despesas não deixam evidenciados a operação de erro de escrituração em meses julho e dezembro de FPM – Fundo de Participação dos Municípios, onde se tenta diminuir do cálculo 1% da operação, para retirada da base de cálculo para se obter os 25% a serem aplicados em educação pelo Município, ainda porque conforme a legislação o valor extra de 1% do FPM repassado nesses meses são obrigatórios para a composição da base de cálculo para computar em aplicação na área de educação:

Gestor deve ter atenção ao uso do 1% extra do FPM

Algumas prefeituras sinalizam que planejam usar o recurso extra para pagar dívidas e saldar compromissos não honrados durante as oscilações dos repasses até o período. Porém, é importante ficar atento para o cumprimento dos mínimos constitucionais impostos pela legislação nacional.

Em se tratando de Educação, de acordo com a própria legislação que instituiu a obrigatoriedade do repasse desse adicional do FPM nos meses de julho e dezembro, esses valores irão compor a base de cálculo para o cômputo do mínimo constitucional em Educação (MDE-25%). No que se refere à Saúde, a regra é diferente e o valor recebido não comporá a base de cálculo do limite mínimo dos 15% a ser gasto com “Ações e Serviços Públicos de Saúde”.

A regra com relação à receita para fins de aplicação ao limite de pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – 54% – também é benéfica para os Municípios e acrescenta esses montantes ao conjunto da Receita Corrente Líquida (RCL).

Nesse sentido, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) chama a atenção dos gestores e secretários de Finanças para que realizem estudos sistemáticos utilizando a execução e a projeção de gastos nas áreas de educação, saúde e pessoal. Igualmente, recomenda a produção de um cronograma para cada índice para aprimorar o gasto desse recurso levando em consideração o atingimento desses limites ao final do exercício financeiro vigente.

¹ Art. 212. A União aplicará, anualmente, **nunca menos de dezoito**, e os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo**, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (negritei)



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

Dúvidas sobre como contabilizar esses repasses extras e outras informações adicionais sobre o tema podem ser consultadas em nota técnica elaborada pela área de Finanças Municipais da CNM. Acesse a Nota Técnica 13/2015 na biblioteca do Portal da CNM.²

A Nota Técnica 13/2015³, da Confederação Nacional dos Municípios inclusive alerta para que os gestores se atentem para a obrigatoriedade de aplicação em educação do percentual extra de repasse do FPM:

V – Registre-se que apesar de essas transferências adicionais ao FPM não comporem os recursos destinados ao FUNDEB, esses valores integram a base para o cálculo mínimo de aplicação em educação fixado no artigo da Constituição Federal de 1988.

Desta forma, considerando o acima exposto, bem como que os argumentos do Recorrente já foram exaustivamente debatidos quando da prolação do Parecer Prévio ora recorrido, não havendo reparos a fazer, opina-se pelo não provimento do recurso no ponto.

3.1.8 - Divergência entre a dotação atualizada e a evidenciada no balanço orçamentário (item 4.1.2 do RT 80/2021, 2.4 da ITC 5712/2021 e 2.2.1 da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00028/2022-6); Base legal: art. 90 e 91 da lei 4320/64

O recorrente argumenta que:

O Parecer prévio impugnado, manteve tal suposta irregularidade, mas reconhecendo expressamente ser a mesma passível de ressalva, ou seja, sem aptidão para macular as contas.

Entretanto, é de se ressaltar, com a maior das *venias*, que a Augusta Corte de Contas também se equivocou em relação a tal ponto, pois era caso de afastar a suposta irregularidade.

Verifica-se que o Parecer Prévio afirma que os demonstrativos contábeis não contemplaram todos os atos que modificaram o orçamento, restando configurada a inobservância do artigo 91 da Lei Nº. 4320/64.

Entretanto, cumpre repisar que as Leis Autorizativas nº 4.355/2019, 4.356/2019 e 4.357/2019, foram objeto dos Projetos de Leis nº. 24/2019, 21/2019 e 42/2019, protocolados junto à Câmara Municipal sob o nº 0366, 0363 e 0562, respectivamente, não modificaram o orçamento, pelas razões já expostas, que se reedita:

A Câmara de Vereadores acrescentou Emenda Parlamentar ao texto dos Projetos de Lei originariamente enviados, inserindo o artigo 2ªA e Parágrafo Único, conforme destacado abaixo:

² <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/gestor-deve-ter-atencao-ao-uso-do-l-extra-do-fpm>

³ https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT_13_2015_adicional_FPM.pdf



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

LEI Nº 4355, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2019

DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL POR FONTE DE RECURSO NO ORÇAMENTO VIGENTE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso de suas atribuições legais, consoante ao estabelecido no Art. 67, § 2º da LOM - Lei Orgânica do Município faz saber que o Plenário aprovou e eu promulgo a seguinte, lei:

Art. 1º SANCIONADO

Art. 2º SANCIONADO.

Art. 2ºA — A suplementação autorizada nesta lei deve observar e se limitar até os 30% expressos no art. 42 da Lei nº 4.253 de 13 de julho de 2018.

Parágrafo único. caso a soma das suplementações do exercício de 2019, como acréscimo referido nesta lei ultrapasse o limite mencionado no caput, deve o Poder Executivo, antes de sua utilização, pedir modificação da LDO no artigo específico Art. 3º SANCIONADO.

Art. 4º SANCIONADO.

Guarapari-ES, 13 de novembro de 2019.

ENIS SOARES DE CARVALHO

PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

LEI Nº 4356, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2019

DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL NO ORÇAMENTO VIGENTE E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso de suas atribuições legais, consoante ao estabelecido no Art. 67, § 2º da LOM — Lei Orgânica do Município faz saber que o plenário aprovou e eu promulgo a seguinte lei:

Art. 1º SANCIONADO

Art. 2º SANCIONADO.

Art. 2ºA — A suplementação autorizada nesta lei deve observar e se limitar até os 30% expressos no art. 42 da Lei nº 4.253 de 13 de julho de 2018.

Parágrafo único. caso a soma das suplementações do exercício de 2019, como acréscimo referido nesta lei ultrapasse o limite mencionado no caput, deve o Poder Executivo, antes de sua utilização, pedir modificação da LDO no artigo específico

Art. 3º SANCIONADO.

Guarapari-ES. 13 de novembro de 2019.

ENIS SOARES DE CARVALHO



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

LEI Nº 4357, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2019

DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso de suas atribuições legais, consoante ao estabelecido no Art. 67, § 2º da LOM - Lei Orgânica do Município faz saber que o Plenário aprovou e eu promulgo a seguinte, lei:

Art. 1º SANCIONADO

Art. 2º SANCIONADO.

Art. 2ºA - A suplementação autorizada nesta lei deve observar e se limitar até os 30% expressos no art. 42 da Lei nº 4.253 de 13 de julho de 2018.

Parágrafo único. caso a soma das suplementações do exercício de 2019, como acréscimo referido nesta lei ultrapasse o limite mencionado no caput, deve o Poder Executivo, antes de sua utilização, pedir modificação da LDO no artigo específico

Art. 3º SANCIONADO.

Guarapari-ES, 13 de novembro de 2019.

ENIS SOARES DE CARVALHO

PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

Diante das emendas inseridas nos Projetos de Lei, o Poder Executivo publicou somente o texto das leis que não era objeto de impugnação e encaminhou à Câmara o veto do artigo 2ºA, acrescido por Emenda Parlamentar. Contudo, o veto foi derrubado e a Câmara promulgou as Leis, fazendo constar o artigo 2ºA.

Note-se que os atos promulgados pela Câmara Municipal decorrem da derrubada de veto aposto pelo Poder Executivo e suas ementas versam sobre “Leis Autorizativas”, que não possuem característica de autoaplicáveis, necessitando, portanto, de regulamentação por meio de Decreto Municipal para sua efetiva execução.

Daí o entendimento de não lançamento das leis, em face da não utilização das leis autorizativas promulgadas pelo parlamento ao orçamento em questão. Portanto, não procede a alegação de que a publicação das leis, por si só, configura modificação no orçamento. Vale destacar que a opção do Poder Executivo pela não regulamentação das leis se deu em razão das emendas parlamentares que inviabilizaram a execução do crédito adicional especial.

Portanto, constata-se que **não há qualquer irregularidade no ponto em exame**, razão pela qual requer o afastamento da suposta irregularidade.

DA ANÁLISE



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

Os argumentos lançados neste recurso já foram objetos de análises no Parecer Prévio, por ocasião na análise da defesa oral realizada pelo recorrente:

Notas Taquigráficas 49/2022 (pç. 165):

[...]

Outra suposta irregularidade, divergência entre a dotação utilizada e a evidência no balanço orçamentário. A situação aqui é basicamente o seguinte: O sr. Edson, à época, tinha minoria na Câmara, ele efetuou vetos e esses vetos foram derrubados e, em função dos vetos serem derrubados, aconteceu que surgiram leis autorizativas. Mas, como é de correntia sabença, essas leis autorizativas não possuem características de autoaplicáveis, necessitando, portanto, de regulamentação por meio de decreto municipal para sua efetiva execução. Daí o entendimento de não lançamento das leis, em face da não utilização das leis autorizativas promulgadas pelo parlamento ao orçamento em questão. Não procede a alegação de que a publicação das leis, por si só, configure modificação no orçamento. Vale destacar que a opção do Poder Executivo pela não regulamentação das leis se deu em razão das emendas parlamentares que inviabilizariam a execução do crédito adicional especial. Logo, não há qualquer irregularidade. Mas, numa homenagem extremada ao Princípio da Eventualidade, se irregularidade houvesse seria apenas formal sem qualquer indicativo de má-fé e sem qualquer prejuízo ao Município. Razão pela qual, com fulcro dos Princípios Constitucionais da Razoabilidade, da Proporcionalidade e outros, pode-se afirmar, sem sombra de dúvidas, que a suposta irregularidade não teria o condão de macular as contas.

[...]

No Memorial - Petição Intercorrente 182/2022 (pç. 162 do processo TC 3449/2020-3)) o texto é semelhante as razões desta peça, o que leva a falta de dialética recursal.

No Parecer Prévio houve o enfrentamento destas questões, por estes motivos somos pelo improvimento do recurso no ponto.

4. CONCLUSÃO

4.1 Ante todo o exposto, opina-se, pelo **CONHECIMENTO** do presente recurso de reconsideração e, no mérito, pelo seu **IMPROVIMENTO**, mantendo incólumes o Parecer Prévio 0051/2022.

Atenciosamente,

Em 19 de setembro de 2022.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

RONALDO FERREIRA SANDRINI

Matrícula TCE-ES nº 203.187

Auditor de Controle Externo

(assinado digitalmente)



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913