



EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC-05080/2023-4

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, inciso II, da Lei Complementar n. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

Trata-se de Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício de 2022, da Prefeitura de Guarapari, sob a responsabilidade de **Edson Figueiredo Magalhães**.

A Instrução Técnica Conclusiva 02026/2024-7 (evento 164), ratificou a ocorrência das seguintes irregularidades apontadas no Relatório Técnico 00260/2023-8 (evento 120):

3.2.1.3.1 Abertura de créditos adicionais utilizando-se fontes de recursos sem lastro financeiro suficiente;

3.3.1.2 Apuração de déficit financeiro em diversas fontes de recursos evidenciando desequilíbrio das contas públicas;

3.4.9 Inscrição de restos a pagar processados sem suficiente disponibilidade de caixa;

3.4.9 Inscrição de restos a pagar não processados sem suficiente disponibilidade de caixa;

3.6.1 Ausência de medidas para implementação do plano de amortização estabelecido pela avaliação atuarial;

4.2.3.1 Divergências entre os saldos registrados no DEMDAT e o estoque da dívida ativa no Balanço Patrimonial Consolidado, no montante de R\$ 981.850.963,05;

4.2.5.1 Superavaliação no passivo relativa ao reconhecimento de precatórios no final do exercício no montante de R\$ 8.395.116,77.

Assim, propugnou o NCCONTAS – Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo pela emissão de parecer prévio recomendando-se a rejeição das contas de Edson Figueiredo Magalhães, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012.



Após, veio o feito ao Ministério Público de Contas para manifestação, nos termos do art. 321, § 3º, do RITCEES.

Pois bem.

Dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo que compete ao Tribunal de Contas do Estado emitir parecer prévio sobre as contas dos prefeitos, em até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento.

Nos termos do art. 76 da LC n. 621/2012, as contas do chefe do Poder Executivo Municipal deverão ser encaminhadas ao Tribunal de Contas até noventa dias após o encerramento do exercício, salvo outro prazo fixado na lei orgânica municipal, devendo este colendo órgão emitir parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento.

Deu seu turno, o RITCEES preceitua que as contas apresentadas pelo Prefeito consistirão no balanço geral do município, que abrangerá a totalidade do exercício financeiro do Município, compreendendo as atividades dos Poderes Executivo e Legislativo (art. 122, §1º), sobre as quais este Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, consistente na “apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal havida no exercício, devendo demonstrar se o balanço geral representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro, se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública, bem como a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública, concluindo pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas¹” e no qual se farão “registros sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual (art. 124).

¹ LEI COMPLEMENTAR N. 621, DE 08 DE MARÇO DE 2012

Art. 80. A emissão do parecer prévio poderá ser:

I - pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;

II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas;

III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.



No caso vertente, denota-se da Instrução Técnica Conclusiva 02026/2024-7 (evento 164) que a Unidade Técnica acolheu as razões de justificativas apresentadas pelo ordenador de despesa e opinou pelo **afastamento** da infração indicada no item **3.3.1.1 - Divergência quanto ao saldo disponível consolidado para o exercício seguinte** do RT 00260/2023-8, o que encontra ressonância nas provas constantes dos autos e no direito aplicável.

Noutro giro, ratificou o NCCONTAS – Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo a **prática de graves violações às normas legais e constitucionais** nos apontamentos de **3.3.2.1.3.1, 3.3.1.2, 3.4.9, 3.6.1, 4.2.3.1 e 4.2.5.1** do RT 00260/2023-8, por descumprimento das normas dos arts. 43 e 105 da Lei n. 4.320/1964, arts. 1º, § 1º, e 8º, 8º, parágrafo único, e 69 da LC n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), art. 1º da Lei n. 9.717/1998, art. 40 da Constituição Federal, arts. 55, 56, 57, 61, 67 e 68 da Portaria MTP n. 1.476/2022 e item 3.10 da NBC TSP EC.

Na linha da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, as infrações acima delineadas consubstanciam vícios graves e insanáveis configuradores de ato doloso de improbidade administrativa, *verbis*:

“[...] 7. O TSE tem entendido que o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal configura vício insanável e ato doloso de improbidade administrativa. [...]”

(Ac. de 24.6.2014 no AgR-REspe nº 16522, rel. Min. Gilmar Mendes.)

“[...] 1. O descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal constitui vício insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa para fins da incidência da cláusula de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90 [...]”

(Ac. de 18.10.2012 no REspe nº 20296, rel. Min. Marco Aurélio, red. designado Min. Dias Toffoli.)

“[...] A ofensa à lei de licitações e à lei de responsabilidade fiscal são irregularidades de natureza insanável. [...]”

(Ac. de 5.5.2009 no AgR-REspe nº 32802, rel. Min. Ricardo Lewandowski.)

[...] contas referentes aos exercícios financeiros de 2015 e 2016 rejeitadas pela Câmara Municipal [...] seguindo os pareceres desfavoráveis do TCE/SP, quando esteve na chefia do Poder Executivo desse município. 4. Segundo os pareceres do TCE/SP, nos dois anos apurados, verificou-se a ocorrência de déficit financeiro, tendo-se agravado a situação no segundo ano, com incremento do valor negativo em 342,31%, fatos que não podem ser relevados, pois ocasionaram desequilíbrio orçamentário das finanças do município em razão de sucessivas aberturas de créditos adicionais sem lastro e em valor superior ao previsto pela LOA. 5. Em acréscimo, consta que, desde 2013, o TCE/SP emitiu alertas quanto à situação deficitária do município, o que evidencia o descumprimento deliberado das obrigações constitucionais e legais que lhe eram impostas e consubstancia irregularidade insanável em suas contas que caracteriza ato doloso de improbidade administrativa. 6. Apuraram-se, também, o não pagamento de precatórios no exercício financeiro de 2015 e o seu pagamento apenas parcial no exercício de 2016, revelando o



descumprimento de obrigação constitucional (art. 100). Não se trata, portanto, de mera impropriedade contábil, mas de irregularidade insanável que constitui ato doloso de improbidade administrativa. Precedentes. 7. No que tange às obrigações previstas para o último ano de mandato, verificou-se que o recorrente, quando prefeito [...] realizara despesas nos últimos dois quadrimestres sem suficiente disponibilidade de caixa, indicando a existência de irregularidade insanável em suas contas, o que caracteriza ato doloso de improbidade administrativa. 8. Revela-se, assim, o descumprimento pelo recorrente dos arts. 100 da CF/1988 e 1º, § 1º, e 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que constituem irregularidades insanáveis configuradoras de ato de improbidade administrativa, que, com os demais requisitos identificados, atraem a causa de inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990. [...]” (g.n.)

“[...] 1. A ausência de repasse de verbas previdenciárias e a realização de despesas em desconformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal possuem natureza insanável e caracterizam atos dolosos de improbidade administrativa, a atrair a incidência da inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do artigo 1º da LC nº 64/90. [...]” (g.n)
(Ac. de 18.12.2012 no AgR-REspe nº 36561, rel. Min. Dias Toffoli.)

“[...] Rejeição de contas pela câmara de vereadores. Descumprimento da lei de responsabilidade fiscal. Ausência de repasse de contribuições previdenciárias de servidores. Insanabilidade. Configuração de ato doloso de improbidade administrativa. [...] ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias dos servidores públicos municipais, patronal e dos segurados, inclusive de parte da contribuição retida na fonte; descumprimento reiterado do teto de gastos com pessoal e empenho de despesas no ano de 2012 sem deixar dinheiro em caixa para que seu sucessor honrasse tais despesas. [...] 3. Quanto ao elemento subjetivo, o dolo genérico restou devidamente demonstrado pela Corte de origem, caracterizado pelo fato de que o agravante, além de não ter observado a legislação previdenciária pertinente e de ter empenhado despesas em 2012 sem ter deixado em caixa recursos suficientes para que o seu sucessor pudesse pagar as despesas correspondentes, promoveu, de forma reiterada, gastos com pessoal acima dos limites permitidos, a evidenciar o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. 4. O acórdão regional, ao considerar que as referidas irregularidades são aptas a atrair a inelegibilidade em questão, encontra-se em harmonia com a jurisprudência desta Corte, firmada no sentido de que a ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias e o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal caracterizam vícios insanáveis configuradores de ato doloso de improbidade administrativa, que atrai a inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990 [...]” (g.n)
(Ac. de 18.3.2021 no AgR-REspEI nº 060022406, rel. Min. Edson Fachin.)

Lado outro, o julgamento das contas não se faz em razão de cada infração individualmente praticada, mas pelo resultado do conjunto.

Portanto, somente a extensão do rol de irregularidades, avaliadas em conjunto, e a repetição de algumas delas em exercícios anteriores, já ostenta gravidade suficiente para macular as contas, na medida em que demonstra o descontrole e a negligência no exercício das funções de gestão da coisa pública, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União, *verbis*:

“A multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto, e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para a irregularidade das contas e a aplicação de multa ao responsável.
(Acórdão 543/2015 – Plenário, Rel. Raimundo Carreiro)”



Assinala-se, por outro lado, a indicação das seguintes irregularidades no relatório técnico:

(i) **gestão orçamentária:** informou que *“Considerando-se que diversas fontes de recursos encerraram o exercício com déficit financeiro (Anexo ao balanço patrimonial), do art. 20 da LDO, observou-se que não foram definidos quais programas de trabalho não seriam submetidos ao contingenciamento, em caso de necessidade de atendimento ao art. 9º da Lei Complementar 101/2000”*; propôs a Unidade Técnica apenas dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, acerca da *“necessidade de dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República, observando-se, ainda, as regras da Lei Complementar 101/2000”* (fl. 36 da Instrução Técnica Conclusiva 02026/2024-7);

(ii) **gestão orçamentária:** *“em âmbito do Município, verificou-se o encaminhamento do Decreto 197/2021 regulamentando a matéria observando-se os critérios da Lei 8.666/1993”*; assim, considerando que a partir de 2024 a nova lei de licitações será de aplicação obrigatória, quanto à ordem cronológica de pagamentos, foi proposto apenas dar ciência ao chefe do Poder Executivo *“para que providencie os meios necessários ao atendimento do art. 141 da Lei 14.133/2021”* (fl. 50 da Instrução Técnica Conclusiva 02026/2024-7);

(iii) **gestão orçamentária:** quanto às contribuições previdenciárias devidas ao RGPS, a área técnica salientou que *“em uma análise realizada por Unidade Gestora - UG, verificou-se que o indicativo de recolhimento a menor de contribuição do servidor não foi generalizado, ocorrendo apenas com a UG 028E0300001 - Companhia de Melhoramentos e Desenvolvimento Urbano de Guarapari (CODEG)”*; assim, por se tratar de indicativo de irregularidade relacionado especificamente à CODEG, opinou-se pela não citação do Prefeito Municipal e por *“dar ciência da necessidade de providenciar, junto à estatal dependente, medidas de regularização, no intuito de atender plenamente à legislação sobre a matéria (art. 85, 87, 102 e 103 da Lei 4.320/1964 e artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei Federal 8.212/1991)”* (fls. 50/52 da Instrução Técnica Conclusiva 02026/2024-7).

(iv) **gestão orçamentária:** quanto aos parcelamentos de débitos previdenciários do RGPS, *“verificou-se que a tabela 26 não está contemplando a movimentação ocorrida nos parcelamentos firmados pela CODEG, cujo montante devido, segundo as notas explicativas da PCA da estatal dependente de 2022 (proc. TC 04025/2023-3), está em torno de 12,3 milhões de reais”*; assim, propôs dar ciência ao Prefeito Municipal da *“necessidade de observar o art. 4º e parágrafo único da Portaria STN nº 589/2001 e o art. 50, inc. III, da Lei Complementar nº 101/2000, a fim de que os demonstrativos consolidados do município reflitam adequadamente a movimentação dos*



parcelamentos firmados com a autarquia previdenciária federal.” (fls. 52/53 da Instrução Técnica Conclusiva 02026/2024-7).

(iv) **renúncia de receitas:** a área técnica destacou que, “*considerando a análise empreendida, subsidiada também pelo Relatório de Acompanhamento 10/2023, foi possível evidenciar a existência de falhas no planejamento da renúncia de receita a partir dos instrumentos de planejamento e orçamento para o exercício (LDO e LOA), falhas na manutenção do equilíbrio fiscal das renúncias de receitas e falhas na transparência decorrentes das ações relacionadas a prática de benefícios fiscais que decorra renúncia de receita*”; propondo, então, dar ciência ao atual Chefe do Poder Executivo “*das ocorrências registradas neste tópico renúncia de receitas, como forma de alerta, para a necessidade do município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro*”. (fl. 77 da Instrução Técnica Conclusiva 02026/2024-7),

(v) **política previdenciária:** verificou-se que “*para o equacionamento do déficit atuarial do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari - IPG, foi adotada a segregação de massas, envolvendo o repasse para a cobertura da insuficiência financeira do Fundo em Repartição, assim como a acumulação de reservas por meio de Fundo em Capitalização, que desde o exercício de 2020 apresenta situação de déficit atuarial, sendo necessária a implementação imediata de plano de amortização*”; a Unidade Técnica propôs a emissão de alerta à Prefeitura Municipal para que “*promova a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado à execução do plano de amortização do déficit atuarial do Fundo Previdenciário do IPG, a ser implementado em lei, incorporando metas anuais para evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários, em observância ao art. 165, § 1º, da CF/88 c/c o art. 17 da LRF*”. (fls. 80/82 da Instrução Técnica Conclusiva 02026/2024-7).

(vi) **aplicação mínima constitucional em educação:** verificou que “*o Poder Executivo de Guarapari, em vista do excesso de aplicação no exercício de 2022, no valor de R\$ 1.895.491,74, cumpriu parcialmente a obrigatoriedade de complementação da aplicação na MDE do valor deficitário apurado nos exercícios de 2020 e 2021, restando o valor de R\$ 17.952.059,07 (R\$ 19.847.550,81 - R\$ 1.895.491,74 = R\$ 17.952.059,07), que deverá ser complementado pelo atual responsável pela Prefeitura Municipal até o final do exercício financeiro de 2023 (art. 119, parágrafo único, do ADCT)*”; assim, foi proposto dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo que, “*por força*



do art. 119, parágrafo único, do ADCT, da Constituição Federal, resta pendente a complementação do valor de R\$ 17.952.059,07 na manutenção e desenvolvimento do ensino até o final do exercício financeiro de 2023". (fls. 60/62 e 187 da Instrução Técnica Conclusiva 02026/2024-7).

(vii) **sustentabilidade fiscal**: "com fundamento no artigo 9º, I, da Resolução TC 361/2022, propõe-se dar ciência ao atual gestor do FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE GUARAPARI, dos fatos narrados no item 3.8.2 do Relatório Técnico 165/2023-8, proc. TC 2.928/2023-8, apenso, para que faça o reconhecimento, mensuração e evidenciação das despesas dos benefícios a empregados com o 13º e o abono de férias do RGPS nas próximas prestações de contas, conforme estabelecido nos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (MCASP) e IN 36/2017, evitando assim a repetição de irregularidades contábeis (fl. 187 da Instrução Técnica Conclusiva 02026/2024-7)

Destaca-se, porém, que tais indicativos que não foram objeto de citação, fazendo-se mister a expedição de recomendação para que sejam adotadas as medidas necessárias para o aperfeiçoamento da gestão.

Em suma, a prestação de contas está maculada pela prática de graves infrações às normas constitucionais, legais e regulamentares, o que enseja a rejeição as contas por amoldarem-se a conduta à norma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012.

Posto isso, pugna o **Ministério Público de Contas**:

1 - seja emitido PARECER PRÉVIO recomendando-se ao Legislativo Municipal a rejeição das contas do Executivo Municipal de Guarapari, sob a responsabilidade de **Edson Figueiredo Magalhães**, referente ao exercício de 2022, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo

2 - nos termos do art. 1º, incisos XVI e XXXVI, do indigitado estatuto legal, sejam expedidas:

2.1) as seguintes recomendações ao atual gestor, consoante às fls. 186/187 da **Instrução Técnica Conclusiva 02026/2024-7**, para que:

a) elabore instrução normativa que estabeleça critérios metodológicos mínimos para elaboração e disponibilização das informações pertinentes a consideração da renúncia de receita na elaboração



da estimativa da receita na LOA, visando garantir o atendimento ao requisito de manutenção do equilíbrio fiscal;

b) se abstenha de praticar atos que visem a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício fiscal que decorra em renúncia de receita até que haja segurança ao equilíbrio fiscal do município, a partir do aprimoramento da previsão de receitas próprias no orçamento;

c) como forma de Boas Práticas de Governança, a adoção de ações prescritas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, em sua Nota Recomendatória 001/2023;

d) quanto à gestão orçamentária, que dê cumprimento ao art. 165, § 2º, da Constituição da República, observando-se, ainda, as regras da Lei Complementar n. 101/2000 (contingenciamento da despesa, art. 9º); que providencie os meios necessários ao atendimento do art. 141 da Lei n. 14.133/2021, considerando-se que a partir de 2024 a nova lei de licitações será de aplicação obrigatória; que providencie junto à estatal dependente (CODEG) medidas de regularização, no intuito de atender plenamente à legislação sobre a matéria (art. 85, 87, 102 e 103 da Lei 4.320/1964 e artigo 15, I c/c 22, I e II da Lei Federal 8.212/1991); e que observe o art. 4º e parágrafo único da Portaria STN nº 589/2001 e o art. 50, inc. III, da Lei Complementar nº 101/2000, a fim de que os demonstrativos consolidados do município reflitam adequadamente a movimentação débitos relativos aos parcelamentos firmados com a autarquia previdenciária federal;

e) quanto à renúncia de receitas, que aperfeiçoe o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro);

f) quanto à política previdenciária, que promova a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado à execução do plano de amortização do déficit atuarial do Fundo Previdenciário do IPG, a ser implementado em lei, incorporando metas anuais para evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários, em observância ao art. 165, § 1º, da Constituição Federal c/c o art. 17 da LRF (item 2.1 do RT 236/2023-4, peça 118 destes autos);

g) quanto à aplicação constitucional mínima em educação, que, por força do art. 119, parágrafo único do ADCT, que comprove, na prestação de contas do exercício de 2024, complementação do



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO

2ª Procuradoria de Contas

valor de R\$ 17.952.059,07 na manutenção e desenvolvimento do ensino até o final do exercício financeiro de 2023;

h) quanto à sustentabilidade fiscal, que o atual gestor do Fundo Municipal de Assistência Social de Guarapari faça o reconhecimento, mensuração e evidenciação das despesas dos benefícios a empregados com o 13º e o abono de férias do RGPS nas próximas prestações de contas, conforme estabelecido nos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (MCASP) e IN 36/2017, evitando assim a repetição de irregularidades contábeis;

Vitória, 8 de julho de 2024.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS