



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 5965D-DCB88-62446



Manifestação Técnica de Defesa Oral 00053/2021-6

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processos: 08674/2019-2, 12409/2019-4, 08764/2019-1

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Setor: NCONTAS - Núcleo de Controle Externo de Contabilidade

Exercício: 2018

Criação: 29/04/2021 15:33

UG: PMG - Prefeitura Municipal de Guarapari

Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

Responsável: EDSON FIGUEIREDO MAGALHAES

Procurador: MARLILSON MACHADO SUEIRO DE CARVALHO (OAB: 9931-ES)

VENCIMENTO: 02/04/2021

1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Cuidam os autos do processo de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Guarapari, referente ao **exercício de 2018**, de responsabilidade do Senhor Edson Figueiredo Magalhães.

Após a análise inicial, foi elaborado o Relatório Técnico Contábil – **RT 00825/2019-4** e a Instrução Técnica Inicial – **ITI 00106/2020-6**, opinando pela citação do responsável.

Devidamente citado, o Sr. Edson Figueiredo Magalhães (Termo de Citação 302/2020-3), **apresentou suas razões de justificativas, acompanhado de novos** documentos. Dessa feita, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Contabilidade - NCONTAS para efetuar a análise técnico-contábil.

Sendo assim, foi elaborada a Instrução Técnica Conclusiva – **ITC 4066/2020-2**, na qual opinou-se pela rejeição das contas da Prefeitura Municipal de Guarapari – exercício de 2018, tendo em vista a manutenção **do indicativo de irregularidade 7.4.2 do RT 00825/2019-4**. Remetido os autos ao Ministério Público Especial de Contas, o mesmo pugnou pela emissão de Parecer Prévio recomendando a rejeição das contas.

Nesse ínterim, os autos retornaram novamente à área técnica (Despacho 44134/2020-9) tendo em vista o anexo único da Decisão Plenária 15/2020, em que consta a hipótese 11, aplicável ao presente caso, concluindo-se que não remanesceram irregularidades ou questões de mérito que pudessem repercutir na análise e apreciação destes autos.

Posteriormente, o Sr. Marlilson Machado Sueiro de Carvalho, representando o Sr. Edson Figueiredo Magalhães, protocolou a petição intercorrente 01264/2020-3, solicitando a produção de sustentação oral. Juntamente, anexou as peças complementares de 35071/2020-8 a 35084/2020-5. Em 08/12/2020, o defendente apresentou sustentação oral, conforme Áudio ou Vídeo da Sustentação Oral 00220/2020-9.

Assim, vieram os autos a este setor técnico para a devida análise da sustentação oral realizada.

2 DOS INDICATIVOS DE IRREGULARIDADES (Processo TC 08674/2019-2)

2.1 APURAÇÃO DE DÉFICIT FINANCEIRO EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS (ITEM 2.6 DA ITC 4066/2020-2 E ITEM 7.4.2 DO RT 825/2019-4)

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

TEXTO DA ITC 4066/2020-2:

Conforme o item 7.4.2 RT 825/2019-4 abaixo transcrito:

Conforme evidenciado nos demonstrativos contábeis, do superávit financeiro de **R\$ 210.307.454,92** (duzentos e dez milhões trezentos e sete mil quatrocentos e cinquenta e quatro reais e noventa e dois centavos), **R\$ 162.500.796,54** (cento e sessenta e dois milhões quinhentos mil setecentos e noventa e seis reais e cinquenta e quatro centavos) é pertinente ao Instituto de Previdência.

Com base no Balanço Patrimonial encaminhado (arquivo digital BALPAT), verificou-se o déficit financeiro nas diversas fontes especificadas a seguir, resultado do confronto entre ativo e passivo financeiros, sendo que a fonte recursos ordinários não possui resultado positivo suficiente para a cobertura:

Fonte de Recursos	Resultado Financeiro (R\$)
FUNDEB (40%)	-126.447,82
FUNDEB (60%)	-718.383,73
MDE	-2.541.086,09
SAÚDE RECURSOS PRÓPRIOS	-2.285.516,27
RECURSOS PRÓPRIOS	-1.359.586,59

Cabe registrar que, nos termos do parágrafo único, do art. 8º, da Lei Complementar 101/2000, os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Diante do apresentado, propõe-se a citação do Prefeito para que apresente as justificativas e/ou documentos que esclareçam este indicativo de desequilíbrio das contas públicas.

JUSTIFICATIVA: Conforme Defesa/Justificativa 00601/2020-7:

Acerca desse tema, deliberou esse Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, na DECISÃO NORMATIVA TC-001/2018, DE 29 DE MAIO DE 2018, o que segue:

(...)

RESOLVE o Plenário, por maioria, aprovar a presente Decisão Normativa, restando vencido o conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti, que votou de forma contrária à proposta, não a subscrevendo, nos termos de sua manifestação escrita no processo em referência:

Art. 1º. Ratificar os seguintes critérios e orientações fixados por meio dos Pareceres em Consulta TC- 025/2004, TC-003/2005 e TC-012/2007, bem como interpretações extraídas de precedentes do Plenário deste Tribunal, nos seguintes termos:

I - Independentemente do encerramento da gestão coincidir ou não com o exercício civil, aplica-se a regra do art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000, **na apreciação das contas do gestor (de Poder ou Órgão) que estiver encerrando seu mandato**; Grifou-se.

(...)

V - O art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000 não constitui impedimento para a celebração, nos últimos dois quadrimestres do mandato do gestor, por prazo superior ao exercício financeiro ou com previsão de prorrogação, de contratos previstos nos incisos I, II e IV do art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja suficiente disponibilidade de caixa para pagamento das parcelas vincendas no exercício;

VI - As obrigações de despesas contraídas **nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato e inscritas em restos a pagar processados e não processados, com insuficiência de disponibilidade de caixa, configuram o descumprimento do caput. do art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000**, observado o disposto no inciso V, do artigo 1º desta Decisão Normativa. Grifou-se

Conforme Decisão supracitada, verifica-se que essa Colenda Corte, assim como a Lei nº 101/2000 (LRF), se limitou a regulamentar a obrigatoriedade de observar o limite das disponibilidades somente no último ano do mandato. Desse modo, entende-se que não deve ser penalizado o gestor que encaminhou na Prestação de Contas o Balanço Patrimonial apresentando déficit financeiro em exercício anterior ao final de mandato.

De outro lado, o Princípio da Legalidade representa total subordinação do Poder Público à previsão legal, visto que, os agentes da Administração Pública devem atuar sempre conforme a lei, e nesse caso não houve previsão legal expressa determinando a observância dos saldos das disponibilidades para inscrição de obrigações em todos os anos do mandato político.

ANÁLISE:

Como bem diz o defendente, o Poder Público deve total subordinação às normas legais que regem os agentes da administração pública. E nesse sentido, no que se refere à Lei Complementar 101/00 (LRF), faz-se necessário reproduzir o conteúdo do art. 1º da mesma:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1o A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Como se pode inferir, a LRF, logo em seu art. 1º, já define quais os pressupostos para a responsabilidade na gestão fiscal, sem se limitar a qualquer período de atuação do gestor à frente da administração. Identifica-se na lei a necessidade de atuação com planejamento e transparência a fim de se evitar desvios que comprometam o equilíbrio das contas públicas.

Nesse sentido, verificou-se do sistema CidadES, por meio das prestações de contas mensais efetuadas pelas unidades gestoras do município, a execução no exercício de 2018, de diversas despesas não essenciais. Cita-se como exemplo:

ano	empenho	HistoricoEmpenho	Credor	DespesaEmpenhada
2018	200	CONTRATAÇÃO DE PALCO E ILUMINAÇÃO PARA SHOW ADESÃO A ATA	21.831.453.000.130	18.100,00
2018	233	LOCAÇÃO DE ESTRUTURA METÁLICA PARA SHOW QUE SERÁ REALIZADO EM 26 E 27 01 2018	21.831.453.000.130	1.196,00
2018	1720	CONTRATAÇÃO DE BANDA NACIONAIS PARA O EVENTO DA ESQUINA DA CULTURA 2 EDICAÇÃO	15.220.748.000.177	58.000,00
2018	1726	CONTRATAÇÃO DE 01 CORAL 01 TEATRO E 01 CORTEJO PARA O EVENTO DA ESQUINA DA CULTURA 2 EDICAÇÃO	9.663.754.000.104	8.000,00
2018	1729	CONTRATAÇÃO DE BANDAS MUSICAIS	16.578.507.000.167	10.000,00
2018	1727	CONTRATAÇÃO DE 01 CORAL 01 TEATRO E 01 CORTEJO PARA O EVENTO DA ESQUINA DA CULTURA 2 EDICAÇÃO	22.688.489.000.179	2.000,00
2018	188	ATRACÃO MUSICAL PARA SHOW	14.738.613.000.135	120.000,00
2018	1490	TERMO DE ADESÃO ESTRELA SHOWS E EVENTOS FESTA DE SÃO PEDRO	21.831.453.000.130	18.700,00

Observa-se que o art. 42 mencionado pela defesa, é apenas uma dentre tantas ferramentas de controle instituídas pela LRF, aplicadas em momentos específicos da gestão. Destaque-se que o art. 42 tem a intenção de evitar que no último ano de mandato eleitoral, sejam tomadas decisões que prejudiquem a capacidade financeira do ente, na próxima gestão. Isto, contudo, não pode ser interpretado de forma apartada dos demais artigos da LRF, e principalmente no que se refere ao seu art. 1º,

já reproduzido acima. Nessa esteira de raciocínio, o Manual de Demonstrativos Fiscais assim entende, quando discorre sobre o Demonstrativo da Disponibilidade de caixa:

Assim, o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios.

Percebe-se, assim, que o art. 42 é um reforço à orientação inicial esculpida no art. 1º da LRF.

Nesse sentido também convém citar o art. 9º, que impõe a obrigação de promover a limitação de empenho quando observado que a realização de receitas não comportará o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas na LDO.

Têm-se também, como ferramenta de controle entre as disponibilidades e obrigações criadas, o art. 55, III, b, 3, que determina que a inscrição de RPNP será realizada até o limite de saldo da disponibilidade de caixa.

Portanto, resta legalmente caracterizada a responsabilidade do gestor na adoção de medidas que visem a manutenção do contínuo equilíbrio das finanças do município, independente do momento de seu mandato. O equilíbrio das contas públicas, conforme estabelece a LRF, deve ser perseguido de forma permanente, a fim de se preservar a capacidade do ente em prestar as atividades que justifiquem a sua existência jurídica. E nesse sentido, notadamente, no que se refere às necessidades mais básicas da população a serem atendidas pela Administração Pública, deve o gestor se cercar de informações que lhe deem suporte para decisões que busquem priorizar os gastos públicos de acordo com as maiores demandas do cidadão.

Assim, do exposto, conclui-se que as justificativas apresentadas pelo defendente não encontram assento na LRF, quanto à busca contínua do equilíbrio entre receitas e despesas. Desta forma, mantém-se a irregularidade.

Sustentação oral apresentada conforme memorial constante da Petição Intercorrente 01264/2020-3 (doc 88):

Segue reprodução da defesa apresentada:

4. É ponto pacífico que ocorreu atendimento aos limites da dívida consolidada do município; operação de crédito e concessão de garantias; aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde; aplicação de recursos em educação; etc.

5. Ora, sem analisar o tamanho do déficit, e, ainda, sem compará-lo, *d. v.*, com a plena regularidade da dívida consolidada do município, a área técnica e o MPC não poderiam

afirmar que há desequilíbrio das contas públicas. Nesta oportunidade, **requer-se** a juntada do Parecer Prévio 0222/2018, do TCE/SC, cujo voto vencedor foi do eminente Conselheiro CÉSAR FILOMENO FONTES. Vejamos o que consta do mencionado voto (**Doc. 01**):

“1. O princípio do equilíbrio de caixa na administração pública tem origem, basicamente, no art. 48, “b” da Lei (federal) 4.320/64 e no artigo 1º, § 1º da LRF c/c os artigos 4º, § 3º, 5º, inciso III, “b”, 9º, 8º, 13 e 42 da mesma norma e nos artigos 2º e 5º, III, §§ 1º e 2º, da Lei (federal) 10.028/2000, sem, contudo, vedar o déficit financeiro ocasional ou excepcional, como é o caso, mas, a permanente insuficiência de caixa ou a insuficiência de caixa no último ano do mandato. É o que podemos extrair da análise sistêmica dos citados dispositivos legais que assim estabelecem:

Lei (federal) 4.320/64 :

Art. 48 (...)

b) manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Lei Complementar (federal) 101 2000 :

Art. 1º (...)

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.....

Art. 4º (omissis)

§ 3º A Lei de Diretrizes Orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas.....

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual,

I I – conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscose eventos fiscais imprevisto.

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a Lei de Diretrizes Orçamentárias e observado o disposto na alínea “c” do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Art. 9º Se verificado ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá comprometer o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Art. 13 No prazo previsto no artigo 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação.

Art. 42 É vedado ao titular do Poder ou órgão referido no artigo 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Lei (federal) 10.028 / 2000 :

Art. 2º O Título XI do Decreto- Lei n. 2.848/1940, passa a vigorar acrescido do seguinte capítulo e artigos:

DOS CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS

Art. 359 - C Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro, ou caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena – reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidas em lei.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de tinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas.....

[...]

E porque o equilíbrio de caixa na medida do possível? Por que o administrador pode ter recebido uma herança maldita do gestor anterior com elevado déficit financeiro, e a conquista do equilíbrio de caixa exigirá algum tempo de esforço, pois na administração pública deve prevalecer o interesse coletivo, o atendimento aos serviços essenciais, o socorro a população em situações de emergência e estados de calamidade pública, a oportunidade de executar obras e serviços com recursos de convênios e operações de crédito que exigem contrapartida nem sempre programadas, oportunidade de realizar investimentos de alto impacto econômico e social, etc.

Veja que a limitação de empenho relativamente as metas de arrecadação eventualmente não alcanças no 6º bimestre do exercício, se dará, de acordo com o artigo 9º da LRF, somente no mês de janeiro do exercício seguinte, o que indica que até o 3º ano do mandato do Prefeito, o exercício pode ser encerrado sim com déficit financeiro, sujeito, entretanto, ao mecanismo da limitação de empenho no exercício seguinte para garantir o restabelecimento do equilíbrio de caixa. Por isso, na avaliação das contas anuais (princípio da anualidade), é imprescindível que se avalie também o resultado de exercícios passados e futuros (princípio da continuidade) para compreender melhor o resultado das contas objeto de apreciação pelo Tribunal e assim, emitir uma opinião

técnica mais justa, de forma a orientar bem o julgamento político pelo Poder Legislativo.

Então, o que fica muito claro nos dispositivos legais acima transcritos, é que o Prefeito deve, tanto quanto possível, cumprir os primeiros $\frac{3}{4}$ do seu mandato com equilíbrio de caixa, implementando os mecanismos que a Lei de Responsabilidade Fiscal dispôs para esse efeito e, entregar ao seu sucessor, as contas absolutamente equilibradas, sob pena de crime de responsabilidade. Veja que a capitulação de caixa no último ano do mandato. Se essa regra fosse válida para qualquer exercício, o legislador teria registrado na Lei (federal) nº 10.028/2000.

O Balanço e documento trazido aos autos (fl. 416), mostram que o Município encerrou o exercício com R\$ 2.236.721,13 de despesas inscritas em restos a pagar não processados.

Essas despesas não liquidadas (obra ou serviço não executado, material não fornecido, etc.), deveriam ter sido canceladas em 31/12/2007 por falta de cobertura financeira, conforme se pode extrair do artigo 55, inciso III, "b", itens 3 e 4, da LC 101/2000, e certamente o Prefeito de Mafra teria autorizado se tivesse sido proposto ou orientado nesse sentido pelo responsável pelo sistema de controle interno, pois assim, o resultado financeiro do exercício teria sido superavitário em R\$ 503.130,11 (Déficit Financeiro de R\$ 1.733.591,02 menos R\$ 2.236.721,13 de restos a pagar não processados = Superávit Financeiro efetivo de R\$ 503.130,11, ou 1,09% da receita arrecadada no exercício).

*Art. 55 O Relatório de Gestão
Fiscal conterá: III –
Demonstrativos, no último
quadrimestre:*

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa.

4) Não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados.

Nos termos dos artigos 60, 62 e 63 da Lei (federal) 4.320/64, a Despesa pública deve obedecer aos estágios de empenho, liquidação e pagamento. Logo, se a despesa empenhada e não liquidada não pode ser paga, ela não faz exigência de caixa, razoável, portanto, que seja excluída do Passivo Financeiro para efeito de apuração do verdadeiro resultado financeiro do exercício.

3. Não entendo razoável que apenas uma restrição, relacionada a um déficit financeiro efetivo e circunstancial de R\$ 1.733.591,02, equivalente a 3,77% da receita arrecadada, seja motivo suficientemente robusto para contaminar a integralidade das contas do governo de 2007 do Município de Mafra e que envolva o gerenciamento de recursos da ordem de R\$ 52,5 milhões; (Grifos acrescidos).

6. De se ressaltar que o déficit no caso de Guarapari, foi menor do que o do município catarinense, pois na data de exame dos autos pela área técnica o caderno procedimental apontada um déficit de 2,15%, o que se verá mais a frente dos presentes memoriais que não é verdadeiro, pois o déficit é menor ainda, mais precisamente de 1,34%. Logo, se a matéria fosse apreciada frente ao contexto macro e dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, teriam as contas recebido

recomendação de aprovação.

[...]

10. Tudo isto demonstra ser relevante a análise dos pontos aqui lançados.

11. Ainda nesta oportunidade, junta-se conjunto de documentos (**Doc. 02**), que comprovam e explicam a criteriosa realização de baixas, **após o que, o percentual de déficit sobre a arrecadação, que era de 2,15% , foi reduzido para 1,34%** . Impende salientar que no doc. 02 constata-se que a baixa e comprovação dos passivos indevidos, foi procedida de maneira regular. O déficit inicialmente identificado de 2,15%, já era de baixa relevância e, agora, após a retificação para 1,34%, ficou de baixíssima relevância, principalmente diante do “conjunto da obra”.

ANÁLISE TÉCNICA:

O presente indicativo apontou a ocorrência de déficit financeiro em fontes de recursos legalmente vinculados a finalidade específica, nos termos do art. 8^o¹, da Lei Complementar 101/2000, bem como na fonte relativa a recursos ordinários.

Na fase conclusiva, tendo o citado alegado que a Lei Complementar teria se limitado a regulamentar a obrigatoriedade de observar o limite das disponibilidades somente no último ano do mandato, ficou demonstrado que o equilíbrio das contas públicas, conforme estabelece a LRF, deve ser perseguido de forma permanente, a fim de se preservar a capacidade do ente em prestar as atividades que justifiquem a sua existência jurídica.

Já na etapa atual, o defendente alega que não se pode falar em desequilíbrio das contas municipais, uma vez tendo sido atendidos os “limites da dívida consolidada do município; operação de crédito e concessão de garantias; aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde; aplicação de recursos em educação”, além de destacar o tamanho do déficit inicialmente apontado.

Buscando embasamento para essa argumentação, a defesa traz tanto transcrita em seu memorial (Peticao+Intercorrente+1264-2020-3), como na íntegra (Peca+Complementar+35071-2020-8), o VOTO DIVERGENTE Nº GCCF 818/2008 emitido após pedido de vistas, bem como o Parecer Prévio n.

¹ Art. 8^o [...]

0222/2008, ambos proferidos sobre a PCA do Prefeito Municipal de Safra/SC – Exercício de 2007 (Processo PRP 08/00221206 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina).

Nesse contexto, após pedido de vistas do processo, prevaleceu a interpretação de que o princípio do equilíbrio de caixa na administração não veda o “déficit financeiro ocasional ou excepcional”, mas a “permanente insuficiência de caixa ou a insuficiência de caixa no último ano do mandato”, apresentando como fundamentos a Lei Federal 4320/64, a Lei Complementar Federal 101/2000 e a Lei Federal 10.028/2000, que segue sintetizada:

Ou seja, o Administrador, nos três primeiros anos do mandato deve manter o equilíbrio de caixa na medida do possível (art. 48, “b” da Lei 4.320/64), planejando as ações de governo, prevenindo riscos e corrigindo desvios (artigos 1º, §1º, 4º e 5º da LRF), observando o fluxo de caixa (art. 8º da LRF), avaliando o cumprimento das metas bimestrais de receitas e, se for o caso, promovendo limitação de empenho e movimentação financeira nos trinta dias subseqüentes de cada bimestre (artigo 9º da LRF) para reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de caixa, sob pena de aplicação de multa de 30% dos vencimentos anuais (artigo 5º da Lei 10.028/2000) e, no último ano do mandato, a inscrição em restos a pagar, fica limitada à disponibilidade de caixa, sob pena de crime de responsabilidade (Artigo 42 da LRF c/c 2º da Lei 10.028/2000).

Quanto ao art. 48 da Lei Federal 4.320/64, vale a sua reprodução, bem como da íntegra do Capítulo I, evidenciando o contexto onde está inserido:

CAPÍTULO I

Da Programação da Despesa

Art. 47. **Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados**, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Art. 48 **A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:**

- a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;
- b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 49. **A programação da despesa orçamentária**, para feito do disposto no artigo anterior, levará em conta os créditos adicionais e as operações extra-orçamentárias.

Art. 50. **As cotas trimestrais poderão ser alteradas durante o exercício**, observados o limite da dotação e o comportamento da execução orçamentária. (grifo nosso)

Como se vê, tais dispositivos tratam da programação orçamentária, mais especificamente no que se refere à despesa, estabelecendo procedimentos para fixação de cotas trimestrais, ainda no início do exercício financeiro, nos termos dos limites fixados na LOA.

Nesses termos, o art. 48 aponta objetivos a serem perseguidos ao longo de toda a execução orçamentária, posto que se refere a instrumento de planejamento, ou seja, prevê que se busque o máximo de previsibilidade, minimizando os riscos de desequilíbrio.

Note-se, porém, que não se cria um permissivo. Ocorrendo desequilíbrio, medidas não de ser tomadas nos termos do art. 9º¹ no inciso II do § 1º do art. 31², ambos da Lei Complementar Federal 101/2000.

De fato, é claro o foco permanente na prevenção de riscos, bem como na busca pela correção de desvios que tenham potencial de afetar o equilíbrio das contas públicas, com medidas de curto prazo, a serem implementadas nos trinta dias subsequentes.

Vê-se, claramente, não se tratar de medidas para correção de desequilíbrio, mas, sobretudo, para impedir que este venha a se materializar. Não vai de encontro ao que estabelece o art. 42, mas se complementam.

¹ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

² Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

[...]

II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

De fato, conforme a própria defesa destaca, nos termos da Lei federal 10.028/2000, art. 5º, inciso III, deixar de expedir ato determinando limitação de empenho nos casos e condições previstos em lei, constitui-se em infração administrativa contra as leis de finanças públicas.

Noutro plano, o defendente reconhecendo haver déficit, afirmando, contudo, que esse seria menor que o apontado no RT 825/2019-4, trazendo o seguinte memorial (Peca+Complementar+35072-2020-2):

Entretanto, esse Poder Executivo, efetuou avaliação de parte do passivo financeiro detectando inscrições indevidas de empenhos em restos a pagar

Constatada a inconsistência, passou a analisar individualmente os empenhos pendentes de pagamentos, identificando aqueles inscritos equivocadamente, sendo eles cancelados no presente, mediante a comprovação da não existência da obrigação financeira junto ao credor de origem.

Para tanto, formalizou um processo específico identificando cada baixa, bem como os motivos e fatos que comprovam a ausência da obrigação a ser cancelada. Até a presente data, foi cancelado o montante de R\$ 911.033,37, distribuídos nas seguintes fontes:

Quadro 1 – Cancelamento de RAP

Fonte de Recursos	RAP. Cancelado
1.100	R\$ 417.822,34
2.101	R\$ 5.384,34
2.103	R\$ 322.342,31
2.107	R\$ 29.840,72
2.201	R\$ 86.997,16
2.203	R\$ 42.646,50
2.605	R\$ 6.000,00
Total	R\$ 911.033,37

Fonte: Processo 16187/2020

Em relação às contas de consignações, foram constatadas as seguintes inconsistências:

- a) Saldo na conta do passivo, 2.1.8.8.1.01.99.050 - SALARIO FAMILIA 60%, no valor de R\$ 802,86, sendo o salário família pago ao servidor juntamente com as demais verbas e registrado como um direito a receber, compensado posteriormente mês a mês no valor devido ao INSS;
- b) Saldo na conta do passivo, 2.1.8.8.1.01.99.060 - SALARIO MATERNIDADE 60%, no valor de R\$ 11.706,93, sendo este pago na folha de pagamentos e registrado como um direito a receber, compensado posteriormente mês a mês no valor devido ao INSS;
- c) Saldo na conta do passivo, 2.1.8.8.1.01.16.050 - VALE TRANSPORTE – PMG, no total de R\$ 183.057,12, sendo este um direito a receber, uma vez que a Prefeitura compra, paga e entrega o vale transporte antecipadamente ao servidor, para somente no final do mês realizar a retenção na folha, do percentual legalmente permitido;
- d) Saldo na conta do passivo, 2.1.8.8.1.01.16.020 - VALE TRANSPORTE - FUEFUM 40%, no total de R\$ 25.912,73, sendo este um direito a receber, uma

vez que a Prefeitura compra, paga e entrega o vale transporte antecipadamente ao servidor, para somente no final do mês realizar a retenção na folha, do percentual legalmente permitido;

e) Saldo na conta do passivo, 2.1.8.8.1.01.16.030 - VALE TRANSPORTE - FUEFUM 60%, no total de R\$ 19.264,34, sendo este um direito a receber, uma vez que a Prefeitura compra, paga e entrega o vale transporte antecipadamente ao servidor, para somente no final do mês realizar a retenção na folha, do percentual legalmente permitido;

f) Saldo na conta do passivo, 2.1.8.8.1.01.16.010 - VALE TRANSPORTE - FMS, no total de R\$ 5.202,87, sendo este um direito a receber, uma vez que a Prefeitura compra, paga e entrega o vale transporte antecipadamente ao servidor, para somente no final do mês realizar a retenção na folha, do percentual legalmente permitido.

Na sequência, constatou que há saldos de exercícios anteriores sendo transferidos ano a ano, nas contas de consignações, nível 2.1.8.8.1.01.00.00.00.00.

À vista disso, solicitou a alguns credores, informações quanto existência de direito a receber deste ente, de competências anteriores a agosto de 2020, referente à retenção de servidor matriculado nas folhas da Prefeitura Municipal de Guarapari, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde e Secretaria Municipal de Assistência Social, uma vez que foi realizada a conciliação das referidas contas do período de janeiro a agosto de 2020 e constatado o seu pagamento.

As entidades oficiadas nos enviaram respostas, quanto às informações solicitadas nos seguintes termos:

a) Através do ofício nº 478/2020, o Sindicato dos Trabalhadores de Guarapari – SINTRAG, afirmou que não há valores pendentes de pagamento referente a retenções de Convênio Farmácia, Convênio Odontológico, e Contribuições mensais de servidores filiados nos termos legais, todavia informou que há pendência de pagamento da Contribuição Sindical Obrigatória recolhida no mês de março de 2017, a qual estamos apurando.

b) A Caixa Econômica Federal, por meio do Ofício 064/2020/A0881ES, informou que não há débitos a receber desta Prefeitura, referente à retenção de empréstimos consignados;

c) O Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari – IPG, nos enviou o Ofício nº 201/2020, informando não haver, nos registros contábeis, daquela autarquia, débitos de natureza previdenciária sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Guarapari, assim como da Secretaria de Educação, Saúde e Assistência;

e) Por meio do ofício nº 480/2020, o Banco do Estado do Espírito Santo – BANESTES, informou que não há valores pendentes e o pagamento das remessas da Prefeitura Municipal de Guarapari, Secretaria Municipal de Educação, Saúde e Assistência estão em dia até a presente data.

Diante disso, foram baixados os saldos indevidos que vem se arrastando por anos no Balanço Patrimonial nas contas de consignações. Foram baixados ainda, os saldos das contas de retenções em folha, referentes à pensão, por não haver pendência de competências anteriores, visto que, estas são pagas pelo RH juntamente com o líquido da folha de pagamentos e os saldos das contas de retenções em folha referente à contribuição para o INSS, pois estes foram incluídos nos parcelamentos pagos em exercícios anteriores, os quais findaram em 2019, ressaltando a devolução do montante de R\$ 2.856.358,99 pela Receita Federal por ter sido pago a mais.

Após todos os ajustes realizados, obteve-se novos resultados financeiros, demonstrados na sequência:

Tabela 3 – Apuração do resultado após baixas

Descrição	40%	60%	MDE	Saúde	Próprio
Ativo/Dir. a receber	25.912,73	31.774,13		5.202,87	183.057,12
Déficit	-126.447,82	-718.383,73	-2.541.086,09	-2.285.516,27	-1.359.586,59
Soma	-100.535,09	-686.609,60	-2.541.086,09	-2.280.313,40	-1.176.529,47
Sal. Matern.	-	11.706,93	-	-	183.057,12
Sal. Famíl.	-	802,86	-	-	-
Vale Trans.	25.912,73	19.264,34	-	-	-
Soma	-74.622,36	-654.835,47	-2.541.086,09	-2.280.313,40	-993.472,35
Can. RAP		322.342,31	5.384,34	86.977,16	417.822,34
Subtotal	-74.622,36	-332.493,16	-2.535.701,75	-2.193.336,24	-575.650,01
Baixa Consignados	121.566,69	332.733,97	5.305,73	359.774,83	653.495,79
Total	46.944,33	240,81	-2.530.396,02	-1.833.561,41	77.845,78

Verifica-se que, após as baixas os resultados financeiros do FUNDEB 40% e 60%, e recursos próprios passaram a serem superavitários, restando déficit nas fontes de recursos do MDE e Recursos Próprios Saúde.

Contudo, importa ressaltar que, esta Prefeitura Municipal de Guarapari continua analisando os demais passivos financeiros atrelados em todas as fontes de recursos.

	Antes das Baixas	Após as Baixas
Receita Realizada	R\$ 326.805.899,03	R\$ 326.805.899,03
Déficit	R\$ -7.031.020,50	R\$ -4.363.957,43
%	2,15%	-1,34%

Em relação à baixa e comprovação dos passivos indevidos segue relação de documentos:

- 1 – Cópia do Processo 16187/2020, cancelamento de RAP
- 2 – Ofícios Recebidos
- 3 – Restituição Receita Federal
- 4 – Comprovação de pagamento da Pensão

Diante de todo o exposto, verifica-se que o Balanço Patrimonial do Município apresentou déficit em decorrência de inscrições de despesas indevidas que vem se arrastando de anos anteriores. Por consequência, estas estão sendo analisadas detalhadamente a fim de se corrigir a inconsistência e sanar a irregularidade, contudo, devido ao montante de registro/processos a serem analisados, e ainda considerando os contratemplos causados pela pandemia da COVID 19, gerando afastamento de servidores, e ou revezamento visando proteger a Saúde dos trabalhadores e contribuintes, esta Prefeitura de Guarapari demandará de mais tempo para a completa execução dos trabalhos.

Conforme transcrito, a defesa afirma que o déficit financeiro inicialmente detectado teria decorrido da inscrições de despesas indevidas que viriam se arrastando desde

exercícios anteriores, afirmando que ajustes foram providenciados, tanto pelo cancelamento de RAP's (Processo 16187/2020), como pela baixa de consignações após ofícios recebidos de ofícios de confirmação ns. 478/2020, 201/2020 e 480/2020.

Importante, contudo, registrar que, em que pese a defesa afirmar tê-los encaminhado, tais documentos não constam das peças que acompanham a presente defesa (Peticao+Intercorrente+1264-2020-3 e Peca+Complementar+35071-2020-8 a Peca+Complementar+35084-2020-5).

Além disso, a análise do que foi encaminhado evidencia, unicamente, relatórios relativos a 31/12/2017:

- Memória de Cálculo do Balanço Patrimonial de 2017 - Anexo 14;
- Saldo de Disponibilidade Bancária;
- Resumos de Restos a Pagar;
- Termo de Verificação das Disponibilidades Financeiras e suas Fontes, ano referência: 2017.

Sendo assim, diante da ausência de cópias do referido processo, não se tem elementos suficientes para comprovação dos ajustes mencionados pelo defendente.

Ainda assim, em relação ao resultado financeiro apurado no exercício de 2017, vale o seu confronto com os déficits apurados no exercício sob análise:

Fonte de Recursos	Resultado Financeiro (R\$)	
	2017	2018
FUNDEB (40%)	-143.249,96	-126.447,82
FUNDEB (60%)	-642.877,71	-718.383,73
MDE	-538.366,96	-2.541.086,09
SAÚDE RECURSOS PRÓPRIOS	-1.942.561,24	-2.285.516,27
RECURSOS PRÓPRIOS	-4.543.440,99	-1.359.586,59

Em que pese a argumentação quanto à possível inscrição indevida de despesas ao longo dos exercícios anteriores, nota-se que houve, em 2018, uma elevação do déficit financeiro observado nas fontes específicas de educação e saúde.

Da mesma forma, ainda que fossem considerados os resultados financeiros ajustados pela defesa, no comparativo com o exercício de 2017, restaria evidenciada a elevação do déficit nas fontes específicas da educação:

Fonte de Recursos	Resultado Financeiro (R\$)	
	2017	2018 (ajustado)
FUNDEB (40%)	-143.249,96	46.944,33
FUNDEB (60%)	-642.877,71	240,81
MDE	-538.366,96	-2.530.396,02
SAÚDE RECURSOS PRÓPRIOS	-1.942.561,24	-1.833.561,41
RECURSOS PRÓPRIOS	-4.543.440,99	77.845,78

Não obstante, segue o defendente sustentando que sendo a matéria apreciada em um contexto macro, conforme princípios da razoabilidade e proporcionalidade, teriam as contas recebido recomendação pela aprovação, tomando por referência Pareceres produzidos por este Tribunal:

7. Essa preocupação com o macro, com o todo, também vem sendo observada pela Augusta Corte de Contas capixaba. No Processo TC 2199/ 2012, onde o Plenário produziu o Parecer Prévio TC 024/ 2014, sob a relatoria do eminente Conselheiro RODRIGO CHAMOUN, indicando pela aprovação, com ressalvas. Consta do voto de Sua Excelência, o eminente Relator: “ *A meu ver, esta é a prescrição correta para o caso concreto, pois somente uma análise ponderada do conjunto das informações acima analisadas, permitirá que este Tribunal decida de forma proporcional, razoável e justa*”.

8. O eminente Conselheiro SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO, em seu voto-vista, prolatado nos autos do processo TC 18 53/ 2011, onde, por maioria dos seus membros, o Plenário dessa Augusta Corte de Contas, emitiu o Parecer Prévio TC 062/ 2013, assim se manifestou: “ *Não tenho como justo macular as contas de gestores que tenham primado pela preservação do interesse o público, cumprindo limites legais e constitucionais e que tenham incorrido em erros formais que não denotem dolo, má -fé ou prejuízo ao erário e que possam ser corrigidos em exercícios futuros, tendo votado diversas vezes nesse sentido*”.

9. Também no Parecer Prévio TC 100/ 2018 - Plenário, sob a relatoria do eminente Conselheiro RODRIGO CHAMOUN, essa Augusta Corte de Contas se manifestou pela aprovação das contas, com ressalva, da Prefeitura Municipal de Fundão, no exercício de 2015, onde foi apurado déficit orçamentário, mas

diante das circunstâncias, diante do todo, entendeu por manter o indicativo de irregularidade, mas não vislumbra-lo como suficiente para macular as contas do exercício, razão pela qual a decisão foi pela aprovação com ressalva.

Na forma da Lei Complementar 101/00, o equilíbrio financeiro deve ser perseguido em todos os exercícios evitando-se o acúmulo excessivo de passivos financeiros, esta é a regra.

Não obstante às alegações do defendente, nota-se que o déficit orçamentário não deve ser comparado ao resultado financeiro, pois é apurado em cada exercício e necessita de superávit financeiro advindo de exercícios anteriores para a absorção, mitigando assim a sua relevância.

Já o déficit financeiro é a constatação de insuficiência financeira como resultado final, sendo necessário um esforço futuro do ente público para a sua regularização. Esta é a situação do município de Guarapari, conforme os demonstrativos contábeis. Nota-se que as fontes de recursos que encerraram o exercício deficitárias movimentam recursos pertinentes a serviços públicos essenciais (educação e saúde), não podendo serem supridas pela fonte de recursos ordinários, uma vez que a mesma também se apresentou deficitária.

Além disso, como contraponto, a ITC 4066/2020 traz relação de despesas executadas não essenciais:

ano	empenho	HistoricoEmpenho	Credor	DespesaEmpenhada
2018	200	CONTRATAÇÃO DE PALCO E ILUMINAÇÃO PARA SHOW ADESAO A ATA	21.831.453.000.130	18.100,00
2018	233	LOCAÇÃO DE ESTRUTURA METÁLICA PARA SHOW QUE SERÁ REALIZADO EM 26 E 27 01 2018	21.831.453.000.130	1.196,00
2018	1720	CONTRATAÇÃO DE BANDA NACIONAIS PARA O EVENTO DA ESQUINA DA CULTURA 2 EDICAÇÃO	15.220.748.000.177	58.000,00
2018	1726	CONTRATAÇÃO DE 01 CORAL 01 TEATRO E 01 CORTEJO PARA O EVENTO DA ESQUINA DA CULTURA 2 EDICAÇÃO	9.663.754.000.104	8.000,00
2018	1729	CONTRATAÇÃO DE BANDAS MUSICAIS	16.578.507.000.167	10.000,00
2018	1727	CONTRATAÇÃO DE 01 CORAL 01 TEATRO E 01 CORTEJO PARA O EVENTO DA ESQUINA DA CULTURA 2 EDICAÇÃO	22.688.489.000.179	2.000,00
2018	188	ATRACÃO MUSICAL PARA SHOW	14.738.613.000.135	120.000,00
2018	1490	TERMO DE ADESAO ESTRELA SHOWS E EVENTOS FESTA DE SÃO PEDRO	21.831.453.000.130	18.700,00

Com efeito, diante do exposto, tomando-se a PCA/2018 como um todo, ficou evidente que o presente indicativo não se trata de mera inconsistência formal, **razão pela qual somos por não acolher as justificativas apresentadas em memorial e na sustentação oral.**

3 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Realizada a análise de mérito, conclui-se pelo não provimento da Sustentação Oral apresentada pelo defendente, quanto à irregularidade mantida na Instrução Técnica Conclusiva 4066/2020-2 e na Manifestação Técnica 00009/2021-5.

Verificou-se também que não há irregularidades pertinentes ao processo de prestação de contas anual de gestão, TC 08764/2019-1 (apenso) e ao processo de prestação de contas anual do Fundo Municipal de Saúde, TC 12409/2019-4 (apenso), repercutindo na análise e apreciação destes autos. O mesmo se aplica ao processo de PCA do Regime Próprio do Município (TC 14705/2019).

Ante o exposto, considerando-se o item 2.1 desta Manifestação Técnica, opina-se por recomendar ao Poder Legislativo de Guarapari, a **rejeição** da Prestação de Contas Anual, exercício de 2018, sob a responsabilidade do Sr. Edson Figueiredo Magalhães, nos termos do art. 80 da Lei Complementar 621/2012.

Vitória, 29 de abril de 2021.

André Lúcio Rodrigues de Brito
Auditor de Controle Externo