



Parecer Prévio 00086/2023-7 - 2ª Câmara

Processo: 02382/2021-1

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Exercício: 2020

UG: PMBG - Prefeitura Municipal de Baixo Guandu

Relator: Sérgio Manoel Nader Borges

Interessado: LASTENIO LUIZ CARDOSO

Responsável: JOSE DE BARROS NETO

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO – PREFEITURA MUNICIPAL DE BAIXO GUANDU– EXERCÍCIO DE 2020 – PARECER PRÉVIO – APROVAÇÃO COM RESSALVAS – CIÊNCIA AO GESTOR – ARQUIVAR.

1. Em detrimento da apresentação de justificativas e documentos que comprovem a regularidade da conduta do Prefeito Municipal, devem as irregularidades serem afastadas;
2. As irregularidades que, apesar de presentes e mantidas, não tem o condão de macular as contas apresentadas, devem permanecer no campo das ressalvas;
3. Por fim, expedição de ciência ao atual Chefe de Poder Executivo ou a quem vier lhe substituir, na forma do art. 9º, *caput*, da Resolução TCEES 361/2022.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:

1. RELATÓRIO

Assinado por
SÉRGIO MANOEL NADER
BORGES
15/09/2023 10:21

Assinado por
DOMINGOS AUGUSTO
TAUFNER
12/09/2023 19:26

Assinado por
LUIZ CARLOS
CICILIOFFI DA CUNHA
12/09/2023 19:12

Assinado por
LUCILENE SANTOS
RIBAS
12/09/2023 16:47

Assinado por
LUCIANO VIEIRA
12/09/2023 16:05

Tratam os autos de **Prestação de Contas Anual de Prefeito**, apresentada pela **Prefeitura Municipal de Baixo Guandu**, referente ao exercício 2020, sob a responsabilidade do **Sr. Jose de Barros Neto**, encaminhada pelo **Sr. Lastênio Luiz Cardoso**.

A Prestação de Contas Anual, encaminhada ao Tribunal de Contas, via sistema CidadES, com observância ao prazo limite, foi analisada pelo corpo técnico através do Relatório Técnico RT 00295/2022-3 (evento 79), que, em conclusão, opinou pela citação dos responsáveis, para apresentação de razões de justificativa, em decorrência de achados que detectaram indícios de irregularidades.

Por meio da Decisão SEGEX 00759/2022-1 (evento 80), foi determinada a notificação do responsável para, no improrrogável prazo de 30 dias, apresentar esclarecimentos/justificativas quanto aos indícios de irregularidades a seguir listados:

- Ausência de registro contábil integral dos precatórios devidos (item 3.2.14 do RT 295/2022-3);
- Ausência de reconhecimento da integralidade da despesa com precatórios (item 3.2.14 do RT 295/2022-3);
- Expedição de ato que resultasse em aumento da despesa com pessoal (Declaração incompleta) (item 3.4.5 do RT 295/2022-3);
- Expedição de ato, nos últimos 180 dias de mandato, que resultasse em aumento da despesa com pessoal (Declaração incompleta) (item 3.4.10.1 do RT 295/2022-3).

Citados, conforme Termos de Citação 00392/2022-2 (evento 82) e 00393/2022-7 (evento 83), AR/Contrafé 04534/2022-2 (evento 84) e 04536/2022-1 (evento 86), Certidão 04861/2022-8 (evento 85) e 04893/2022-8 (evento 87), apresentaram a Resposta de Comunicação 01718/2022-3 (evento 88), as Defesas/Justificativas 01531/2022-3 (evento 89) e 01608/2022-7 (evento 92), consubstanciadas nos documentos anexos aos eventos 90 e 91.

Na sequência, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Consolidação das Contas de Governo - NCCONTAS, que elaborou a Instrução

Técnica Conclusiva 00447/2023-8 (evento 96), que se manifestou quanto aos indícios de irregularidades contidas no RT 00295/2022-3, tendo, no final, opinado pela emissão de parecer prévio recomendando a aprovação com ressalva das contas públicas, com expedição de ciências afim de orientações ao atual Chefe do Executivo.

Encaminhados os autos ao Ministério Público Especial de Contas, foi elaborado o Parecer 01058/2023-7 (evento 100), da lavra do Procurador de Contas Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, que divergindo da área técnica, opinou pela rejeição das contas apresentadas.

Após a manifestação do Ministério Público de Contas, vieram os autos conclusos.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

O exame das presentes contas se dá em cumprimento ao art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, c/c art. 71, inciso I, da Constituição Federal e art. 76 e seguintes da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES).

Nos termos do art. 122, § 4º do Regimento Interno do TCEES, as contas do Prefeito Municipal são compostas pelo Balanço Geral do Município e demais documentos e informações exigidos em ato normativo do Tribunal, que no exercício em apreciação - 2020, encontrava-se normatizado pela Instrução Normativa 68/2020, consolidando as contas das unidades gestoras: Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Baixo Guandu, Prefeitura Municipal de Baixo Guandu, Câmara Municipal de Baixo Guandu, Secretaria Municipal de Obras de Baixo Guandu, Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal de Assistência Social, Direitos Humanos e Habitação de Baixo Guandu, Secretaria Municipal de Educação de Baixo Guandu, Fundo Municipal de Saúde de Baixo Guandu.

Considerando que essas contas individuais serão julgadas posteriormente, pode haver erros e irregularidades não detectados no nível consolidado que venham a ser constatados e julgados no futuro, em atendimento ao que dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição Federal e art. 71, III, da Constituição Estadual.

O exame das contas dos Prefeitos, chefes do executivo municipal, é tarefa nobre, complexa e abrangente atribuída constitucionalmente¹ às Cortes de Contas, na medida que, por meio do parecer prévio subsidia a Câmara Municipal com elementos técnicos para que este Poder emita seu julgamento e, assim, exerça o controle externo a ela atribuído pelas Constituições² Federal e Estadual e pela respectiva Lei Orgânica Municipal.

Em cumprimento ao seu mandato constitucional e legal, e conforme estabelecem o *caput* e § único do art. 124 do Regimento Interno do TCEES, o parecer prévio consiste em 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 contas.

Saliente-se que a opinião pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição se fundamenta nos critérios dispostos no art. 80 da Lei Orgânica do TCEES (LC 621/2012):

- 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;

¹A Constituição da República do Brasil de 1988 e, conseqüentemente, a Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989, reservaram ao Tribunal de Contas posição de relevo, dotando-o de amplas atribuições fiscalizadoras. Inserido no Título IV - Da Organização dos Poderes, Capítulo I - Do Poder Legislativo, e na Seção VI - Da Fiscalização Contábil, Financeira, Orçamentária, Operacional e Patrimonial, o artigo 71 da Constituição do Estado do Espírito Santo define as competências do Tribunal de Contas e estabelece que o Controle Externo será exercido com o seu auxílio.

² Art. 31 da Constituição Federal de 1988; art. 29 da Constituição Estadual.

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

A Prestação de Contas Anual reflete ainda, a atuação do chefe do Poder Executivo municipal no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Legislativo municipal, quais sejam: o Plano Plurianual de Investimento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; bem como, em respeito às diretrizes e metas fiscais estabelecidas e às disposições constitucionais e legais aplicáveis.

As contas consolidadas foram objeto de análise pelos auditores de controle externo que subscrevem os Relatórios Técnicos (RTs), com vistas à apreciação e à emissão do parecer prévio que subsidiará o julgamento da prestação de contas anual do prefeito pelo Poder Legislativo municipal.

A análise do processo sob apreciação pode ser consultada no respectivo Relatório Técnico que compõe a presente Prestação de Contas Anual.

a) Relatório Técnico Contábil RT 00295/2022-3.

Considerando o comando regimental, a análise da Prestação de Contas do Exercício de 2020 observou o escopo delimitado por meio da Resolução TC 297/2016 e alterações posteriores.

Pois bem.

No caso em tela, o Relatório Técnico apontou irregularidades na prestação de contas, de maneira que a defesa/justificativa apresentada pelos responsáveis trouxeram maiores esclarecimentos em relação aos achados e possibilitou nova análise pelo corpo técnico e do Ministério Público de Contas.

Assim, no intento de tornar clara e didática a presente decisão, entendo por fracioná-la em tópicos, a seguir detalhados:

2.1. DAS IRREGULARIDADES SANADAS - CONCORDÂNCIA DE ENTENDIMENTO PELA ÁREA TÉCNICA E PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Conforme já narrado, após o apontamento de diversas irregularidades pelo corpo técnico, foi possibilitado aos responsáveis a apresentação de esclarecimentos, através da apresentação de defesa escrita e documentos, o que culminou em nova análise pela área técnica e na sugestão de afastamento sem ressalva das irregularidades de “ausência de registro contábil integral dos precatórios devidos” e “expedição de ato que resultasse em aumento da despesa com pessoal”, que contaram com a anuência do Ministério Público de Contas.

Quanto aos apontamentos da área técnica concernente às irregularidades ora destacadas, ratifico integralmente e pelos seus próprios fundamentos, das razões lançadas em Instrução Técnica Conclusiva 00447/2023-8, tornando-os como razão de decidir, para afastar as irregularidades narradas no item 3.2.14 e 3.4.5 do RT 295/2022, nos seguintes termos:

9.1 Ausência de registro contábil integral dos precatórios devidos

Refere-se à subseção **3.2.14** do RT 295/2022-3. Citado: Sr. **Jose de Barros Neto**. Análise realizada pelo NCONTAS.

- **Situação encontrada**

A relação de precatórios (RELPRE) encaminhada pelo gestor contém saldo de R\$ 7.300.072,40 em 31/12/2020, mas registro contábil de R\$ 1.969.868,61, portanto, a menor. Assim, foi citado o gestor pela evidência de ausência de registro contábil integral dos precatórios devidos (art. 105 da Lei 4320/64 e NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL).

- **Justificativa apresentada (Defesa/Justificativa 01608/2022-7)**

A equipe técnica responsável pela elaboração do Relatório Técnico nº. 00295/2022-3 relatou que a Prefeitura Municipal de Baixo Guandu, apresentou o arquivo "RELPRE", com saldo de R\$ 7.300.072,40 em 31/12/2020, e que o valor do registro contábil foi de R\$ 1.969.868,61.

Considerando o valor acima apresentado pela equipe técnica, cumpre informar que o montante foi devidamente contabilizado no Passivo a Longo prazo no valor de R\$ 6.393.239,89 em 31/12/2020 referente a precatório de Fornecedores Nacionais, totalizando um saldo devedor de precatórios contabilizado no valor total de R\$ 8.363.108,50, conforme Balanço Patrimonial em anexo.

Para comprovar o registro contábil segue relatório Listagem do Balancete Conta Corrente, que confrontado com o Listagem do Balancete Contábil observa-se que os valores são os mesmos. (Docs. Anexos)

Desta forma fica demonstrado que houve a contabilização integral dos precatórios.

Quanto ao valor apontado no arquivo "RELPRE" observa-se que o mesmo foi gerado incorretamente, não sendo possível efetuar a geração e o envio do mesmo arquivo corrigido, tendo em vista que a PCA 2020 já havia sido homologada.

Informa-se, portanto, que as informações enviadas no arquivo RELPRE não influenciam nos resultados Patrimoniais.

Assim, pugna-se por uma nova análise da documentação ora apresentada.

- **Análise das justificativas apresentadas**

Citado por distorção no valor evidenciado como devido referente a precatórios, o gestor alegou que foi contabilizado um saldo devedor no valor total de R\$ 8.363.108,50, conforme balanço patrimonial anexo, e que a relação de precatórios encaminhada está incorreta.

Não obstante à alegação de que seria juntada aos autos documentação pertinente, as mesmas não foram localizadas.

Assim, consultando-se o balancete de verificação, quanto ao valor de R\$ 6.393.239,89, de fato está registrado no passivo; no entanto, o mesmo não está classificado em conta específica, apesar de a defesa alegar que se trata de precatórios, conforme se demonstra:

2.2.3.1.0.00.00	FORNECEDORES E CONTAS A PAGAR NACIONAIS A LONGO PRAZO			6.393.239,89	C	0,00	0,00	6.393.239,89	C
2.2.3.1.1.00.00	FORNECEDORES E CONTAS A PAGAR NACIONAIS A LONGO PRAZO - CONSOLIDAÇÃO			6.393.239,89	C	0,00	0,00	6.393.239,89	C
2.2.3.1.1.01.00	FORNECEDORES NACIONAIS			6.393.239,89	C	0,00	0,00	6.393.239,89	C
2.2.3.1.1.01.01	FORNECEDORES NÃO PARCELADOS A PAGAR	011E0800003	P	6.393.239,89	C	0,00	0,00	6.393.239,89	C

Ao somar o valor de R\$ 6.393.239,89 com o valor de R\$ 1.969.868,61 de fato chega-se ao montante de R\$ 8.363.108,50.

Ante o exposto, opina-se por **acolher** as justificativas apresentadas para o item 3.2.14 do RT 295/2022-3; porém, dando-se **ciência** ao interessado da necessidade de classificar contabilmente o passivo do ente em acordo com Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP).

[...]

9.3 Expedição de ato que resultasse em aumento da despesa com pessoal (Declaração incompleta)

Refere-se à subseção **3.4.5** do RT 295/2022-3. Foram citados os Srs. **José de Barros Neto e Lastênio Luiz Cardoso**. Análise realizada pelo NGF.

- **Situação encontrada**

Conforme relatado no RT 295/2022-3:

Para controle da despesa total com pessoal, o art. 21 da LRF considera “nulo de pleno direito” a realização dos seguintes atos:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

[...]

Em razão da pandemia da Covid-19, o art. 8º da LC 173/2020 também proibiu até 31/12/2021:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de

Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

Em consulta ao arquivo "PESS", integrante da prestação de contas anual do exercício de 2020 (Processo TC 02382/2021-1), constatou-se que o(a) atual chefe do Poder Executivo não declarou que:

- Não praticou ato que provoque aumento da despesa com pessoal, desatendendo: às exigências dos arts. 16 e 17 da LRF e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;
- Não concedeu, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de

determinação legal anterior à calamidade pública;

- Não criou cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
- Não alterou estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- Não admitiu ou contratou pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretassem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;
- Não realizou concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;
- Não criou ou majorou auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

- Não criou despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 8º da LC nº173/2020;
- Não adotou medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;
- Não contou esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

Diante da declaração emitida (divergente do modelo previsto no art. 13 da Instrução Normativa TCEES 68/2020), considerou-se que o Chefe do Poder Executivo no exercício analisado expediu ato que resultasse em aumento da despesa com pessoal, descumprindo os arts. 21 da LRF e 8º da LC 173/2020, razão pela qual propomos a oitiva dos responsáveis, Srs. José de Barros Neto e Lastênio Luiz Cardoso, para que apresentem razões de justificativa, bem como documentos que entenderem necessários.

- **Justificativa apresentada**

Em resposta à citação, o Sr. Lastênio Luiz Cardoso apresentou as seguintes alegações: (Defesa/Justificativa 1.531/2022-3)

A respeitável equipe técnica do TCEES, citou o gestor responsável pelas contas e responsável pelo envio das contas de 2020, com base na alegação de que o arquivo “PESS” enviado na Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Baixo Guandu de 2020, foi apresentado de forma incompleta e divergindo do modelo previsto na IN 068/2020, nos termos da LRF e Lei Complementar nº. 173/2020, senão vejamos:

Para controle da despesa total com pessoal, o art. 21 da LRF considera “nulo de pleno direito” a realização dos seguintes atos:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

[...]

Em razão da pandemia da Covid-19, o art. 8º da LC 173/2020 também proibiu até 31/12/2021:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de

alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de

anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

A ausência de declarações específicas do arquivo "PESS" não ocorreu de forma proposital ou com a intenção de omitir informações ou violar o disposto no art. 8º da LC 173/2020 ou na Lei de Responsabilidade Fiscal, muito pelo contrário, o que de fato ocorreu, foi uma falha na elaboração do referido arquivo em conformidade com o modelo constante da IN 068/2020.

Desta forma, objetivando sanarmos os fatos e motivos que ensejaram a citação do item em questão, estamos apresentado anexo a estas justificativas, o arquivo "PESS"(DOC-001) em total conformidade com o modelo estabelecido pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo através da IN. 068/2020, afastando assim, os fatos e motivos que ensejaram a citação do item em questão.

Em resposta à citação, o Sr. José de Barros Neto apresentou as seguintes alegações: (Defesa/Justificativa 1.608/2022-7)

A equipe técnica relatou que a Prefeitura Municipal de Baixo Guandu apresentou o arquivo "PESS", sem conter declaração de que o município cumpriu com as determinações elencadas no art. 8º da LC 173/2020, estabelecidas em razão da pandemia da Covid- 19 e art. 21 da LRF.

Destaca-se:

Para controle da despesa total com pessoal, o art. 21 da LRF considera “nulo de pleno direito” a realização dos seguintes atos:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

[...]

Em razão da pandemia da Covid-19, o art. 8º da LC 173/2020 também proibiu até 31/12/2021:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão,

servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério

Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

A ausência de declarações específicas do arquivo "PESS" não ocorreu de forma proposital ou com a intenção de omitir informações ou violar o disposto no art. 8º da LC 173/2020 ou a Lei de

Responsabilidade Fiscal, muito pelo contrário, o que de fato ocorreu, foi uma falha na elaboração do referido arquivo em conformidade com o modelo constante da IN 068/2020.

Desta forma, objetivando sanarmos os fatos e motivos que ensejaram a citação do item em questão, apresenta-se anexo a presente justificativa, o arquivo "PESS" (BALANÇO PATRIMONIAL) em total conformidade com o modelo estabelecido pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo através da IN. 068/2020, afastando assim, os fatos e motivos que ensejaram a citação do item em questão.

- **Análise das justificativas apresentadas**

Os dois gestores reconheceram que a declaração encaminhada estava divergente do modelo constante da IN 68/2020, mas reforçaram que tal fato não ocorreu de forma proposital, com a intenção de omitir informações ou violar a LRF ou LC 173/2020, sendo na verdade uma falha na elaboração do referido arquivo.

Para corrigir, o Sr. Lastênio Luiz Cardoso encaminhou nova declaração evidenciando o cumprimento do art. 21, I, da LRF e do art. 8º da LC 173/2020, conforme Peça Complementar 60.025/2022-8 (documento 91).

Logo, sugere-se acolher as alegações de defesa e **afastar** o achado apontado no item 3.4.5 do RT 295/2022-3.

Nesse ínterim, por perfilhar integralmente do entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, quanto às irregularidades ora apreciadas, as endosso e tomo os fundamentos como razões de decidir, para dar como saneados as irregularidades contidas nos itens 3.2.14 e 3.4.5 do RT 295/2022.

2.2 – DAS IRREGULARIDADES PASSÍVEIS DE RESSALVA - CONCORDÂNCIA DE ENTENDIMENTO PELA ÁREA TÉCNICA E PARCIAL DIVERGÊNCIA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

No que se refere aos indicativos de irregularidades “ausência de reconhecimento da despesa com precatórios” e “expedição de ato, nos últimos 180 dias de mandato, que resultasse em aumento da despesa com pessoal (Declaração incompleta)”, contidas respectivamente nos itens 3.2.14 e 3.4.10.1 do RT 295/2022, entendeu a área técnica por considerar os itens passíveis de ressalva, com o que ora concordo.

O *Parquet* de Contas, por sua vez, ao discordar parcialmente do entendimento exarado junto à Instrução Técnica Conclusiva, quanto ao item 3.4.10.1 do RT 295/2022, opina pela rejeição das contas, sob o argumento de que “o gestor não conseguiu, por meio de nova documentação (declaração), demonstrar o cumprimento do art. 21, II a IV, da LRF, objeto de análise neste ponto”.

De fato, a presente prestação de contas apresenta declarações nas quais não atendem por completo o modelo constante na IN 68/2020. Em que pese nas justificativas trazidas pelos responsáveis informarem que não ocorreu de forma proposital, sendo uma falha na elaboração do referido arquivo, sem intenção de omitir informações ou violar a Lei de Responsabilidade Fiscal.

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.

Essa breve consideração guarda a devida pertinência na medida em que, admitida a inegável necessidade de atenção e respeito à dinâmica jurídica de subsunção dos fatos às regras já previamente estabelecidas, cabe aos princípios gerais de direito, assim como aqueles outros que são inerentes a ramos específicos do direito – como

o é o direito financeiro e o direito administrativo – **elidir excessos e também pequenos deslizes, caracterizados pelo seu caráter irrisório e insignificante**, o que justifica 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 analisado**.

Sobre isso, segundo salienta a doutrina jurídica³, “*a proporcionalidade é um aspecto da razoabilidade voltado à aferição da justa medida da reação administrativa diante da situação concreta*”, e é justamente em virtude desse parâmetro de proporcionalidade que se torna forçoso o julgamento pelo afastamento das responsabilidades, expedindo-se recomendação à municipalidade para que, adote as medidas necessárias à correção e adequação da declaração, de modo a prevenir a reincidência e atender o modelo contido em IN 68/2020.

Nesta esteira, é o ensinamento de Antônio José Calhau de Resende⁴, que diz que “*a razoabilidade é um conceito jurídico indeterminado, elástico e variável no tempo e no espaço. Consiste em agir com bom senso, prudência, moderação, tomar atitudes adequadas e coerentes, levando-se em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada, bem como as circunstâncias que envolvem a prática do ato*”.

É inegável que, diante de uma irregularidade – cuja ocorrência não se nega, cabe a esta Corte de Contas concomitantemente, com fundamento em disposições normativas positivadas: (i) resguardar o interesse público inerente ao exercício das funções administrativas pelos jurisdicionados e seus respectivos gestores públicos; e, também, (ii) fazer valer a força coercitiva e as competências sancionatórias a ela conferidas por lei.

Ocorre que os exercícios dessas competências sancionatórias não podem suplantar princípios jurídicos outros que visam equilibrar a intensidade dos meios empregados para fins de proteção do interesse público e a finalidade que se quer alcançar no exercício prático de suas funções de controle e de fiscalização.

³ MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2012, p.114.

⁴ RESENDE, Antônio José Calhau. O princípio da Razoabilidade dos Atos do Poder Público. Revista do Legislativo. Abril, 2009.

Assim, por entender que o Responsável não deve ter as contas julgadas irregulares, em detrimento apenas desta irregularidade ora tratada, pois houve a entrega da declaração, apesar do não atendimento em conformidade com o modelo constante em IN 68/2020, se caracterizando em uma esfera de formalidade, pois tampouco constatou-se, por ação ou omissão, outros atos e/ou irregularidades que tenham culminado em grave infração normativa ou regulamentar, não vislumbro razões para manutenção da irregularidade, mas sim para transportá-la para o campo das ressalvas.

Em razão da irregularidade do item 3.2.14 do RT 295/2022, **ratifico integralmente e pelos seus próprios fundamentos, das razões lançadas em Instrução Técnica Conclusiva 00447/2023-3**, tornando-os **como razão de decidir**, para **manter a irregularidade** narrada no **campo das ressalvas**, conforme a seguir:

9.2 Ausência de reconhecimento da integralidade da despesa com precatórios

Refere-se à subseção **3.2.14** do RT 295/2022-3. Citado: Sr. **Jose de Barros Neto**. Análise realizada pelo NCONTAS.

- **Situação encontrada**

De acordo sitio eletrônico do TJES, o regime adotado pelo município é o comum, e em 2020 foram pagos R\$ 2.302.793,17 em precatórios, conforme demonstrativo:

Ordem	Nº Precatório	Nº antigo	Natureza	Orç.	Recebimento	Valor pago	Dt. pagto
00001	0014238-06.2015.8.08.0000		Comum	2016	08/06/2015	34.154,61	31/08/2020
00002	0014238-06.2015.8.08.0000		Comum	2016	08/06/2015	181.375,23	31/07/2020
00003	0014238-06.2015.8.08.0000		Comum	2016	08/06/2015	181.426,36	30/06/2020
00004	0014238-06.2015.8.08.0000		Comum	2016	08/06/2015	181.390,60	31/05/2020
00005	0014238-06.2015.8.08.0000		Comum	2016	08/06/2015	181.430,02	30/04/2020
00006	0014238-06.2015.8.08.0000		Comum	2016	08/06/2015	181.614,32	14/04/2020
00007	0014238-06.2015.8.08.0000		Comum	2016	08/06/2015	363.233,42	16/03/2020
00008	0014238-06.2015.8.08.0000		Comum	2016	08/06/2015	184.124,65	26/02/2020
00009	0014238-06.2015.8.08.0000		Comum	2016	08/06/2015	545.175,55	17/01/2020
00010	0022013-38.2016.8.08.0000		Alimentar	2017	24/06/2016	15.451,18	31/08/2020
00011	0021956-20.2016.8.08.0000		Comum	2017	24/06/2016	253.417,23	30/09/2020
TOTAL						2.302.793,17	

Consta do balancete da execução orçamentária o valor empenhado, liquidado e pago de apenas R\$ 35.064,58, motivo

pelo qual sugere-se que se dê a oitiva ao gestor, tendo em vista as evidências de ausência de reconhecimento da integralidade da despesa (art. 90 da Lei 4320/64 e NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL).

- **Justificativa apresentada**

Sabe-se que os precatórios são requisições de pagamento contra a Fazenda Pública decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado, disciplinados pelo art. 100 da Constituição da República de 1988. O precatório requisitado pelo Poder Judiciário ao devedor até o dia 20 de julho (a partir de 2022 até o dia 02 de abril, conforme Emenda Constitucional 114 de 17 de dezembro de 2021) deve ter seu valor incluso na proposta orçamentária do exercício seguinte (Resolução 303 de 18/12/2019, do Conselho Nacional de Justiça, art. 15 e § 1º; Constituição da República, art. 100, § 5º).

O ente devedor do precatório deve enviar ao Poder Judiciário o recurso incluído em seu orçamento para o pagamento da dívida, por meio de depósito, na forma do regime adotado, geral (fixo) ou especial (Constituição da República, art. 100, § 6º; Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 97, §§ 4º e 5º; Resolução 303 de 18/12/2019, do Conselho Nacional de Justiça).

Pois bem, o Município de Baixo Guandu em 2012 optou pelo pagamento de precatórios no regime especial conforme Decreto nº 4.347 /2010 (doe. anexo). Dessa forma, o Município vem efetuando depósito judiciais devidamente registrado na conta do ativo circulante, aguardando a manifestação do egrégio Tribunal de Justiça do Espírito Santo da

efetivação dos pagamentos, para que o Município realizasse a devida baixa.

Ocorre que o departamento de contabilidade não recebeu os relatórios dos pagamentos realizados pelo e. TJES contendo a relação dos credores e seus créditos, para que as baixas fossem realizadas.

Cabe ainda ressaltar, que o valor apurado pela equipe técnica no valor de R\$ 35.064,58, trata-se de valor pago de RPV (Requisição de Pequeno Valor) e não de precatórios conforme Relatório de Empenho (doe. anexo).

Destarte, e prestados os devidos esclarecimentos que considera suficientes para justificar o respectivo ponto em análise, e considerando que em nenhum momento esta administração agiu de má-fé ou com intenção de dolo ao erário, requer que sejam julgados regulares os atos praticados pelo defendente.

- **Análise das justificativas apresentadas**

O gestor foi citado em razão de não ter sido localizado empenho, liquidação e pagamento de precatórios em valor compatível com o informado pelo TJES.

Alegou em sua defesa que o departamento de contabilidade não recebeu os relatórios dos pagamentos realizados pelo TJES contendo a relação dos credores e seus créditos, para que as baixas fossem realizadas.

Entretanto, não há documentos pertinentes, sobre em que data foram recebidos tais documentos, tampouco informação sobre a baixa (data de registro retificador e valores).

Constata-se que o município deixou de contabilizar despesa orçamentária na ordem de 2,3 milhões de reais, prejudicando a

veracidade do resultado orçamentário apurado e a evidenciação contábil.

Considerando-se que o resultado orçamentário evidenciado nos demonstrativos contábeis do ente foi superavitário em R\$ 6.857.126,65, opina-se por manter a irregularidade do item 3.2.14 do RT 295/2022-3, por inobservância ao art. 90 da Lei 4320/64 e à NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL, porém, no campo da ressalva.

Assim sendo, **entendo por manter no campo das ressalvas as irregularidades narradas no item 3.2.14 e 3.4.10.1 do RT 295/2022-3.**

Ante todo o exposto, em concordância com o entendimento da área técnica e divergindo parcialmente do Ministério Público de Contas, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Conselheiro Relator

1. PARECER PRÉVIO TC-086/2023-7:

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

1.1 Afastar os seguintes indicativos de irregularidade:

- Ausência de registro contábil integral dos precatórios devidos (item 3.2.14 do RT 295/2022) e
- Expedição de ato que resultasse em aumento da despesa com pessoa (Declaração incompleta) (item 3.4.5 do RT 295/2022).

1.2 Manter as seguintes irregularidades, **sem o condão de macular as contas**, pois passíveis de ressalva:

- Ausência de reconhecimento da integralidade da despesa com precatórios (item 3.2.14 do RT 295/2022) e
- Expedição de ato, nos últimos 180 dias de mandato, que resultasse em aumento da despesa com pessoal (Declaração incompleta) (item 3.4.10.1 do RT 295/2022).

1.3 Emitir **PARECER PRÉVIO** recomendando à Câmara Municipal de Baixo Guandu a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** da Prestação de Contas do Sr. **Jose de Barros Neto**, prefeito municipal de **Baixo Guandu**, no exercício de 2020, nos termos do art. 80, II, da Lei Complementar nº 621/2012 c/c o art. 132, inciso II, do Regimento Interno desta Corte de Contas;

1.4 DAR CIÊNCIA ao atual prefeito, ou a quem lhe vier a substituir, na forma do artigo 9º, *caput*, da Resolução TCEES 361/2022, a fim de reorientar a atuação administrativa:

- Da necessidade de atendimento à IN TCEES 68/2020 encaminhando, nas próximas prestações de contas, declaração completa no modelo previsto no art. 13, no que concerne a despesa total com pessoal (item 3.4.10.1 da ITC 447/2023);
- Da necessidade de atendimento ao art. 90 da Lei 4.320/1964 informando no DEMCAD a íntegra da movimentação de créditos adicionais ocorrida no exercício (item 3.2.1 da ITC 447/2023);
- Da necessidade de atendimento à IN TCEES 68/2020 encaminhando, nas próximas prestações de contas, Ato Normativo estabelecendo a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, referente ao exercício da prestação de contas anual (item 3.3.1 da ITC 447/2023);
- Da necessidade do município aperfeiçoar as informações quanto a renúncia de receitas na prestação de contas para o próximo exercício atendendo todas as exigências da IN 68/2020; aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentárias financeiro); além de atentar para as exigências normativas para execução, ampliação sobre concessão de benefícios fiscais e imunidades tributárias, em

especial para que efetive o lançamento e a cobrança de impostos em face dos contribuintes que não fazem jus a imunidade tributária (item 3.5 da ITC 447/2023);

- Da importância da transparência na gestão pública (item 7.1.2 da ITC 447/2023);
- Da importância na promoção de uma política pública de manutenção e aprimoramento do controle interno (item 7.1.3 da ITC 447/2023) e
- Da necessidade de classificar contabilmente o passivo do ente em acordo com Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) (item 3.2.14 DO RT 295/2022).

1.5 DAR CIÊNCIA aos interessados;

1.6 Após o trânsito em julgado, ARQUIVE-SE.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 01/09/2023 – 33ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente/relator) Domingos Augusto Taufner e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões