



Acórdão 00728/2021-7 - 2ª Câmara

Processo: 04591/2020-1

Classificação: Relatório de Gestão Fiscal

Exercício: 2020

UG: PMCI - Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim

Relator: João Luiz Cotta Lovatti

Responsável: VICTOR DA SILVA COELHO

Procuradores: LUCIANO CEOTTO (OAB: 9183-ES), MARIANE PORTO DO SACRAMENTO (OAB: 22181-ES)

RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL – PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM – 1º QUADRIMESTRE DE 2020 – ARQUIVAR.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

RELATÓRIO

Versam os presentes autos de Relatório de Gestão Fiscal referente ao 1º Quadrimestre de 2020, da Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, de responsabilidade do senhor Victor da Silva Coelho, especificamente quanto ao cumprimento do art. 55, §2º, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a qual determina que o RGF deverá ser publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

O NGF - Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal, elaborou a Manifestação Técnica nº 03460/2020-4, opinando pela citação do responsável.

Ato contínuo, foi elaborada a Instrução Técnica Inicial nº 00291/2020-9 citando o responsável.

Em resposta ao Termo de Citação 668/2020-1 (Documento 05), o Prefeito Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, Sr. Victor da Silva Coelho, apresentou suas justificativas (Documentos 08 a 19).

Após, o NGF elaborou a Instrução Técnica Conclusiva nº 01645/2021-1 opinando por acolher as razões de justificativas e arquivamento dos autos.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 02151/2021-3, da lavra do Procurador-Geral Dr. Luciano Vieira, opinou pelo arquivamento dos autos.

É o sucinto relatório. Passo a fundamentar.

FUNDAMENTAÇÃO

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

Trata-se da fiscalização do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), concernente ao 1º quadrimestre de 2020 da Prefeitura Municipal de Cachoeiro do Itapemirim, de responsabilidade do senhor Victor da Silva Coelho – Prefeito Municipal.

Preconiza a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF no 55, §2º, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a qual determina que o RGF deverá ser publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

De acordo com o art. 5º da Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000, deixar de divulgar o RGF caracteriza infração administrativa contra as leis de finanças públicas, em função da inobservância às determinações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, por parte do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Passarei a análise das irregularidades:

1. DEIXAR DE DIVULGAR O RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL (RGF), NO PRAZO E NAS CONDIÇÕES ESTABELECIDAS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

De acordo com a equipe técnica houve a inobservância às determinações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, decorrente da não conformidade na divulgação do RGF, na forma prevista pelo art. 55, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, evidenciando assim, por parte do Prefeito Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, Sr. Victor da Silva Coelho, a infração administrativa contra as leis de finanças públicas, prevista no art. 5º, I, da Lei 10.028/2000.

O responsável apresentou suas justificativas, conforme transcrito adiante:

Antes de mais nada, necessário contextualizar a situação em que se encontrava o Município de Cachoeiro de Itapemirim e o Espírito Santo nos meses de execução orçamentária do 1º quadrimestre/2020, como também no mês seguinte ao encerramento deste. Para tanto, faz integrar a esta petição de esclarecimentos as informações enviadas ao peticionário pela Secretaria Municipal de Fazenda, cujo teor segue abaixo transcrito:

1. Conforme Decreto nº 29.192 de 27/01/2020, devido as fortes chuvas ocorridas no mês de janeiro de 2020 foi caracterizada situação de emergência por 180 dias. Naquele momento a Prefeitura foi inundada e destruídos os equipamentos de informática e mobiliários. Em decorrência foi necessário o desligamento e reparos do sistema de fornecimento de energia, provocando a suspensão das atividades administrativas (Decreto nº 29.193 de 27/01/2020). Portanto, Força Maior comprometeu a realização dos trabalhos de encerramento contábil do exercício 2019 e inicialização do exercício de 2020;

2. Também conforme Decreto nº 29.351 de 19/03/2020, com a administração ainda em recuperação do estado de calamidade pública caracterizado em janeiro, foi decretado Estado de Emergência em Saúde mercê da pandemia de COVID-19, o que levou a nova suspensão das atividades administrativas no período de 20/03/2020 a 24/04/2020. Tais ocorrências podem ser comprovadas através de consulta no portal da transparência, no Diário Oficial do Município - DOM, o Decreto nº. 29.351 publicado no Diário Oficial do Município de 19/03/2020, o Decreto nº. 29.362 publicado no Diário Oficial do Município de 20/03/2020, o Decreto nº 29.372 publicado no Diário Oficial do Município de 27/03/2020, o Decreto nº 29.379 publicado no Diário Oficial do Município 03/04/2020, o Decreto nº 29.397 e o Decreto nº 29.398 publicados no Diário Oficial do Município de 09/04/2020 e o Decreto nº 29.410 publicado no Diário Oficial do Município de 16/04/2020;

3. O TCE-ES através Acórdão TC 910/2019 - Plenário (Processo TC 2043/2019), dirigiu determinação aos Chefes dos Poderes Legislativos Municipais e dirigentes de Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Estatais Dependentes e Fundos para utilização obrigatória, a partir de 1º de janeiro de 2020, do sistema único de execução orçamentária e financeira gerenciado e mantido pelo Poder Executivo, o que levou a quase totalidade dos Municípios jurisdicionados a uma situação de não envio da Prestação de contas

mensal neste exercício de 2020. Isso se comprova no sistema CidadES, configurando situação de latente anormalidade, em decorrência de dificuldades técnicas enfrentadas na implementação do sistema único de execução orçamentária e financeira, conforme se observadas várias solicitações de prorrogação de prazo encaminhadas pelos gestores ao Tribunal, em consideração ao art. 22 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, aprovada pelo Decreto-lei 4.657, de 4 de setembro de 1942, que dispõe: “*na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor*”;

4. Ainda, por força da Pandemia de COVID-19 e considerando as dificuldades explicitadas através do Acórdão TC 910/2019, o TCE-ES, no artigo 3º. da Portaria Normativa 027 de 22/03/2020, prorrogou os prazos para apresentação, das prestações de contas mensais e remessa de informações, relativas aos meses 12 e 13 de 2019 e janeiro a maio de 2020, prestações de contas anuais de gestores de órgãos e de entidades das administrações públicas municipais e estaduais, inclusive de consórcios públicos, empresas públicas e sociedades de economia mista, relativas ao exercício de 2019, e demais obrigações acessórias regulamentadas por meio das Instruções Normativas TC 31/2014, TC 38/2016, 43/2017, 44/2018 e pelas Resoluções TC 162/2001 e 245/2012, excepcionalmente até 15 de junho de 2020.

Diante do contexto acima exposto, em meio a suspensões das atividades presenciais e a obrigatoriedade de encaminhamento de 07 (sete) Prestações de Contas Mensais, da Prestação de Contas Anual de Gestão e da Prestação de Contas Anual de Governo até 15/06/2020, com a imposição por esse TCE de multas pelo atraso de cada uma dessas Prestações, a Secretaria Municipal de Fazenda fez a publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º Quadrimestre em insignificante atraso em relação ao termo final.

Necessário também considerar as significativas mudanças decorrentes do Acórdão TC 910/2019, que obrigou a adequação do Sistema contábil-orçamentário-financeiro, forçando a administração a modificar várias parametrizações, ajustes e validações, o que demandou muito mais tempo de trabalho do que o habitual.

Mesmo assim, dentro do prazo limite para publicação, foram elaborados os RGF do 1º Quadrimestre. Entretanto, em decorrência dos ajustes e da formatação dos arquivos para publicação só foi possível encaminhar à Secretaria Responsável pelo Diário Oficial do Município no dia 29/05/2020 (sexta-feira) à tarde e o dia 30/05/2020 caiu em um sábado, não havendo edições do Diário Oficial do Município, sendo então incluído a publicação na sua próxima edição, no caso a de 01/06/2020 (segunda-feira).

Mesmo assim, logo após o envio para Diário Oficial do Município, em 29/05/2020, os anexos do RGF do 1º Quadrimestre/2020, foram imediatamente disponibilizados no Portal da transparência do Município, ficando acessível aos Órgãos de Controle e ao exercício do Controle Social a partir das 20 horas do dia 29/05/2020, portanto, dentro do prazo legal final para publicidade de até 30/05/2020.

Abaixo a colaciona-se o conteúdo do Portal da transparência para ilustração:

Comprovante da Publicidade do RGF do 1º Quadrimestre de 2020 no Portal da Transparência

Link para verificação:

<https://transparencia.cachoeiro.es.gov.br/transparencia/documento?tipo=27>

Dentro do link acima, clicar no botão Detalhes ou Anexos e abrirá a tela abaixo:

[...]

Observações:

- Na parte inicial da tela aparece um resumo com a data de publicação de 29/01/2021 que é data da última publicação na Internet (Portal da Transparência), no caso a do RGF do 3º Quadrimestre/2020.
- A publicação na Internet (Portal da Transparência) dos Anexos 1 a 6 do RGF do 1º Quadrimestre/2020 foi em 29/05/2020 (Sexta-feira).
- Dentro desta página eletrônica, basta clicar em visualizar e cada um dos anexos aparecerão disponíveis para consulta e impressão.

Diante de todo o exposto, apesar de todas as circunstâncias apresentadas, embora não tenha ocorrido no prazo, houve sim a divulgação do Relatório de Gestão fiscal no prazo estabelecido em lei. Isso afasta a aplicação de penalidade, extinguindo assim o nexos de causalidade de omissão do Chefe do Poder Executivo em divulgar o RGF no prazo, gerando então a exclusão do fato típico previsto no inciso I do art.5º da Lei Federal nº 10.028/2000.

Observa-se que o Sr. Victor da Silva Coelho, Prefeito de Cachoeiro de Itapemirim, apresentou em sua defesa a situação em que se encontrava o Município nos meses de execução orçamentária do 1º quadrimestre de 2020, em decorrência das fortes chuvas ocorridas no mês de janeiro de 2020, que inundaram a Prefeitura, destruíram equipamentos de informática e mobiliário, levando ao desligamento do fornecimento de energia e a suspensão das atividades administrativas, comprometendo a realização dos trabalhos de encerramento contábil do exercício de 2019 e abertura do exercício de 2020.

Certificando as alegações foi apresentada cópia do Decreto 29.192, de 27/01/2020, que declara, por prazo máximo de 180 dias, Estado de Calamidade Pública nas áreas inundadas do Município de Cachoeiro de Itapemirim em virtude das inundações, e do Decreto 29.193, também de 27/01/2020, que trata da suspensão do funcionamento de atividades administrativas nas repartições da administração pública do Município, no período de 27 a 29 de janeiro de 2020, entre outras providências.

Alegou ainda em sua defesa, o estado de calamidade pública devido a pandemia do Covid-19, com a administração ainda em recuperação em decorrência das inundações, o que levou a nova suspensão das atividades administrativas no período de 20/03/2020 a 24/04/2020.

A defesa menciona, ainda, as “dificuldades técnicas enfrentadas na implementação do sistema único de execução orçamentária e financeira” decorrentes da Determinação contida no Acórdão 910-2019-1¹ deste TCEES.

¹ Determinação constante do Acórdão 910-2019-1 deste Tribunal (Processo TC 2.043/2019-

Ressaltou também as medidas no âmbito do TCEES preventivas ao contágio do vírus, entre elas a dilatação dos prazos de envio da Prestação de Contas Mensal (PCM) e remessa de informações. Cabe ressaltar que a obrigação contida no §2º, do art. 55, da LRF, não teve seu prazo de cumprimento prorrogado por nenhum normativo legal, por outro lado a elaboração e publicação dos RGFs da Prefeitura não necessita de informações contidas nas PCMs, mas sim dos dados processados nos sistemas contábeis que utiliza.

A defesa finaliza a argumentação demonstrando que embora informado no sistema CidadES como veículo de divulgação o Diário Oficial do Município (DOM) e a data de publicação de 01/06/2020, o RGF do 1º quadrimestre de 2020 já estava disponível no Portal da Transparência do Município em 29/05/2020, conforme apresentado na defesa (Documento 08) e constatado em consulta realizada ao Portal (Anexo II).

Observa-se que o prazo para divulgação do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 1º quadrimestre venceu em 30/05/2020 e os dados relativos à omissão em epígrafe foram publicados no portal de transparência do município no dia 29/05/2020.

Entendo que ficou demonstrado as dificuldades do gestor em relação a situação em que se encontrava o Município nos meses de execução orçamentária do 1º quadrimestre de 2020, em decorrências das fortes chuvas ocorridas no mês de janeiro de 2020 e em relação a pandemia do Covid-19.

Ressalto os termos do art. 22, do Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de às Normas do Direito Brasileiro - LINDB):

[...] **Art. 22.** Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as

1), para que os Poderes Legislativos Municipais passassem a utilizar a partir de 01/01/2020, sistema único de execução orçamentária e financeira gerenciado e mantido pelo Poder Executivo Municipal.

circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

[...]

Portanto, entendo que restou comprovado que o atraso no cumprimento de dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal não decorreu de dolo ou erro grosseiro do responsável e se deu por causas alheias à sua vontade e controle.

Por essa razão, é fundamental que referida seja feita à luz da legislação supracitada e dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, considerando, sobretudo, os obstáculos, as dificuldades e as circunstâncias práticas que condicionaram a ação do agente.

Importante ressaltar que em situação semelhante, no Processo TC 8919/2018 (Acórdão 1676/2019-3 1ª câmara) o Relator votou no sentido de acolher as justificativas apresentadas e afastar irregularidade, tendo em vista que o atraso não decorreu de dolo ou erro grosseiro.

Acompanho assim o entendimento técnico e do Ministério Público de Contas e afasto a referida irregularidade.

Ante todo o exposto, acompanhando o entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, e VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER
Relator

1. ACÓRDÃO TC-728/2021-7

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

1.1. Acolher as razões de justificativas, de acordo com art. 207, § 3º, c/c o art. 329, § 6º, ambos do RITCEES, e afastar a irregularidade “deixar de divulgar o relatório de gestão fiscal (RGF), no prazo e nas condições estabelecidas na lei de responsabilidade fiscal”.

1.2. Dar ciência aos interessados;

1.3. Arquivar os autos, nos termos do art. 207, III, do RITCEES.

2. Unânime

3. Data da Sessão: 11/06/2021 – 26ª Sessão Ordinária da 2ª CÂMARA

4. Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões