



## Parecer Prévio 00132/2023-3 - 2<sup>a</sup> Câmara

**Processos:** 06646/2022-7, 06647/2022-1

**Classificação:** Prestação de Contas Anual de Prefeito

**Exercício:** 2021

**UG:** PMSMJ - Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá

**Relator:** Sérgio Manoel Nader Borges

**Responsável:** HILARIO ROEPKE

### **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO – PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA DE JETIBÁ – EXERCÍCIO DE 2021 – PARECER PRÉVIO – APROVAÇÃO COM RESSALVAS – DETERMINAR – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.**

1 – As irregularidades que, apesar de presentes e mantidas, não tem o condão de macular as contas apresentadas, devem permanecer no campo das ressalvas;

2 – Por fim, expedição de determinação, para que sejam adotadas práticas de controle aprimoramento dos procedimentos.

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

#### **1. RELATÓRIO**

Tratam os autos de **Prestação de Contas Anual de Prefeito**, apresentada pela **Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá**, referente ao exercício 2021 e sob a responsabilidade do **Sr. Hilário Roepke**.

Além da presente Prestação de Contas Anual de Prefeito (TC 06646-2022-7), consta em apenso a estes autos a Prestação de Contas de Anual de Ordenador (TC 06647/2022-1), ambas da Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá e sob a responsabilidade do Sr. Hilário Roepke.

A Prestação de Contas Anual, encaminhada ao Tribunal de Contas, via sistema CidadES, com observância ao prazo limite, foi analisada pelo corpo técnico através dos Relatório Técnico RT 00403/2022-7 (evento 66) e RT 00114/2023-5 (evento 68), além do RT 00045/2023-8 (evento 55 do TC 06647/2022-1) que, em conclusão, opinaram pela oitiva do responsável, para apresentação de defesa, em detrimento de indícios de irregularidade.

Por meio da Decisão SEGEX 00907/2023-7 (evento 69), foi determinada a oitiva do responsável para, no improrrogável prazo de 30 dias, apresentar esclarecimentos/justificativas quanto ao indício de irregularidades a seguir listado, além de ciências diversas:

- Ausência de Equilíbrio Financeiro do Regime Previdenciário em Capitalização, decorrente de Insuficiência Financeira Desprovida de Aporte por parte do Tesouro Municipal (Item 3.1.2.1 do RT 403/2022-7, peça 66 destes autos).

Notificado, conforme termo de citação 00108/2023-1 (evento 71), AR/ Contrafó 01723/2023-2 (evento 72) e certidão 02052/2023-1 (evento 72), o gestor apresentou a resposta de comunicação 00972/2023-1 (evento 74).

Na sequência, e após a certificação da tempestividade da defesa, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Consolidação das Contas de Governo – NCCONTAS, que se manifestou quanto aos indícios de irregularidades encontradas nos Relatórios Técnicos, tendo, por intermédio da Instrução Técnica emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do então prefeito, com expedição de determinação e ciência.

Encaminhados os autos ao Ministério Público Especial de Contas, foi elaborado o Parecer 03638/2023-1 (evento 82), da lavra do Procurador de Contas Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, que **anuiu com os termos da ITC 02844/2023-9.**

Após a manifestação do Ministério Público de Contas, vieram os autos conclusos, interceptado pela petição intercorrente 00894/2023-3 e procuraçao 00378/2023-1 (eventos 85 e 86), oportunidade na qual o gestor apresentou memoriais escritos, com juntada das Notas Taquigráficas 00097/2023-5 (evento 87).

Na sequência, o gestor apresentou a petição inicial 01626/2023-3 (evento 88), instruído pelos documentos 89 a 95.

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 - 2021, encontrava-se normatizado pela Instrução Normativa 68/2020, consolidando as contas das unidades gestoras: Fundo Municipal de Saúde de Santa Maria de Jetibá, Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá, Câmara Municipal de Santa Maria de Jetibá e Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Santa Maria de Jetibá.

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 constitucionalmente<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup>A Constituição da República do Brasil de 1988 e, consequentemente, 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.

a ela atribuído pelas Constituições<sup>2</sup> Federal e Estadual e pela respectiva Lei Orgânica Municipal.

Em cumprimento ao seu mandato constitucional e legal, e conforme estabelecem o *caput* e § 1º 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 improriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal;

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

---

<sup>2</sup> Art. 31 da Constituição Federal de 1988; art. 29 da Constituição Estadual.

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 nos respectivos Relatórios Técnicos que compõe a presente Prestação de Contas Anual.

- a) Relatório Técnico Contábil RT 00403/2022-7;
- b) Relatório Técnico Contábil RT 00114/2023-5 e
- c) Relatório Técnico Contábil RT 00045/2023-8 (evento 55 do TC 06647/2022-1).

Considerando o comando regimental, a análise da Prestação de Contas do Exercício de 2021 observou o escopo delimitado por meio da Resolução TC 297/2016 e alterações posteriores.

Pois bem.

No caso em tela, a conclusão dos Relatórios Técnicos apontou irregularidade na prestação de contas, razão pela foi oportunizado do gestor a apresentação de defesa e documentos nos autos, para, na sequência, ser o feito reavaliado pelos agentes competentes.

No que se refere ao único indicativo de irregularidade presente na Prestação de Contas Anual de Prefeito *sub judice*, a saber “*Ausência de Equilíbrio Financeiro do Regime Previdenciário em Capitalização, decorrente de Insuficiência Financeira Desprovida de Aporte por parte do Tesouro Municipal*”, contida no item 3.1.2.1 do RT 403/2022-7, peça 66 destes autos, entenderem a área técnica e o Ministério Público de Contas por manter a irregularidade da conduta, com sugestão de rejeição das

contas, além de expedição de determinação e ciências diversas, com o que discordo, e passo a me manifestar.

A Área Técnica apura **insuficiência financeira** de **R\$ 358.939,12** em função da diferença entre receitas arrecadadas e despesas executadas pelo regime previdenciário, **desprovida de aporte financeiro** por parte do Tesouro Municipal. **Ao deixar de adotar medidas** para o equacionamento do déficit financeiro do regime, o chefe do Poder Executivo **prejudicou a necessária formação de reservas**, permitindo a utilização indevida de recursos previdenciários, destinados ao **equacionamento do déficit atuarial**, com pagamentos de benefícios correntes do RPPS.

Além disso, foi constatada inexistência de composição mínima de ativos garantidores para a cobertura de provisões matemáticas de benefícios concedidos

Considerando o cenário em destaque, o corpo técnico entendeu que a conduta do gestor é caracterizada como de **grave infração** à norma legal, no que tange à **observância ao equilíbrio financeiro e atuarial**; nos termos do art. 40, caput, da Constituição Federal; art. 1º, 8º, parágrafo único, e art. 69 da LC 101/2000 (LRF); art. 1º e 2º, § 1º, da Lei 9.717/1998; art. 1º, § 2º, e art. 78 da Portaria MF 464/2018.

Em sede de defesa, o gestor sustenta que houve um decréscimo de servidores ativos do ano de 2020 para o ano de 2021, o que acarretou perda contributiva ao Regime de Previdenciário e gerou escassez financeira suficiente a cobrir com o pagamento dos benefícios previdenciários. Nesse cenário, demonstrou ainda que, no final do exercício financeiro, a insuficiência correspondeu a apenas 0,45% sobre o superávit financeiro.

Na sequência, o gestor destaca que está sendo implementada medida para realização de concurso público, medida antes não adotada, por força da lei 173/2020, o que representará um avanço na receita das contribuições, e sanará por completo a irregularidade.

A par das provas dos autos, é preciso esclarecer que o tema ora tratado é de **alta complexidade e não se pode exigir do gestor médio, tamanha expertise**.

Percebe-se, que apesar da irregularidade, que é confessada pelo gestor, foram adotadas medidas para minimizar o impacto da conduta, com previsão de erradicação do fato,

nos próximos anos, a partir de um movimento adotado pelo Prefeito, que é a realização de concurso público.

Sobre o assunto, a jurisprudência desta Corte de Contas é assente, em casos similares ao presente, no sentido de afastar a inconsistência e, consequentemente, da responsabilidade do gestor.

Ao compulsar o **processo 08711/2019**, de relatoria do Conselheiro Domingos Taufner, referente às contas da Prefeitura Municipal da Serra, no exercício de **2018**, percebe-se que essa mesma irregularidade foi **mantida**, porém no campo da **ressalva**, com expedição da seguinte **recomendação**:

Faça adesão ampla aos termos da reforma da previdência veiculada pela EC 103/2019, visando atingir ao equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social (RPPS).

O **processo 02914/2020**, também de relatoria do Conselheiro Domingos Taufner, referente às contas do mesmo ente, no exercício de **2019**, foi julgado no sentido de **manter** a mesma irregularidade, entretanto, porém no campo da **ressalva**, com expedição da mesma **recomendação**.

Denota-se, que em casos idênticos, opera-se o julgamento pela manutenção da irregularidade, entretanto, no campo das ressalvas, posicionamento ao qual me filiei quando da apreciação das contas pautadas nos autos do Processo TC 02443/20321-2.

Em face do exposto, considero **desarraizado e desproporcional** macular as contas de gestores que tenham **alcançado bons índices econômicos e financeiros**, além de **cumprir limites legais e constitucionais**, em face de **irregularidades que possam ser corrigidas em exercícios posteriores**, e já comprovada a adoção de condutas para reparar o feito.

Percebe-se assim, que no caso em voga, em que pese a conduta do gestor não ter se dado de forma totalmente regular, não se vislumbram elementos que sejam capazes de macular as contas do gestor, o que não impede que seja determinada a adoção de medidas pelo gestor, à correção das faltas.

Dito isso, em uma digressão interpretativa é razoável que, para atingir os fins, os meios também sejam adequados, e “*adequado*” nem sempre é o inicialmente planejado, situando-se nos *standards* de aceitabilidade<sup>3</sup>.

É necessário também que se tome como premissa a aplicabilidade dos princípios da **razoabilidade e proporcionalidade**, no julgamento do presente caso.

De fato, o caso em tela aponta pela existência de um déficit sem a observância aos procedimentos legais, o que, via de regra, exigiria a responsabilização dos agentes e a consequente aplicação de multa pecuniária nos termos da LC 621/2012.

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 censurado.**

---

<sup>3</sup> <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/46185/da-extrapolacao-excepcional-dos-limites-legais-para-alteracoes-bilaterais-qualitativas-para-aditivos-na-lei-federal-n-8-666-93>

Sobre isso, segundo salienta a doutrina jurídica<sup>4</sup>, “*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 das faltas ora identificadas, de modo a prevenir a reincidência.

A análise individualizada do ato do gestor faz com que eventual penalidade ou correção aplicada seja condizente com o dano causado e com o grau de reprovação social da conduta praticada, a fim de penalidades e multas maiores sejam aplicadas aos casos mais graves e, assim, sejam as decisões proporcionais e justas, à luz das diretrizes elencadas no art. 22, § 2º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro<sup>5</sup>.

Nesta esteira, é o ensinamento de Antônio José Calhau de Resende<sup>6</sup>, 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,

<sup>4</sup> MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2012, p.114.

<sup>5</sup> Art. 22, lei 4.657/42: 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.

(...)

§ 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.

<sup>6</sup> RESENDE, Antônio José Calhau. O princípio da Razoabilidade dos Atos do Poder Público. Revista do Legislativo. Abril, 2009.

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.

Mediante a presente irregularidade, **mantenho o entendimento** dessa Corte de Contas exarado nos processos anteriores, acima citados.

Ante todo o exposto, **divergindo do entendimento** da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, **decido manter** o presente indício de irregularidade, porém no campo da **ressalva**, sem prejuízo da expedição da **determinação** sugerida, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

**SÉRGIO MANOEL NADER BORGES**

**Relator**

## **1. PARECER PRÉVIO TC-132/2023:**

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. Manter** as seguintes irregularidades, **SEM O CONDÃO DE MACULAR AS CONTAS**, pois passíveis de ressalva:

- Ausência de Equilíbrio Financeiro do Regime Previdenciário em Capitalização, decorrente de Insuficiência Financeira Desprovista de Aporte por parte do Tesouro Municipal.

**1.2. Emitir PARECER PRÉVIO** recomendando à Câmara Municipal de Santa Maria de Jetibá a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** da Prestação de Contas do Sr. **Hilário**

**Roepke**, prefeito municipal de Santa Maria de Jetibá, no exercício de 2021, 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;

**1.3. DETERMINAR** à Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá, por meio de seu representante legal, atual chefe do Poder Executivo, para que efetue a recomposição ao RPPS, dos valores relativos à insuficiência financeira apurada no exercício de 2021, nos termos do art. 2º, § 1º, da Lei 9.717/1998, com a incidência de correção monetária, juros e multa e que encaminhe o resultado das medidas adotadas na próxima Prestação de Contas Anual (subseção 3.6.1 do RT 114/2023-5, acerca dos apontamentos feitos no item 3.1.2.1 do RT 403/2022-7, analisado conclusivamente na subseção 9.1 da ITC).

**1.4. DAR CIÊNCIA ao atual chefe do Poder Executivo, como forma de alerta:**

- da necessidade de dar cumprimento ao art. 165, §2º da Constituição da República e
- para a necessidade de que o município promova a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado ao pagamento de despesas de caráter continuado com a execução do plano de amortização do déficit atuarial do RPPS, incorporando metas anuais para evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários, em observância ao art. 165, § 1º, da Constituição Federal c/c o art. 17 da LRF (Item 2.1 do RT 403/2022-7, peça 66 destes autos).

**1.5. DAR CIÊNCIA** aos interessados;

**1.6. Após o trânsito em julgado, ARQUIVE-SE.**

**2. Por maioria**, nos termos do voto do relator, conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges. Vencido o conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, que divergiu, acompanhando a Área Técnica e Ministério Público de Contas.

**3. Data da Sessão: 17/11/2023 – 44ª 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 CICILLOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

**Em substituição ao procurador-geral**

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Subsecretaria das Sessões**