



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: F4FC8-97D7C-384D8



Ofício 00752/2025-3

Processo: 04961/2023-4

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Descrição complementar: Câmara Municipal de Dores do Rio Preto

Exercício: 2022

Criação: 13/03/2025 13:56

Origem: SGS - Secretaria-Geral das Sessões

A Sua Excelência o Senhor

GUSTAVO TAVARES OLIVEIRA

Presidente da Câmara Municipal de Dores do Rio Preto

Assunto: **Processo TC 4961/2023 – Parecer Prévio 142/2024-5 - 2ª Câmara**

Senhor Presidente,

Encaminhamos, nos termos do art. 129 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, cópia do Parecer Prévio 142/2024-5 - 2ª Câmara, do Parecer do Ministério Público de Contas 2612/2024-1, da Instrução Técnica Conclusiva 2518/2024-6, do Relatório Técnico 47/2024-5 e do Relatório Técnico 01/2024-3, prolatados no processo TC nº 4961/2023, que trata de Prestação de Contas Anual – exercício de 2022, da Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto.

Após o julgamento das contas pelo Legislativo Municipal, solicitamos o encaminhamento a esta Corte, nos termos do art. 79 da Lei Complementar nº 621/2012, c/c art. 131 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, de cópia do ato de julgamento e da ata da sessão correspondente, com a relação nominal dos Vereadores presentes e o resultado numérico da votação.

Atenciosamente,

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário Geral das Sessões

(Por delegação – Portaria N nº 021/2011)

24 03. 25
140 15
Vanessa de Oliveira Ribeiro

GUSTAVO TAVARES OLIVEIRA

Câmara Municipal de Dores do Rio Preto

Rua Miguel Moreira da Silva, nº 159

CEP 29.580-000 Dores do Rio Preto-ES



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: C9B73-C1672-4646E



Parecer Prévio 00142/2024-5 - 2ª Câmara

Processo: 04961/2023-4

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Exercício: 2022

UG: PMDRP - Prefeitura Municipal de Dolores do Rio Preto

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Responsável: CLEUDENIR JOSE DE CARVALHO NETO

Procuradores: LEONARDO DA SILVA LOPES (OAB: 28526-ES), ALTAMIRO THADEU
FRONTINO SOBREIRO (OAB: 15786-ES), GREGORIO RIBEIRO DA SILVA

Assinado por
LUCIFERLEVE SANTOS RIBAS
09/12/2024 08:13

Assinado por
LUIZ CARLOS CICILLOTTI
DA CUNHA
06/12/2024 13:01

Assinado por
RODRIGO COELHO DO CARMO
06/12/2024 08:05

Assinado por
LUIS HENRIQUE AMASTACIO
DA SILVA
05/12/2024 19:26

Assinado por
RODRIGO FLAVIO FREIRE
FARIAS CHAMOUN
05/12/2024 18:51

RELATÓRIO
DE PARECER
PRÉVIO

CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL

EXERCÍCIO

2022

MUNICÍPIO

DORES DO RIO PRETO



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO



@tceespiritosanto



www.tcees.tc.br

Composição

Conselheiros

Domingos Augusto Taufner - Presidente
Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha - Vice-presidente
Sebastião Carlos Ranna de Macedo - Ouvidor
Sérgio Aboudib Ferreira Pinto - Corregedor
Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun - Diretor da Escola de Contas Públicas
Rodrigo Coelho do Carmo - Conselheiro
Davi Diniz de Carvalho - Conselheiro

Conselheiros Substitutos

Márcia Jaccoud Freitas
Marco Antônio da Silva
Donato Volkens Moutinho

Ministério Público junto ao Tribunal

Luciano Vieira - Procurador Geral
Luis Henrique Anastácio da Silva
Heron Carlos Gomes de Oliveira

Conselheiro Relator

Rodrigo Coelho do Carmo

Procurador de Contas

Luís Henrique Anastácio da Silva

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO –
PREFEITURA MUNICIPAL DE DORES DO RIO PRETO – 2022
– PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVA
– DETERMINAÇÃO - CIÊNCIAS – ARQUIVAMENTO.**

1. Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos do município, conclui-se, exceto pelas subseções 8.1, 8.2 e 8.3 da ITC 02518/2024-6, que foram observados, em todos os aspectos relevantes, os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis na execução dos orçamentos do município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual;
2. Aplicados procedimentos patrimoniais específicos sobre as demonstrações contábeis consolidadas, não se tem conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que o Balanço Patrimonial Consolidado não represente adequadamente, em seus aspectos relevantes, as posições financeira, orçamentária e patrimonial do município em 31 de dezembro de 2022;
3. Em consequência, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo é de parecer que as contas anuais, referentes ao exercício financeiro de 2022, prestadas pelo prefeito do município de Dorés do Rio Preto, senhor Cleudenir José de Carvalho Neto, estão em condições de serem aprovadas com ressalva pela Câmara Municipal

SUMÁRIO

1.	RELATÓRIO	10
2.	ANÁLISE CONTEXTUAL	17
2.1	CONTEXTO PROCESSUAL	17
2.2	CONTEXTO DOS FATOS	18
2.2.1	Conjuntura Econômica e Fiscal	19
2.2.2	Conformidade da Execução Orçamentária e Financeira	24
2.2.3	Demonstrações Contábeis Consolidadas do Município.....	34
2.2.4	Resultado da Atuação Governamental.....	37
2.2.4.1	Política Pública de Educação	37
2.2.4.2	Ações da Administração Municipal em Saúde	55
2.2.4.3	Política Publica de Assistencia Social	58
2.2.6	Monitoramento das Deliberações do Colegiado.....	63
3.	FUNDAMENTAÇÃO	64
3.1	Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização, decorrente de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários;.....	65
3.2	Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função do estabelecimento de alíquota patronal inferior ao montante recomendado pela avaliação atuarial de 2021; ..	71
3.3	Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função de apuração de resultado atuarial, relativo ao exercício de 2022, com base em alíquota patronal superior à estabelecida em lei municipal.	76
4.	ANÁLISE DE CONDUTA DOS RESPONSÁVEIS	79
5.	APRIMORAMENTO DA GESTÃO	85
6.	CONCLUSÃO	96
6.	CONCLUSÃO	101
	RELATÓRIO	130
	FUNDAMENTOS.....	136
	PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO	160

PREFÁCIO

A prestação de contas anual (PCA) é um aspecto crucial da gestão pública, destacando-se por sua importância na promoção da transparência e responsabilidade perante os cidadãos. Esse processo não apenas fornece um relatório detalhado sobre como os recursos públicos foram arrecadados e utilizados ao longo do ano, mas também representa um mecanismo fundamental de accountability, no qual os gestores públicos são responsabilizados pelos seus atos perante os órgãos de controle e a Sociedade como um todo.

Por exigência do artigo 71 da Constituição Estadual¹ e do artigo 76, §2º Lei Complementar 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do Tribunal)², o chefe do Poder Executivo municipal é o responsável por prestar as contas anualmente ao TCEES.

As demonstrações contábeis e demais documentos que integram a PCA, consolidando as contas das unidades gestoras, objeto de análise pelo controle externo, 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.

Além de garantir a transparência na administração pública, a prestação de contas anual permite que os cidadãos exerçam um controle efetivo sobre as ações do governo, contribuindo para a identificação de possíveis irregularidades e o aprimoramento da gestão dos recursos públicos. Através desse processo, todos os interessados têm a oportunidade de avaliar o desempenho do prefeito e sua equipe, influenciando diretamente o debate político e suas decisões futuras.

¹Art. 71. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete: I – (...);

II - emitir parecer prévio sobre as contas dos Prefeitos, em até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento, e julgar as contas do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e das Mesas da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais, em até dezoito meses, a contar dos seus recebimentos; (...)

² Art. 76. (...)

§ 1º As contas serão encaminhadas pelo Prefeito ao Tribunal de Contas até noventa dias após o encerramento do exercício, salvo outro prazo fixado na lei orgânica municipal.



Por meio da prestação de contas anual, também é possível promover uma cultura de planejamento e transparência orçamentária, facilitando a identificação de áreas prioritárias para investimento e permitindo ajustes que visem otimizar a utilização dos recursos disponíveis.

De acordo com o art. 71, inciso II, da Constituição do Estado, é função do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), apreciar as contas do chefe do Poder Executivo, objetivando a emissão de relatório técnico e de parecer prévio, cujas conclusões servirão de base para o julgamento das contas a ser realizado pela respectiva Câmara Municipal, em obediência ao disposto no art. 29 da constituição estadual.

Dentro desse universo cabe ao Conselheiro examinar e avaliar as informações apresentadas nas prestações de contas, garantindo a conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis. Isso envolve a análise criteriosa de documentos contábeis, financeiros e orçamentários, bem como a verificação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos nos instrumentos de planejamento aprovados.

A função do conselheiro no exercício do controle é garantir a legalidade, a eficiência, a eficácia e a economicidade na gestão dos recursos públicos. Isso envolve a análise criteriosa das informações contábeis, financeiras e orçamentárias apresentadas nas prestações de contas, bem como a verificação do cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis.

Os conselheiros têm o compromisso de fiscalizar a execução das políticas públicas, garantindo que os recursos sejam aplicados de forma adequada e transparente, de acordo com os objetivos e metas estabelecidos. Eles devem identificar eventuais irregularidades, falhas ou desvios, reportando-as de maneira imparcial e objetiva.

Além disso, os conselheiros exercem um papel educativo e orientador, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública e para a disseminação de boas práticas administrativas. Eles também têm o dever de prestar contas à sociedade sobre o trabalho realizado, promovendo a transparência e a prestação de contas adequada dos recursos públicos. Em suma, a função do conselheiro no exercício do controle é fundamental para garantir a integridade e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

Na análise das contas a manifestação final do Controle externo se dá por meio do voto, que é um instrumento onde se apresenta posição expressa, em relação conduta do gestor na utilização dos recursos públicos.

O voto, reflete 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.

Ante o exposto, resta evidente que a prestação de contas não se limita a um mero exercício burocrático, mas representa um instrumento essencial para fortalecer a democracia, garantir a eficiência na gestão pública e assegurar que os interesses da Sociedade sejam atendidos de forma responsável e transparente, e que o papel dos Tribunais de contas e seus agentes vai além da análise da conformidade no exercício do Controle.



INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) examinou a prestação de contas do chefe do Poder Executivo municipal de Dores do Rio Preto, Senhor Cleudenir José de Carvalho Neto, referente ao exercício de 2022, conforme previsto na Constituição do Estado. O Relatório Técnico 48/2024-1, elaborado em conjunto com várias unidades técnicas do tribunal, analisou a atuação do chefe do Executivo municipal no planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, assim como o cumprimento das metas fiscais e disposições legais. A metodologia incluiu a análise de demonstrativos e documentos contábeis, financeiros e orçamentários, seguindo normativas e critérios definidos pelo tribunal.

O município de Dores do Rio Preto obteve um superávit orçamentário no valor de R\$ 3.821.001,29 (R\$ 47.871.116,57- R\$ 44.050.115,28), e O município apresentou saldo em espécie de R\$ 32.220,668,78 para o exercício seguinte e os restos a pagar ficaram em R\$ 1.889.889,95, de acordo com o demonstrativo dos restos a pagar. Além disso, cumpriu os limites constitucionais de aplicação de recursos em áreas como educação e saúde, conforme estabelecido na Constituição da República e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em relação à despesa com pessoal do Município, observa-se o cumprimento do limite máximo de despesa com pessoal do Poder Executivo em análise. Por sua vez, verificou-se o cumprimento do limite máximo de despesa com pessoal consolidado em análise. No que tange a despesa total com pessoal, com base na declaração emitida, considerou-se que o chefe do Poder Executivo, no exercício analisado, não expediu ato que resultasse em aumento da despesa com pessoal, cumprindo o art. 21, I, da LRF.

Verificou-se, por sua vez, que o Poder Executivo não possuía liquidez suficiente para arcar com seus compromissos financeiros, descumprindo o dispositivo legal previsto no art. 1º, § 1º, da LRF. Ocorrência que levou à proposta de citação do gestor. O relatório técnico aborda ainda outras informações relevantes sobre a conjuntura

econômica e fiscal do município, a condução da política previdenciária, controle interno, riscos à sustentabilidade fiscal, entre outros aspectos.

Propôs a área técnica desta Corte de Contas através da instrução Técnica Conclusiva 2106/2024-2, a emissão de parecer prévio pela **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Dores do Rio Preto, Cleudenir José de Carvalho Neto, no exercício de 2022, tendo em vista o registro de opinião adversa sobre a execução orçamentária e financeira, ocasionada pelas não conformidades analisadas nas subseções 8.1, 8.2 e 8.3 da ITC.

Ressalta-se a existência de propostas de determinações e ciências ao atual chefe do Poder Executivo, descritas, respectivamente, nas subseções 10.2 e 10.3 da ITC 2518/2024-6.

Após apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo(a) chefe do Poder Executivo, o TCEES encaminhará o referido parecer ao Poder Legislativo municipal que tem a competência constitucional para o seu julgamento. Na sequência, com base nas conclusões geradas no âmbito da referida apreciação, o Tribunal passará a monitorar o cumprimento das deliberações do colegiado, bem como os resultados delas advindos.

No exercício das prerrogativas cabíveis e no intuito de ofertar à Câmara Municipal elementos técnicos para que desempenhe sua competência constitucional de julgar as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo municipal, em obediência ao disposto no art. 29 da Constituição do Estado, trago à elevada apreciação da Egrégia do Plenário deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), na forma prevista no Regimento Interno desta Corte e em observância ao prazo fixado constitucionalmente no artigo 71, inciso II, da Constituição do Estado, o relatório e a minuta de Parecer Prévio sobre as contas de responsabilidade do chefe do Poder Executivo municipal de Dores do Rio Preto, Excelentíssimo Senhor Cleudenir José de Carvalho Neto.



VOTO DO RELATOR

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

1. RELATÓRIO

Os autos tratam de **Prestação de Contas Anual de Prefeito da Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto**, sob a responsabilidade do **Sr. Cleudenir José de Carvalho Neto**, referente ao **exercício de 2022**, em decorrência da competência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo de exercer o controle externo das contas do Chefe do Executivo municipal, conforme preceitua o art. 1º, inciso III³, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012; e o art. 1º, inciso III⁴, da Resolução TC 261/2013 - RITCEES.

Em apenso, consta o **processo 04961/2023-4**, relacionado à **Prestação de Contas Anual de Ordenador** do mesmo município. As peças contábeis referentes a este processo foram enviadas e analisadas pelo **Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCONTAS)**, o qual elaborou o Relatório Técnico - **RT 00047/2024-5** (pç. 113, daqueles autos). Nesse relatório, a área técnica sugeriu a oitiva do chefe do Poder Executivo, em razão das não conformidades registradas a seguir:

³ **Art. 1º** Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete: [...]

II - apreciar as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos, com a emissão de parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses a contar do seu recebimento;

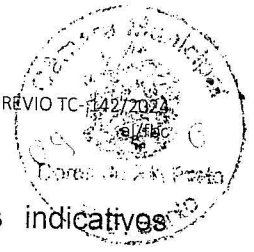
⁴ **Art. 1º** Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e da Constituição Estadual e na forma estabelecida na sua Lei Orgânica, compete: [...]

II - apreciar as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos, com a emissão de parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses a contar do seu recebimento;

Descrição do achado	Responsável
3.6.2 Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização, decorrente de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários (item 3.1.2.1 do RT 1/2024-3, p. 111 destes autos);	Cleudimir Jose de Carvalho Neto
3.6.3 Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função do estabelecimento de alíquota patronal inferior ao montante recomendado pela avaliação atuarial de 2021 (item 3.2.3.1 do RT 1/2024-3, p. 111 destes autos);	Cleudimir Jose de Carvalho Neto
3.6.4 Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função de apuração de resultado atuarial, relativo ao exercício de 2022, com base em alíquota patronal superior à estabelecida em lei municipal (item 3.2.3.2 do RT 1/2024-3, p. 111 destes autos);	Cleudimir Jose de Carvalho Neto

Já as peças contábeis relacionadas à **prestação de contas do prefeito**, remetidas a esta Corte, foram inicialmente examinadas pelo **Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência (NPPREV)**. O objetivo dessa análise foi elaborar um relatório técnico específico sobre a condução da política previdenciária no ente federativo. Assim, o referido núcleo emitiu o **Relatório Técnico - RT 0001/2024-3** (p. 111, destes autos), que recomendou a audição do responsável para apresentar justificativas, com base no seguinte indício:

Descrição do Achado / Base Normativa	Responsáveis	Proposta de Encaminhamento
3.1.2.1 Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização, decorrente de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários Critério: Art. 40, caput, da Constituição Federal; art. 1º, 2º, 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; e arts. 11, 87º, 25, da Portaria MTP 1.467/2022.	Cleudimir Jose de Carvalho Neto	Citação
3.2.3.1 Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função do estabelecimento de alíquota patronal inferior ao montante apurado pela avaliação atuarial de 2021 Critério: Art. 40, caput, da Constituição Federal; art. 69 da LC 101/2000 (LRF); art. 1º da Lei 9.717/1998; art. 6º, inc. II, arts. 48, 49 e 53 da Portaria MF 464/2018; e arts. 52, 53, 54, 55, 56, 57, 84 §7º, da Portaria MTP 1.467/2022.	Cleudimir Jose de Carvalho Neto	Citação
3.2.3.2 Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função de apuração de resultado atuarial, relativo ao exercício de 2022, com base em alíquota patronal superior à estabelecida em lei municipal Critério: Art. 40, caput, da Constituição Federal; art. 69 da LC 101/2000 (LRF); art. 1º da Lei 9.717/1998; art. 54 da Lei Municipal 570/2002 (alterado pelo art. 1º da Lei Municipal 971/2022); art. 6º, inc. II, arts. 48, 49 e 53 da Portaria MF 464/2018; e arts. 52, 53, 54, 55, 56 e 57 da Portaria MTP 1.467/2022.	Cleudimir Jose de Carvalho Neto	Citação



Após, por meio da **Decisão SEGEX 00227/2024-3** (pç. 114), tais indicativos originaram o **Termo de Citação 00092/2024-1** (pç. 1158), para a **citação** do responsável, assegurando-lhe o direito ao contraditório e ampla defesa, isto é, respeitando o devido processo legal.

Devidamente citado, o Gestor apresentou justificativas, conforme **Resposta de Comunicação 00804/2024-9** (pç. 118), **Defesa/Justificativa** (pç. 119) e **documentação complementar** (pçs. 120 a 133). Essas peças seguiram para apreciação da área técnica desta Corte, que, por meio da **Instrução Técnica Conclusiva 02518/2024-6- ITC** (pç. 137), sugeriu a emissão de PARECER PRÉVIO, por este Egrégio Tribunal, no sentido de recomendar a **REJEIÇÃO** da PCA do Excelentíssimo Senhor Prefeito de Dores do Rio Preto, CLEUDENIR JOSE DE CARVALHO NETO, no exercício de 2022, nos termos do art. 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012⁵, c/c art. 132, inciso III, do RITCEES⁶, conforme proposta de encaminhamento abaixo descrita:

9. OPINIÕES E CONCLUSÃO

A prestação de contas anual ora analisada, trata da atuação do prefeito municipal no exercício de 2022, como chefe do Poder Executivo no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas do Município.

Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 297/2016, a análise consignada no **Relatório Técnico 47/2024-5** (peça 113), e reproduzida nesta instrução, teve por base as informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo responsável, nos termos da Instrução Normativa TC 68/2020.

A análise abordou especialmente a execução orçamentária e financeira, contemplando a gestão fiscal e limites constitucionais e legais e as demonstrações contábeis consolidadas.

Após análise dos achados levados à citação, **seção 8**, desta ITC concluiu-se por:

- **MANTER** as distorções registradas no RT 47/2024-5, subseções 3.6.2, 3.6.3 e 3.6.4, analisadas conclusivamente nas subseções 8.1, 8.2 e 8.3 da ITC, tendo em vista o não acolhimento das justificativas apresentadas. Ocorrências que representam **graves infrações às normas constitucionais e legais** com potencial para macular as contas de governo:

⁵ **Art. 80.** A emissão do parecer prévio poderá ser: [...]

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

⁶ **Art. 132.** A emissão do parecer prévio poderá ser: [...]

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

8.1 Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização, decorrente de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários (subseções 3.6.2 do RT 47/2024-5 e 3.1.2.1 do RT 1/2024-1);

Critério: 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; e artigos 11, §7º, 25, da Portaria MTP 1.467/2022

8.2 Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função da manutenção de alíquota patronal em percentual inferior ao montante recomendado pela avaliação atuarial de 2021 (subseções 3.6.3 do RT 47/2024-5 e 3.2.3.1 do RT 1/2024-1, peça 111 destes autos),

Critério: Art. 40, caput, da Constituição Federal; art. 69 da LC 101/2000 (LRF); art. 1º da Lei 9.717/1998; art. 6º, inc. II, artigos. 48, 49 e 53 da Portaria MF 464/2018; e artigos 52, 53, 54, 55, 56, 57, 84 §7º, da Portaria MTP 1.467/2022.

8.3 Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função de apuração de resultado atuarial, relativo ao exercício de 2022, com base em alíquota patronal superior à estabelecida em lei municipal (subseções 3.6.4 do RT 47/2024-5 e 3.2.3.2 do RT 1/2024-1).

Critério: art. 40, caput, da Constituição Federal; art. 69 da LC 101/2000 (LRF); art. 1º da Lei 9.717/1998; art. 54 da Lei Municipal 141/164 Produzido em fase anterior ao julgamento 570/2002 (alterado pelo art. 1º da Lei Municipal 971/2022); art. 6º, inc. II, artigos 48, 49 e 53 da Portaria MF 464/2018; e artigos 52, 53, 54, 55, 56 e 57 da Portaria MTP 1.467/2022.

Diante do exposto, conclui-se pela emissão de parecer prévio pela **rejeição das contas** atinentes ao exercício financeiro de 2022, apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Dorés do Rio Preto, CLEUDENIR JOSÉ DE CARVALHO NETO.

A conclusão sobre as Contas do Prefeito Municipal fundamenta-se na:

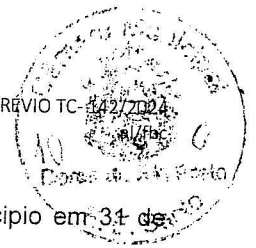
i - Opinião sobre a execução orçamentária e financeira

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos do Município detalhados na seção 3, especialmente na subseção 3.9, conclui-se que não foram observados, em todos os aspectos relevantes, os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Município, tendo em vista as ocorrências narradas nas subseções **8.1**, **8.2** e **8.3** da ITC.

Desse modo, propõe-se ao TCEES emitir **opinião adversa** sobre a execução dos orçamentos e gestão dos recursos públicos municipais no parecer prévio sobre as Contas do Prefeito referentes ao exercício de 2022.

ii - Conclusão sobre as demonstrações contábeis consolidadas

Aplicados os procedimentos patrimoniais específicos, descritos na seção 4, não se tem conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que o Balanço Patrimonial Consolidado do Município não represente adequadamente, em



seus aspectos relevantes, a **situação patrimonial** do Município em 31 de dezembro de 2022 (opinião sem ressalva).

Desse modo, propõe-se ao TCEES emitir opinião sem ressalva sobre as demonstrações contábeis consolidadas, no parecer prévio sobre as Contas de Prefeito referentes ao exercício de 2022.

10. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, na forma do art. 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, inciso III, do RITCEES, propõe-se ao TCEES emissão de parecer prévio pela **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Dorés do Rio Preto, CLEUDENIR JOSÉ DE CARVALHO NETO, no exercício de 2022, tendo em vista o registro de opinião adversa sobre a execução orçamentária e financeira, ocasionada pelos efeitos dos achados analisados de forma conclusiva nas subseções 8.1, 8.2 e 8.3 da ITC.

10.1 Minuta do Parecer Prévio

Parecer Prévio sobre as Contas do Prefeito Municipal de Dorés do Rio Preto

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo é de parecer que as contas atinentes ao exercício financeiro de 2022 apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito de Dorés do Rio Preto Cleudenir José de Carvalho Neto, não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pela Câmara Municipal.

1. Opinião sobre a execução orçamentária e financeira

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos do Município, conclui-se que devido aos efeitos das não conformidades consignadas nos autos, não foram plenamente observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial o que estabelece a lei orçamentária anual (opinião adversa).

2. Conclusão sobre as demonstrações contábeis consolidadas

Aplicados procedimentos patrimoniais específicos, não se tem conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que o Balanço Patrimonial Consolidado não represente adequadamente, em seus aspectos relevantes, a situação patrimonial do Município em 31/12/2022 (opinião sem ressalva).

Fundamentação do Parecer Prévio sobre as Contas do Prefeito Municipal de Dores do Rio Preto

1. Fundamentos para a opinião sobre a execução dos orçamentos

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião negativa opinão adversa sobre a execução dos orçamentos do Município consta na seção 2, especialmente na subseção 8.5 de Instrução Técnica Conclusiva.

Não foram identificadas as ITC.

8.1 Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização decorrente de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários classificados 8.0.3 do RTM 2024-6 e 8.0.3 do RTM 2024-7.

Ordem Art. 40, caput, da Constituição Federal, art. 111, parágrafo único e art. 39 da LC 107/2001, art. 11, § 1º e art. 20, § 1º da Lei 9.717/1998, art. 11, § 1º e art. 10 da Portaria MP 1.467/2016 e artigos 11, 12 e 13 da Portaria MP 1.467/2022.

8.2 Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função da manutenção de despesas pessoais em percentual inferior ao montante recomendado pela avaliação atuarial de 2021. Subseções 8.0.3 do RTM 2024-6 e 8.0.3 do RTM 2024-7.

Ordem Art. 40, caput, da Constituição Federal, art. 39 da LC 107/2001, art. 11, § 1º da Lei 9.717/1998, art. 11, § 1º, parágrafo único, art. 46 e 60 da Portaria MP 1.467/2016 e artigos 11, 12, 13 e 14 da Portaria MP 1.467/2022.

8.3 Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função da apuração de resultado atuária relativo ao exercício de 2022, com base em alíquota patronal superior à estabelecida em instrumento de classificados 8.0.4 do RTM 2024-6 e 8.0.4 do RTM 2024-7.

Ordem art. 40, caput, da Constituição Federal, art. 39 da LC 107/2001, art. 11, § 1º da Lei 9.717/1998, art. 11, § 1º da Lei Municipal 870/2021, art. 1º da Lei Municipal 871/2022, art. 6º, inciso I, artigos 46, 47 e 60 da Portaria MP 1.467/2016 e artigos 11, 12, 13 e 14 da Portaria MP 1.467/2022.

Restar em existência de dúvidas de entendimento de determinações e decisões, descritas na subseção 8.0.2 e 10.0 do ITC.

2. Fundamentos para a conclusão sobre as demonstrações contábeis consolidadas

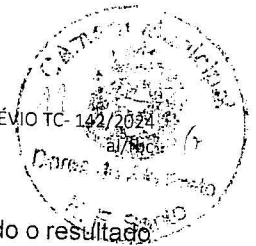
A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião não favorável consta em anexo sobre as demonstrações contábeis consolidadas, com a seção 4, especialmente na subseção 4.8 da Instrução Técnica Conclusiva, em que se detalha que não há cumprimento de nenhum fato que leve a acreditar que o Balanço Patrimonial consolidado não tenha sido preparado em bases fiáveis e exatidão e avaliação patrimonial consolidada do Município em 31/12/2022.

Ato contínuo, submetem-se também à apreciação as seguintes proposições:

10.2 Determinação

Em razão da manutenção das não conformidades analisadas de forma conclusiva nas **subseções 8.1 e 8.3** da ITC, , com fundamento no art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do RITCEES:

- Determinar à Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto, por meio do atual chefe do Poder Executivo, para que efetue a recomposição ao RPPS, dos valores relativos à insuficiência financeira apurada na PCA/2022, com a incidência de juros, multas e correção monetária, em atendimento ao art. 2º, §1º, da Lei 9.717/1998 c/c art. 11, §7º, da Portaria MTP 1.467/2022; encaminhando o resultado das medidas adotadas na próxima prestação de contas anual.
- Determinar à Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto, por meio do atual chefe do Poder Executivo, em conjunto com o atual ordenador de despesas de autarquia previdenciária municipal, para que garanta a utilização de alquotas previdenciárias vigentes na data da avaliação atuarial anual, em estrita observância ao disposto pelo art. 25, § 1º, e



art. 26, inc. III, da Portaria MTP 1.467/2022; encaminhando o resultado das medidas adotadas na próxima prestação de contas anual.

10.3 Ciência

Acrescentam-se, com fundamento no art. 9º, caput, da Resolução TC 361/2022, as seguintes proposições ao atual chefe do Poder Executivo:

Descrição da proposta
3.2.1.1 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo da ocorrência registrada neste tópico sobre ausência de definição das prioridades da administração na LDO, como forma de alerta, para a necessidade de o Município dar cumprimento ao art. 165 § 2º da Constituição da República;
3.2.1.14 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico, para que providencie os meios necessários ao atendimento do art. 141 da Lei 14.133/2021, considerando-se que a partir de 2024 a nova lei de licitações é de aplicação obrigatória;
3.3.1 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo de ter sido identificada a inobservância dos artigos 85 e 103 da Lei 4.328/1964, sendo necessárias medidas saneadoras, observando-se as Normas Brasileiras de Contabilidade e a lei de finanças públicas;

Descrição da proposta
3.5.4 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico sobre renúncia de receitas como forma de alerta, para a necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro);
3.6.1 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico sobre planejamento da política previdenciária, como forma de alerta, para a necessidade do Município promover 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 existente no RPPS, incorporando metas anuais para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários, conforme estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição Federal, c/c o art. 17 da LRF (item 2 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos);
3.8.4 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico sobre possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta, para a necessidade do Município melhorar a classificação previdenciária do RPPS; e
4.2.4.1 Dar ciência atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do Município estabelecer mecanismos eficazes para garantir que a gestão patrimonial em todas as suas unidades gestoras elaborem as conciliações entre o físico e o contábil de forma completa, neutra e livre de erro material, em cumprimento à característica qualitativa da representação fidedigna da informação contábil útil para fins de prestação de contas, análise e tomada de decisão, conforme prescreve a NBC TSP EC (item 3.10).

Em seguida, instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 2612/2024-1 (pç. 139), da lavra do Procurador de Contas **Dr. Luís Henrique Anastacio da Silva** anuiu integralmente com a proposição técnica.

Pautado os autos para a 30ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara, na data de 26 de junho de 2024, foi protocolizada tempestivamente pela parte sustentação oral sob o nº 13611/2024-1, apresentada nos termos do artigo 11 da Resolução 339/2020.

É o sucinto relatório.

2. ANÁLISE CONTEXTUAL

Conforme estabelecido no **art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)**, ao interpretar normas relacionadas à gestão pública, devem ser levados em consideração tanto os obstáculos e as dificuldades reais enfrentados pelos gestores quanto as exigências das políticas públicas sob sua responsabilidade, sem que isso prejudique os direitos dos administrados. Isso significa que a **interpretação dessas normas deve levar em conta o contexto em que os gestores atuam**, considerando as dificuldades que possam enfrentar no exercício de suas funções, ao mesmo tempo em que assegura que os direitos dos cidadãos sejam respeitados.

Nesse sentido, com o propósito de fortalecer a análise a ser realizada neste voto, é oportuno examinar o contexto no qual o município de **Dores do Rio Preto** se encontrou durante o período em questão, levando em consideração o contexto em que os gestores atuaram.

2.1 CONTEXTO PROCESSUAL

No presente caso, trata-se da **Prestação de Contas Anual (PCA)**, referente ao **exercício de 2022**, do Município de **Dores do Rio Preto**, durante o período em que o responsável pelas contas, o Excelentíssimo Senhor **CLEUDENIR JOSE DE CARVALHO NETO**, atuou como Prefeito Municipal.

A PCA, elaborada em consonância com as disposições constitucionais e legais aplicáveis, reflete a atuação do chefe do Poder Executivo no desempenho das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas. Essas atividades são conduzidas em conformidade com programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Legislativo municipal, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

As contas em questão abrangem a totalidade do exercício financeiro do Município e englobam as atividades do Poder Executivo e Legislativo. Essas contas consistem no Balanço Geral do Município e em outros documentos e informações requeridos pela Instrução Normativa TC 68/2020. Além disso, é imprescindível que sejam



acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo emitidos pela unidade responsável pelo controle interno.

Essas contas foram prestadas pelo Senhor **CLEUDENIR JOSE DE CARVALHO NETO**, no dia **31/03/2023**, via sistema CidadES. Nesse sentido, verifica-se que a unidade gestora **observou o prazo limite de 31/03/2023**, definido em instrumento normativo aplicável.

Por conseguinte, analisando os autos, constato que os demais casos estão devidamente instruídos, portanto, aptos a serem julgados, uma vez que todos os trâmites legais e regimentais foram seguidos.

2.2 CONTEXTO DOS FATOS

Neste ponto, é importante ressaltar as informações discutidas pelo corpo técnico deste Tribunal de Contas, conforme detalhado na **Instrução Técnica Conclusiva 02518/2024-6** (pç. 137). Essas informações foram estruturadas em **seções** e abrangem uma análise detalhada dos seguintes aspectos:

- Introdução (seção 1);
- Conjuntura econômica e fiscal (seção 2);
- Conformidade da execução orçamentária e financeira (seção 3);
- Demonstrações contábeis consolidadas do município (seção 4);
- Resultado da atuação governamental (seção 5);
- Fiscalização em destaque (seção 6);
- Monitoramento das deliberações do colegiado (seção 7);
- Análise da manifestação do prefeito (seção 8);
- Opiniões de conclusões (seção 9);
- Proposta de encaminhamento (seção 10).

Nesse sentido, alinhado à estrutura da ITC mencionada, em pontos específicos, procedo à análise da PCA em questão.

Destaco que o conteúdo referente à análise da manifestação do prefeito em razão de não conformidades registradas (**seção 8 da ITC**) será abordado no **tópico 3** deste voto, denominado "Fundamentação" (pág. 43).

2.2.1 Conjuntura Econômica e Fiscal

Refere-se à **seção 2** da ITC 02518/2024-6 (pç. 137, págs. 17-31).

Em relação à avaliação da **situação econômica e fiscal do ano de 2022**, o órgão de instrução apresentou uma série de aspectos relevantes. Esses aspectos incluem a análise da **conjuntura econômica do país, do mundo, e do Estado do Espírito Santo** (subseção 2.1, págs. 17-20) e questões relacionadas à **economia municipal** (subseção 2.2, págs. 20-25), às **finanças públicas** (subseção 2.3, págs. 25-30) e à **previdência** (subseção 2.4, págs. 31).

Conjuntura econômica mundial, nacional e estadual (subseção 2.1, págs. 17-20)

No que concerne à análise da **conjuntura econômica do Estado do Espírito Santo**, evidenciou-se que o **PIB** do Estado cresceu **+2,9** em 2022 (Brasil: +3%). A **taxa de desocupação** no Espírito Santo fechou o ano em 7,9%, menor patamar dos últimos 8 anos. O câmbio valorizou e colocou o real entre as melhores moedas emergentes; e a inflação terminou o ano bem abaixo do patamar de 2021.

A corrente de **comércio** (soma das exportações e importações) aumentou **+43,3%** em 2022 em relação a 2021), resultando em um superávit de +0,16%. O **minério** continua como o principal produto de exportação do Espírito Santo, responsável por **30%** do valor das exportações em 2022.

A **política fiscal** (receitas e despesas) do Estado continuou equilibrada em 2022, resultando no **aumento do superávit orçamentário** (+19,72% nominal e +13,7% real) frente ao superávit de 2021. A **arrecadação mensal** de 2022 contra o mesmo mês de 2021 apresentou **variações positivas** contínuas a partir de agosto de 2022. As **receitas próprias** do Estado responderam por **66%** do total e as **receitas de transferências** da União equivaleram a **30%** em 2022. O **ICMS** é o **principal** componente da receita própria estadual. Entre as **despesas**, destaca-se a **despesa com investimentos** com um surpreendente aumento de **+98,8%** entre 2020/2021.

A **gestão fiscal** do governo do ES garantiu mais um ano com **resultado primário positivo**. Mais uma vez, o Estado do Espírito Santo alcançou **nota A na Capacidade de Pagamento** (CAPAG), que é utilizada pela União para conceder ou não aval para

a realização de operações de crédito. Essa nota é atribuída com base em três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez.

Em 2022, a **Dívida Consolidada** (bruta) do estado diminuiu para **34,22%** da Receita Corrente Líquida ajustada em relação a 2021 (39,28%), enquanto a **Dívida Consolidada Líquida** (DCL) caiu pelo terceiro ano seguido, atingindo **-4,15%** da RCL ajustada. A **disponibilidade líquida de caixa** do Governo capixaba em 2022 alcançou **30%** da RCL (terceira melhor posição no Brasil).

Economia Municipal (subseção 2.2, págs. 20-25)

No que concerne à análise da **conjuntura econômica do Município de Dores do Rio Preto**, constatou-se que, em 2020 último ano divulgado pelo IBGE, a estrutura setorial se configurou da forma apresentada abaixo, com o **setor de serviços** exercendo maior influência na composição da economia (45%):

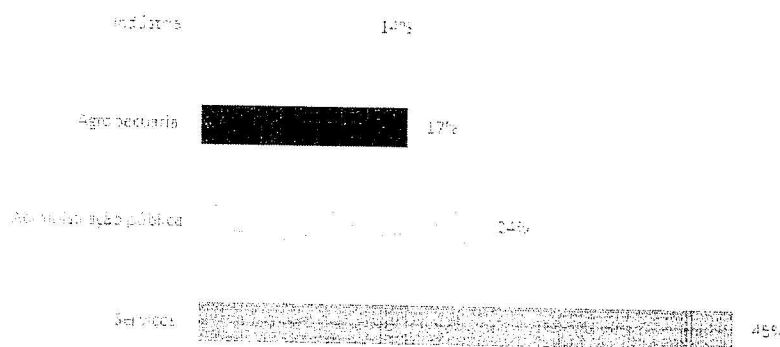


Gráfico 1: Composição setorial do PIB – Dores do Rio Preto (2020)

Fonte: IBGE Cidades

O **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged)**⁷ do município mostra um saldo positivo de 51 empregos formais em 2022.

⁷ Fonte: Micro dados do Caged – Ministério do Trabalho e do Emprego. Elaboração: Ideies.

O **Índice de Ambiente de Negócios (IAN)**⁸ do município atingiu **5,32** em **2022**, acima da média dos 12 municípios que compõem o seu **cluster**⁹, ocupando a **4ª posição** (maior IAN do *cluster*: 5,52; menor IAN: 4,32). A nota do IAN de 2022 apresentou melhora frente ao ano de 2021. Isso coloca Dores do Rio Preto na **3ª posição** em relação aos 11 municípios que compõem a **Região do Caparaó** (Alegre, Bom Jesus do Norte, Divino de São Lourenço, Dores do Rio Preto, Guaçuí, Ibatiba, Ibitirama, Irupi, Iúna, Muniz Freire e São José do Calçado) e na **38ª posição** no Estado.

Nas categorias que compõem o IAN, entre 2021 e 2022, “Segurança Pública”, do eixo de “infraestrutura”, foi a com melhor desempenho (pontuação 6,67). Por sua vez, “Tamanho de mercado”, do eixo “potencial de mercado”, foi a categoria com o pior desempenho (avaliação 3,10). O resultado do IAN de Dores do Rio Preto **mostra a necessidade de o Município qualificar o capital humano e intensificar a sustentabilidade fiscal**.

Dando ênfase ao aspecto socioeconômico, vale a pena destacar o **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)**¹⁰ de Dores do Rio Preto. Do censo de 1991, passando por 2000 e chegando no de 2010, o município saiu de um índice de 0,406 (muito baixo), passou por 0,570 (baixo) e chegou em 0,654 (médio), **refletindo em melhoras nas condições de vida** no município em 20 anos.

Outro indicador importante é o **Índice de Gini**, que afere o grau de concentração de renda num grupo¹¹. Observando-se os resultados entre os censos de 1991, 2000 e

⁸ IAN é o Indicador de ambiente de negócios elaborado pelo Instituto de Desenvolvimento Educacional e Industrial do Espírito Santo (Ideies) da Findes (Federação das Indústrias do Espírito Santo). Foi construído com base em 39 indicadores e organizado em 4 eixos: infraestrutura (base para que as variadas atividades econômicas possam funcionar), potencial de mercado (dinamismo da economia em uma localidade), capital humano (habilidades que favorecem o desenvolvimento de atividades inovadoras) e gestão fiscal (capacidade do município de cumprir suas obrigações de forma sustentável, sem ultrapassar limites indicados por lei e fornecer os melhores serviços públicos para a população local). O IAN permite um panorama geral do ambiente de negócios do município e auxilia o gestor público a elaborar estratégias de melhoria da qualidade das políticas públicas que afetam o seu território. Disponível em: [Ideies](#).

⁹ *Cluster* é o conjunto de municípios com características semelhantes em termos de população, microrregião, Índice de Gini e IDHM. O *cluster* de Cachoeiro de Itapemirim é composto por: Aracruz, João Neiva, Linhares, Colatina, Cachoeiro de Itapemirim, Guarapari, São Gabriel da Palha, Jerônimo Monteiro, Ibirajuba, São Mateus, Guaçuí e Alegre.

¹⁰ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

¹¹ O Índice de Gini aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza.

2010¹², Dorés do Rio Preto obteve 0,62, 0,53 e 0,49, respectivamente, ou seja, em 20 anos, **houve melhora na distribuição de renda da população**.

O **salário médio mensal dos trabalhadores formais**¹³ no município foi de **1,6 salários mínimos** em 2020. Isso coloca o município entre as 54 cidades capixabas com salário médio mensal 1,9 salário mínimo¹⁴.

Finanças Públicas (subseção 2.3, págs. 25-30)

A **política fiscal** do município, nos últimos anos, caracterizou-se por um montante **arrecadado** superior às **despesas** compromissadas, alcançando em 2022 os montantes de **R\$ 49,6 milhões** (73º no ranking estadual) e **R\$ 45,9 milhões** (74º no ranking estadual), respectivamente.

As **receitas** do Município cresceram nominalmente nos últimos anos, com um aumento real surpreendente em 2018 (**+22,56%**) e 2022 (**+22,56%**) em relação ao ano anterior, seguido por baixas variações nos anos de 2020 e 2021 e queda em 2019 na mesma base de comparação. A **composição** da receita arrecadada em 2022 mostra que a **principal fonte de arrecadação foram as Transferências do Estado** (41%) com R\$ 20,6 milhões, seguida das Transferências da União (38%) com R\$ 18,9 milhões e das Receitas próprias do Município (17%) com R\$ 8,4 milhões. As principais receitas nessas origens são, respectivamente: o ICMS (R\$ 8,63 milhões), o FPM (R\$ 11,88 milhões) e o ISS (R\$ 1,12 milhão).

As **despesas** do Município cresceram nominalmente nos últimos anos, exceto em 2020 (ano pandêmico). A **variação** real da despesa de um ano em relação ao ano anterior mostra um período **decrecente até 2020** (onde foi negativa: -8,56%) e **crescimento nos anos seguintes**, chegando a **+23,73%** em 2022. Considerando a **natureza econômica** da despesa, do total de despesa liquidada em 2022 (R\$ 44,4

Em suma: quanto mais próximo de zero, menor a concentração de renda e quanto mais próximo de um, maior a concentração de renda.

¹² Fonte: Atlas Brasil.

¹³ Trabalhadores formais são: empregados contratados por empregadores, pessoa física ou jurídica, sob o regime da CLT, por prazo indeterminado ou determinado, inclusive a título de experiência; servidores públicos das três esferas; trabalhadores avulsos; empregados de cartórios extrajudiciais; trabalhadores temporários.

¹⁴A média entre os 78 municípios capixabas é de 1,9 salário mínimo. Vitória é líder distante com 3,9 salários mínimos mensais em média, seguida de Aracruz com 3,0. Ponto Belo está na última colocação com 1,5.

milhões), **83,7%** foram destinados para **despesas correntes** (R\$ 37,1 milhões) e **16,3%** para **despesas de capital** (R\$ 7,2 milhões). O maior gasto com despesa corrente é “pessoal e encargos sociais” (50,9%), e com despesa de capital é “investimentos” (98,5%), com destaque para “obras e instalações” (R\$ 3,3 milhões), que vem aumentando nos últimos anos. Além disso, considerando a **despesa por função**, o Município direcionou 25% para Educação, 20% para Saúde, 11% para Administração, 23% para Outras Despesas, 13% para Urbanismo e 7% para Agricultura.

O **resultado orçamentário** do Município em 2022 foi **superavitário em R\$ 3,8 milhões** (40º no *ranking* estadual), maior que o de 2021 (R\$ 3,2 milhões)

No **campo fiscal**, o Resultado Primário¹⁵ possibilita uma avaliação do impacto da política fiscal em execução por um município. Em 2022, o Município apresentou **superávit primário de R\$ 617,96 mil, acima da meta estabelecida** (R\$ 2,6 milhões, negativa), significando esforço fiscal no sentido de diminuição da dívida consolidada. Mês a mês, o Município conseguiu “economia” de recursos na execução orçamentária em 2022.

Além disso, em relação à **Capacidade de Pagamento** (CAPAG), que é utilizada pela União para conceder ou não aval para a realização de operações de crédito, o Município recebeu **a nota "A"** na última avaliação disponível¹⁶. Essa nota é atribuída com base em três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez.

Em relação à **dívida pública**, a Dívida Consolidada (bruta) do município foi nula (R\$0,0) em 2022. De acordo com as informações do órgão de instrução, deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, no total de R\$ 31,6 milhões, tem-se a **Dívida Consolidada Líquida (DCL)** no montante de **R\$ 31,6 milhões, negativa**. A DCL negativa significa que o **Município tem uma situação financeira que suporta o seu endividamento**.

Previdência (subseção 2.4, pág. 31)

¹⁵ Resultado obtido a partir do cotejo entre receitas e despesas orçamentárias de um dado período que impactam efetivamente a dívida estatal. O resultado primário pode ser entendido, então, como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública.

¹⁶ Disponível em: [Tesouro Transparente](#).

O município de Dores do Rio Preto **não** possui segregação de massa. A segregação de massas é a separação dos integrantes do regime próprio em dois grupos. Um grupo faz parte do Fundo Financeiro (regime financeiro de repartição simples) e o outro faz parte do Fundo Previdenciário (regime financeiro de capitalização). O Instituto de Previdência do município administra o regime.

A previdência apresentou, em 2022, um **déficit atuarial de R\$ 55,82 milhões**. Em 2022, o índice de cobertura de 0,38 manteve o baixo patamar dos anos anteriores e ainda se encontra em situação delicada e denota que a previdência não possui ativos suficientes para cobrir seus compromissos previdenciários, o que exige cautela. O Regime possui, em 2022, 169 servidores ativos (que vem caindo), 66 aposentados (que vem aumentando) e 27 pensionistas. A **relação entre servidores ativos e inativos (aposentados e pensionistas) vem piorando e mostra uma situação crítica**¹⁷ em 2022 (1,82). O **Índice de Situação Previdenciária (ISP)**¹⁸ de 2022 manteve a mesma classificação em relação a 2021 (B), inclusive quantos aos indicadores que o compõem.

2.2.2 Conformidade da Execução Orçamentária e Financeira

Refere-se à **seção 3** da ITC 02518/2024-6 (pç. 137, págs. 31-85).

Em relação à avaliação da **situação orçamentária e financeira do ano de 2022**, o órgão de instrução demonstrou uma série de aspectos relevantes. O relatório produzido pela equipe técnica cuidou de examinar, em detalhes, os **instrumentos de planejamento** (subseção 3.1, págs. 31-33) e a **gestão orçamentária do Município** (subseção 3.2, págs. 33-50), abrangendo, neste último, receitas, despesas, créditos adicionais, resultado orçamentário, reserva de contingência, dotação reserva dos RPPS (Regimes Próprios de Previdência Social), recursos dos royalties, precatórios e ordem cronológica de pagamentos. Além disso, foram apresentados aspectos relacionados à **gestão financeira** (subseção 3.3, págs. 50-53) – que inclui o resultado financeiro e as transferências ao Poder Legislativo – à **gestão fiscal e aos limites**

¹⁷ Considera-se crítico o resultado até 3.

¹⁸ A classificação do ISP é determinada com base na análise dos seguintes indicadores, relacionados aos seguintes aspectos: 1) Gestão e transparência: Indicador de Regularidade, Indicador de Envio de Informações e Indicador de Modernização da Gestão; 2) Situação financeira: Indicador de Suficiência Financeira e Indicador de Acumulação de Recursos; 3) Situação atuarial: Indicador de Cobertura dos Compromissos Previdenciários.

constitucionais (subseção 3.4, págs. 54-64), à política de **renúncia de receitas** (subseção 3.5, págs. 64-69), a condução da **política previdenciária** (subseção 3.6, págs. 69-78), as informações sobre o **controle interno** (subseção 3.7, págs. 77-78) e os **riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal** (subseção 3.8, págs. 78-85).

Instrumentos de Planejamento (subseção 3.1, págs. 30-31)

Durante a avaliação dos **instrumentos de planejamento**, que incluem o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), não foram encontrados quaisquer aspectos que pudessem indicar anormalidades.

Gestão Orçamentária (subseção 3.2, págs. 32-48)

Quanto à **gestão orçamentária**, merece destaque o exame realizado pela área técnica referente aos **programas prioritários** para o exercício de 2022, bem como o acompanhamento das **receitas, despesas e resultado orçamentário**. Em relação aos demais aspectos examinados, não foram identificadas quaisquer irregularidades ou situações que necessitem de apontamentos.

Em análise à LDO, verificou-se que **41 programas previstos no PPA foram listados como prioritários**, portanto, não houve uma clara definição sobre quais políticas públicas são prioritárias para o governo municipal neste exercício. Também não foram definidos quais programas de trabalho não seriam submetidos ao contingenciamento, em caso de necessidade de atendimento ao art. 9º da Lei Complementar 101/2000.

A **LOA** do Município, Lei 956/2021, **estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 36.000.000,00** para o exercício em análise.

Quanto às **receitas orçamentárias**, verifica-se que houve alteração da receita prevista e uma arrecadação de **126,59%** em relação à previsão atualizada:

Tabela 8 - Execução orçamentária da receita

Valores em reais

Unidades gestoras	Previsão Atualizada	Receitas Realizadas	% Arrecadação
024E0500001 - Fundo Municipal de Saúde de Dorcas do Rio Preto	1.254.000,00	3.887.520,55	287,11
024E0700001 - Prefeitura Municipal de Dorcas do Rio Preto	33.826.136,70	40.579.330,49	119,96
024E0800001 - Instituto de Previdência de Dorcas do Rio Preto	4.408.336,19	5.175.337,91	117,40
I. Total por UG (BALORC)	39.588.534,89	49.642.188,95	125,40
II. Total Consolidado (BALORC)	37.815.834,54	47.871.116,57	126,59
III = II - I, Diferença	-1.772.700,35	-1.771.072,38	1,19
IV. Receitas Intraorçamentárias (BALANCORR)	1.772.700,35	1.771.072,38	

Fonte: Processo TC 04961/2023-4 - PCM/2022 - Balancete da Receita, BALORC

A receita orçamentária, segundo a classificação por categoria econômica, é a que segue:

Tabela 9 - Receita - Categoria econômica (consolidado)

Valores em reais

Categoria da Receita	Previsão Atualizada	Receitas Realizadas
Receita Corrente	37.460.333,56	44.547.796,70
Receita de Capital	354.944,98	3.323.319,87
Operações De Crédito / Refinanciamento	0,00	0,00
Totais	37.815.834,54	47.871.116,57

Fonte: Processo TC 04961/2023-4 - PCM/2022 - BALORC

Quanto às **despesas orçamentárias**, verifica-se que houve alteração da dotação, em decorrência da abertura de créditos adicionais, os quais foram devidamente abertos de acordo com as normas estabelecidas. Além disso, constata-se uma execução de **92,08%** em relação à dotação atualizada, conforme segue:

Tabela 10 - Execução orçamentária da despesa Valores em reais

Unidades gestoras	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	% Execução
024E0500001 - Fundo Municipal de Saúde de Dores do Rio Preto	9.868.322,86	9.123.650,42	94,40
024E0700001 - Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto	34.413.034,72	32.597.531,39	94,70
024E0800001 - Instituto de Previdência de Dores do Rio Preto	4.403.398,19	2.930.461,10	67,84
024L0200001 - Câmara Municipal de Dores do Rio Preto	1.158.050,00	1.151.393,31	99,60
I. Total por UG (BALANCORR)	49.842.805,87	45.853.041,22	92,37
II. Total Consolidado (BALORC)	47.839.727,23	44.050.115,23	92,08
III = II - I. Diferença	-1.803.078,64	-1.802.925,94	-0,29
IV. Despesas Intraorçamentárias (BALANCORR)	1.803.078,64	1.802.925,94	

Fonte: Processo TC 04961/2023-4 - PCM/2022 – Balancete da Despesa. BALORC

A despesa orçamentária, segundo a classificação por categoria econômica, é a que segue:

Tabela 11 - Despesa - Categoria econômica (consolidado) Valores em reais

Especificação	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
Corrente	30.551.761,96	36.830.287,66	35.963.296,68	35.338.943,48	35.205.098,01
De Capital	2.373.289,85	9.806.541,38	8.066.818,60	7.247.798,76	7.222.075,26
Reserva de Contingência	1.387.898,19	1.202.898,19	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida / Refinanciamento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Reserva do RPPS	0,00	0,00			
Totais	34.312.950,00	47.839.727,23	44.050.115,28	42.586.740,24	42.427.171,27

Fonte: Processo TC 04961/2023-4 - PCM/2022 – Balancete da Despesa. BALORC

De outra parte, não foram identificadas evidências da realização de despesas ou a assunção de obrigações que **excedessem** os créditos orçamentários ou adicionais e da execução de despesas **sem o prévio empenho**. Ademais, não há evidências de utilização dos **recursos de royalties** em despesas vedadas, em observância ao art. 8º da Lei Federal 7.990/1989. Por fim, não há irregularidade dignas de nota quanto aos **precatórios** devidos pelo Município, no que se refere ao aspecto orçamentário.

Em resumo, evidenciou-se um **resultado orçamentário** superavitário no valor de R\$ 3.821.001,29 (R\$ 47.871.116,57- R\$ 44.050.115,28).

Gestão financeira (subseção 3.3, págs. 49-51)

Quanto à **gestão financeira**, todos os pontos serão analisados.

Com base nos documentos que integram a prestação de contas, foram constatados dois aspectos relevantes. Primeiramente, ao analisar o **resultado financeiro** evidenciado no Anexo ao Balanço Patrimonial, não foram identificadas evidências de desequilíbrio financeiro por fontes de recursos ou em sua totalidade. Em segundo lugar, foi verificado que o Poder Executivo respeitou o limite permitido ao realizar **transferências de recursos ao Poder Legislativo**, não ultrapassando os valores estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

Gestão fiscal e limites constitucionais (subseção 3.4, págs. 50-66)

Quanto à **gestão fiscal e limites constitucionais**, todos os pontos serão analisados.

No que diz respeito às **metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO**¹⁹, constatou-se o descumprimento da Meta Fiscal do Resultado Nominal, uma vez que a meta estabelecida foi de R\$62.730.000,00 e a execução foi de R\$ 40.605.426,15, e o cumprimento da Meta Fiscal do Resultado Primário, uma vez que a meta estabelecida foi deficitária em R\$ 2.600.000,00,00 e a execução foi superavitária em R\$1.637.098,60.

Ademais, foi constatado pela equipe técnica que o Município, no exercício em análise, **aplicou R\$ 8.125.949,82**, cerca de **28,21%**, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na **manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)**. Portanto, o Município **cumpriu o limite** de aplicação com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

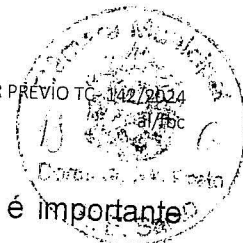
¹⁹ Anexo de Metas Fiscais é responsável por estabelecer metas de receita, despesa, resultados primário e nominal, estoque da dívida pública, avaliação do cumprimento das metas relativas aos exercícios anteriores, origem e aplicação dos recursos de alienação de ativos, estimativa e compensação da renúncia de receita, margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado e avaliação do regime próprio de previdência. Portanto, trata-se da peça-chave para a gestão responsável do dinheiro público, pois apresenta os principais dados que afetam o equilíbrio das contas públicas.

Além disso, o Município **destinou R\$5.177.023,40**, cerca de **89,23%**, das receitas provenientes do Fundeb para o **pagamento dos profissionais da educação básica** em efetivo exercício, **cumprindo o limite** mínimo constitucional de 70% das receitas do Fundo. É importante apontar que o documento que foi encaminhado como Parecer do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, que integra a PCA, apresenta relatório suscrito das análises da documentação disponibilizada ao conselho e conclui pela **regularidade da prestação de contas** referente ao 6º bimestre de 2021.

Adicionalmente, aplicou **R\$5.788.101,18**, cerca de **21,13%**, dos recursos provenientes da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, em **Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)**, **cumprindo com o limite** mínimo constitucional de 15%. É importante apontar que o documento que foi encaminhado como Parecer do Conselho Municipal de Saúde, que integra a PCA, apresenta relatório suscrito das análises da documentação disponibilizada ao conselho e conclui pela **regularidade da prestação de contas**.

Por outro lado, verificou-se que a **despesa total com pessoal** do Poder Executivo atingiu R\$ 41.250.810,92, valor equivalente a **39,87%** da Receita Corrente Líquida Ajustada, cumprindo com os limites de alerta, prudencial e máximo previstos na LRF. De igual importância, é relevante mencionar que as **despesas consolidadas com pessoal do Ente** também se mantiveram dentro dos limites, representando **42,14%** da Receita Corrente Líquida Ajustada. Ademais, durante o período analisado, o Chefe do Poder Executivo **não** tomou nenhuma medida que resultasse em aumento das despesas com pessoal, cumprindo o disposto no art. 21, I, da LRF, bem como no art. 8º da LC 173/2020.

A **Dívida Consolidada Líquida (DCL)**, por sua vez, representa o montante da dívida consolidada deduzido o saldo relativo aos haveres financeiros (disponibilidade de caixa e demais haveres financeiros). Nesse sentido, apurou-se a **DCL** negativa de R\$31.596.630,46, equivalente a **-76,60%** da RCL (ajustada para cálculo dos limites de endividamento), **cumprindo o limite** legal previsto no art. 55, inciso I, "b", c/c o art. 59, inciso IV, da LRF e art. 3º, II, da Resolução 40/2001 do Senado Federal.



Em relação à **concessão de garantias** e às **operações de crédito**, é importante destacar que não foram ultrapassados os limites máximo e de alerta estabelecidos, estando **em total conformidade** com a legislação aplicável.

Constatou-se, ainda, com base no **demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar** (Anexo 5 do RGF), do ponto de vista estritamente fiscal, o Poder Executivo **possuía liquidez** para arcar com seus compromissos financeiros em 31/12/2022.

Para garantir o cumprimento da **regra de ouro**, foi realizada uma consulta ao "Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital" (APÊNDICE J da ITC 02518/2024-6, pç. 137), integrante da PCA. Nessa análise, constatou-se que houve o **cumprimento** da norma constitucional no exercício de 2022.

Igualmente, apurou-se o **cumprimento** do artigo da 44 da LRF, o qual veda a aplicação da receita de capital derivada da **alienação de bens e direitos** que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Por fim, conforme verificado no sistema CidadES, houve a divulgação dos **Relatórios de Gestão Fiscal** (RGF) dentro dos prazos legais.

Renúncia de receitas (subseção 3.5, págs. 66-73)

Quanto à **Renúncia de Receitas**, merece destaque as considerações finais trazidas pela equipe técnica ao avaliar o planejamento da renúncia de receita a partir dos instrumentos de planejamento e orçamento para o exercício, em atenção ao que estabelece a CF/1988 e a LRF, o equilíbrio fiscal e a transparência, por ocasião da concessão ou da renovação de incentivos fiscais.

Assim, considerando a análise empreendida, foi possível evidenciar a existência de não conformidades legais nos benefícios instituídos e ou concedidos no exercício, falhas no planejamento da renúncia de receita a partir dos instrumentos de planejamento e orçamento para o exercício (LDO e LOA), riscos na manutenção do equilíbrio fiscal das renúncias de receitas e falhas na transparência decorrente das ações relacionadas a prática de benefícios fiscais que decorra renúncia de receita.

Por essa razão, tais situações foram avaliadas pela área técnica com indicação de **DAR CIÊNCIA**, ao atual chefe do Poder Executivo, das ocorrências registradas neste tópico renúncia de receitas, como forma de alerta, para a necessidade do município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); além de atentar para as exigências normativas para execução, ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais. **Sugestão essa que acompanho integralmente.**

Condução da política previdenciária (subseção 3.6, págs. 73-78)

Em relação à **Gestão Previdenciária**, também apresentada no **Relatório Técnico 00001/2024-3 (pç. 111)**, todos os pontos serão analisados.

Nesse contexto, é relevante ressaltar que foi constatada **ausência de equilíbrio financeiro** no regime previdenciário em capitalização, devido à insuficiência financeira, no montante total de **R\$ 1.277.589,24**, desprovida de aporte por parte do Tesouro Municipal. Acrescenta-se que a insuficiência financeira do regime previdenciário deve ser coberta pelo ente responsável, nos termos previstos pelo art. 2º, § 1º, da Lei 9.717/1998²⁰. Diante disso, essa inconformidade será objeto de apontamento neste voto no **item 3.1** Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Previdenciário em Capitalização, decorrente de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários.

Além disso, apurou-se que o Regime de Previdência **não possui equilíbrio atuarial**, uma vez que seus ativos não são suficientes para a cobertura das provisões matemáticas previdenciárias. Assim, como forma de equacionamento do *déficit* atuarial, verificou-se que o ente federativo adotou um plano de amortização, por meio de aportes atuariais crescentes, instituído inicialmente com base na Lei Municipal 6.435/2010, com atualização estabelecida pela Lei Municipal 6.910/2013, aplicáveis até o exercício de 2021. A partir do exercício de 2022, por meio da Lei 7.900/2021, os

²⁰ **Art. 2º [...]** § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)

aportes foram modificados para parcelas lineares proporcionais sobre a folha de pagamento dos servidores ativos, sendo aplicáveis até o ano de 2051.

Diante disso, é imprescindível que seja estabelecido um planejamento da política previdenciária, o qual requer uma **programação orçamentária específica** que contemple os recursos destinados à execução do plano de amortização do *déficit* atuarial do RPPS. A Resolução TC 297/2016, com redação dada pela Resolução TC 334/2019, prevê, ainda, a necessidade da existência de **programação nos instrumentos de planejamento** contemplando o plano de amortização estabelecido em lei pelo ente federativo. Dessa forma, o gestor demonstrou a existência de programação orçamentária genérica, qual seja, o **Programa 0005** – Administração, Planejamento e Fiscalização, constante do Plano Plurianual – PPA, Lei 951/2021 e a **Ação 2.008** – Manutenção das Atividades do Setor de Administração e Finanças, contemplada na Lei Orçamentária Anual – LOA, Lei 956/2021.

Todavia, observou-se que **essas medidas não são suficientes para assegurar a efetividade do planejamento previdenciário**. Registra-se que há uma ação isolada (Aporte para Cobertura de Déficit Atuarial) inserida em um programa genérico (Administração Geral), destinado ao suporte administrativo das unidades administrativas do ente. Essa ação individual não é capaz de incorporar metas anuais para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias. Como resultado, o acompanhamento da formação de ativos previdenciários destinados a equacionar o déficit atuarial fica prejudicado, o que não está em conformidade com o disposto no art. 165, § 1º, da Constituição Federal²¹.

Ante o exposto, a área técnica sugeriu a emissão de **alerta**, na forma estabelecida pelo art. 9º da Resolução TC 361/2022, contendo a seguinte deliberação, que acompanho integralmente: à Prefeitura Municipal para que promova a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado ao pagamento de despesas de caráter continuado com a execução do plano de amortização do déficit atuarial existente no RPPS, incorporando metas anuais para acompanhamento do índice de cobertura das

²¹ **Art. 165.** [...] § 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários; conforme estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição Federal c/c o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Controle interno (subseção 3.7, págs. 78-79)

No que diz respeito ao **Sistema de Controle Interno**, todos os pontos serão analisados.

A análise dos documentos encaminhados revela que o Sistema de Controle Interno foi estabelecido por meio da Lei municipal 6.775/2013. É relevante ressaltar, no entanto, que a Câmara Municipal não está sujeita à unidade de controle interno do Executivo Municipal, conforme se depreende da Resolução 269/2012.

Ademais, a área técnica observou que a **documentação estabelecida na Instrução Normativa TC 68/2020** foi encaminhada nos termos previstos pela regulamentação, sendo que não foram apontados indicativos de irregularidades para o exercício em análise nestes autos.

Riscos e ameaças à sustentabilidade fiscal (subseção 3.8, págs. 79-84)

Quanto aos **riscos e às ameaças à sustentabilidade fiscal**, todos os pontos serão analisados.

Inicialmente, é importante apontar a análise no que tange **aos limites de 85% e 95% estabelecidos pela EC 109/2021**. A Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021²², trouxe uma grande novidade: a cláusula de emergência fiscal para os entes subnacionais (estados, DF e municípios), que se verifica tendo como indicador a relação entre despesas correntes e receitas correntes. Caso as despesas correntes atinjam 95% das receitas correntes, num período de 12 meses, é facultado ao Estado, ao DF e aos municípios, mediante seus poderes e órgãos autônomos, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação de diversas despesas. O atingimento do limite de 85% faculta ("sugere") ao ente subnacional a adoção prudencial de algumas

²² A EC nº 109/2021 altera o arcabouço jurídico das regras fiscais: cria estado de emergência fiscal para União, Estados/DF e Municípios; disciplina o estado de calamidade pública de âmbito nacional; determina plano de redução de benefícios e incentivos fiscais; suspende condicionalidades legais para a concessão de auxílio emergencial residual; e possibilita o uso do superávit financeiro para pagamento de dívida até 2023.

medidas de contenção para evitar o atingimento do limite máximo de 95%, a partir do qual aplica-se o previsto no § 6º do art. 167-A da Constituição Federal. Dessa forma, o acompanhamento da relação despesa corrente/receita corrente, imposto pela EC nº 109/2021 vai ao encontro da sustentabilidade fiscal.

Nesse sentido, tomando como base os valores apurados pelo Painel de Controle do TCE-ES²³ para a despesa corrente e a receita corrente no ano de 2022, o **município de Dores Do Rio Preto** obteve o resultado de **80,77%**.

Além disso, cabe mencionar os índices avaliados pela equipe técnica. Em relação ao **índice de situação previdenciária**, manteve a classificação em relação a 2021 (B), entretanto, o indicador de “situação financeira” teve piora (de A para B). Por fim, em relação ao **Indicador de Vulnerabilidade Fiscal (IVF)**, a nota geral do município em 2019 foi **58 (médio vulnerabilidade)**, passando para **42 (baixa vulnerabilidade)** em 2020, mantendo **42 (baixa vulnerabilidade)** em 2021 e chegando a **50 (baixa vulnerabilidade)** em 2022.

Em conclusão, pode-se apontar que apesar de manter em 2022 a mesma classificação previdenciária de 2021 (B), houve piora do indicador de “situação financeira” (de A para B), **situações que exigem atenção** para uma favorável gestão de riscos pelo município.

2.2.3 Demonstrações Contábeis Consolidadas do Município

Refere-se à **seção 4** da ITC 02518/2024-6 (pç. 137, págs. 85-99).

Em relação à avaliação das **demonstrações contábeis consolidadas do município do ano de 2022**, o órgão de instrução apontou dois principais aspectos. Objetivando verificar se as demonstrações contábeis que compõem a prestação de contas representam fidedignamente a situação patrimonial da entidade, foi realizada **análise de consistência dos dados** encaminhados pelo(a) responsável e evidenciados no Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais (subseção 4.1, págs. 85-86). Ademais, foram realizados **procedimentos patrimoniais específicos**

²³ Fonte: Painel de Controle.

nos principais elementos do ativo e do passivo e no processo de consolidação das demonstrações financeiras (subseção 4.2, págs. 87-98).

Vale ressaltar que, dada a limitação de recursos humanos e tempo, a verificação dos atributos da informação contábil não foi efetuada por meio de auditoria financeira ou revisão limitada de demonstrações contábeis. O trabalho ficou restrito a conciliações entre os demonstrativos e relatórios que compõem a Prestação de Contas Anual do exercício, aplicadas nos principais elementos do ativo e do passivo e no processo de consolidação, limitando o escopo da análise ao Balanço Patrimonial Consolidado do Município.

Análise de consistência das demonstrações contábeis (subseção 4.1, págs. 85-86)

Durante a **análise da consistência das demonstrações contábeis**, que inclui a comparação entre a demonstração das variações patrimoniais e o balanço patrimonial, em relação ao resultado patrimonial, bem como a comparação entre os totais dos saldos devedores e dos saldos credores, **não foram encontrados quaisquer aspectos que pudessem indicar anormalidades.**

Procedimentos patrimoniais específicos (subseção 4.2, págs. 87-98)

Quanto aos **procedimentos patrimoniais específicos**, todos os pontos serão analisados.

O procedimento de consolidação automatizado aplicado pelo sistema CidadES no Balanço Patrimonial identificou que as contas contábeis de natureza patrimonial, cujo 5º nível igual a 2 ("intra"), obedecem às disposições do PCASP e MCASP 9ª edição, Parte IV, item 3.2.3 e ao disposto no §1º do artigo 50 da LRF no que tange à sistemática de consolidação, uma vez que o total dos saldos finais devedores das contas contábeis "intra" dos grupos 1.X.X.X.2.XX.XX (R\$ 41.602,87) não diverge do total dos saldos finais credores das contas contábeis "intra" dos grupos 2.X.X.X.2.XX.XX (R\$ 41.602,87) no Balancete de Verificação (Mês 13 Consolidado).

Outro ponto que merece ser ressaltado está relacionado aos **valores registrados no item patrimonial "Caixa e Equivalentes de Caixa"**. Ao comparar o saldo contábil presente no Termo de verificação das disponibilidades (TVDISP) em 31/12/2022 com o saldo contábil registrado no Balanço Patrimonial Consolidado do Município referente

ao mesmo período, constatou-se que o Balanço Patrimonial Consolidado do Município está em **conformidade** com a posição patrimonial da conta "Caixa e Equivalentes de Caixa" do Município no exercício encerrado em 31/12/2022, no montante total de R\$ 32.137.444,48.

Adicionalmente, a área técnica verificou que o estoque de **dívida ativa** tributária e não-tributária, registrado nos créditos a receber a curto e longo prazo, está em **consonância** com os saldos constantes do Demonstrativo da Dívida Ativa (DEMDAT), no montante total de R\$ 615.626,11. Ainda, verificou-se que os créditos inscritos em dívida ativa, evidenciados no Balanço Patrimonial Consolidado, foram ajustados a valor realizável, por meio da utilização da conta redutora de **ajustes para perdas estimadas**. Entretanto, é importante destacar que não foram realizadas análises sobre a metodologia adotada para a mensuração e o registro do ajuste para perdas estimadas.

De igual modo, constatou-se que os saldos contábeis dos elementos do **ativo imobilizado** (bens móveis e imóveis), evidenciados no Balanço Patrimonial Consolidado, **não estão em conformidade** com a posição patrimonial registrada nos inventários anuais sintéticos de bens móveis (INVMOV) e imóveis (INVIMO), divergência de R\$17. Ainda, verificou-se se a existência de registros de **depreciação**, evidenciado nas contas contábeis redutoras do ativo imobilizado. Entretanto, é importante destacar que não foram realizadas análises sobre a metodologia adotada para a mensuração e o registro da depreciação.

Ademais, ficou identificado que o saldo contábil dos **precatórios** (pessoal, benefícios previdenciários, fornecedores, contas a pagar e outros) no Balancete de verificação (BALVERF) **diverge** do valor constante da relação dos precatórios do Município (RELPRE), no exercício findo em 31/12/2021, configurando uma subavaliação do passivo no montante de R\$5.466.010,69. Diante disso, tal situação foi avaliada pela área técnica com indicação de **DAR CIÊNCIA**, ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do Município adotar as medidas necessárias para a efetiva conciliação do registro patrimonial de precatórios pendentes de pagamento, a fim de representar com fidedignidade a situação patrimonial do Município, em conformidade com a NBC TSP EC, item 3.10. **Sugestão essa que acompanho integralmente.**

Por fim, é importante ressaltar que, com o objetivo de verificar os registros das **Provisões matemáticas e previdenciárias** apresentados no Balanço Patrimonial Consolidado, foi realizado o confronto entre o saldo contábil dessa obrigação e os dados constantes da Avaliação Atuarial (DEMAAT). Com base nesse procedimento, constatou-se que os registros estão **em conformidade**.

2.2.4 Resultado da Atuação Governamental

Refere-se à **seção 5** da ITC 02518/2024-6 (pç. 137, págs. 101-120).

Em relação à avaliação do **resultado da atuação governamental**, o órgão responsável pela instrução demonstrou que o TCEES tem acompanhado o desempenho das **políticas públicas de educação** (subseção 5.1, págs. 101-112), **saúde** (subseção 5.2, págs. 112-116) e **assistência social** (subseção 5.3, págs. 116-120).

2.2.4.1 Política Pública de Educação

- Da atuação do Tribunal de Contas como Agente de Governança Estadual da Política Educacional.

As Entidades de Fiscalização Superiores (**EFS**) definiram em reuniões da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (**Intosai**), em discussões na Organização das Nações Unidas (**ONU**) e da **Olacefs**, entidade que representa as EFS latino-americanas e do Caribe, assumir o seu papel para contribuir efetivamente para o alcance da **Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU)**. Essa Agenda global contempla 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Foi nessa conjuntura que foi elaborada a **Declaração de Moscou**, aprovada, no XXIII Congresso da Organização Internacional de EFS, em que reconhece a **Agenda 2030** para o Desenvolvimento Sustentável e a resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas A/RES/69/228 "*Promoção e Fomento da eficiência, accountability, a eficácia e a transparência da administração pública mediante o fortalecimento das Entidades de Fiscalização Superiores*". Na oportunidade as EFS reafirmaram o compromisso de

contribuir de forma significativa com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável conforme estabelecido na Declaração de Abu Dhabi.

Sob tal perspectiva, cabe às EFS avaliar os sistemas de monitoramento, incluindo, a preparação dos governos para a implementação dos ODS, **realizando auditorias de desempenho em programas e políticas que contribuam para o alcance dos objetivos**, ser modelo de transparência e *accountability*, bem como avaliar e dar suporte à implementação do ODS 16, que trata da Paz e da Justiça e instituições eficazes²⁴²⁵;

Deste modo, considerando que o **ODS 4 -Educação de Qualidade** - visa assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos-, e a premente demanda por melhoria dos resultados educacionais em todo o Estado do Espírito Santo, este Tribunal vem atuando como **Agente de Governança Estadual da Política Educacional**.

Assim, em sintonia com o Sistema do Controle do nosso país, esta Corte vem operando em **ações colaborativas** com os entes públicos, mas, respeitando a discricionariedade dos gestores e com a independência, a objetividade e a confiabilidade necessárias para verificar se as decisões gestores se dão de acordo com os princípios da economicidade, eficiência e efetividade.

Para além de apurar eventuais irregularidades, busca-se verificar se os objetivos da **Política Educacional no território** estão sendo alcançados e se seus resultados estão compatíveis com as necessidades da sociedade capixaba.

Seja na correção de rumos, seja como indutor de melhoria da gestão, este Tribunal vem contribuindo para que as decisões tomadas pelos formuladores das políticas públicas sejam mais eficientes, eficazes e com a economicidade compatível com sua implementação.

²⁴ Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>

²⁵ Disponível em: O TCU e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Objetivos para transformar o mundo. [file:///C:/Users/1203768/Downloads/folder_ODS_web_final%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/1203768/Downloads/folder_ODS_web_final%20(1).pdf)

1. Das ações do Tribunal de Contas em prol da melhoria da oferta da educação no Espírito Santo e de qualidade.

Preliminarmente mister se faz registrar e parabenizar a equipe técnica desta Corte pelo primoroso trabalho que vem realizando na avaliação de desempenho da Educação no Estado. De maneira especial sobressai o desenvolvido pela SecexSocial - Secretaria de Controle Externo de Políticas Públicas Sociais, por meio do Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Educação – NEDUCACAO, na avaliação de desempenho da Educação no Estado.

Pois bem. Com vistas a evidenciar algumas de tais ações, destaco alguns os processos das Fiscalizações realizadas desde o ano de 2019, marco paradigmático nas ações de controle externo do país.

1. **TC 3330/2019:** Levantamento que abordou a relação de oferta e demanda, planejamento e regime de colaboração;
2. **TC 14678/2019** – Levantamento: Educação que Faz a Diferença, em conjunto com IRB e IEDE para mapear os diferenciais nas escolas de sucesso;
3. **TC 1405/2020:** Auditoria em continuação ao processo TC 3330/2019 incluindo Infraestrutura, universalização, simulação do impacto no Fundeb do regime de colaboração, plano de carreira dos professores, custos na educação;
4. **TC 2213/2020:** Levantamento: Educação Não Pode Esperar, em parceria com IRB e Iede mapeando as ações realizadas pelos municípios durante a paralização das aulas presenciais (trabalho foi complementado no Proc. 4597/2020, que ampliou o questionário para todos os municípios);
5. **TC 415/2021:** Acompanhamento das ações de volta às aulas presenciais (fiscalização em execução);

6. **TC 2269/2021:** Acompanhamento do cumprimento das metas dos Planos de Educação pelos municípios, em parceria com o IJSN em fase de execução);
7. **TC 2903/2021:** Levantamento em parceria com o IRB e lede para criar um indicador de permanência escolar (em fase de execução).
8. **TC 6526/2022:** Auditoria operacional que teve como objetivo verificar a articulação entre Educação, Saúde e Assistência Social na realização das ações necessárias ao processo da Busca Ativa Escolar, conforme metodologia da Unicef, bem como avaliar se esse processo de Busca Ativa é capaz de identificar o aluno que está em situação de abandono escolar ou em iminência de abandono.
9. **TC 1295/2022:** Termo de Ajustamento de Gestão abrangendo o Ensino Fundamental (Anos Iniciais e Finais) nas redes públicas de ensino municipais e estadual no Espírito Santo.
10. **TC 1447/2023:** Levantamento para avaliar a ausência de condições adequadas de oferta educacional das redes públicas de ensino municipais e estadual do tomando por base a infraestrutura das unidades escolares (Operação Educação).
11. **TC 05721- 2023:** Auditoria de Conformidade para fiscalizar a existência e a eficácia de programa de manutenção das unidades educacionais do Estado e dos municípios a partir dos resultados apontados na Operação Educação.




Dentre os trabalhos acima elencados, o Processo TC 3330/2019 tornou-se um *divisor de águas* nas ações de controle externo da Corte. Isso porque resultou num diagnóstico da Educação em todo o território capixaba, que perpassou conhecer o planejamento para a oferta de vagas nas redes municipais e estadual de ensino frente à demanda existente, bem como o nível de interação de informações existente entre Estado e municípios, na busca do atendimento das necessidades da rede de ensino local.

O Levantamento demonstrou, de maneira mais acentuada, a deficiência na implementação do regime de colaboração na oferta da Política Pública Educacional entre os entes, a concorrência entre a oferta de vagas pelas redes de ensino municipais e estadual e a necessidade de se promover um reordenamento entre as redes de ensino.

No decorrer dos trabalhos (**Processo TC 3330/2019**) ficou evidenciado que muitos gestores não conheciam totalmente suas redes. Alguns sequer sabiam a quantidade de alunos e muito menos as condições de infraestrutura das suas unidades escolares.

Em virtude dos resultados obtidos na Fiscalização, este Tribunal passou a disponibilizar o **Painel de Controle da Educação** e a divulgar uma visão geral da rede de cada um dos **78 municípios e da estadual**. Assim são publicados dados sobre escolas públicas, matrículas, índices e profissionais da educação dos entes, com vistas a subsidiar as decisões dos gestores nessa Política.

Retomando ao caso concreto, colaciono a seguir o panorama atual das matrículas e escolas nas redes municipais e estadual: quantidade, distribuição nos municípios e localização (urbana e rural) no **Município de Dores do Rio Preto**²⁶.

	Estaduais	Municipais	Total	Evolução dos números
 Escolas	410	2.240	2.650	16,3%
 Matrículas	278.191	603.747	881.938	14,2%
 Professores	47.011	114.304	161.315	12,5%

²⁶ Disponível em: <https://paineldecontrole.tcees.tc.br/areasTematicas/Educacao-VisaoGeral>. Acessado em: 17/07/2024



Sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

Metas até 2021 – Projeções do Ideb

O esforço de cada rede/escola deve contribuir para o Brasil atingir a meta de 2021 (metas individuais diferentes)

As trajetórias do Ideb devem contribuir para reduzir as desigualdade (esforços diferentes)

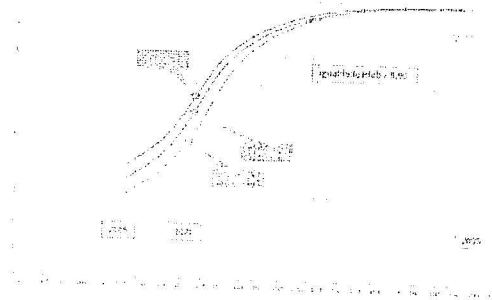
Supõem-se comportamento de uma função Logística

Metas para o Brasil em 2021:

■ Anos iniciais : 6,0

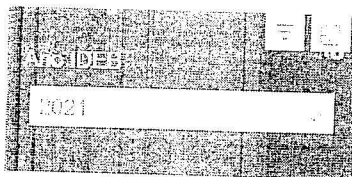
■ Anos finais : 5,6

■ Ensino médio : 5,2



https://download.inep.gov.br/ideb/resultados/apresentacao_ideb_2021.pdf

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica Brasileira (Ideb) de 2021 do município de Dores do Rio Preto padronizado no período foi: **Anos iniciais o ensino Fundamental no Brasil 2021- 6,10 e - Anos finais do ensino fundamental no Brasil 2021: 4,70²⁷**. Vejamos as notas do município²⁸:



IDEB por município

Município	Anos iniciais	Anos finais	Ensino médio
Dores do Rio Preto	6,90	5,05	4,00

Ideb é um indicador bianual criado pelo governo federal para medir a qualidade do ensino nas escolas públicas e é o resultado das médias de desempenho na avaliação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (**Saeb**) e do **fluxo escolar**

²⁷ Divulgação do Ministério da Educação - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: https://download.inep.gov.br/ideb/resultados/apresentacao_ideb_2021.pdf

²⁸ Os dados exibidos são do Censo Escolar realizado anualmente pelo Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), ligado ao MEC (Ministério da Educação).

O índice é um importante condutor de política pública em prol da qualidade da educação. É uma ferramenta para acompanhamento das metas de qualidade para a educação básica. A nota alcançada reflete a posição do ente frente a um sistema educacional de qualidade comparável ao dos países desenvolvidos.

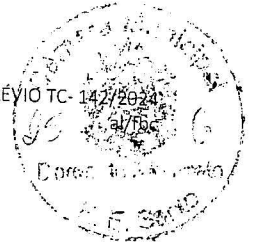
Seguindo, em um aprofundamento dos trabalhos realizados, em 2020 este Tribunal iniciou uma Auditoria Operacional - **Processo TC 1405/2020**, que teve por objetivo conhecer a situação das redes públicas de ensino municipais e estadual do Espírito Santo no tocante aos seguintes aspectos:

1. Oferta e demanda de vagas nas redes públicas de ensino;
2. **Infraestrutura das escolas;**
3. Sistema de Ensino e Currículo;
4. Universalização do ensino;
5. Simulação do impacto do regime de colaboração na distribuição do Fundeb;
6. Plano de Carreira dos profissionais do magistério;
7. Custos na educação; e
8. Estimativa de receita.

Foi possível analisar a **infraestrutura** das escolas e o seu impacto na desigualdade na oferta da qualidade no ensino capixaba.

À época, esta Corte recomendou à Secretaria de Estado da Educação – Sedu que, em conjunto com as Secretarias Municipais de Educação, desenvolvesse, no prazo de até 2 (dois) anos, um plano de enfrentamento das desigualdades educacionais (abordando, pelo menos, a gestão escolar, a **infraestrutura** e o aprendizado), a partir de um mapeamento das necessidades das redes de ensino capixabas, contendo objetivos, indicadores, metas, competências e prazos (Capítulos 4 e 5 do Relatório de Auditoria 02/20222).

Destacando como fundamental, recomendou o fortalecimento do regime de colaboração entre as redes, para que pudessem planejar a oferta de vagas em todo o território estadual, de maneira sistêmica, gerando uma melhor alocação entre as redes e eliminando a concorrência, conforme o caso.



Nessa perspectiva e **considerando** os dados, as evidências, os achados de auditoria e as deliberações constantes no Processo TC 3330/2019 e TC 1405/2020.

Considerando a necessidade de aprimoramento na oferta da Política Pública da Educação no Estado do Espírito Santo, com vistas à melhoria nos resultados educacionais.

Considerando que os sistemas de ensino do Estados e dos Municípios deverão ser organizados em regime de colaboração, conforme art. 211 da Constituição Federal de 1988 e do art. 8º da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Considerando a necessidade da garantia do padrão mínimo de qualidade do ensino ofertado tratado nos § 1º e § 7º do artigo 211 da Constituição Federal de 1988 e art. 4º, inciso IX da Lei Federal nº 9.394, de 1996.

Com fundamento no art. 1º, inciso XXXIX da Lei Complementar Estadual nº 621, de 08 de março de 2012 e na Instrução Normativa Nº 82, de 8 de fevereiro de 2022, este Tribunal propôs um **Termo de Ajustamento de Gestão – TAG** (processo TC 1295/2022), com os seguintes objetivos:

- a) **eliminação** da concorrência entre as redes da educação básica municipal e estadual;
- b) **otimização** e o **reordenamento** das redes da educação municipal e estadual;
- c) **definição** de critérios mínimos exigidos para a escolha do servidor que desempenhará as funções relativas à gestão escolar;
- d) criação de uma **câmara regional de compensação** para disponibilização de servidores entre as redes de educação básica.

2. O Termo de Ajustamento de Gestão como instrumento de planejamento para a melhoria das condições da política pública educacional no território.

O TAG é um instrumento de controle celebrado consensualmente, que objetiva a adequação e regularização de atos e procedimentos administrativos de Poderes,

órgãos e entidades públicas e privadas sujeitos à fiscalização e controle do TCEES, mediante a fixação de prazo razoável para que os responsáveis adotem providências necessárias ao exato cumprimento da lei, dos princípios que regem a administração pública e das decisões emanadas deste Tribunal.

Regulamentado pela Instrução Normativa Nº 82, de 8 de fevereiro de 2022, o Termo de Ajustamento de Gestão é norteado pelos princípios da **consensualidade, voluntariedade, boa-fé, lealdade processual e eficiência**. Além disso, o somente é cabível para o equacionamento de não conformidades sanáveis, sendo incabível para vícios em que se constatem indícios da ocorrência de fraude, má-fé ou dolo.

O Termo visa contribuir de maneira mais efetiva para a melhoria da Educação, num processo colaborativo de identificação de soluções mais eficientes e seguras para corrigir as **inadequações na rede escolar de ensino capixaba que causam desigualdade educacional e a não garantia do padrão mínimo de qualidade do ensino**. Assim como, subsidiar os gestores no planejamento macro, sistêmico e sustentável da Política no Espírito Santo.

Nesse cenário, de maneira **dialógica e consensual**, emergiu o Termo de Ajustamento de Gestão da Educação, Processo TC 1295/2022. Instrumento, este, que está totalmente alinhado com o **Direito Administrativo Contemporâneo, que valoriza a Administração Pública Consensual**, do qual O Município de Dores do Rio Preto é signatário do TAG, conforme consta da Peça Digitalizada 00317/2023-4, evento 1640 do Processo 1295/2022.

Conforme os termos da Manifestação Técnica 03455/2023-8 em sua cláusula 2.1 O Município será o ente responsável pela oferta do Ensino Fundamental - Anos Iniciais, devendo ocorrer municipalização do referido segmento, quando ofertado pelo Estado, com a disponibilização de matrículas até o ano de 2023 e a efetivação da eliminação da concorrência, neste segmento, até o ano letivo de 2024.



Nos termos do Parecer do Ministério Público de Contas 04352/2023, peça 1320 do precitado processo, foram realizadas audiências de mediação no intuito de sanar os óbices e as controvérsias apresentadas. O município não precisou participar dessa etapa processual.

No cenário educacional da rede municipal de ensino de Dores do Rio Preto até 2022, observa-se que a situação está aquém do esperado em relação a boa parte dos indicadores observados. Isso demonstra que o Município, dentro dos parâmetros atualmente adotados, precisa envidar esforços para melhorar esses indicadores e fornecer aos seus cidadãos acesso a um ensino público de qualidade que resulte em melhorias no rendimento escolar.

A situação atual de no que tange o Termo de Ajustamento de Gestão é regular embora o município.

Levando em consideração a temática da infraestrutura da rede escolar, em uma ação inédita do Sistema de Controle, foi uma Fiscalização Ordenada Nacional na área da política educacional realizada na modalidade Levantamento (TC 1447/2023) - Operação Educação.

No âmbito do Espírito Santo, as ações se deram no bojo do Processo:01447/2023, de relatoria do Exmo. Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto. Conforme Relatório de Levantamento 02/2023, o TCE-ES enviou 41 auditores para as visitas in loco em 42 escolas, envolvendo 28 municípios capixabas. Os municípios visitados foram: Alegre, Aracruz, Barra de São Francisco, Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Colatina, Conceição da Barra, Domingos Martins, Dores do Rio Preto, Guarapari, Ibraçu, Itapemirim, João Neiva, Linhares, Marataízes, Marechal Floriano, Marilândia, Montanha, Pinheiros, Presidente Kennedy, Santa Maria de Jetibá, São Gabriel da Palha, São Mateus, Serra, Sooretama, Viana, Vila Velha e Vitória.

Dos dados gerais apurados temos que 45,71% das salas de aula visitadas são inadequadas. Janelas, ventiladores e móveis quebrados e iluminação e ventilação insuficientes estão entre os principais problemas encontrados. Em 20% dos estabelecimentos de ensino, ainda foram detectadas falhas na limpeza e higienização

das dependências escolares. Em 33,33%, não há coleta de esgoto e, em 83,33%, não existe AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) válido. O documento atesta o cumprimento das regras de combate a incêndios. A situação é ainda mais grave porque muitas unidades também não dispõem de equipamentos como hidrantes (94,29%) e extintores (17,14%).

Nesse cenário, emergiu a **Auditoria de Conformidade** veiculada no Processo TC 05721- 2023, com o objetivo de fiscalizar a existência e a eficácia de programa de manutenção das unidades educacionais do Estado e dos municípios a partir dos resultados apontados na Operação Educação, cujo resultado foi encaminhado ao gestor em relatórios individualizados das escolas visitadas, no caso de Marilândia especificamente o Anexo 03688/2023-8.

Cenário educacional de 2022

No ano de 2022, a rede estadual de ensino público do município de Dores do Rio Preto contava com uma escola rural e doze escolas urbanas, totalizando treze estabelecimentos de ensino. Em termos de matrículas, havia 482 matrículas na zona rural e 981 na urbana, totalizando 1.463 matrículas na Educação Básica. Na Educação Especial, das matrículas totais da rede municipal, 66 correspondem a alunos dessa modalidade. Quanto à qualidade do ensino oferecido, com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), nota-se que, para o 5º ano do ensino fundamental, a rede municipal de Marilândia apresentou crescimento até 2019, seguido de uma leve queda em 2021, conforme demonstrado no gráfico a seguir:

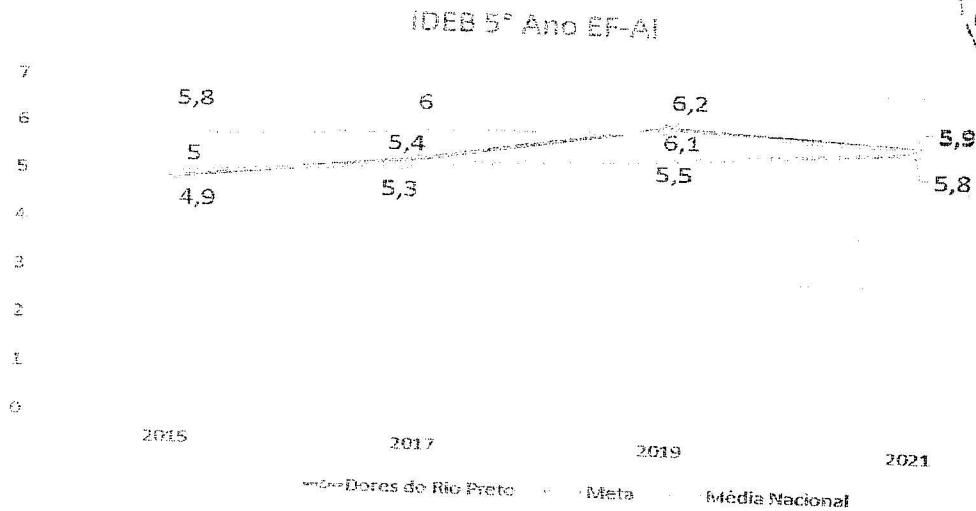


Gráfico 1: Desenvolvimento Histórico do Ideb para o 5º ano do Ensino Fundamental

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ideb, conforme divulgado pelo INEP.

Já em relação ao 9º ano do Ensino Fundamental, a nota do Ideb em 2021 apresentou alta, entretanto se manteve abaixo da meta, ainda que tenha ficado acima da média nacional. Cabe destacar a ausência de dados de Ideb de 2015.

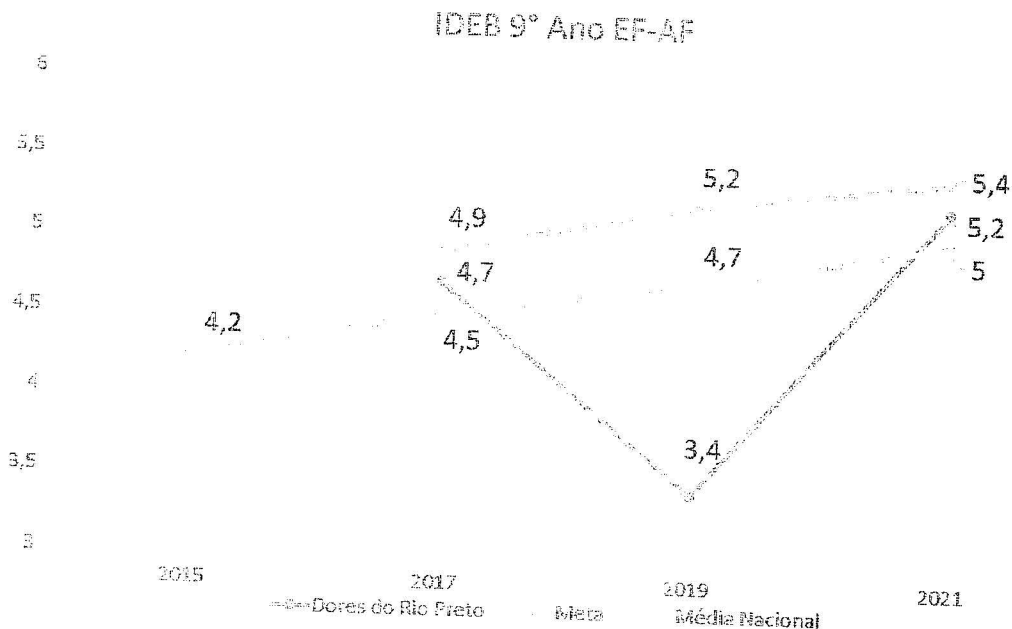


Gráfico 2: Desenvolvimento Histórico do Ideb para o 9º ano do Ensino Fundamental

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ideb, conforme divulgado pelo INEP.

O Ideb, principal indicador da qualidade da educação básica no Brasil, é realizado bianualmente nos anos ímpares. A queda nas notas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental em 2021 foi atribuída à perda de aprendizagem durante a pandemia de Sars-CoV-2. O Saeb, que também avalia a educação básica, classificou os estudantes em diferentes níveis de aprendizado. Em 2021, a rede municipal de Dores do Rio Preto apresentou queda na proficiência em português e matemática para os alunos do 5º Ano, mas ainda ficou acima da média nacional em português. Para os alunos do 9º Ano, houve uma trajetória de alta, ficando abaixo da média nacional em português e acima da média nacional em matemática.

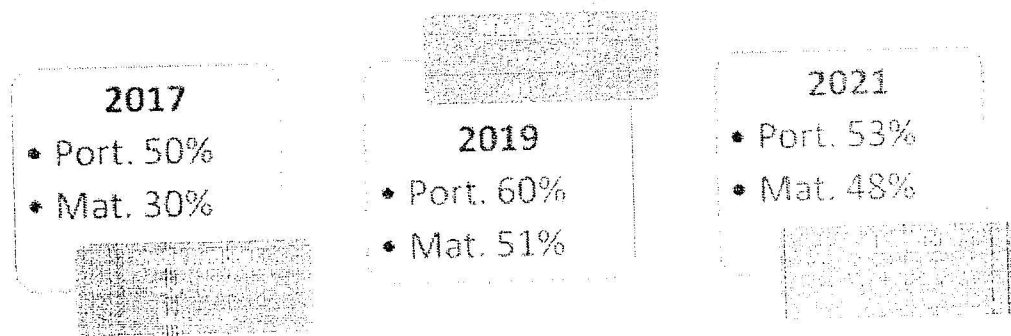


Figura 1: Nível de Proficiência no Saeb para o 5º ano do Ensino Fundamental em português e em matemática

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Saeb, conforme divulgado pelo INEP.

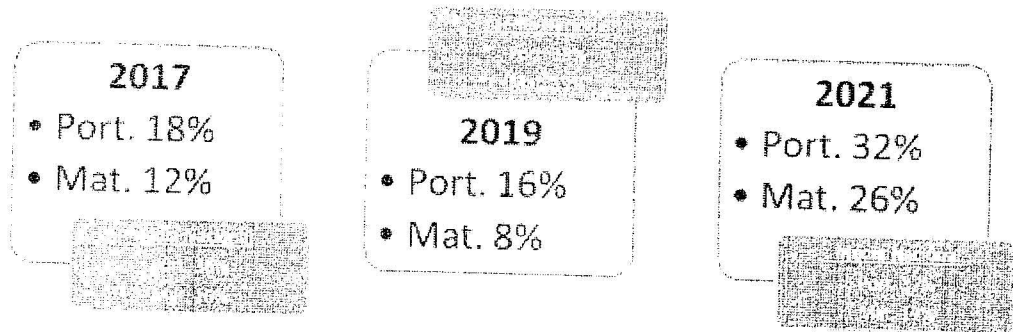


Figura 2: Nível de Proficiência no Saeb para o 9º ano do Ensino Fundamental em português e em matemática

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Saeb, conforme divulgado pelo INEP.

O quadro abaixo registra o índice de abandono escolar, quando um aluno deixa de frequentar a escola durante o ano letivo.

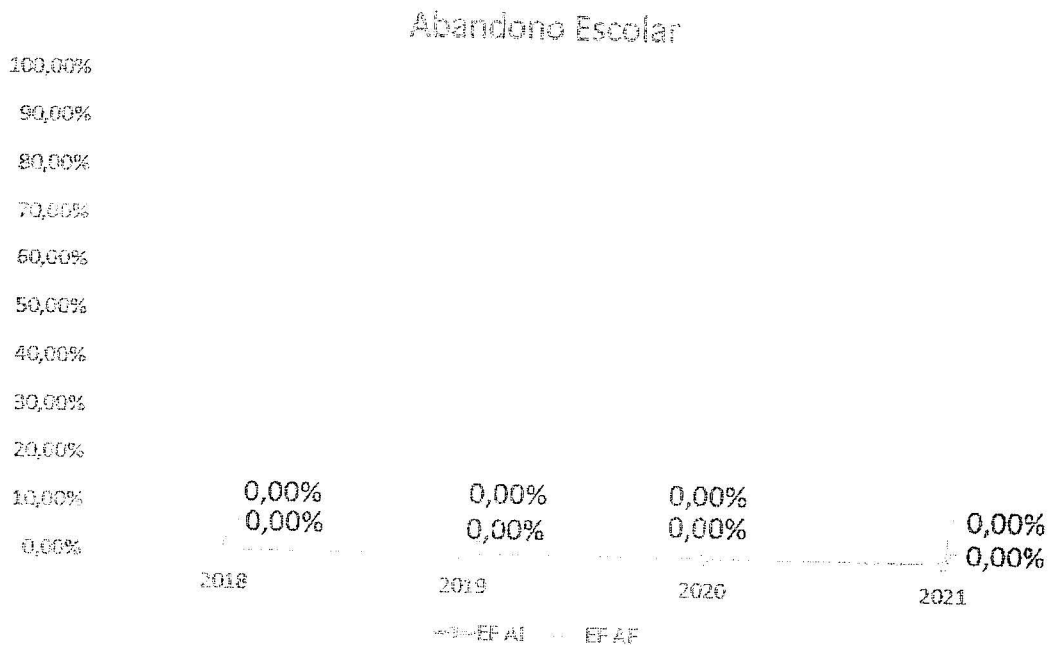


Gráfico 11: Desenvolvimento Histórico da Taxa de Abandono

o sucesso das políticas de Busca Ativa Escolar durante a pandemia do Sars-CoV-2, e manifestado por meio das taxas de abandono em Marilândia, foram inferiores à média nacional (0,7% EF AI e 1,8% EF AF).

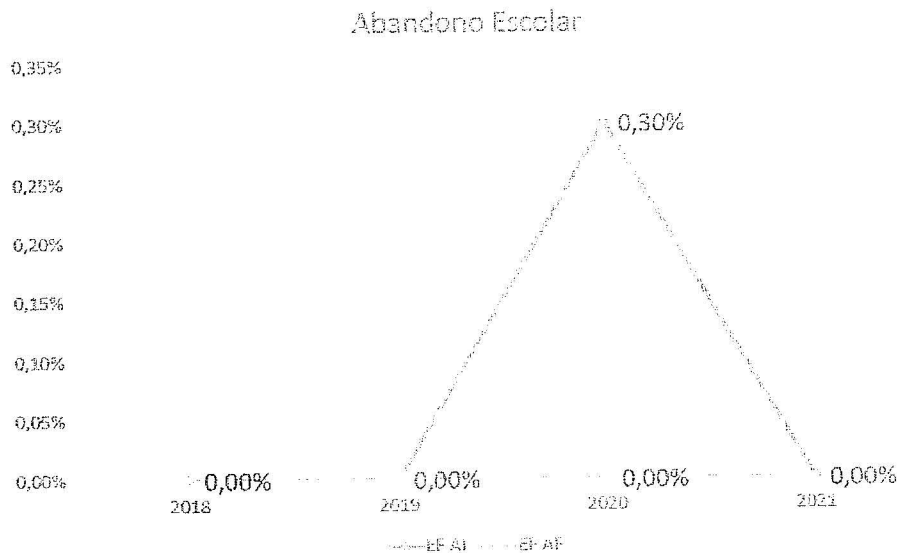


Gráfico 3: Desenvolvimento Histórico da Taxa de Abandono

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INEP

Apesar da queda nos resultados de aprendizagem na Rede Municipal de Ensino, a taxa de abandono escolar foi de 0% durante todo o período, indicando que o município conseguiu manter os alunos do ensino fundamental (anos iniciais e finais) frequentando as escolas. Nacionalmente, a paralisação das atividades presenciais elevou os indicadores de abandono escolar. No entanto, as taxas de abandono do Município, inferiores à média nacional (0,7% para os anos iniciais e 1,8% para os anos finais do ensino fundamental), sugerem o sucesso das políticas de Busca Ativa Escolar durante a pandemia de Sars-CoV-2 ou a falta de acompanhamento dos dados que compõem o indicador.

No item valorização do profissional do magistério é preciso considerar que para se alcançar uma educação inclusiva de qualidade, diversos fatores são essenciais, com destaque para o papel dos professores, segundo Eric Hanushek, cuja qualidade influencia pelo menos 50% do desempenho dos alunos. Reconhecendo essa

importância, a valorização dos profissionais da educação é crucial, incluindo não apenas questões salariais, mas também formação inicial e continuada. A formação inicial, preferencialmente presencial, é vista como fundamental, embora a modalidade EAD também tenha seu valor para garantir acesso à educação.

Em Dores do Rio Preto, a Rede Municipal oferece cursos de formação continuada e apoio pedagógico para valorizar a carreira docente. As diferentes variáveis possuem diferentes impactos no sucesso da política pública. No entanto, uma dessas variáveis se destaca como sendo a de maior relevância para a aprendizagem dos alunos. Segundo Eric Hanushek, pelo menos 50% do desempenho do aluno depende da qualidade dos professores.

A remuneração inicial dos professores na Rede Municipal de Ensino de Dores do Rio Preto é inferior ao piso salarial nacional. A progressão salarial ao longo da carreira é de apenas 91%, e o tempo necessário para atingir o salário máximo exclusivamente por tempo de serviço é de 30 anos, o que pode desestimular a busca por outras formas de progressão, como cursos e especializações.

Além disso, a avaliação de desempenho dos docentes, realizada por gestores escolares, comissão específica e autoavaliação, é fundamental para o aprimoramento profissional e, conseqüentemente, para o sucesso escolar. Embora a valorização dos profissionais da educação seja um requisito legal, conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, ainda há espaço para melhorias na sua efetivação e atenção por parte dos gestores educacionais. Na Rede Municipal de Ensino de Dores do Rio Preto há avaliação dos profissionais do magistério.

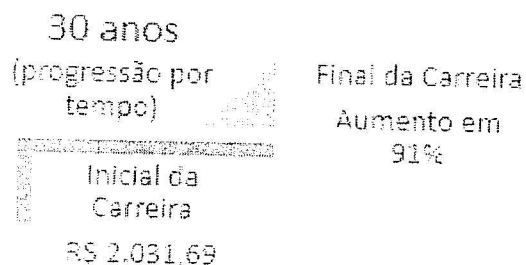


Figura 3: Progressão na Carreira e Vencimentos

Fonte: Processo 7977/2022

Assim, reconhecendo a importância do profissional do magistério para a qualidade da educação, essa variável foi escolhida para levantar como está sua valorização na Rede de Ensino Municipal.

A valorização da profissão contém a questão salarial, porém ela é mais ampla. Contempla a formação inicial que, além dos currículos dos cursos superiores, inclui a modalidade de formação. O art. 62, §3º da Lei nº 9.394/1996 escolheu a modalidade presencial como preferência para os professores, se fundamentando na necessidade de uma formação prática. A formação Educação à Distância – EAD de professores, geralmente, carece desse viés prático.

Outro ponto importante para a valorização da carreira do magistério é a formação continuada de seus profissionais. Em Marilândia, a Rede Municipal realiza cursos de formação continuada periódicos e fornece apoio, por meio do atendimento pedagógico nas escolas.

De forma geral conclui-se que ao analisar os indicadores educacionais, fica evidenciado o esforço e as dificuldades de utilizá-los para monitorar políticas públicas, incluindo o cumprimento das metas dos Planos de Educação, que estão próximos do término sem alcançar seus objetivos. As principais fontes de dados nacional são o Censo Escolar anual e os resultados do Saeb, porém, sua baixa frequência impede um acompanhamento simultâneo com as políticas em vigor, permitindo análises apenas retrospectivas. Isso destaca a necessidade de gestores educacionais terem

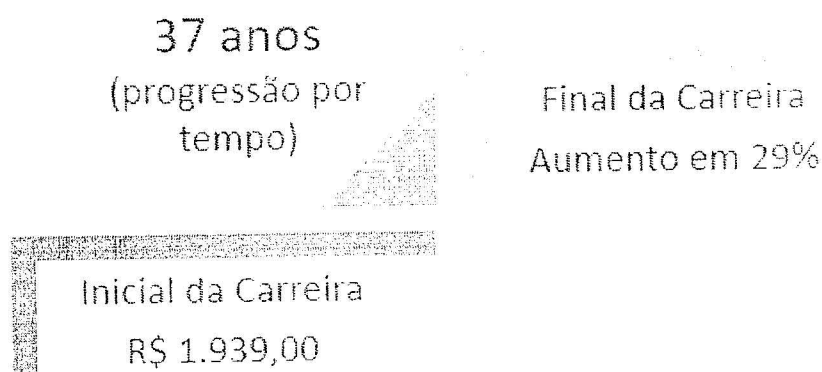
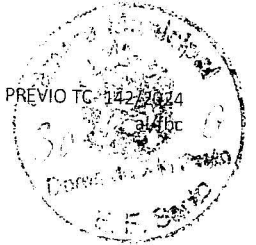


Figura 4: Progressão na Carreira e Vencimentos



Fonte: Processo 7977/2022

A valorização dos profissionais da educação é tão crucial para os resultados educacionais que foi incorporada à Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que estabelece fatores de valorização profissional a serem garantidos, como carreira profissional, formação continuada, piso salarial e condições de trabalho adequadas. No entanto, apesar de ser uma questão legalmente reconhecida, a análise realizada sugere que a valorização dos profissionais da educação ainda requer maior atenção por parte dos gestores educacionais, dada a importância desses profissionais para a sociedade.

A análise dos indicadores educacionais revela dificuldades em utilizá-los para monitorar políticas públicas e cumprir as metas dos Planos de Educação, que estão distantes de serem alcançadas. As principais fontes de dados são o Censo Escolar anual e os resultados bianuais do Saeb, cuja baixa periodicidade impede um acompanhamento concomitante das políticas. Isso destaca a necessidade de ferramentas que permitam aos gestores educacionais planejar, gerir e monitorar suas políticas. A rede municipal de Dores do Rio Preto apresenta indicadores aquém do esperado, necessitando de esforços para melhorar esses indicadores e proporcionar um ensino público de qualidade que resulte em melhorias no rendimento escolar.

Deste modo, cumpre dar ciência ao Chefe do Poder Executivo quanto a necessidade da adoção de ferramentas para planejar, gerir e monitorar políticas educacionais de forma mais eficiente bem como ações de valorização dos profissionais da educação.

2.2.4.2 Ações da Administração Municipal em Saúde

No exercício de 2022, a decisão foi não incluir dados relacionados à pandemia, considerando o fim da emergência de Covid-19 declarado pela OMS em 5/5/2023. As informações sobre a elaboração e avaliação/aprovação dos instrumentos de planejamento foram mantidas, devido à sua importância para o controle social e monitoramento de resultados.

Em relação à execução do planejamento em saúde, o cumprimento das metas do Plano Municipal de Saúde, restou demonstrado da seguinte forma:

Tabela 57 - Situação do cumprimento das metas do Plano Municipal de Saúde

Município	Total de metas	Metas atingidas	Metas não atingidas
Dores do Rio Preto	63	62	1

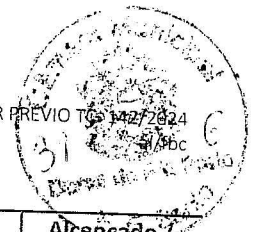
Fonte: RAG 2022

De acordo com o RAG 2022, do total de 63 metas propostas, 62 foram atingidas.

O TCEES optou por incluir, nos relatórios de contas de governo, os sete indicadores de saúde do Previne Brasil em substituição aos do Sispacto, devido ao novo modelo de financiamento do SUS baseado em resultados, entre outros critérios, conforme demonstrado abaixo:

Tabela 1 - Indicadores do Previne Brasil (2022)

Nº	Indicador	Parâmetro	Meta	Resultado Alcançado 2022	Resultado Alcançado 2022	Resultado Alcançado 2022	Alcançado / Não Alcançado 2022
1	Proporção de gestantes com pelo menos 6 (seis) consultas pré-natal realizadas, sendo a 1ª (primeira) até a 12ª (décima segunda) semana de gestação.	100%	45%	44%	38%	48%	
2	Proporção de gestantes com realização de exames para sífilis e HIV.	100%	60%	62%	60%	81%	



N ^o	Indicador	Parâmetro	Meta	Resultado	Resultado	Resultado	Alcançado / Não Alcançado
				Alcançado 2022	Alcançado 2022	Alcançado 2022	2022
3	Proporção de gestantes com atendimento odontológico realizado.	100%	60%	53%	49%	95%	Alcançado
4	Proporção de mulheres com coleta de citopatológico na APS.	>=80%	40%	21%	25%	17%	Alcançado
5	Proporção de crianças de 1 (um) ano de idade vacinadas na APS contra Difteria, Tétano, Coqueluche, Hepatite B, infecções causadas por haemophilus influenzae tipo b e Poliomielite inativada.	95%	95%	68%	69%	83%	Alcançado
6	Proporção de pessoas com hipertensão, com consulta e pressão arterial aferida no semestre.	100%	50%	26%	28%	27%	Alcançado
7	Proporção de pessoas com diabetes, com consulta e hemoglobina glicada solicitada no semestre.	100%	50%	22%	23%	7%	Alcançado

Fonte: Sisab (consulta em 22/6/2023)

Parâmetros, metas e resultados alcançados em 2022 dos indicadores do Previne Brasil para o Brasil, ES e Dores do Rio Preto

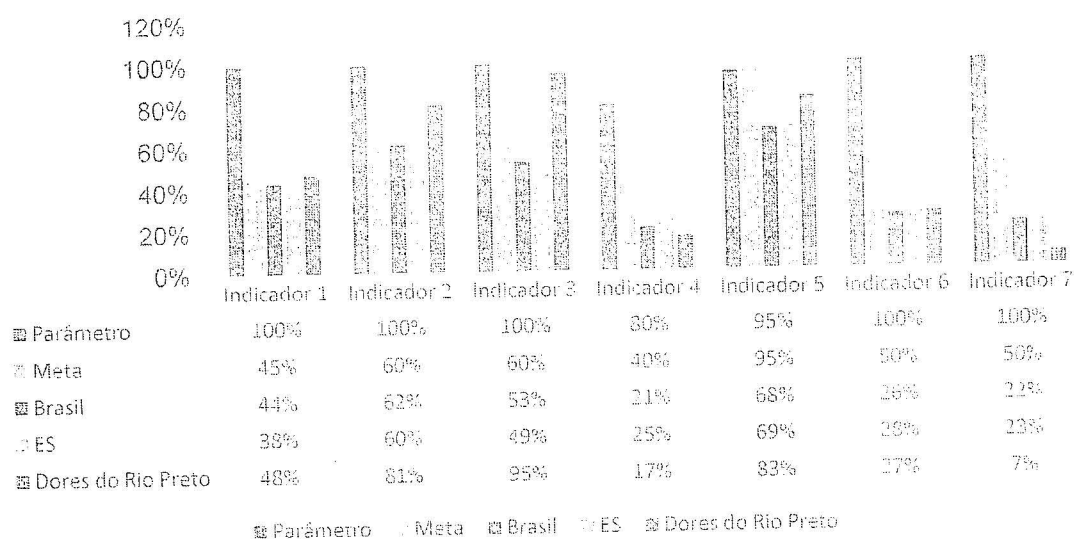


Gráfico 4: Parâmetros, metas e resultados alcançados em 2022 dos indicadores do Previne Brasil para o Brasil, ES e Dores do Rio Preto.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Sisab.

De acordo com as informações anteriores, o Município de Dores do Rio Preto alcançou as metas previstas para os indicadores 1, 2, 3, do Previne Brasil em 2022. Para os demais indicadores (4,5,6 e 7), apesar de não terem sido alcançadas as metas previstas, os resultados foram superiores às médias estadual e nacional.

O programa Previne Brasil foi instituído pela Portaria nº 2.979, de 12 de novembro de 2019. O novo modelo de financiamento alterou algumas formas de repasse das transferências para os municípios, conforme demonstrado na tabela e gráfico anteriores.

A implementação dessas metas contribui significativamente para melhorar o desempenho do município em relação aos objetivos do programa Previne Brasil, garantindo assim uma prestação de serviços de saúde mais eficaz e centrada nas necessidades da população do município Dores do Rio Preto.

Os baixos índices nos quesitos de saúde, como a proporção de mulheres com coleta de citopatológico na APS, a proporção de crianças de 1 ano vacinadas contra diversas doenças, a proporção de pessoas com hipertensão com consulta e pressão arterial



aferida no semestre, e a proporção de pessoas com diabetes com consulta e hemoglobina glicada solicitada no semestre, indicam uma deficiência nos serviços de atenção primária à saúde (APS). Isso sugere que há falhas na cobertura e efetividade das ações preventivas e de controle de doenças no município, impactando negativamente a saúde da população.

Adicionalmente, deficiências no atendimento de saúde primária podem exacerbar desigualdades em saúde, afetando desproporcionalmente as populações mais vulneráveis e marginalizadas. Em resumo, os baixos índices nos serviços de atenção primária à saúde podem ter graves repercussões a médio e longo prazo, tanto na saúde individual e coletiva quanto no sistema de saúde e na economia local.

Do mesmo modo, cumpre dar ciência ao Chefe do Poder Executivo quanto a necessidade da criação de mecanismos com ações voltadas para aumentar o acesso das pessoas aos serviços da Atenção Primária e que fortaleça o vínculo entre a comunidade e as equipes de saúde, fortalecendo as metas do Programa Previne Brasil.

2.2.4.3 Política Pública de Assistência Social

A Constituição Federal de 1988 define a Assistência Social como uma política pública de Estado destinada a garantir direitos, integrando o sistema de seguridade social junto com previdência e saúde. Isso representa uma superação da visão anterior que a via como programas temporais e assistencialistas ligados ao governo vigente. A seção destaca a evolução da despesa liquidada municipal em 2022 na função Assistência Social, permitindo verificar se houve redução ou aumento nos gastos com essa área.

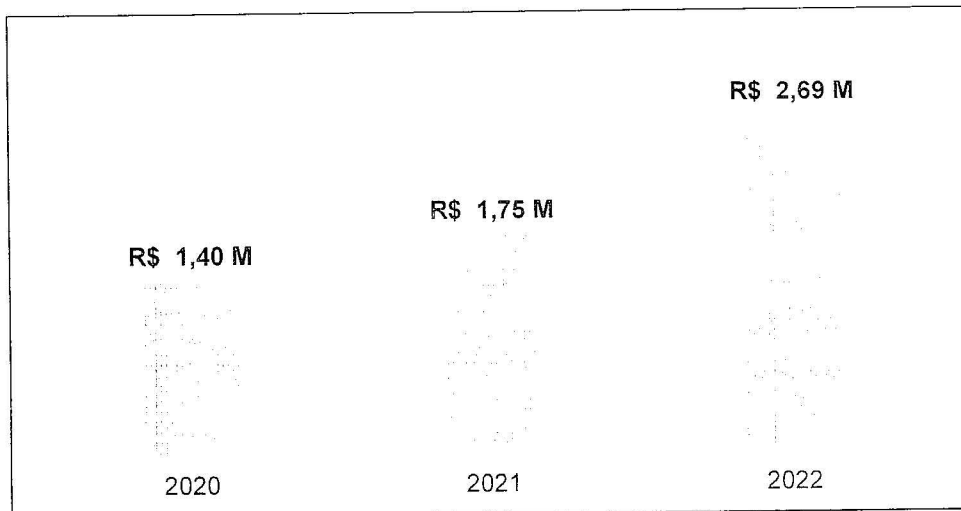


Gráfico 5: Evolução da despesa liquidada pelo município em 2022 na função Assistência Social (Milhões de R\$)

Fonte: Elaboração NOPP (a partir de dados abertos do Painel de Controle do TCEES).

Para examinar a situação do município em 2022, o seguinte quadro ilustra a comparação da despesa liquidada per capita do município com outros municípios do Espírito Santo, acompanhada de sua posição no ranking.

População Censo 2022: 6.596 habitantes

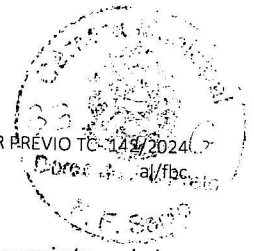
Despesa per capita: R\$ 408,57

Média dos municípios: R\$ 152,08

Posição no ranking: 5º

Os municípios do Espírito Santo enfrentaram no período de 2022 e ainda hoje diversas necessidades socioassistenciais, que variam de acordo com fatores como cultura, economia, geografia, clima e perfil populacional. Por essa razão, é esperado que cada município aloque recursos da Assistência Social de acordo com suas demandas específicas. A correta classificação das despesas permite identificar quais áreas estão recebendo mais atenção por parte do governo local.

Considerando todos os municípios do Espírito Santo, a porcentagem total de pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza, com dados atualizados até dezembro de 2022, representava 13,8 % da população do estado.



Outro indicador relevante para demonstrar a demanda por serviços socioassistenciais, especialmente para a população de baixa renda, é o estado nutricional das pessoas, que pode indicar necessidades de provisão de alimentos ou renda para garantir maior segurança alimentar. O gráfico abaixo mostra os percentuais de crianças de 0 a 5 anos acompanhadas pelos serviços de saúde e assistência social do município, em condição de magreza ou magreza acentuada, em comparação com a média do estado do Espírito Santo. Os dados foram obtidos do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan), utilizando o índice "IMC x Idade".

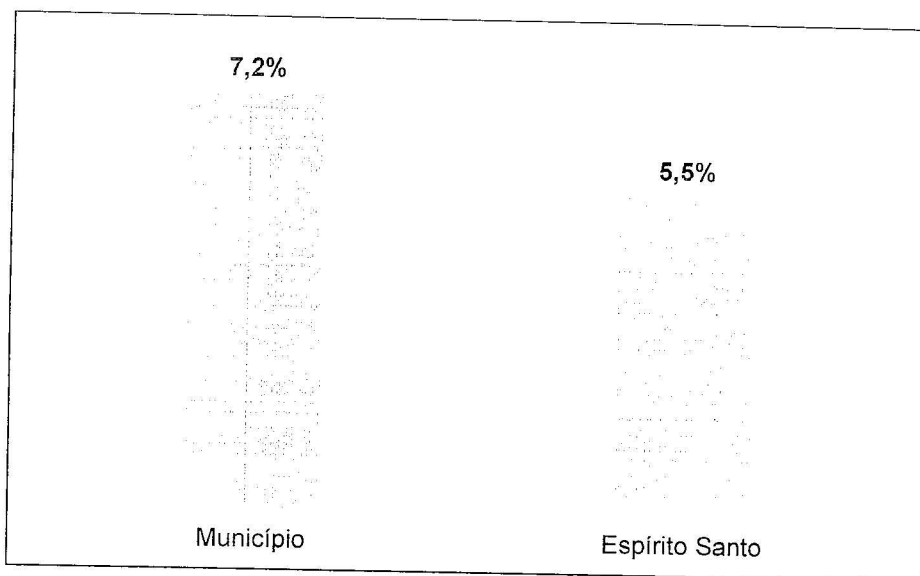


Gráfico 6: Percentual de crianças de 0 a 5 anos acompanhadas, em estado de magreza ou magreza acentuada em 2022.

Fonte: Elaboração NOPP (a partir de dados do Sisvan).

O público retratado no gráfico acima está classificado na primeira infância, que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança, fase da vida em que ocorrem o amadurecimento do cérebro, a aquisição dos movimentos, o desenvolvimento da capacidade de aprendizado, além da iniciação social e afetiva. Estudos mostram que quanto melhores forem as experiências da criança durante a primeira infância e quanto mais estímulos qualificados ela receber, maiores são as chances de ela desenvolver todo o seu potencial. Por isso, a proteção é essencial para prevenir os problemas do gráfico acima.

A Lei nº 13.257/2016 estabeleceu os princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano, garantindo a prioridade absoluta de assegurar os direitos da criança, do adolescentes e do jovem, que implica o dever do Estado de estabelecer políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades da primeira infância, com vistas ao seu desenvolvimento integral.

Os dados fornecidos proporcionam perspectivas sobre a atuação do governo municipal área da assistência social e as necessidades das pessoas mais vulneráveis, e podem ser utilizados para entender melhor as políticas públicas e as demandas dos cidadãos.

Os gestores municipais podem usar estas informações, juntamente com outras análises, para avaliar a eficiência, eficácia e efetividade das ações municipais, permitindo ajustes ou melhorias na condução da política de assistência social no próprio município. Diante da relevância dessa política pública, cumpre dar ciência ao Chefe do Poder Executivo para que providencie os meios necessários ao pleno cumprimento das ações da política de assistência social como um todo.

Atuação em funções administrativas (subseção 7.2, págs. 130-131)

A PCA, avaliada no **proc. TC 04961/2023-4** (apenso), refletiu a atuação do gestor responsável, no exercício das funções administrativas na Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto.

Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 297/2016, a análise consignada no **Relatório Técnico 00047/2024-5** (pç. 113, daqueles autos), teve por base as informações apresentadas nas peças e nos demonstrativos contábeis encaminhados pelo gestor responsável, nos termos da Instrução Normativa 68/2020.

Após análise, restou consignado, naqueles autos, o parecer do chefe do Poder Executivo municipal, no exercício de 2022, com base no art. 126 do RITCEES, conforme segue:

3.6.1 Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização, decorrente de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários;

3.6.2 Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função da manutenção de alíquota patronal em percentual inferior ao montante recomendado pela avaliação atuarial de 2021;

3.6.3 Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função de apuração de resultado atuarial, relativo ao exercício de 2022, com base em alíquota patronal superior à estabelecida em lei municipal.

Diante disso, essas inconformidades serão objeto de apontamento neste voto nos **itens 3.1** Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização, decorrente de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários; **3.2** Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função do estabelecimento de alíquota patronal inferior ao montante recomendado pela avaliação atuarial de 2021; **3.3** Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função de apuração de resultado atuarial, relativo ao exercício de 2022, com base em alíquota patronal superior à estabelecida em lei municipal.

2.2.5 Atos de gestão

Refere-se à **seção 6** da ITC 02518/2024-6.

Quanto aos **atos de gestão**, o relatório produzido pela equipe técnica cuidou de examinar as **fiscalizações em destaque** no município, em particular, o acompanhamento do Plano de Mobilidade Urbana (subseção 6.1), bem como a atuação do gestor responsável no exercício das funções administrativas.

Fiscalizações em destaque (subseção 6)

- **Plano Municipal de Mobilidade Urbana (Item 6.1- ITC 02407/2024-5)**

A fiscalização 23/2022-3 teve como objetivo assegurar que os municípios obrigados a possuir um Plano de Mobilidade Urbana, conforme a Lei 12.587/2012, não deixem de receber recursos federais e orientem os investimentos em mobilidade com planejamento estratégico. A legislação estabelece prazos para a elaboração desses planos: 12 de abril de 2022 para municípios com mais de 250.000 habitantes e 12 de abril de 2023 para os demais. O acompanhamento seguiu normas internacionais e brasileiras de auditoria, ocorrendo em dois ciclos em 2022. O primeiro ciclo coletou informações detalhadas sobre a situação dos municípios no desenvolvimento e



chefe do Poder Executivo, nos exercícios de 2018, 2019 e 2020, **totalizam** R\$2.154.041,19 (R\$ 590.259,45; R\$ 682.271,15 e R\$ 881.510,59, respectivamente)

Conforme demonstrado no item 3.6.2 deste relatório, verifica-se que no exercício de 2022 foram repassados aportes financeiros ao PREVIDRP, no montante de R\$1.330.939,67. Considerando que R\$ 1.309.483,72 se referem aos aportes financeiros referentes aos exercícios de 2018 e 2019, conforme informado na DELQUIT/RPPS e no RELOCI; tem-se o valor restante de R\$ 21.455,95, sem identificação da competência.

Diante do exposto, constata-se que as determinações deste Tribunal, relativas aos Acórdãos 384/2022-8 (Proc. TC 14721/2019-7), 448/2022-4 (Proc. TC 4739/2020-1) e 33/2022-7 (Proc. TC 2891/2020-4), **foram atendidas** pelo chefe do Poder Executivo de Dorés do Rio Preto; ainda que a formalidade utilizada não seja a adequada, conforme já mencionado.

Tecidas tais considerações contextuais, passo a fundamentar.

3. FUNDAMENTAÇÃO

Da análise das informações enviadas a área técnica procedeu à elaboração do Relatório Técnico 00001/2024-3 (peça 111), sugerindo a citação do chefe do Poder Executivo em razão de não conformidades registradas nas subseções 3.6.2, 3.6.3 e 3.6.4, de acordo com o que estabelece o art. 126 do RITCEES.

Após a manifestação do prefeito (Defesa/Justificativa 00695/2024-1, pç. 119), a área técnica conduziu uma análise e chegou a uma conclusão, nas **seções 8, 9 e 10 ITC 02518/2024-6 (pç. 137, 123-164)**, sobre os achados de não conformidades.

Assim, passo a analisar separadamente cada achado.

3.1 Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização, decorrente de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários;

Crítérios: art. 40, caput, da Constituição Federal; art. 69 da LRF; art. 1º e 2º, § 1º, da Lei Federal 9.717/1998; art. 15, §7º, da Lei Municipal 6.910/2013; art. 1º, § 2º, e art. 78 da Portaria MF 464/2018.

Refere-se à subseção 3.6.2 do RT 47/2024-5, sobre fatos abordados no item 3.1.2.1 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos. Análise realizada pelo NPPREV

A análise realizada pelo corpo técnico da Corte de Contas identificou que, ao deduzir receitas correntes para remuneração de investimentos e amortização do déficit atuarial, as receitas correntes foram insuficientes para cobrir os compromissos previdenciários do RPPS. Foi constatada a ausência de medidas para equacionar o déficit financeiro do regime previdenciário, revelando uma insuficiência financeira sem o aporte necessário do Tesouro municipal. O RPPS ainda se encontra em fase inicial de acumulação de reservas, resultando em um déficit financeiro de R\$ 1.277.589,24, infringindo o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial.

Tabela 6) Equilíbrio Financeiro do Fundo Previdenciário	Em R\$ 1,00
Análise financeira do RPPS	
(-) Receitas Orçamentárias	5.175.337,91
(-) Transferências Financeiras Recebidas (-) Aporte Atuarial registrado indevidamente na conta 451320299	1.220.339,67
(-) Transferências Financeiras Recebidas referentes a aportes de 2018 e 2019	1.309.482,72
(-) Transferências Financeiras Recebidas referentes a aportes de exercício não informado na PCA/2022	21.455,95
(-) Rendimentos das Aplicações Financeiras	2.569.242,74
(-) Receita para Amortização do Déficit Atuarial	994.153,31
(-) Despesas Empenhadas	2.990.461,10
(=) Insuficiência Financeira	(1.277.589,24)

Fonte: Demonstrativos BAEXOR, BALFIN, DEMVAP, RELUCI, RELGES e DELQUIT/RPPS-2022; e RELOC/2022.

Em sua defesa, o gestor argumentou que a utilização de rendimentos financeiros e recursos do plano de amortização para cobrir o déficit financeiro do RPPS é um assunto polêmico com diferentes posicionamentos no TCEES. Citou jurisprudências e estudos técnicos que não restringem essa prática, mas destacou que a utilização indiscriminada desses recursos pode inviabilizar a constituição de reservas. O Ministério Público de Contas também considerou essa prática uma irregularidade



grave, ressaltando a necessidade de o chefe do Poder Executivo adotar medidas para recompor as reservas do RPPS.

A defesa também destacou as dificuldades financeiras enfrentadas pelo município e argumentou que todas as obrigações previdenciárias de 2022 foram cumpridas tempestivamente. O gestor invocou o princípio da razoabilidade e solicitou o afastamento da irregularidade, citando a aprovação de um acordo de parcelamento para quitação dos valores devidos. Por fim, solicitou que fosse adotado o mesmo entendimento concedido ao município de Ibirapu, considerando a uniformização do entendimento pelo Tribunal de Contas e a legislação vigente.

No presente caso concreto, o NCCONTAS através da **ITC 02518/2024-6** (pç. 137, págs. 132-141) afirmou que:

Conforme as considerações técnicas, Com relação aos argumentos de que a Manifestação Técnica 01072/2023-7, no âmbito do Incidente de Prejudicado (Processo TC 916/2023-1), teria reconhecido a ausência de norma que restrinja a utilização de recursos do plano de amortização e rendimentos financeiros para o pagamento de benefícios previdenciários, importante destacar que o defendente se utiliza de interpretação **equivocada** desta peça técnica para justificar uma conduta contrária à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Cabe observar que o trecho deste relatório traz o entendimento de não haver proibição normativa expressa quanto à utilização dos referidos recursos previdenciários vinculados, uma vez que essa restrição decorre de lógica sistêmica de funcionamento do sistema previdenciário capitalizado, quando inexistentes ativos garantidores suficientes para cobertura mínima de provisões matemáticas de benefícios concedidos (PMBC).

Aliás, cabe ressaltar que, independentemente da existência de norma literal, direcionada em vedar ou restringir a utilização de recursos previdenciários para a formação de reservas do RPPS em capitalização, fato é que a Administração municipal dispõe de **parâmetros constitucionais e legais** claros que devem direcionar sua conduta na gestão de recursos previdenciários, uma vez que não existe dúvida em relação à necessidade de capitalização do RPPS que se encontra em situação de elevado risco atuarial, conforme disposições do art. 40, caput, da CF/88, art. 1º, 8º, parágrafo único, art. 69 da LRF, art. 1º e 2º, § 1º, da Lei 9.717/1998 e art. 11, §7º, art. 25, § 2º, e art. 49 da Portaria MTP 1.467/2022.

Quanto à alegação da defesa de que não haveria distinção entre receitas do plano de amortização, ou seus rendimentos financeiros, na definição de equilíbrio financeiro descrita pela Portaria MTP 1.467/22, cabe aqui aproveitar as considerações da Manifestação Técnica 01072/2023-7, quanto ao fato de que, mesmo após sofrer atualizações, o texto da norma infralegal não estabeleceu diferença entre receitas auferidas e obrigações assumidas. A peça técnica destaca que **essa lacuna normativa tem sido utilizada de**

forma equivocada para justificar a utilização de recursos vinculados ao equacionamento do déficit atuarial para o pagamento de benefícios previdenciários do exercício, mesmo que o RPPS em capitalização se encontre em situação de grave desequilíbrio atuarial.

Quanto à alegação de haver entendimentos jurisprudenciais que deliberaram a favor da possibilidade de utilização irrestrita de recursos previdenciários vinculados, cabe ressaltar que tais entendimentos se aplicam a especificidades das circunstâncias fáticas de cada jurisdicionado envolvido, não podendo ser afastada, em vista dos entendimentos favoráveis, a **responsabilidade do chefe do Poder Executivo em promover o repasse regular de aportes financeiros devidos ao RPPS**, em razão de ser ele o responsável pela cobertura de insuficiência financeira do RPPS, nos termos previstos pelo art. 2º, § 1º, da Lei 9.717/1998.

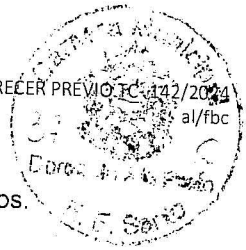
Já em relação ao argumento relacionado à consideração dos princípios expressos pela LINDB, importante destacar **que inexistente apuração de responsabilidade subjetiva na análise das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo**, pois o gestor municipal responde objetivamente perante eventuais não conformidades relevantes identificadas na apreciação das contas.

Quanto à alegação da defesa de formalização de parcelamento previdenciário, através da Lei Ordinária 1.027/2024, referente aos valores devidos em aportes financeiros não repassados nos exercícios de 2022 e 2023, importante registrar que não foi identificado o cadastro do referido parcelamento junto ao sistema Cadprev do Ministério da Previdência, conforme exigência do art. 17 da Portaria MTP 1.467/2022.

Em relação ao argumento da defesa de que não haveria vedação na utilização dos recursos previdenciários, ou seja, regra que vincule recursos de amortização/custeio à amortização do déficit atuarial; há de se considerar que a própria legislação municipal, quando instituiu o plano de amortização, vincula esses recursos à amortização do déficit atuarial. Nessa questão, fato é que **inexistente legislação que autorize o consumo precoce de reservas do RPPS, quando esse regime se encontra em estágio inicial de capitalização**, pois o regime operado em capitalização estaria funcionando como se estivesse em regime financeiro de repartição simples, em ofensa ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial estabelecido pelo art. 40 da CF/88 c/c art. 69 da LRF.

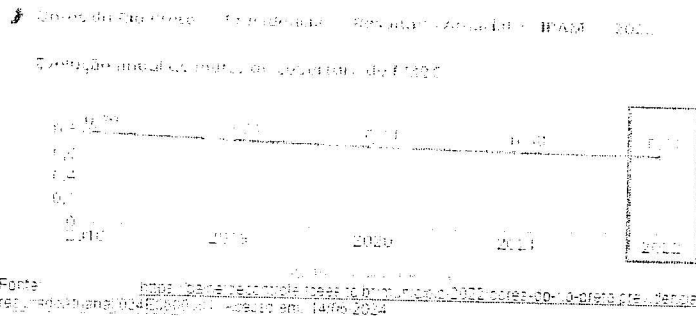
Quanto à **viabilidade** das alíquotas previdenciárias vigentes (estabelecida em 22,00% da base de cálculo, conforme disposto pelo art. 54 da Lei Municipal 570/2002, alterado pelo art. 1º da Lei Municipal 971/2022) para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários do exercício, além da necessária formação de reservas do RPPS, cabe ressaltar que a defesa **não** trouxe esclarecimentos nessa questão, embora claramente insuficiente, conforme análise do item 8.3 do presente Relatório Técnico.

Com base nas informações do Painel de Controle do TCEES, na aba de Resultado Atuarial, exercício de 2022, verifica-se nos gráficos de evolução anual dos indicadores de solvência e de cobertura de PMBC, a situação de **deterioração do equilíbrio atuarial** do RPPS do município de Dores do Rio



Preto, em razão da apresentação de índices insatisfatórios.

Em relação à evolução anual do **índice de cobertura de PMBC**, demonstrou-se ao longo dos exercícios financeiros, a relação existente entre os recursos previdenciários constituídos (disponibilidades financeiras e ativos garantidores) e as **provisões matemáticas de benefícios concedidos (PMBC)**, sendo que no exercício de 2022, apresentou a proporção de **0,6712** de recursos existentes para cobertura de R\$1,00 da dívida previdenciária:



Cabe ainda mencionar que a **capacidade de formação de reservas** do RPPS (tabela 9 do RT 00001/2024-3, peça 111), foi apurada numa **variação negativa** de mais de **R\$1,28 MILHÕES de reais**, indicando que ao invés de ser utilizado o aporte financeiro, estariam sendo utilizados os rendimentos financeiros e recursos do plano de amortização para a cobertura do custo normal, **reduzindo** ainda mais, no exercício de 2022, a margem de recursos disponíveis para a sustentabilidade do RPPS de Dores do Rio Preto.

A preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, quando operado em regime de capitalização, passa necessariamente pela formação de reservas patrimoniais ativas que possam garantir o pagamento de compromissos futuros dos planos de benefícios concedidos, especialmente quando o regime ainda se encontra em fase inicial de acumulação de ativos garantidores (investimentos). Não se trata de uma obrigação desprovida de justificativa, pois as reservas previdenciárias serão essenciais para garantir o pagamento futuro dos benefícios, sem necessidade de aportes adicionais pelo ente patrocinador.

Sendo assim, o entendimento técnico exige apenas a acumulação de recursos do plano de amortização e rendimentos financeiros, quando o RPPS em capitalização se encontra em situação de elevado risco atuarial. Nessa questão, cabe observar que o PREVIDRP nunca alcançou a cobertura das provisões matemáticas de benefícios concedidos (PMBC), pois contava com ativos disponíveis insuficientes, em 2022, na ordem de R\$21,06 milhões, que **não** conseguem garantir a **cobertura do Passivo Atuarial (R\$55,82 milhões)** ou da PMBC (**R\$31,38 milhões**).

Reforçando o contexto da análise, cabe trazer algumas considerações do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF, 12ªed.)63, aplicável ao exercício financeiro de 2022, quanto aos aspectos referentes ao equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social, conforme demonstrado

O equilíbrio financeiro e atuarial da previdência deve ser observado por meio de contribuição dos segurados, ativos e inativos, da contribuição patronal do ente da Federação e outros aportes. Na análise do equilíbrio atuarial deverão ser observados os seguintes aspectos:

- a. Os critérios e parâmetros utilizados nas projeções das taças atuariais;
- b. As projeções realizadas anteriormente;
- c. A inclusão do resultado efetivo do período anterior para efeito de comparação com as novas projeções;
- d. A eventual e indevida utilização de repasse para a cobertura de déficit atuarial com o objetivo de cobrir déficit financeiro sem a devida transparência;
- e. A eventual e indevida utilização da reserva atuarial, inclusive dos rendimentos financeiros, para tentar evidenciar que há equilíbrio financeiro.

Sendo assim, o MDF considera indevida a utilização de repasses para a cobertura de déficit atuarial e a utilização da reserva atuarial, inclusive dos rendimentos financeiros, com o objetivo de cobrir déficit financeiro e para tentar evidenciar que haveria equilíbrio financeiro.

Por fim, com relação ao argumento da defesa de que não teria sido informado pelo RPPS sobre a existência de desequilíbrio financeiro, importante destacar que essa situação é recorrente no município, refletindo desde as contas de 2018. Além disso, a própria unidade de controle interno teria informado a situação através do RELOCI.

Quanto à **responsabilidade** pela cobertura de insuficiência financeira do RPPS, **compete ao Ente Municipal**. Nesse caso, a **conduta do prefeito** em relação à política previdenciária municipal, deveria ser pautada, dentre as principais ações, em **promover e garantir o repasse regular de aportes ao RPPS**, além de avaliar a possibilidade de readequação das alíquotas **normais de custeio**, com o objetivo de garantir o pagamento de benefícios previdenciários já concedidos. Aliás, a legislação lhe confere **ampla responsabilidade** perante o desequilíbrio financeiro do RPPS, conforme se observa do art. 2º, §1º, da Lei Federal 9.717/1998 c/c art. 11, §7º, da Portaria MTP 1.467/2022.

Diante do exposto, opina-se pela **manutenção** do presente indicativo de não conformidade, o qual por ser de natureza grave, **possui o condão de macular as contas** do jurisdicionado.

Por fim, sugere-se ainda emissão de **DETERMINAÇÃO** ao atual Prefeito Municipal de Dorés do Rio Preto, para que efetue a recomposição ao RPPS, dos valores relativos à insuficiência financeira apurada na PCA/2022, com a incidência de juros, multas e correção monetária, em atendimento ao art. 2º, §1º, da Lei 9.717/1998 c/c art. 11, §7º, da Portaria MTP 1.467/2022; encaminhando o resultado das medidas adotadas na próxima prestação de contas anual.

Pois bem.

Conforme exposto pela área técnica, ao deixar de repassar os montantes devidos à previdência durante um determinado período, desencadeia-se um efeito em dominó



que acarreta prejuízos tanto ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) quanto às finanças locais. Isso ocorre porque a omissão no repasse dos valores corretos resulta na incapacidade do RPPS de angariar suas receitas, investi-las no mercado e alcançar os rendimentos necessários conforme estipulado na meta atuarial definida na política de investimentos.

É digno de nota que devido à carência financeira, as reservas são utilizadas para cobrir os gastos previdenciários. Isso tem como consequência a necessidade de modificar os planos de financiamento e redução do déficit, incluindo a implementação de taxas mais elevadas, que frequentemente se mostram inviáveis e representam um considerável prejuízo para as futuras administrações municipais.

A fim de prevenir a propagação dessa sequência de eventos, a Lei 9717/98 estabeleceu a obrigação de o órgão público suprir as deficiências financeiras. Ademais, é importante lembrar que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) atribuíram ao órgão público a responsabilidade de garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, o que impede qualquer desvio desta imposição legal.

É imperioso destacar que entendimento apresentado pela defesa de fato era adotado pelo Colegiado desta Corte de Contas. Nele os conceitos de equilíbrio e déficit financeiro, apresentados nas Portarias MPS n. 403/2008 e MF n. 464/2018, que integram a regra do art. 2º, § 1º, da Lei n. 9717/1998, previam que a eventual insuficiência financeira resultaria do confronto entre as “receitas auferidas” e as “obrigações” do regime próprio no exercício, sem apresentar limitação às contribuições normais, indicando que a apuração deve abranger também o custo suplementar. Contudo, ao julgar os autos TC 5857/2020, onde se aplicou esta posição, também foi estabelecido um **ponto de Corte** para esta aplicação, limitando que esta interpretação seja dada apenas até o exercício de 2019, portanto, adotou-se a tese de que a partir do exercício de 2020, a receita patrimonial não poderá ser utilizada no cálculo para apuração do equilíbrio financeiro, tendo em vista a reforma da previdência efetivada em novembro de 2019 que serviu como marco temporal.

Cabe destacar que por meio do Parecer Prévio 0140/2023-8, já transitado em julgado (Processo TC-03242/2023 (Recurso de Reconsideração – Prefeitura Municipal de

Serra – Prestação de Contas Anual do exercício de 2020) e do Parecer Prévio Processo 0142/2023-7 (TC-6523/2022 - Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Serra – exercício de 2021), o Plenário, à unanimidade, firmou entendimento de que o exercício de 2021 deve ser considerado como período de transição, tendo em vista que a Decisão constante do Parecer Prévio TC-093/2021-1 (Processo TC-5857/2020) foi aprovada na sessão de 21/10/2021, conforme evidenciado no trecho extraído do Parecer Prévio 00140/20223-8, a seguir reproduzido:

(...)

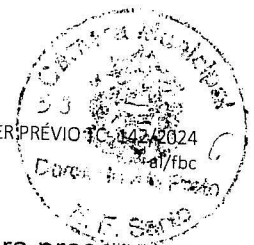
Desta forma, tendo em vista o reconhecimento o de que a Decisão constante do TC 5857/2020, PARECER PRÉVIO TC-093/2021-1, aprovada na sessão de 21/10/2021, foi que assentou um ponto de corte na orientação deste Tribunal acerca da gestão dos regimes de previdência dos entes federativos subnacionais, considero, no caso concreto, a irregularidade atinente à ausência de equilíbrio financeiro classificável como ressalva, dado o período de transição que marcou o exercício de 2021.

Diante do exposto, considerando que o presente processo refere-se ao exercício financeiro de 2022, fica evidente, sob o aspecto técnico-contábil, que esta irregularidade possui natureza grave. Tal irregularidade provoca um aumento do déficit e encarece o custo de sua amortização. Se as insuficiências financeiras do RPPS não forem cobertas dentro do exercício financeiro específico, haverá um efeito dominó prejudicial tanto para o resultado das contas quanto para o equilíbrio financeiro e atuarial do Instituto. Portanto, **mantenho a presente irregularidade.**

3.2 Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função do estabelecimento de alíquota patronal inferior ao montante recomendado pela avaliação atuarial de 2021;

Critérios: arts. 85, 87, 102 e 103 da Lei 4.320/64 e artigo 40 da CF de 1988.

Refere-se à subseção 3.6.3 do RT 47/2024-5, sobre fatos abordados no item 3.2.3.1 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos. Análise realizada pelo NPPREV. O estudo de avaliação atuarial anterior recomendou uma alíquota patronal normal total de 23,60% para o RPPS de Dores do Rio Preto, conforme disponível na PCA/2021. No entanto, a alíquota patronal foi mantida em 22% ao longo do exercício de 2022,



conforme a Lei Municipal 971/2022, o que indica a falta de medidas para preservar o equilíbrio financeiro e atuarial exigido pelo art. 40 da Constituição Federal. A administração municipal não seguiu as orientações da avaliação atuarial, omitindo-se em relação à recomendação de aumento da alíquota.

Além disso, o corpo técnico desta Corte de Contas verificou que o RPPS apurou o limite de gastos administrativos com base na alíquota de 3,6%, mas a alíquota patronal não foi elevada para 23,6%. Isso sugere a utilização indevida de recursos previdenciários, extrapolando despesas administrativas, o que poderia exigir ressarcimento pelo Poder Executivo no valor de R\$ 42.629,17, caso não justificado. Foi constatado também que a despesa empenhada na fonte de recursos da taxa de administração do RPPS representa 4,61% da base de cálculo, excedendo o limite de 3,60% estabelecido pela Portaria MTP 1.467/2022.

Em síntese, devidamente citado (Decisão SEGEX 00227/2024-3), em sua defesa, o gestor argumentou que a Lei Municipal 971/2022 estabeleceu a alíquota patronal de 22% sobre as contribuições previdenciárias devidas ao RPPS, e que esse valor não prejudicou o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, pois foram aportados recursos superiores aos propostos pelo cálculo atuarial. Ele também mencionou que a Lei Municipal 930/2021 estabeleceu um limite de 3,60% para despesas administrativas do RPPS.

O gestor afirmou que, embora a alíquota de 23,60% recomendada pela avaliação atuarial não tenha sido totalmente recolhida, o município não foi notificado pelo PREVIDRP sobre qualquer incompatibilidade. Quanto à extrapolação das despesas administrativas em R\$42.629,17, o Poder Executivo planeja repassar esse valor durante o exercício financeiro de 2024 para recompor as reservas do RPPS.

A defesa invocou o princípio da razoabilidade e da primazia da realidade, citando a LINDB, para afastar a responsabilidade do gestor, argumentando que o RPPS não notificou a Prefeitura sobre a insuficiência financeira em gastos administrativos. Além disso, destacou que o valor não aportado representou apenas 0,82% da arrecadação total do RPPS em 2022.

Quanto aos itens 3.2 deste voto, afirmou a área técnica através da ITC 02518/2024-6:

Em relação à alegação da defesa de que a alíquota patronal de 22% teria propiciado repasse a maior ao RPPS, em relação ao estabelecido no cálculo atuarial, e não teria causado prejuízo ao equilíbrio financeiro e atuarial, uma vez que foram aportados recursos em montante superior ao estabelecido no cálculo atuarial, cabe observar que o estudo de avaliação atuarial anterior, disponível na PCA/2021 (DEMAAT, Processo TC 8040/2022-7), recomendou uma alíquota patronal no percentual total de 23,60% para o ente patrocinador (22% referente ao custo normal e 3,60% referente à taxa de administração, conforme consta do item 9.2 do DEMAAT), sendo então que esta alíquota patronal total deveria ter sido implementada, objetivando a sustentabilidade financeira e atuarial do RPPS de Dores do Rio Preto.

Em relação ao argumento de que o ente não teria sido notificado pelo RPPS sobre a incompatibilidade da alíquota patronal adotada no exercício de 2022, cabe considerar que o **plano de custeio deve ser objeto de contínuo acompanhamento por parte do ente patrocinador do regime**, que deverá **avaliar periodicamente** os seus impactos orçamentários, financeiros e fiscais e **adotar medidas para mitigar os riscos do seu não cumprimento**, conforme disposto pelo art. 54 da Portaria MTP 1.467/2022. Dessa forma, resta comprovada a responsabilidade do ente federativo de acompanhar e adotar as sugestões do cálculo atuarial, que inclusive é encaminhado, de forma recorrente, pelo próprio chefe do Poder Executivo, nas prestações de contas anuais através do arquivo DEMAAT, não sendo possível alegar desconhecimento.

Com relação ao argumento da defesa que busca afastar a responsabilidade pela insuficiência financeira no custeio administrativo do RPPS, no valor de R\$ 42.629,17, em função de ausência de notificação por parte do RPPS, cabe aqui enfatizar que essa circunstância não é determinante para o encaminhamento da presente não conformidade, mas situação meramente colateral, pois a falta de recursos para pagamento de gastos administrativos do RPPS apenas reforça a incapacidade das alíquotas patronais para manter a sustentabilidade de curto e longo prazo do RPPS. Além disso, importante destacar que os recursos previdenciários e aqueles destinados aos gastos administrativos são vinculados ao RPPS, em função de expressa determinação legal, motivo pelo qual deverão ser objeto de recomposição, caso utilizados em



desconformidade, sem prejuízo de adoção de medidas para responsabilização dos agentes que derem causa a sua utilização indevida.

Em relação à proposta para afastar o presente indicativo de irregularidade, uma vez que a insuficiência financeira em gastos administrativos do RPPS, representa tão somente 0,82% da arrecadação total auferida pelo RPPS, no exercício de 2022, ressalta-se que o aporte não repassado, e utilizado indevidamente pelo Município, mesmo que não significativo, representa recurso previdenciário **vinculado** ao custeio normal do RPPS municipal.

Ressalta-se ainda que na PCA de contas de governo de Dores do Rio Preto, relativa ao exercício anterior (Processo TC 8.040/2022-7), identificou-se situação similar decorrente de irregularidade relacionada a ausência de equilíbrio atuarial do RPPS devido à inexistência de proposta legislativa para a revisão do plano de custeio normal apurado pela avaliação atuarial anual, conforme se observa da ITC 04614/2023-6, sugerindo a ocorrência de prática reiterada da Administração municipal em não adotar as sugestões propostas pela avaliação atuarial, prejudicando o equilíbrio financeiro e atuarial preconizado pelo art. 40 da Constituição Federal.

Diante do exposto, em função da **manutenção** de alíquota patronal inferior ao montante apurado pela avaliação atuarial, interferindo na preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, opina-se pela manutenção da irregularidade tratada neste tópico, por se tratar de grave infração à norma legal, a qual **possui o condão de macular as contas** do jurisdicionado.

Pois bem,

Embora a defesa tenha alegado que a alíquota patronal de 22% resultou em repasses superiores ao estabelecido no cálculo atuarial e não prejudicou o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Em suma o estudo de avaliação atuarial recomendou uma alíquota total de 23,60% (22% para o custo normal e 3,60% para a taxa de administração), que deveria ter sido implementada para assegurar a sustentabilidade do RPPS de Dores do Rio Preto. A ausência de notificação sobre a incompatibilidade da alíquota não exime a responsabilidade do ente patrocinador, que deve acompanhar continuamente o plano de custeio e adotar medidas para mitigar os riscos, conforme a Portaria MTP 1.467/2022.

A defesa também buscou afastar a responsabilidade pela insuficiência financeira de R\$ 42.629,17 no custeio administrativo do RPPS, alegando ausência de notificação. No entanto, a falta de recursos para despesas administrativas reforça a incapacidade das alíquotas patronais de manter a sustentabilidade do RPPS a curto e longo prazo. Recursos previdenciários e administrativos são legalmente vinculados ao RPPS e devem ser recompostos se usados indevidamente, sem prejuízo de medidas para responsabilizar os agentes responsáveis.

Por fim, a defesa argumentou que a insuficiência financeira representa apenas 0,82% da arrecadação total do RPPS em 2022, mas mesmo valores menores são significativos. A PCA anterior identificou uma situação similar, indicando uma prática recorrente da administração municipal em não seguir as sugestões atuariais, prejudicando o equilíbrio financeiro e atuarial conforme o art. 40 da Constituição Federal. Portanto, a manutenção de uma alíquota inferior configura uma grave infração legal, justificando a manutenção da irregularidade nas contas do jurisdicionado.

Considerando que a análise técnica identificou a incidência da alíquota patronal normal de 23,6% da base de cálculo apurada sobre a folha de pagamento da Prefeitura Municipal, para o exercício de 2022 e que a unidade gestora, manteve a adoção da alíquota de 22% da base de cálculo, desconsiderando o percentual destinado ao custeio da taxa de administração.

Considerando a manutenção da alíquota patronal normal inferior ao montante apurado pela avaliação atuarial, acolho o opinamento técnico para manter a irregularidade.

Ressalto ainda a importância do controle interno e que cabe ao chefe do executivo buscar a estruturação e o aprimoramento do sistema, não sendo um ato discricionário do gestor, mas imposição legal e constitucional, relevando-se sua infringência em grave infração e reprovação das contas

apresentada se referia a uma avaliação atuarial posterior ao exercício analisado, com data focal em 31/10/2022. Ele argumentou que a avaliação válida seria a apresentada na Prestação de Contas Anual de 2021, com data focal em 31/12/2021, que estabeleceu uma alíquota patronal de 22%.

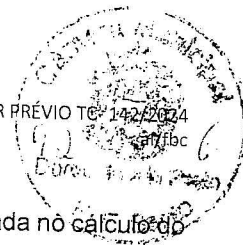
Reiterou a defesa que, no exercício de 2022, o município repassou a alíquota patronal de 22%, acima da alíquota atuarial de 20%, sem prejuízo ao equilíbrio financeiro do RPPS. Também mencionou que a Lei Municipal 930/2021 estabeleceu um limite de 3,6% para os gastos administrativos do RPPS. Alegou que o município não foi notificado pelo RPPS sobre qualquer incompatibilidade na alíquota utilizada e invocou o princípio da razoabilidade para afastar a responsabilidade do gestor pela ausência do repasse de R\$ 42.629,17, relacionado à taxa administrativa, devido à falta de notificação sobre a insuficiência.

Por fim, a defesa solicitou o saneamento da irregularidade, argumentando a elevação da alíquota patronal em 2022, o compromisso de recomposição dos valores ao RPPS em 2024, o cumprimento integral dos repasses ao RPPS, e a solicitação de parcelamento dos aportes financeiros devidos nos exercícios de 2021 e 2022, conforme a Lei Municipal 1.027/2024.

Quanto aos itens 3.3 deste voto, afirmou a área técnica através da ITC 02518/2024-6:

Com relação ao plano de custeio normal do RPPS, vigente no exercício de 2022, constatou-se que **não há correspondência** entre a alíquota patronal (**22,00%**) disposta pela Lei Municipal 971/2022 e a alíquota patronal de **25,60%** (22% relativo ao ente federativo e 3,60% referente à taxa de administração) utilizada pela avaliação atuarial (DEMAAT), para cálculo do plano de custeio normal, conforme item **8.2.1**, com data focal posicionada em 31/10/2022.

Acredita-se ter ocorrido um equívoco no entendimento da defesa quanto ao indicativo de não conformidade em questão, pois o item 8.2.1 da avaliação atuarial (DEMAAT), com data focal posicionada em 31/10/2022, considerou que a alíquota patronal de **25,60%** **já teria sido adotada pelo município de Dores do Rio Preto**, embora essa situação não apresente correlação com a legislação local vigente à época do cálculo.



Dessa forma, resta demonstrado que a alíquota patronal utilizada no cálculo do plano de custeio normal apurado pela avaliação atuarial **foi superior** à estabelecida pela Lei Municipal 971/2022, contrariando o disposto pelo art. 25, § 1º, e art. 26, inc. III, da Portaria MTP 1.467/2022. Tal irregularidade teria ocasionado **subdimensionamento** do resultado atuarial negativo, em razão da incidência de uma base maior de contribuições previdenciárias patronais, com impactos potencialmente relevantes sobre o plano de custeio do RPPS, assim como no valor total do passivo atuarial calculado, interferido na preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Embora o RPPS seja a principal entidade responsável pela elaboração da avaliação atuarial anual, pois ali se concentram as atividades de planejamento e execução da política previdenciária, não é possível afastar a responsabilidade do ente federativo perante a presente não conformidade, especialmente diante do contexto de irregularidades descritas nos tópicos anteriores (itens 8.1 e 8.2 do presente Relatório Técnico). Diante da ausência de aporte do Tesouro para cobertura de insuficiência financeira do RPPS, assim como da ausência de medidas para a elevação da alíquota patronal sugerida pela avaliação, a apuração de resultado atuarial com base em alíquota patronal inexistente sugere ocorrência de erro grosseiro na elaboração e recepção do cálculo atuarial (DEMAAT), encaminhado na PCA/2022, de forma a reduzir o tamanho do déficit atuarial e beneficiar o ente patrocinador do RPPS. Diante do exposto, considerando a apuração de resultado atuarial anual com base em alíquota patronal superior à estabelecida em lei municipal, diante do contexto das demais não conformidades avaliadas pelos itens 8.1 e 8.2 do Relatório Técnico, sugere-se a **manutenção** do presente indicativo de não conformidade, em função de grave infração à norma, com o **condão de macular as contas** do jurisdicionado.

Por fim, sugere-se a emissão de **DETERMINAÇÃO** ao atual chefe do Poder Executivo do município de Dores do Rio Preto, em conjunto com o atual ordenador de despesas da autarquia previdenciária municipal, para que garanta a utilização de alíquotas previdenciárias vigentes na data da avaliação atuarial anual, em estrita observância ao disposto pelo art. 25, § 1º, e art. 26, inc. III, da Portaria MTP 1.467/2022; encaminhando o resultado das medidas adotadas no envio da próxima PCA.

Em suma, em relação ao plano de custeio do RPPS em 2022, constatou-se uma discrepância entre a alíquota patronal de 22% prevista na Lei Municipal 971/2022 e a alíquota de 25,60% utilizada na avaliação atuarial (DEMAAT), sendo 22% do ente

federativo e 3,60% de taxa de administração. A avaliação atuarial de 31/10/2022 assumiu incorretamente que a alíquota de 25,60% já estava em vigor.

Essa diferença resultou em um subdimensionamento do déficit atuarial, devido à utilização de uma base maior de contribuições previdenciárias patronais. A situação contraria os artigos 25, § 1º, e 26, inc. III, da Portaria MTP 1.467/2022, afetando negativamente o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Embora o RPPS seja responsável pela avaliação atuarial anual, a responsabilidade do ente federativo não pode ser afastada, especialmente diante das irregularidades apontadas nos itens 8.1 e 8.2 do Relatório Técnico. A ausência de aportes do Tesouro e de medidas para ajustar a alíquota patronal sugerida indica erro grosseiro na elaboração do cálculo atuarial, reduzindo o déficit atuarial e beneficiando o ente patrocinador.

Ante o exposto sugere a área técnica a emissão de DETERMINAÇÃO ao atual chefe do Poder Executivo do município de Dores do Rio Preto, em conjunto com o atual ordenador de despesas da autarquia previdenciária municipal, para que garanta a utilização de alíquotas previdenciárias vigentes na data da avaliação atuarial anual, em estrita observância ao disposto pelo art. 25, § 1º, e art. 26, inc. III, da Portaria MTP 1.467/2022; encaminhando o resultado das medidas adotadas no envio da próxima PCA.

4. ANÁLISE DE CONDUTA DOS RESPONSÁVEIS

Responsável: Cleudenir José de Carvalho Neto

De modo geral, o gestor de Dores do Rio Preto apresentou conformidade com diretrizes fiscais e legais, aplicando o mínimo exigido de recursos em educação (33,25%) e saúde (21,13%). A execução orçamentária respeitou os limites constitucionais e 89,23% das receitas do Fundeb foram destinadas à remuneração dos profissionais da educação básica. A gestão fiscal resultou em um superávit de R\$ 3.821.001,29 em 2022, com despesas realizadas conforme autorizações legais, sem exceder créditos orçamentários ou adicionais, e sem evidências de despesas sem prévio empenho, demonstrando rigoroso controle fiscal conforme o artigo 60 da Lei 4.320/64.



De acordo com o artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a avaliação das ações passou a considerar a presença de intenção dolosa ou erro grosseiro, em vez de culpa. Reconhecer uma irregularidade não é o único critério para aplicar uma sanção, mas é crucial para encontrar uma solução. Já o seu artigo 22, pede que o operador do direito leve em conta as dificuldades enfrentadas pelo gestor sem prejudicar os direitos dos administrados. O comportamento do responsável deve estar em conformidade com a Constituição e as regulamentações legais, e o erro deve ser inescusável, não sendo algo que uma pessoa média cometeria.

A avaliação da conduta do gestor na administração pública é crucial por diversos motivos. Primeiramente, ela promove transparência e accountability, garantindo que os cidadãos saibam como os recursos públicos estão sendo utilizados e se os gestores estão agindo de forma ética. Além disso, essa avaliação ajuda a prevenir má gestão dos recursos públicos, fortalecendo a integridade na administração.

Os gestores têm a responsabilidade de agir de acordo com a lei e os princípios democráticos, e avaliar sua conduta é essencial para garantir o respeito a esses princípios, promovendo uma administração pública transparente, responsável e eficiente, fortalecendo a democracia e a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais.

Espera-se que a conduta a ser empreendida pelo responsável resguarde Constituição da República e os diversos normativos legais que regem as finanças públicas, sendo inescusável o erro que o homem médio não cometeria.

Diante do exposto, passo a análise de conduta em face das irregularidades mantidas:

- 8.1 Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização, decorrente de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários (subseções 3.6.2 do RT 47/2024-5 e 3.1.2.1 do RT 1/2024-1) (*item 3.1 deste voto*);
- 8.2 Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função da manutenção de alíquota patronal em percentual inferior ao montante recomendado pela avaliação atuarial de 2021 (subseções 3.6.3 do RT 47/2024-5 e 3.2.3.1 do RT 1/2024-1) (*item 3.2 deste voto*),
- 8.3 Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função de apuração de resultado atuarial, relativo ao exercício de 2022, com base em alíquota patronal

superior à estabelecida em lei municipal (subseções 3.6.4 do RT 47/2024-5 e 3.2.3.2 do RT 1/2024-1) (*item 3.3 deste voto*).

Vislumbra-se que as irregularidades mantidas possuem alto potencial ofensivo, portanto, possui capacidade para macular a integralidade das contas. Vale destacar que as justificativas apresentadas pela defesa não foram suficientes para sanear as irregularidades.

No que tange a sustentação oral apresentada através do Protocolo nº 13611/2024-1, quanto ao item “Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização, decorrente de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários”, trouxe o gestor que realizou parcelamento referente as insuficiências financeiras do RPPS nos exercícios 2022 e 2023.

Por sua vez, quanto ao item “Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função da manutenção de alíquota patronal em percentual inferior ao montante recomendado pela avaliação atuarial de 2021 “, afirmou o gestor que realizou o repasse do referido valor, conforme consta no processo administrativo encaminhado.

Já quanto ao item “Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função de apuração de resultado atuarial, relativo ao exercício de 2022, com base em alíquota patronal superior à estabelecida em lei municipal”, a avaliação atuarial trabalhou com uma alíquota total de 25,60%, enquanto a praticada pelo ente federativo foi de 22%. Apesar dessas insuficiências financeiras e da suposta falta de recursos para a taxa administrativa, afirma que o Poder Executivo conseguiu saná-las. Ponderando que o Município de Dores do Rio Preto está promovendo adequações conforme as recomendações dos estudos atuariais. A legislação previdenciária foi consolidada e atualizada pela Lei Complementar n. 114/2024, corrigindo e atualizando os percentuais das alíquotas praticadas.

Pois bem. A presente análise é relativa à **prestação de contas anual de prefeito de Dores do Rio Preto, exercício 2022**. Nas peças encaminhadas em sede de sustentação oral é possível verificar que o Termo de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários foi celebrado em **29 de maio de 2024**, conforme consta na peça complementar 25004/2024-9 (Protocolo 13611/2024-1):



13/10/2024

PROPOSTA DE CONTRATO DE PRECATORIO Nº 001/2024, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO PARANÁ, ESTADO DO PARANÁ, EM FAVOR DO INSTITUTO DE LICENCIAMENTO E REGULAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENERGIA ELÉTRICA (INEL) S/A.

CLAUSULA SÉTIMA: DA PUBLICIDADE

A Prefeitura Municipal de São João do Paraná, por intermédio do Presidente do PREVIORP, obriga-se a publicar, em seu site eletrônico, o presente contrato, bem como a atualizar o mesmo sempre que houver alteração de qualquer natureza, para que todos os interessados possam ter acesso às informações necessárias.

CLAUSULA OITAVA: DA QUITAÇÃO ANTI-CÍVEL

A Prefeitura Municipal de São João do Paraná, por intermédio do Presidente do PREVIORP, obriga-se a garantir a quitação anti-cível de todas as obrigações decorrentes do presente contrato.

CLAUSULA NONA: DO FORO

O foro competente para processar e julgar quaisquer ações decorrentes do presente contrato é o foro da cidade de São João do Paraná, Estado do Paraná.

Feito em São João do Paraná, em 13 de outubro de 2024.

 Prefeito Municipal

 Presidente do PREVIORP

Bem como, o montante a ser pago pela Prefeitura Municipal foi dividido em 24 parcelas mensais, conforme consta na peça complementar 25004/2024-9 (Protocolo 13611/2024-1):

CLAUSULA SEGUNDA - DO PAGAMENTO

O montante de R\$ R\$ 2.295.952,20 (dois milhões duzentos e noventa e cinco mil novecentos e cinquenta e dois reais e vinte e oito centavos) referente à insuficiência financeira do exercício de 2021 no valor de R\$ R\$ 1.018.662,04 (um milhão dezoito mil trezentos e sessenta e três reais e quatro centavos) e de R\$ R\$ 1.277.509,24 (um milhão duzentos e setenta e sete mil quinhentos e noventa e nove reais e vinte e quatro centavos) referente ao exercício de 2022, devidamente atualizados e corrigidos, serão pagos em 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e sucessivas.

Apresenta também a sustentação oral (Peça Complementar 25006/2024-7, Protocolo 13611/2024-1), processo administrativo que teve como objeto o realizar o repasse ao RPPS do valor de R\$ 42.629,17 referente a taxa de administração **datado de 27 de junho de 2024**. Consta nas fls.3 da Peça Complementar 25006/2024-7 solicitação de

atualização e correção do valor para pagamento ao Instituto de Previdência, após as devidas correções, o valor a ser pago foi de R\$ 54.185,89 (cinquenta e quatro mil, cento e oitenta e cinco reais e oitenta e nove centavos), devidamente pelo Poder Executivo Municipal (fls. 171 a 173 da Peça Complementar 25006/2024-7).

Quanto a legislação previdenciária, traz a Peça Complementar 25007/2024-1 que a **Lei Complementar 114/2024** consolidou a legislação que dispõe sobre o RPPS de Dores do Rio Preto.

Por fim a defesa anexou guia de recolhimento previdenciária evidenciando que o Município passou a implementar a correta discriminação dos percentuais de contribuição, qual seja, 22,00% de contribuição do ente federativo e 3,60% de taxa de administração, resultando em uma alíquota do ente federativo total de 25,60%.

Nesse passo, constata-se que o atraso na implementação das medidas corretivas, revela uma série de inadequações à luz dos princípios da LINDB. A demora comprometeu a previsibilidade e a estabilidade do RPPS, prolongando a instabilidade financeira e atuarial, o que poderia ter sido evitado com ações mais rápidas. A eficiência administrativa foi prejudicada pela demora em adotar as medidas necessárias, resultando em uma administração que não utilizou seus recursos de maneira eficaz e tempestiva para resolver as irregularidades. Embora as medidas finais possam refletir um esforço de correção, a demora questiona a transparência e a diligência do gestor em resolver os problemas prontamente.

Para assegurar conformidade com os princípios da LINDB e melhorar a gestão pública, é essencial que os gestores adotem medidas corretivas imediatamente após a identificação de irregularidades. A administração deve buscar uma atuação mais proativa e tempestiva para garantir a segurança jurídica, a eficiência administrativa e a boa-fé, promovendo a sustentabilidade e a responsabilidade fiscal do RPPS.

Ademais, conforme já exposto no item 3 deste voto, é importante mencionar que de fato o posicionamento apresentado foi previamente adotado pelo Colegiado desta Corte de Contas. No entanto, o entendimento sobre equilíbrio e déficit financeiro foi limitado pelo julgamento do caso TC 5857/2020, e posteriormente por meio do Parecer Prévio 0140/2023-8, já transitado em julgado (Processo TC-03242/2023 (Recurso de Reconsideração – Prefeitura Municipal de Serra – Prestação de Contas Anual do



exercício de 2020) e do Parecer Prévio Processo 0142/2023-7 (TC-6523/2022 Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Serra – exercício de 2021). A partir de 2022, a receita patrimonial não deve ser usada no cálculo do equilíbrio financeiro devido a reformas na previdência realizadas em novembro de 2019.

A determinação ao atual chefe do Poder Executivo do município de Dores do Rio Preto, em conjunto com o atual ordenador de despesas da autarquia previdenciária municipal, visa assegurar a conformidade com as normas estabelecidas, evitando subdimensionamentos que podem comprometer o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). A adoção dessa medida é essencial para manter a sustentabilidade do sistema previdenciário municipal, protegendo os direitos dos beneficiários e a responsabilidade fiscal do ente federativo.

Além disso, a determinação reforça a necessidade de transparência e responsabilidade na gestão dos recursos previdenciários. Ao garantir que as alíquotas previdenciárias sejam atualizadas e utilizadas conforme estabelecido, o município de Dores do Rio Preto demonstrará compromisso com a boa governança e o cumprimento das normas legais. O encaminhamento do resultado das medidas adotadas no envio da próxima Prestação de Contas Anual (PCA) permitirá um acompanhamento contínuo e eficaz por parte dos órgãos de controle, assegurando que quaisquer irregularidades sejam corrigidas em tempo hábil e que o RPPS opere de maneira sólida e sustentável.

Nesse passo, constatou a presente análise que à inexistência de aporte para cobertura de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários, prática reiterada na administração municipal, que vem impossibilitando que o RPPS acumule as reservas necessárias para atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial previsto no art. 40 da CF/88 e art. 69 da LRF.

Portanto, diante da diminuição da capacidade do município de honrar com seus compromissos futuros, **reprovo a conduta do gestor**, recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas da **Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto**, no exercício de **2022**, sob a responsabilidade do Sr. CLEUDENIR JOSE DE CARVALHO NETO, na forma do art. 80, III da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, III do RITCEES;

5. APRIMORAMENTO DA GESTÃO

Os aspectos destacados neste tópico do presente voto, visam a orientar o gestor sobre a necessidade de aprimorar a gestão dos recursos públicos e a sugerir maneiras de se alcançar eficiência, transparência, responsabilidade e sustentabilidade na administração pública, garantido que os recursos sejam empregados de forma otimizada, maximizando seus benefícios para a sociedade em geral.

5.1 SISTEMA DE CUSTOS NO SETOR PÚBLICO – NBC TSP Nº 34/2021/DECRETO Nº 10.540/2020

Diante dos termos da NBC TSP nº 34/2021, que começou a vigorar em 1º de janeiro de 2024, que trata da obrigatoriedade da implantação de sistema de custos no setor público, bem como o Decreto nº 10.540/2020, que cita padrões mínimos de qualidade de um sistema único e integrado para a execução orçamentária, financeira e controles aplicado a todos os entes da federação e a ser observado também a partir de 1º de janeiro de 2023.

A implementação de um sistema de custos é essencial para uma gestão eficiente dos recursos financeiros e uma alocação adequada dos recursos públicos. Ao implementar e utilizar um sistema de custos, é possível obter maior transparência na utilização desses recursos, fornecendo informações precisas sobre os custos envolvidos em cada atividade governamental. Isso permite uma análise mais aprofundada dos gastos públicos, identificação de possíveis áreas de redução de custos, tomada das melhores decisões, embasadas em dados e monitoramento mais eficaz dos resultados alcançados.

Considerando que o sistema de custos possibilita o estabelecimento de indicadores de desempenho, facilitando a avaliação da eficiência e eficácia das políticas e programas públicos.

Considerando que com uma gestão de custos sólida, o setor público pode promover uma administração mais responsável e transparente, maximizando o valor dos recursos disponíveis e contribuindo para o bem-estar da sociedade como um todo.

Portanto, em caráter orientativo cientificamos que sejam empreendidos pelo Poder Executivo todos os esforços necessários para implementação de Sistema de Custos nos termos da NBC TSP nº 34/2021 e demais referências legais.

5.2 IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO

O Controle Interno constitui uma força propulsora para que as propostas de governo sejam eficientemente executadas, tão logo, importante ferramenta capaz de melhorar a aplicação do dinheiro público.

Em síntese um Sistema de Controle Interno compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de Governo e dos orçamentos da União, Estado e Município, de avaliação da gestão dos administradores públicos, sendo materializados ou estratificados por meio de auditorias e fiscalizações.

Vem da Constituição Federal, em seu art. 74, a determinação para que os Poderes implementem e mantenham sistemas de controle interno, a norma Federal estabelece conteúdo mínimo que este controle deverá ter como objeto, conforme exposto abaixo:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O parágrafo primeiro da norma constitucional estabeleceu que “os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária”.

Este Tribunal de Contas por meio da Resolução 227/2011, alterada pela Resolução 257/2013, dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, aprovando também o “Guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública”, e estabelecendo prazos para que os jurisdicionados atendam aos comandos regulamentadores.

Como direcionamento, a Instrução Normativa TC 43/2017, relaciona a documentação que deve ser remetida pelo prefeito de forma correlata, a ausência destes itens torna incompleta a avaliação:

- Relatório de avaliação do cumprimento do plano de ação para implantação do Sistema de Controle Interno (Art. 3º, § 3º, da Resolução TC nº 227/2011);
- Relatório e parecer conclusivo emitido pelo órgão central do sistema de controle interno, assinado por seu responsável, contendo os elementos previstos no Anexo II, Tabela 5, desta Instrução Normativa. (Art. 76, § 3º da LC nº 621/2012 c/c art. 122, § 5º do RITCEES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013 e c/c art. 4º da Resolução TC nº 227/2011);
- Pronunciamento expresso do chefe do poder atestando ter tomado conhecimento das conclusões contidas no parecer conclusivo emitido pelo órgão central do sistema de controle interno, a que se refere o parágrafo único, do art. 4º, da Resolução TC nº 227/2011.

Ante todo o exposto conclui-se que o Controle Interno é um recurso indispensável para o bom funcionamento da gestão pública, ferramenta de auxílio ancorando sua funcionalidade para agir de forma preventiva, detectiva e corretiva, promovendo informações essenciais ao gestor no ato da tomada de decisões.

5.2.1 SITUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO DE DORES DO RIO PRETO

O sistema de controle interno foi instituído pela Lei municipal 746/2012, sendo que o Poder Legislativo não se submete à coordenação da Unidade Central de Controle



Interno do Poder Executivo Municipal, conforme se depreende da Lei municipal 835/2017 que dispôs sobre a reorganização do Sistema de Controle Interno do Município.

A equipe desta Unidade, mesmo com 03 (três) integrantes, esforçou-se para cumprir devidamente com suas atribuições e competências, na consecução de seus objetivos institucionais, assim como de sugerir soluções para as inconsistências detectadas, contribuindo, assim, de forma independente, objetiva e disciplinada, com o processo de governança.

5.2.1.2 PARECER DO CONTROLE INTERNO

No RELUCI peça 105, A Unidade Central de Controle Interno, tendo como base os objetos e pontos de controle avaliados e descritos no relatório, elencados como: 25 com situação Regular, 01 com situação "A Regularizar" e 1 com a situação Regularizando) e 1.4 (11 análises contábeis em Conformidade), conclui que a Prestação de Contas se encontra **REGULAR COM RESSALVAS**.

Embora do 1.5 do RELUCI consta a documentação necessária para subsídio das análises dos Pontos de Controle da prestação de contas realizada através das documentações constantes nos processos:

- nº 0757/2023 – Área de Almojarifado e Patrimônio
- nº 0760/2023 - Procuradoria Geral do Município
- nº 0636/2023 – PREVIDRP
- nº 0475/2022 e 0752/2023 - Divisão de Recursos Humanos
- nº 0755/2023 e 0759/2023 – Divisão de Tributação

Os arquivos contábeis foram emitidos através do sistema contábil, pela própria Unidade Central de Controle Interno, outra parte da documentação, que serviu de base para verificação da consistência dos arquivos da PCA, foi solicitado pela UCCI no dia 22/02/2023, através do processo nº 1304/2023, e foi enviada pela Divisão de Contabilidade, no dia 09/03/2022, retornando o mesmo no dia 13/03/2022, sendo

apontado por esta UCCI as inconsistências de arquivos não estruturados que deveriam ser corrigidas. Após análise dos referidos arquivos o processo retornou a Divisão de Contabilidade para a inclusão do arquivo NOTAEXP e posterior envio ao setor.

De acordo com o relatório, posteriormente o Prefeito Municipal seria comunicado através de processo administrativo, sobre as inconsistências detectadas, a fim de que sejam promovidas ações para que as mesmas não ocorram no exercício de 2023.

Espera-se que as questões que envolvem a situação do regime de previdência do município também tenham sido alertadas.

Compreende-se que o Controle Interno é um recurso indispensável ao Gestor e ao Cidadão para o bom funcionamento da gestão pública.

Considerando que os objetivos pretendidos por meio da implementação dessa sistemática, sendo fiel a realidade da unidade gestora a que se referem os dados em análise, é aumentar a transparência da ação de governo, mediante a prestação de contas à sociedade e aos Órgãos de Controle Externo sobre o desempenho dos programas; auxiliando a tomada de decisão; aprimorando a gestão; e promovendo ao cidadão o direito de participar da aplicação dos recursos públicos;

Considerando o esforço da UCCI do município de Dores do Rio Preto em cumprir seu papel, evidenciando o bom trabalho empreendido pela unidade no acompanhamento das Contas pública, mesmo diante dos desafios enfrentados no ano de 2022;

Reconhecendo o esforço e compromisso dos profissionais dessa Unidade no exercício do Controle.

Considerando o potencial que possui o Sistema de Controle Interno, cuja tendência natural é sempre aprimorar-se as demandas atuais, frente a superação dos desafios da boa gestão;

Ante o exposto, em caráter orientativo cientificamos o Poder Executivo quanto a necessidade de serem tomadas todas as medidas indispensáveis para fomentar e viabilizar a plena atuação do Controle Interno, garantindo a realização de todos os procedimentos de controle necessários e suficientes para embasar o Parecer desta Unidade na forma da legislação pertinente.

5.3 MUDANÇAS CLIMÁTICAS

As últimas tragédias ambientais que assolaram o sul do Espírito Santo são um lembrete contundente da urgência em enfrentar os impactos negativos das mudanças climáticas. A região tem sido alvo de eventos extremos, como enchentes e deslizamentos de terra, que têm causado devastação e perdas humanas. Diante desse cenário, a importância das ações públicas para mitigar e adaptar-se a essas mudanças torna-se ainda mais evidente.

Segundo o Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), as atividades humanas têm sido o principal impulsionador do aquecimento global, e os impactos já estão sendo sentidos em todo o mundo (IPCC, 2014²⁹). O aumento da frequência e intensidade de eventos climáticos extremos, como os que ocorreram no sul do Espírito Santo, são apenas uma amostra do que podemos esperar se não tomarmos medidas urgentes.

Ações públicas são fundamentais para lidar com esse desafio global. Políticas de mitigação, como a redução das emissões de gases de efeito estufa e o investimento em energias renováveis, são essenciais para conter o aquecimento do planeta (Stern, 2007³⁰). Além disso, políticas de adaptação são necessárias para fortalecer a resiliência das comunidades frente aos impactos inevitáveis das mudanças climáticas (Adger et al., 2009³¹).

²⁹ **IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change)**. (2014). *Climate Change 2014: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva, Switzerland: IPCC

³⁰ **Stern, N.** (2007). *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge, UK: Cambridge University Press

³¹ **Adger, W. N., Lorenzoni, I., & O'Brien, K. L.** (Eds.). (2009). *Adapting to Climate Change: Thresholds, Values, Governance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

No contexto brasileiro, o compromisso com o Acordo de Paris é um passo importante na direção certa. Ao se comprometer a reduzir suas emissões e promover ações de adaptação, o Brasil demonstra sua responsabilidade perante as gerações presentes e futuras (Brasil, 2015³²). No entanto, é crucial que esses compromissos sejam traduzidos em políticas eficazes e implementadas de forma coordenada em todos os níveis de governo.

A participação da sociedade civil é imprescindível para pressionar os governos a agirem com determinação diante das mudanças climáticas. Movimentos sociais, organizações não governamentais e cidadãos engajados desempenham um papel crucial na promoção da conscientização e na defesa de políticas ambientais mais robustas (Lebel et al., 2006³³).

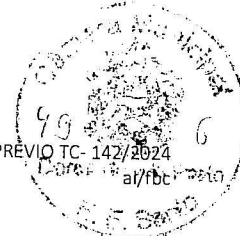
Na teoria democrática, os cidadãos são considerados os mandantes do poder público. Em uma democracia representativa, eles elegem representantes para agir em seu nome. Esses representantes são encarregados de tomar decisões em nome do povo e, portanto, são reconhecidos como mandatários do poder público. No entanto, é essencial destacar que essa relação se baseia na prestação de contas e na responsabilidade perante os cidadãos. O poder emana do povo e é exercido para o benefício do mesmo.

Nesse movimento somam-se as instituições de Controle, que desempenham papel crucial no acompanhamento das ações do poder executivo, e na fiscalização das atividades da gestão, garantindo que estas estejam em conformidade com as leis e regulamentos, contribuindo para uma administração eficaz e responsável dos recursos públicos.

Para os eventos dos últimos tempos torna-se imperioso que os gestores públicos assumam papel proativo contra os impactos negativos das mudanças climáticas,

³² **Brasil.** (2015). *Intended Nationally Determined Contribution towards Achieving the Objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente.

³³ **Lebel, L., Anderies, J. M., Campbell, B., Folke, C., Hatfield-Dodds, S., Hughes, T. P., & Wilson, J.** (2006). Governance and the Capacity to Manage Resilience in Regional Social-Ecological Systems. *Ecology and Society*, 11(1), 19



adotando políticas e práticas que promovam a resiliência e a sustentabilidade, em benefício das gerações presentes e futuras.

Os eventos ambientais no sul do Espírito Santo, no país e no mundo são duras sinalizações da necessidade do enfrentamento as mudanças climáticas. Ações públicas eficazes são cruciais para atenuar os impactos dessas mudanças e assegurar um futuro mais seguro e sustentável para todos, de maneira prática.

Com base no Voto do Relator 02968/2024-5 proferido nos Processos: 03441/2024-1, 05948/2023-1 de Contas do Governo do Estado do Espírito Santo do exercício de 2023, é possível entender que a situação do Espírito Santo frente às mudanças climáticas é preocupante, especialmente devido aos riscos geo-hidrológicos e desastres climáticos. Contudo, ações de mitigação de emissões de gases de efeito estufa e adaptação aos eventos climáticos representam oportunidades de inovação, geração de empregos, aumento da qualidade de vida e crescimento econômico. Ignorar a emergência climática resulta em altos custos econômicos e sociais. Estudos indicam que os danos econômicos causados pelas mudanças climáticas são significativamente maiores do que os gastos com mitigação.

Nesse sentido, a transparência e a eficiência na gestão de recursos, através de políticas públicas, são essenciais para reduzir emissões e adaptar cidades, promovendo resiliência e sustentabilidade. Exemplos globais demonstram que investimentos em infraestrutura verde e medidas de adaptação não apenas previnem perdas, mas também geram crescimento econômico, mostrando que prevenir é mais econômico do que reconstruir.

Como afirmou Ban Ki-moon³⁴, ex-Secretário-Geral da ONU, "não temos um plano B porque não temos um planeta B". É hora de agir com diligência, determinação e solidariedade para em conjuntos aplacar os desafios dos novos tempos.

Ante o exposto, de forma orientativa apresentamos cientificação ao atual gestor do poder Executivo quanto a necessidade de se priorizar e implementar políticas abrangentes de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, com base em evidências científicas sólidas e em colaboração com a Sociedade Civil, visando

³⁴ **Ban Ki-moon.** (2014). *Public statement on climate change*. [Quote: "We don't have a plan B because we don't have a planet B."] Retrieved from United Nations speeches and statements archives.

proteger as comunidades vulneráveis e promover a sustentabilidade ambiental e econômica a longo prazo.

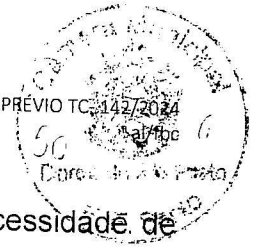
5.4 – DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL- Da ausência de equilíbrio financeiro do Regime Previdenciário em Capitalização, decorrente de insuficiência financeira desprovida de aporte por parte do Tesouro Municipal

Base legal: *art. 40, caput, da Constituição Federal; art. 69 da LRF; art. 1º e 2º, § 1º, da Lei Federal 9.717/1998; art. 15, §7º, da Lei Municipal 6.910/2013; art. 1º, § 2º, e art. 78 da Portaria MF 464/2018.*

Ao assumir como Chefe do Poder Executivo, o gestor desempenha um papel crucial na implementação das diretrizes do poder público e na administração dos RPPS. Ele influencia diretamente a formulação e a execução das políticas públicas que moldam a administração desses regimes. A legislação brasileira tem evoluído para reforçar a responsabilidade dos gestores públicos, estabelecendo mecanismos rigorosos de controle e fiscalização. Esses mecanismos são essenciais para garantir a sustentabilidade financeira dos regimes previdenciários e para assegurar que os recursos sejam geridos de forma eficiente e transparente.

A implementação de reformas previdenciárias e a criação de normas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, têm sido fundamentais para promover a accountability na gestão dos RPPS. A exigência de relatórios periódicos, auditorias independentes e a participação de conselhos de administração e fiscalização são formas de fortalecer a transparência na administração pública. Além disso, a responsabilização dos gestores por má gestão ou desvios de recursos é um aspecto crucial, cada vez mais enfatizado na legislação.

A Câmara Municipal de Vereadores também desempenha um papel essencial na supervisão e fiscalização da administração dos RPPS. Os vereadores têm a responsabilidade de monitorar e avaliar a execução das políticas previdenciárias, garantindo que os gestores cumpram com suas obrigações legais e que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada. A atuação vigilante da Câmara Municipal é fundamental para assegurar a transparência e a responsabilidade na gestão dos regimes próprios de previdência, prevenindo irregularidades e promovendo a boa governança.



Apesar dos progressos, persistem desafios significativos, como a necessidade de ajustar as regras previdenciárias às mudanças demográficas e econômicas. A adoção de boas práticas de governança e a capacitação contínua dos servidores e gestores públicos são essenciais para enfrentar esses desafios.

A omissão no repasse dos valores devidos à previdência durante um determinado período desencadeia um efeito dominó, acarretando prejuízos tanto ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) quanto às finanças locais. Isso ocorre porque a falta de repasse dos montantes corretos resulta na incapacidade do RPPS de angariar receitas, investi-las no mercado e alcançar os rendimentos necessários conforme estipulado na meta atuarial definida na política de investimentos.

Devido à carência financeira, as reservas são utilizadas para cobrir os gastos previdenciários, o que gera a necessidade de modificar os planos de financiamento e reduzir o déficit, incluindo a implementação de taxas mais elevadas, que frequentemente se mostram inviáveis e representam um considerável prejuízo para as futuras administrações municipais.

Para prevenir a propagação dessa sequência de eventos, a Lei 9717/98 estabeleceu a obrigação de o órgão público suprir as deficiências financeiras. Ademais, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) atribuem ao órgão público a responsabilidade de garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, impedindo qualquer desvio desta imposição legal.

É importante ressaltar que os conceitos de equilíbrio e déficit financeiro, apresentados nas Portarias MPS n. 403/2008 e MF n. 464/2018, que integram a regra do art. 2º, § 1º, da Lei n. 9717/1998, preveem que a eventual insuficiência financeira resultará do confronto entre as "receitas auferidas" e as "obrigações" do regime próprio no exercício, abrangendo também o custo suplementar.

Diante do exposto, a ausência de aporte para cobertura de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários revela uma prática reiterada na administração municipal que impede o RPPS de acumular as reservas necessárias para atingir o equilíbrio financeiro e atuarial previsto no art. 40 da CF/88 e no art. 69 da LRF. É imperativo que os gestores públicos adotem medidas eficazes para corrigir essas deficiências e garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário.

Tal cenário reflete a preocupante diminuição da capacidade do município de honrar com seus compromissos futuros. Ante todo exposto, perante da ausência de equilíbrio financeiro do Regime Previdenciário em Capitalização municipal, recomenda-se que:

- o Município promova a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado à execução do plano de amortização do déficit atuarial existente no RPPS, incorporando metas anuais para acompanhamento do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários, além de garantir recursos para o pagamento de despesas de caráter continuado contempladas pela política previdenciária executada pelo ente instituidor do regime, conforme estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição Federal c/c o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



6. CONCLUSÃO

Desta feita, VOTO, **acompanhando a área técnica e o Ministério Público de Contas**, no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Parecer Prévio que submeto à sua consideração.

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. **MANTER as irregularidades** destacadas a seguir, com reflexos negativos sobre a execução orçamentária. Ocorrência que representa grave infração à norma constitucional e legal, com potencial para macular as contas de governo:

1.1 Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização, decorrente de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários; refere-se à subseção 3.6.2 do RT 47/2024-5, sobre fatos abordados no item 3.1.2.1 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos. Análise realizada pelo NPPREV.

1.2 Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função do estabelecimento de alíquota patronal inferior ao montante recomendado pela avaliação atuarial de 2021; refere-se à subseção 3.6.3 do RT 47/2024-5, sobre fatos abordados no item 3.2.3.1 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos. Análise realizada pelo NPPREV

1.3 Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função de apuração de resultado atuarial, relativo ao exercício de 2022, com base em alíquota patronal superior à estabelecida em lei municipal. Refere-se à subseção 3.6.4 do RT 47/2024-5, sobre fatos abordados no item 3.2.3.2 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos. Análise realizada pelo NPPREV.

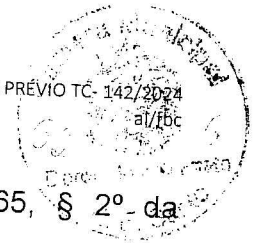
2. **Emitir Parecer Prévio** recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas da **Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto**, no exercício de **2022**, sob a responsabilidade do Sr. **CLEUDENIR JOSE DE CARVALHO NETO**, na forma do art. 80, III³⁵ da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, III do RITCEES;

3. **DETERMINO** à Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto, por meio do atual chefe do Poder Executivo em razão da manutenção das não conformidades analisadas de forma conclusiva nas subseções 8.1 e 8.3 da ITC 2518/2024, com fundamento no art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do RITCEES: que:
 - 3.1 efetue a recomposição ao RPPS, dos valores relativos à insuficiência financeira apurada na PCA/2022, com a incidência de juros, multas e correção monetária, em atendimento ao art. 2º, §1º, da Lei 9.717/1998 c/c art. 11, §7º, da Portaria MTP 1.467/2022; encaminhando o resultado das medidas adotadas na próxima prestação de contas anual.

 - 3.2 em conjunto com o atual ordenador de despesas da autarquia previdenciária municipal, para que garanta a utilização de alíquotas previdenciárias vigentes na data da avaliação atuarial anual, em estrita observância ao disposto pelo art. 25, § 1º, e art. 26, inc. III, da Portaria MTP 1.467/2022; encaminhando o resultado das medidas adotadas na próxima prestação de contas anual.

4. **Dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo de Dores do Rio Preto, com fundamento no art. 9º, caput, da Resolução TC 361/2022, nos seguintes termos:
 - 4.1 da ocorrência registrada neste tópico sobre ausência de definição das prioridades da administração na LDO, como forma de alerta, para a

³⁵ pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.



necessidade de o Município dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República (Item 3.2.1.1 da ITC 2518/2024-6);

- 4.2** da ocorrência registrada neste tópico, para que providencie os meios necessários ao atendimento do art. 141 da Lei 14.133/2021, considerando-se que a partir de 2024 a nova lei de licitações é de aplicação obrigatória (Item 3.2.1.14 da ITC 2518/2024-6);
- 4.3** de ter sido identificada a inobservância dos artigos 85 e 103 da Lei 4.320/1964, sendo necessárias medidas saneadoras, observando-se as Normas Brasileiras de Contabilidade e a lei de finanças públicas (Item 3.3.1 da ITC 2518/2024-6);
- 4.4** da ocorrência registrada neste tópico sobre renúncia de receitas como forma de alerta, para a necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro) (Item 3.5.4 da ITC 2518/2024-6);
- 4.5** da ocorrência registrada neste tópico sobre planejamento da política previdenciária, como forma de alerta, para a necessidade do Município promover 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 existente no RPPS, incorporando metas anuais para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários; conforme estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição Federal, c/c o art. 17 da LRF (item 2 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos) (Item 3.6.1 da ITC 2518/2024-6);
- 4.6** da ocorrência registrada neste tópico sobre possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta, para a necessidade do Município melhorar a classificação previdenciária do RPPS (Item 3.8.4 da ITC 2518/2024-6);

- 4.7** da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do Município estabelecer mecanismos eficazes para garantir que a gestão patrimonial em todas as suas unidades gestoras elaborem as conciliações entre o físico e o contábil de forma completa, neutra e livre de erro material, em cumprimento à característica qualitativa da representação fidedigna da informação contábil útil para fins de prestação de contas, análise e tomada de decisão, conforme prescreve a NBC TSP EC, item 3.10.8. Dar ciência aos interessados (Item 4.2.4.1 da ITC 2518/2024-6);
- 4.8** cumpre dar ciência ao Chefe do Poder Executivo quanto a necessidade da adoção de ferramentas para planejar, gerir e monitorar políticas educacionais de forma mais eficiente bem como ações de valorização dos profissionais da educação (Item 2.2.4.1 do voto);
- 4.9** da necessidade de criação de mecanismos com ações voltadas para aumentar o acesso das pessoas aos serviços da Atenção Primária e que fortaleça o vínculo entre a comunidade e as equipes de saúde, fortalecendo as metas do Programa Previne Brasil (Item 2.2.4.3 do voto);
- 4.10** que providencie os meios necessários ao pleno cumprimento das ações da política de Assistência Social como um todo (Item 2.2.4.2 do voto);
- 4.11** que sejam empreendidos pelo Poder Executivo todos os esforços necessários para implementação de Sistema de Custos nos termos da NBC TSP nº 34/2021 e demais referencias legais (Item 5.1 do voto);
- 4.12** quanto a necessidade de serem tomadas todas as medidas indispensáveis para fomentar e viabilizar a plena atuação do Controle Interno, garantindo a realização de todos os procedimentos de controle necessários e suficientes para embasar o Parecer desta Unidade na forma da legislação pertinente (Item 5.2.1 do voto).
- 4.13** quanto a necessidade de se priorizar e implementar políticas abrangentes de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, com base

em evidências científicas sólidas e em colaboração com a Sociedade Civil, visando proteger as comunidades vulneráveis e promover a sustentabilidade ambiental e econômica a longo prazo (Item 5.3 do voto).

4.14 que o Município promova a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado à execução do plano de amortização do déficit atuarial existente no RPPS, incorporando metas anuais para acompanhamento do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários, além de garantir recursos para o pagamento de despesas de caráter continuado contempladas pela política previdenciária executada pelo ente instituidor do regime, conforme estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição Federal c/c o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal .

5. Arquivar os autos após os trâmites legais.

RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

VOTO VISTA

O EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:

1. DO RELATÓRIO:

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas Anual de Prefeito da Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto, sob a responsabilidade do Sr. Cleudenir José de Carvalho Neto, referente ao exercício de 2022.

Considerando o princípio da economia processual, deixo de pormenorizar, nesse relatório, os eventos processuais, considerando que o Relator, o Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo assim já o fez em seu Voto 03298/2024-9 (evento 140).

Na 32ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara, ocorrida em 09 de agosto do corrente ano, o eminente Relator posicionou-se no r. Voto, e na mesma sessão solicitei vista dos autos para melhor conhecer das questões debatidas.

Passo então a me manifestar.

VOTO-VISTA

2. DA FUNDAMENTAÇÃO:

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

Dessa forma, considerando a manifestação da área técnica, por meio da **Instrução Técnica Conclusiva nº 02518/2024-6** (evento 137) e do Ministério Público de Contas, através do **Parecer nº 02612/2024-1** (evento 139), o eminente Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, por meio do **Voto do Relator 03298/2024-9** (evento 140), posicionou-se nos seguintes termos, *verbis*:

[...]

6. CONCLUSÃO

Desta feita, VOTO, **acompanhando a área técnica e o Ministério Público de Contas**, no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Parecer Prévio que submeto à sua consideração.

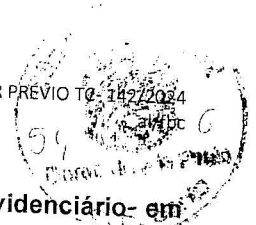
RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

PARECER PRÉVIO

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:

6. MANTER as irregularidades destacadas a seguir, com reflexos negativos sobre a execução orçamentária. Ocorrência que representa grave infração à norma constitucional e legal, com potencial para macular as contas de governo:



- 6.1 Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização, decorrente de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários;** refere-se à subseção 3.6.2 do RT 47/2024-5, sobre fatos abordados no item 3.1.2.1 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos. Análise realizada pelo NPPREV.
- 6.2 Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função do estabelecimento de alíquota patronal inferior ao montante recomendado pela avaliação atuarial de 2021;** refere-se à subseção 3.6.3 do RT 47/2024-5, sobre fatos abordados no item 3.2.3.1 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos. Análise realizada pelo NPPREV
- 6.3 Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função de apuração de resultado atuarial, relativo ao exercício de 2022, com base em alíquota patronal superior à estabelecida em lei municipal.** Refere-se à subseção 3.6.4 do RT 47/2024-5, sobre fatos abordados no item 3.2.3.2 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos. Análise realizada pelo NPPREV.
- 7. Emitir Parecer Prévio** recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas da **Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto**, no exercício de **2022**, sob a responsabilidade do Sr. **CLEUDENIR JOSE DE CARVALHO NETO**, na forma do art. 80, III³⁶ da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, III do RITCEES;
- 8. DETERMINO** à Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto, por meio do atual chefe do Poder Executivo em razão da manutenção das não conformidades analisadas de forma conclusiva nas subseções 8.1 e 8.3 da ITC 2518/2024, com fundamento no art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do RITCEES: que:
- 8.1** efetue a recomposição ao RPPS, dos valores relativos à insuficiência financeira apurada na PCA/2022, com a incidência de juros, multas e correção monetária, em atendimento ao art. 2º, §1º, da Lei 9.717/1998 c/c art. 11, §7º, da Portaria MTP 1.467/2022; encaminhando o resultado das medidas adotadas na próxima prestação de contas anual.
- 8.2** em conjunto com o atual ordenador de despesas da autarquia previdenciária municipal, para que garanta a utilização de alíquotas

³⁶ pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

previdenciárias vigentes na data da avaliação atuarial anual, em estrita observância ao disposto pelo art. 25, § 1º, e art. 26, inc. III, da Portaria MTP 1.467/2022; encaminhando o resultado das medidas adotadas na próxima prestação de contas anual.

9. Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo de Dorés do Rio Preto, com fundamento no art. 9º, caput, da Resolução TC 361/2022, nos seguintes termos:

- 9.1** da ocorrência registrada neste tópico sobre ausência de definição das prioridades da administração na LDO, como forma de alerta, para a necessidade de o Município dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República (Item 3.2.1.1 da ITC 2518/2024-6);
- 9.2** da ocorrência registrada neste tópico, para que providencie os meios necessários ao atendimento do art. 141 da Lei 14.133/2021, considerando-se que a partir de 2024 a nova lei de licitações é de aplicação obrigatória (Item 3.2.1.14 da ITC 2518/2024-6);
- 9.3** de ter sido identificada a inobservância dos artigos 85 e 103 da Lei 4.320/1964, sendo necessárias medidas saneadoras, observando-se as Normas Brasileiras de Contabilidade e a lei de finanças públicas (Item 3.3.1 da ITC 2518/2024-6);
- 9.4** da ocorrência registrada neste tópico sobre renúncia de receitas como forma de alerta, para a necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro) (Item 3.5.4 da ITC 2518/2024-6);
- 9.5** da ocorrência registrada neste tópico sobre planejamento da política previdenciária, como forma de alerta, para a necessidade do Município promover 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 existente no RPPS, incorporando metas anuais para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários; conforme estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição Federal, c/c o art. 17 da LRF (item 2 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos) (Item 3.6.1 da ITC 2518/2024-6);

- 9.6 da ocorrência registrada neste tópico sobre possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta, para a necessidade do Município melhorar a classificação previdenciária do RPPS (Item 3.8.4 da ITC 2518/2024-6);
- 9.7 da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do Município estabelecer mecanismos eficazes para garantir que a gestão patrimonial em todas as suas unidades gestoras elaborem as conciliações entre o físico e o contábil de forma completa, neutra e livre de erro material, em cumprimento à característica qualitativa da representação fidedigna da informação contábil útil para fins de prestação de contas, análise e tomada de decisão, conforme prescreve a NBC TSP EC, item 3.10.8. Dar ciência aos interessados (Item 4.2.4.1 da ITC 2518/2024-6);
- 9.8 cumpra dar ciência ao Chefe do Poder Executivo quanto a necessidade da adoção de ferramentas para planejar, gerir e monitorar políticas educacionais de forma mais eficiente bem como ações de valorização dos profissionais da educação (Item 2.2.4.1 do voto);
- 9.9 da necessidade de criação de mecanismos com ações voltadas para aumentar o acesso das pessoas aos serviços da Atenção Primária e que fortaleça o vínculo entre a comunidade e as equipes de saúde, fortalecendo as metas do Programa Previne Brasil (Item 2.2.4.3 do voto);
- 9.10 que providencie os meios necessários ao pleno cumprimento das ações da política de Assistência Social como um todo (Item 2.2.4.2 do voto);
- 9.11 que sejam empreendidos pelo Poder Executivo todos os esforços necessários para implementação de Sistema de Custos nos termos da NBC TSP nº 34/2021 e demais referências legais (Item 5.1 do voto);
- 9.12 quanto a necessidade de serem tomadas todas as medidas indispensáveis para fomentar e viabilizar a plena atuação do Controle Interno, garantindo a realização de todos os procedimentos de controle necessários e suficientes para embasar o Parecer desta Unidade na forma da legislação pertinente (Item 5.2.1 do voto).
- 9.13 quanto a necessidade de se priorizar e implementar políticas abrangentes de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, com base em evidências científicas sólidas e em colaboração com a Sociedade Civil, visando proteger as comunidades vulneráveis e promover a sustentabilidade ambiental e econômica a longo prazo (Item 5.3 do voto).

9.14 que o Município promova a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado à execução do plano de amortização do déficit atuarial existente no RPPS, incorporando metas anuais para acompanhamento do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários, além de garantir recursos para o pagamento de despesas de caráter continuado contempladas pela política previdenciária executada pelo ente instituidor do regime, conforme estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição Federal c/c o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal .

10. Arquivar os autos após os trâmites legais.

Assim, em razão do pedido de vista formulado, apresento as considerações a seguir quanto aos indicativos de irregularidades mantidos pelo Voto do Relator.

2.1 Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização decorrente de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários (subseção 8.1 da ITC 02518/2024-6, item 3.1, 4 e 5.4 do Voto do Relator 03298/2024-9):

Em análise realizada pela área técnica, o RT 00047/2024-5 - subseção 3.6.2 (evento 113) identificou-se ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário, decorrente da diferença entre receitas arrecadadas e despesas empenhadas, **revelando a necessidade de aporte financeiro por parte do Tesouro municipal ao RPPS no valor de R\$ 1.277.589,24.**



Tabela 44 - Equilíbrio Financeiro do Fundo Previdenciário

Valores em R\$ mil

Análise financeira do RPPS	
(+) Receitas Orçamentárias	5.175.337,91
(+) Transferências Financeiras Recebidas (-) Aporte Atuarial registrado indevidamente na conta 451320289	1.330.638,67
(-) Transferências Financeiras Recebidas referentes a aportes de 2018 e 2019	1.309.483,72
(-) Transferências Financeiras Recebidas referentes a aportes de exercício não informado na PCA/2022	21.455,85
(-) Rendimentos das Aplicações Financeiras	2.566.312,74
(-) Receita para Amortização do Déficit Atuarial	894.153,31
(-) Despesas Empenhadas	2.990.461,13
(=) Insuficiência Financeira	(1.277.589,24)

Fonte: Demonstrativos BALEXOR, BALFIN, DEMVAP, RELUCI, RELGES e DELQUIT/RPPS/2022; e RELOCI/2022.

Ao deixar de adotar medidas para o equacionamento do déficit financeiro do RPPS, o chefe do Poder Executivo prejudicou a necessária formação de reservas, permitindo a utilização indevida de recursos previdenciários destinados ao equacionamento do déficit atuarial do regime em capitalização, com pagamentos de benefícios correntes do RPPS.

A apuração do equilíbrio financeiro desconsiderou a receita patrimonial, relacionada ao rendimento de aplicações financeiras, visto que ela se destina à cobertura do déficit atuarial do regime previdenciário, aliada à constatação de fase inicial de acumulação de reservas por parte do regime previdenciário, com ativos insuficientes para a cobertura mínima de provisões matemáticas de benefícios já concedidos.

As transferências financeiras recebidas referentes a aportes de 2018 e 2019, bem como as não identificadas na PCA/2022, também foram desconsideradas, visto que estão relacionadas à recomposição de reservas ao RPPS, com aplicação de índice oficial de atualização e de taxa de juros; conforme determinações deste Tribunal de Contas, constantes nos Proc. TC 14721/2019-7, 2891/2020-4 e 4739/2020-1, perfazendo o montante original de R\$ 1.272.530,60 (R\$ 590.259,45 + R\$ 682.271,15, relativos aos exercícios de 2018 e 2019, respectivamente).

Ademais, os aportes atuariais foram igualmente desconsiderados para a apuração do equilíbrio financeiro, visto que se encontram legalmente vinculados à amortização do déficit atuarial, aliada à constatação de inexistência de composição mínima de ativos

garantidores para a cobertura de provisões matemáticas de benefícios concedidos, nos termos dos registros do RT 00047/2024-5.

Após a devida citação e análise das justificativas, o corpo técnico manteve a irregularidade, sendo acompanhado pelo Ministério Público de Contas e pelo Relator.

O Voto do Relator 03298/2024-9 fundamenta a manutenção da irregularidade nos seguintes termos:

[...]

Conforme exposto pela área técnica, ao deixar de repassar os montantes devidos à previdência durante um determinado período, desencadeia-se um efeito em dominó que acarreta prejuízos tanto ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) quanto às finanças locais. Isso ocorre porque a omissão no repasse dos valores corretos resulta na incapacidade do RPPS de angariar suas receitas, investi-las no mercado e alcançar os rendimentos necessários conforme estipulado na meta atuarial definida na política de investimentos.

É digno de nota que devido à carência financeira, as reservas são utilizadas para cobrir os gastos previdenciários. Isso tem como consequência a necessidade de modificar os planos de financiamento e redução do déficit, incluindo a implementação de taxas mais elevadas, que frequentemente se mostram inviáveis e representam um considerável prejuízo para as futuras administrações municipais.

A fim de prevenir a propagação dessa sequência de eventos, a Lei 9717/98 estabeleceu a obrigação de o órgão público suprir as deficiências financeiras. Ademais, é importante lembrar que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) atribuíram ao órgão público a responsabilidade de garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, o que impede qualquer desvio desta imposição legal.

É imperioso destacar que entendimento apresentado pela defesa de fato era adotado pelo Colegiado desta Corte de Contas. Nele os conceitos de equilíbrio e déficit financeiro, apresentados nas Portarias MPS n. 403/2008 e MF n. 464/2018, que integram a regra do art. 2º, § 1º, da Lei n. 9717/1998, previam que a eventual insuficiência financeira resultaria do confronto entre



as "receitas auferidas" e as "obrigações" do regime próprio no exercício, sem apresentar limitação às contribuições normais, indicando que a apuração deve abranger também o custo suplementar. Contudo, ao julgar os autos TC 5857/2020, onde se aplicou esta posição, também foi estabelecido um **ponto de Corte** para esta aplicação, limitando que esta interpretação seja dada apenas até o exercício de 2019, portanto, adotou-se a tese de que a partir do exercício de 2020, a receita patrimonial não poderá ser utilizada no cálculo para apuração do equilíbrio financeiro, tendo em vista a reforma da previdência efetivada em novembro de 2019 que serviu como marco temporal.

Cabe destacar que por meio do Parecer Prévio 0140/2023-8, já transitado em julgado (Processo TC-03242/2023 (Recurso de Reconsideração – Prefeitura Municipal de Serra – Prestação de Contas Anual do exercício de 2020) e do Parecer Prévio Processo 0142/2023-7 (TC-6523/2022 - Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Serra – exercício de 2021), o Plenário, à unanimidade, firmou entendimento de que o exercício de 2021 deve ser considerado como período de transição, tendo em vista que a Decisão constante do Parecer Prévio TC-093/2021-1 (Processo TC-5857/2020) foi aprovada na sessão de 21/10/2021, conforme evidenciado no trecho extraído do Parecer Prévio 00140/20223-8, a seguir reproduzido:

(...)

Desta forma, tendo em vista o reconhecimento o de que a Decisão constante do TC 5857/2020, PARECER PRÉVIO TC-093/2021-1, aprovada na sessão de 21/10/2021, foi que assentou um ponto de corte na orientação deste Tribunal acerca da gestão dos regimes de previdência dos entes federativos subnacionais, considero, no caso concreto, a irregularidade atinente à ausência de equilíbrio financeiro classificável como ressalva, dado o período de transição que marcou o exercício de 2021.

Diante do exposto, considerando que o presente processo refere-se ao exercício financeiro de 2022, fica evidente, sob o aspecto técnico-contábil, que esta irregularidade possui natureza grave. Tal irregularidade provoca um aumento do déficit e encarece o custo de sua amortização. Se as insuficiências financeiras do RPPS não forem cobertas dentro do exercício financeiro específico, haverá um efeito dominó prejudicial tanto para o

resultado das contas quanto para o equilíbrio financeiro e atuarial do Instituto. Portanto, **mantenho a presente irregularidade.**

Observa-se do voto do Relator que traz considerações em relação a metodologia de cálculo realizado pelo corpo técnico quanto **aos valores que foram desconsiderados (excluídos) da arrecadação na apuração do resultado financeiro e que refletem no resultado financeiro, quanto aos valores relativos a rendimentos de aplicações financeiras e receita para amortização do déficit atuarial**, bem como deliberações deste TCEES a respeito.

Pois bem,

Conforme julgados desta Corte de Contas, o Colegiado vinha entendendo que os conceitos de equilíbrio e déficit financeiro, apresentados nas Portarias MPS n. 403/2008 e MF n. 464/2018, que integram a regra do art. 2º, § 1º, da Lei n. 9717/1998, preveem que eventual insuficiência financeira resultará do confronto entre as "receitas auferidas" e as "obrigações" do regime próprio no exercício, sem apresentar limitação às contribuições normais, indicando que a apuração deve abranger também as demais receitas do plano de benefícios (rendimentos das aplicações, compensações previdenciárias).

Nesse sentido, **destaco que este entendimento foi aplicado quando da análise da Prestação de Contas Anual do exercício de 2018, Processo TC 8666/2019, ocasião em que os demais Conselheiros da Primeira Câmara seguiram o voto vista da Conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas, anuído pelo relator, conforme Parecer Prévio 00065/2021-9, que assim dispôs:**

(...)

Observo que, nos termos do art. 2º, § 1º, da Lei n. 9717/1998³⁷, que dispõe sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de

³⁷ Art. 2º.....

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)



previdência, as insuficiências financeiras provocadas pelo pagamento de benefícios previdenciários devem ser cobertas pelo Ente federativo.

Ao regulamentar a Lei n. 9717/1998, a Portaria MPS n. 402/2008 repetiu a norma³⁸, acrescentando que o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio é garantido nos moldes da avaliação atuarial³⁹.

No mesmo sentido, a Portaria MF n. 464/2018, que dispõe sobre as normas gerais aplicáveis às avaliações atuariais do regime próprio, publicada em 20/11/2018 e obrigatória para as avaliações posteriores a 2018⁴⁰, determina que a avaliação atuarial deve indicar o plano de custeio (normal e suplementar) necessário para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário⁴¹, bem como que o Ente federativo é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras para o pagamento de benefícios⁴².

³⁸ **Art. 3º** Os RPPS terão caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do ente federativo, dos servidores ativos, inativos e pensionistas, observando-se que:

III - a contribuição do ente federativo não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo nem superior ao dobro desta, observado o cálculo atuarial inicial e as reavaliações atuariais anuais.

§ 1º O ente federativo será responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, ainda que supere o limite máximo previsto no inciso III do *caput*.

³⁹ **Art. 8º** Ao RPPS deverá ser garantido o equilíbrio financeiro e atuarial em conformidade com a avaliação atuarial inicial e as reavaliações realizadas em cada exercício financeiro para a organização e revisão do plano de custeio e de benefícios.

⁴⁰ **Art. 79.** A aplicação dos parâmetros previstos nesta Portaria é facultativa para a avaliação atuarial relativa ao exercício de 2019, posicionada em 31 de dezembro de 2018, e obrigatória para as avaliações atuariais seguintes.

⁴¹ **Art. 47.** Para observância do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, a avaliação atuarial deve indicar o plano de custeio necessário para a cobertura do custo normal e do custo suplementar do plano de benefícios do RPPS.

§ 1º O custeio do plano de benefícios do RPPS dar-se-á por meio de contribuições a cargo do ente federativo e dos segurados ativos, aposentados e pensionistas, além dos repasses financeiros, de que tratam o § 2º do art. 1º, o parágrafo único do art. 59 e o art. 78, e de outras receitas destinadas ao RPPS, observadas as normas gerais de organização e funcionamento desses regimes.

§ 2º As contribuições, na forma de alíquotas ou aportes, e repasses financeiros a cargo do ente federativo deverão abranger todos os poderes, órgãos e entidades que possuem beneficiários do RPPS.

⁴² **Art. 78.** Independentemente da forma de estruturação do RPPS, as eventuais insuficiências financeiras para o pagamento dos benefícios previstos no Plano de Benefícios são, nos termos das normas gerais de organização e funcionamento desses regimes, de responsabilidade orçamentária do respectivo ente federativo.

O Anexo da Portaria MF n. 464/2018 traz os conceitos de **plano de benefícios**⁴³ (conjunto de benefícios previdenciários), **plano de custeio**⁴⁴ (fonte de recursos do regime próprio, representada pelas alíquotas normais e suplementares e pelos aportes, suficiente para custear o plano de benefícios e as despesas administrativas, observando-se o equilíbrio financeiro e atuarial) e **avaliação atuarial**⁴⁵ (documento elaborado pelo atuário, que calcula o plano de custeio necessário para arcar com o plano de benefícios).

De acordo com as normas previdenciárias, a Avaliação Atuarial constitui o instrumento de apuração dos recursos necessários (plano de custeio) ao pagamento dos benefícios previdenciários (plano de benefícios) e das despesas administrativas do regime próprio, a fim de se obter o equilíbrio financeiro e atuarial ao longo do tempo.

Dai porque a Avaliação Atuarial deve ser realizada anualmente, permitindo acompanhar a evolução da situação dos regimes próprios e efetuar os ajustes no plano de custeio, necessários à obtenção do equilíbrio financeiro e atuarial.

Além das despesas administrativas, o plano de custeio deve considerar o **custo normal**⁴⁶ do plano de benefícios (parte custeada por contribuição normal),

⁴³ **43.** Plano de benefícios: benefícios de natureza previdenciária oferecidos aos segurados do RPPS, segundo as regras constitucionais e legais, limitados ao conjunto estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

⁴⁴ **44.** Plano de custeio: conjunto de alíquotas normais e suplementares e de aportes, discriminados por benefício, para financiamento do plano de benefícios e dos custos com a administração desse plano, necessários para se garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do plano de benefícios.

45. Plano de custeio de equilíbrio: conjunto de alíquotas normais e suplementares e de aportes, discriminadas por benefício, para financiamento do Plano de Benefícios e dos custos com a administração desse plano, necessárias para se garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do plano de benefícios, proposto na avaliação atuarial.

46. Plano de custeio vigente: conjunto de alíquotas normais e suplementares e de aportes para financiamento do plano de benefícios e dos custos com a administração desse plano, estabelecido em lei pelo ente federativo e vigente na posição da avaliação atuarial.

⁴⁵ **9.** Avaliação atuarial: documento elaborado por atuário, em conformidade com as bases técnicas estabelecidas para o plano de benefícios do RPPS, que caracteriza a população segurada e a base cadastral utilizada, discrimina os encargos, estima os recursos necessários e as alíquotas de contribuição normal e suplementar do plano de custeio de equilíbrio para todos os benefícios do plano, que apresenta os montantes dos fundos de natureza atuarial, das reservas técnicas e provisões matemáticas a contabilizar, o fluxo atuarial e as projeções atuariais exigidas pela legislação pertinente e que contem parecer atuarial conclusivo relativo à solvência e liquidez do plano de benefícios.

⁴⁶ **16.** Custo normal: o valor correspondente às necessidades de custeio do plano de benefícios do RPPS, atuarialmente calculadas, conforme os regimes financeiros adotados, referentes a períodos compreendidos entre a data da avaliação e a data de início dos benefícios.



correspondente ao seu valor atuarial, apurado entre as datas da avaliação e do início do benefício, e o **custo suplementar**⁴⁷ (parte custeada por aporte atuarial e contribuição suplementar), correspondente ao valor atuarial não coberto pelo custo normal (em razão de diferentes causas, como a insuficiência de alíquotas de contribuição, a inadequação das bases técnicas e o tempo de serviço anterior).

Observa-se, pois, que o custo normal (parte custeada por contribuição normal) tem caráter prospectivo, enquanto que o custo suplementar (parte custeada por aporte atuarial e contribuição suplementar) equaciona o déficit atuarial, sendo ambos recalculados a cada avaliação atuarial.

Desse modo, os benefícios pagos no exercício provavelmente serão custeados por ambos os recursos (destinados ao custo normal e suplementar), inclusive pelas reservas acumuladas, inexistindo, até o momento, uma regra que regulamente, expressamente, a utilização de cada custeio, exceto quanto aos aportes atuariais, previstos na Portaria MPS n. 746/2011⁴⁸, que devem permanecer aplicados por 05 anos, no mínimo.

⁴⁷ **Art. 17.** Custo suplementar: o valor correspondente às necessidades de custeio, atuarialmente calculadas, destinado à cobertura do tempo de serviço passado, ao equacionamento de déficit gerados pela ausência ou insuficiência de alíquotas de contribuição, inadequação das bases técnicas ou outras causas que ocasionaram a insuficiência de ativos necessários à cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de responsabilidade de todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo.

⁴⁸ **Art. 1º** O Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS instituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em conformidade com a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, de que trata a Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 19 de agosto de 2010 deverá atender às seguintes condições:

I - se caracterize como despesa orçamentária com aportes destinados, exclusivamente, à cobertura do déficit atuarial do RPPS conforme plano de amortização estabelecido em lei específica do respectivo ente federativo; e

II - sejam os recursos decorrentes do Aporte para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS utilizados para o pagamento de benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao Plano Previdenciário de que trata o art. 2º, inciso XX, da Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008.

§ 1º Os Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS ficarão sob a responsabilidade da Unidade Gestora, devendo:

I - ser controlados separadamente dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos; e

II - permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 05 (cinco) anos.

§ 2º Para fins desta Portaria não se caracterizam como Aporte os repasses feitos à Unidade Gestora em decorrência de alíquota de contribuição normal e suplementar.

A Portaria MF n. 464/2018 também conceitua **equilíbrio financeiro**⁴⁹ (equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do regime próprio no exercício) e **déficit financeiro**⁵⁰ (insuficiência financeira entre os fluxos de receita e despesa no exercício), além do **equilíbrio atuarial**⁵¹.

De acordo com norma, o equilíbrio financeiro deve ser alcançado a cada exercício, correspondendo à equivalência entre as receitas e obrigações, sem distinção, uma vez que não existe um elenco expresso quanto aos tipos de recursos e de despesas computáveis no cálculo.

É preciso mencionar que a Portaria MPS n. 403/2008⁵², vigente até 19/11/2018, trazia os mesmos conceitos previstos na Portaria MF n. 464/2018, que a revogou.

⁴⁹ **28.** Equilíbrio financeiro: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro.

⁵⁰ **20.** Déficit financeiro: valor da insuficiência financeira, período a período, apurada por meio do confronto entre o fluxo das receitas e o fluxo das despesas do RPPS em cada exercício financeiro.

⁵¹ **27.** Equilíbrio atuarial: garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, ambas estimadas e projetadas atuarialmente, até a extinção da massa de segurados a que se refere; expressão utilizada para denotar a igualdade entre o total dos recursos garantidores do plano de benefícios do RPPS, acrescido das contribuições futuras e direitos, e o total de compromissos atuais e futuros do regime.

⁵² **Art.1º** As avaliações e reavaliações atuariais com o objetivo de dimensionar os compromissos do Plano de Benefícios e estabelecer o Plano de Custeio para a observância do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão ser elaboradas tendo como parâmetros técnicos as normas fixadas nesta portaria.

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria considera-se:

I - Equilíbrio Financeiro: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro; II - Equilíbrio Atuarial: garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo;

III - Plano de Benefícios: o conjunto de benefícios de natureza previdenciária oferecidos aos segurados do respectivo RPPS, segundo as regras constitucionais e legais previstas, limitados aos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social;

IV - Plano de Custeio: definição das fontes de recursos necessárias para o financiamento dos benefícios oferecidos pelo Plano de Benefícios e taxa de administração, representadas pelas alíquotas de contribuições previdenciárias a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas ao respectivo RPPS e aportes necessários ao atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial, com detalhamento do custo normal e suplementar;

VI - Avaliação Atuarial: estudo técnico desenvolvido pelo atuário, baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano;

Nos presentes autos, a área técnica apurou que a receita arrecadada com a contribuição normal (custo normal), excluída a receita com aporte atuarial, aporte financeiro e rendimentos, não foi suficiente para cobrir as despesas empenhadas no exercício, gerando uma insuficiência que deveria ser coberta por um aporte financeiro da Prefeitura.

Desse modo, a irregularidade foi caracterizada pela ausência de equilíbrio financeiro, tendo como origem uma insuficiência calculada com base apenas no custo normal do plano de custeio, excluída a parte suplementar.

No entanto, os conceitos de equilíbrio e déficit financeiro, constantes das Portarias MPS n. 403/2008 e MF n. 464/2018, que integram a regra do art. 2º, § 1º, da Lei n. 9717/1998⁵³, preveem que eventual insuficiência financeira resultará do confronto entre as "receitas auferidas" e as "obrigações" do regime próprio no exercício, sem limitação às contribuições normais, indicando que a apuração deve abranger também o custo suplementar.

Cabe observar que, se o custo normal tivesse que suprir toda a despesa do exercício, a elaboração de um plano de amortização, prevendo o custeio suplementar, se mostraria desnecessária. Nesses termos, a responsabilidade do Ente federativo pela cobertura da insuficiência financeira para o pagamento de benefícios se aplica aos Regimes com segregação de massa, relativamente ao Fundo Financeiro, aos benefícios sob a responsabilidade direta Tesouro.

É preciso mencionar que, contrariamente ao cálculo realizado nos presentes autos, nos **processos TC n. 8981/2018** (Contas/2017 do IPAS Serra) e n. **3717/2018**

XV - Custo Normal: o valor correspondente às necessidades de custeio do plano de benefícios do RPPS, atuarialmente calculadas, conforme os regimes financeiros e método de financiamento adotados, referentes a períodos compreendidos entre a data da avaliação e a data de início dos benefícios;

XVI - Custo Suplementar: o valor correspondente às necessidades de custeio, atuarialmente calculadas, destinadas à cobertura do tempo de serviço passado, ao equacionamento de déficits gerados pela ausência ou insuficiência de alíquotas de contribuição, inadequação da metodologia ou hipóteses atuariais ou outras causas que ocasionaram a insuficiência de ativos necessários às coberturas das reservas matemáticas previdenciárias;

Art. 26. Independentemente da forma de estruturação do RPPS as eventuais insuficiências financeiras para o pagamento dos benefícios previstos no Plano de Benefícios são de responsabilidade do tesouro do respectivo ente federativo.

⁵³ **Art. 2º**.....

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)

(Contas/2017 do Prefeito da Serra), o setor técnico considerou todas as contribuições arrecadadas no exercício, excluindo apenas os rendimentos de aplicações financeiras.

Dessa forma, não se aplica, ao presente tópico, a regra contida no art. 2º, § 1º, da Lei n. 9717/1998, que atribui ao Ente federativo a responsabilidade pela cobertura da insuficiência financeira para o pagamento de benefícios e exige o repasse do aporte financeiro, razão pela qual **divirjo da área técnica para afastar o indicativo**, bem como a expedição de Determinação.

Acrescento que posição semelhante foi adotada nas Contas/2018 do IPAS Conceição da Barra, constantes do **processo TC n. 14.720/2019**, bem como no **processo TC n. 7000/2017** (Contas/2016 do IPAS Santa Leopoldina).

O mesmo entendimento prevaleceu quando da análise da PCA 2018 do Instituto de Previdência Social dos Servidores do Município de Conceição da Barra, Processo TC 14720/2019, também de relatoria da Conselheira substituta Márcia Jaccoud Freitas, conforme Acórdão 00372/2021-7 – Primeira Câmara.

Igualmente, no Processo TC-05857/2020-2 (Recurso de Reconsideração – Prefeitura Municipal de Dorés do Rio Preto) esse entendimento foi mantido pelo Conselheiro Relator Domingos Taufner, porém, neste caso sobreveio o Voto Vista 00081/2021-8 do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, sendo o mesmo acompanhado pelo Colegiado do Plenário (Parecer Prévio 00093/2021-1)⁵⁴, para manter a irregularidade, passando a sugerir a aprovação com ressalvas, **propondo que essa tese de apuração seja adotada até o exercício de 2019, considerando-se a efetivação da reforma previdenciária:**

[...]

A irregularidade atribuída aos atos praticados pelo responsável é a **ausência de equilíbrio financeiro do RPPS**.

Pois bem, como preambularmente exposto o art. 28, da LINDB passou a **avaliar as condutas a partir da existência de dolo ou de erro grosseiro**, e não mais de culpa, independentemente de sua graduação (levíssima, leve ou grave).

⁵⁴ 56ª. Sessão Ordinária do Plenário, realizada no dia 21/10/2021.

Observa-se no caso dos autos, ausência de equilíbrio financeiro do Fundo Previdenciário, tendo como origem uma insuficiência de R\$ 605.086,33, que não fora realizado o respectivo aporte para cobertura deste déficit dentro do exercício.

O nobre relator destaca em seu voto que a equipe técnica, desconsiderou a receita patrimonial, relacionada ao rendimento de aplicações financeiras, por entender que esta receita não se destina à cobertura de déficit financeiro do RPPS, mas apenas à cobertura do seu déficit atuarial, constituindo recurso a ser capitalizado para o pagamento de benefícios previdenciários futuros, em garantia ao equilíbrio atuarial do instituto. E que ao seu ver, **essa é a melhor prática a ser exercida**.

No caso dos autos, é importante frisar que se **considerar a receita patrimonial, relacionada ao rendimento de aplicações financeiras no cálculo, em adição as contribuições do exercício, tem-se superávit, não havendo, portanto, desequilíbrio financeiro.**

O relator destaca muito bem em seu voto que o exercício aqui apurado é o de 2018 e que os municípios dispunham de poucos instrumentos para reduzir as despesas previdenciárias, pois não tinham, por exemplo:

- Possibilidade de aumentar a idade mínima de aposentadoria;
- Emenda Constitucional 103/2019, os municípios com RPPS:
 - Obrigados a cobrar a alíquota mínima de 14% dos seus servidores;
 - Podem aderir à reforma da previdência como um todo o que facilita o enquadramento nos índices permitidos de gasto com pessoal pela Lei de Responsabilidade Fiscal bem como encurta um pouco o longo caminho para a obtenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, sendo pertinente recomendação nesse sentido

Sendo assim, em atendimento ao princípio da colegialidade, passei a adotar em meus votos a referida tese de apuração, **considerando no cálculo do resultado financeiro do RPPS toda a receita auferida (sem exclusão dos rendimentos de aplicações financeiras e aporte atuarial) em confronto com as despesas realizadas; no entanto, tão somente, para exercícios até o ano de 2019, tendo como ponto de corte a reforma da previdência, que fora efetivada somente em novembro de 2019.**

Contudo, no **Processo TC-03242/2023 (Recurso de Reconsideração – Prefeitura Municipal de Serra – Prestação de Contas Anual do exercício de 2020) e Processo TC-6523/2022 (Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Serra – exercício de 2021)**, houve entendimento pelo colegiado, nos termos dos votos dos respectivos relatores, que o exercício de 2021 seria considerado como período de transição, tendo em vista que a **Decisão constante do Processo TC-5857/2020 (Parecer Prévio TC-093/2021-1) foi aprovada na sessão de 21/10/2021**, conforme se observa no trecho extraído do Parecer Prévio 00140/20223-8 (Processo TC-3242/2023-1):

[...]

Desta forma, tendo em vista o reconhecimento de que a Decisão constante do TC 5857/2020, PARECER PRÉVIO TC-093/2021-1, aprovada na sessão de 21/10/2021, foi que assentou um ponto de corte na orientação deste Tribunal acerca da gestão dos regimes de previdência dos entes federativos subnacionais, considero, no caso concreto, a irregularidade alinente à ausência de equilíbrio financeiro classificável como ressalva, dado o período de transição que marcou o exercício de 2021.

Nestes autos, vale ressaltar que o Voto do Relator está mantendo a irregularidade considerando que o presente processo refere-se ao exercício financeiro de 2022, fora, portanto, do período de transição (2021).

No entanto, apesar da presente prestação de contas anual se referir ao exercício de 2022, fora do referido período de transição, observo a existência de julgados em relação ao referido exercício (2022), onde o colegiado da Primeira Câmara, em face da referida inconsistência, manteve a irregularidade, todavia, passível de ressalva, sem o condão de macular as contas, entendendo não ser cabível a expedição de determinação para recomposição do valor apontado pela unidade técnica como insuficiência financeira. É o caso da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Alegre – Exercício de 2022 (**Parecer Prévio 00045/2024-6 – Processo TC-04886/2023-1**)⁵⁵ e Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Santa

⁵⁵ Ainda sem a ocorrência de trânsito em julgado.



Maria de Jetibá – Exercício de 2022 (**Parecer Prévio 00044/2024-1** – Processo TCE 04758/2023-7)⁶⁶.

Ressaltam os referidos julgados que encontra-se em tramitação nesta Corte de Contas o Processo TC-916/2023 que versa sobre incidente de prejulgado cujo assunto se refere ao abordado neste tópico, qual seja, "falta de aporte para cobrir o déficit financeiro do RPPS" e "uso indevido de recursos previdenciários capitalizados destinados a cobrir o déficit atuarial". Naqueles autos (**Proc. TC-04886/2023-1 e 04758/2023-7**), o voto condutor do Conselheiro Relator Davi Diniz ressaltou que até o momento esta Corte de Contas ainda não emitiu uma decisão definitiva sobre o incidente de prejulgado discutido nos autos do Processo TC 916/2023. Considerando que o tema em análise está relacionado à metodologia de cálculo empregada pelo TCEES para avaliar e monitorar o equilíbrio financeiro dos RPPS em regime de capitalização, matéria em discussão também nestes autos, entendendo como prudente e razoável adotar a linha de argumentação presente no Parecer Prévio 0093/2021-1 (Processo 05857/2020-2) como referência para o julgamento das contas, até que haja decisão do incidente de prejulgado.

Tomando como base esses julgados, me manifestei no Processo TC-4839/2023-7 (Prestação de Contas Anual de Prefeito da Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim – exercício de 2022), com a proposição de Aprovação das contas com ressalva, sem determinação de recomposição ao RPPS, tendo o colegiado do Plenário deliberado nesse mesmo sentido, conforme Parecer Prévio 00083/2024-1.

Desta forma, com a devida vênia dirijo do posicionamento técnico, ministerial e do Relator seguindo a linha de entendimento manifestada nos Pareceres Prévios TC-00045/2024-6, 00044/2024-1 e 00083/2024-1, mantendo a irregularidade, contudo, passível ressalva, sem o condão de macular as contas do responsável.

Cabe ressaltar que, nas presentes contas, considerando-se a Receita Orçamentária Arrecadada (R\$ 5.175.337,91) e Despesas Empenhadas (R\$ 2.990.461,10), sem fazer as exclusões dos Rendimentos de Aplicações Financeiras (R\$ 2.568.312,74) e da Receita para Amortização do Déficit Atuarial (R\$ 894.153,31), chega-se ao resultado positivo (superavit financeiro de R\$ 2.184.876,81). Assim, na mesma linha

⁶⁶ Ainda sem a ocorrência de trânsito em julgado.

de entendimento que venho adotando em meus votos, entendo não ser cabível a expedição de determinação para recomposição do valor apontado pela unidade técnica como insuficiência financeira apurada no exercício de 2022.

Não obstante, em sede de sustentação oral a defesa juntou aos autos Termo de acordo de parcelamento e confissões de débitos previdenciários formalizado junto ao Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Dorés do Rio Preto – PREVIDRP, no valor de R\$ 2.295.952,28, correspondente ao aporte financeiro destinado à cobertura de insuficiência financeira apurada nos exercícios de 2021 e 2022, a ser pago em 24 parcelas mensais e sucessivas, sendo a primeira parcela com vencimento no dia 30 de junho de 2024 e as demais parcelas na mesma data dos meses subsequentes. (Peça Complementar 25004/2024-8, evento 145, a fim de regularizar a situação. Juntou ainda a Nota de movimento financeiro n. 0001/2024, do dia 07 de junho de 2024, no valor de R\$ 116.989,46, referente ao referido termo de parcelamento.

2.2 Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função da manutenção de alíquota patronal em percentual inferior ao montante recomendado pela avaliação atuarial de 2021 (subseção 8.2 da ITC 02518/2024-6, Item 3.2 e 4 do Voto do Relator 03298/2024-9):

De acordo com a análise técnica, em relação ao plano de custeio normal do RPPS de Dorés do Rio Preto, o estudo de avaliação atuarial anterior, disponível na PCA/2021 (DEMAAT, Processo TC 8040/2022-7), recomendou uma alíquota patronal normal total de 23,60% para o ente patrocinador, em consonância com o disposto pelo item 9.2 do DEMAAT. Entretanto, a alíquota patronal foi mantida em 22% da base de cálculo das contribuições previdenciárias, ao longo do exercício de competência da PCA/2022, conforme previsão da Lei Municipal 971/2022; indicando ausência de medidas direcionadas à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial preconizado pelo art. 40 da Constituição Federal. Dessa forma, a Administração municipal não observou as orientações da avaliação atuarial pertinente, omitindo-se em relação à recomendação de elevação do custeio normal do RPPS.



Além disso, a análise técnica apontou ainda que o RPPS apura o limite de gastos administrativos com base na alíquota de 3,6%, conforme indicado pelo estudo atuarial (DEMAAT); embora o ente patrocinador ainda não tenha promovido a elevação da alíquota patronal de 22% para 23,6% da base de cálculo das contribuições. Tal medida sugere a utilização indevida de recursos previdenciários por meio da extrapolação de despesas com gastos administrativos no RPPS, circunstância que exigirá o ressarcimento por parte do Poder Executivo, no valor original de R\$ 42.629,17. Ressaltou a referida análise que a despesa empenhada na fonte de recursos da taxa de administração do RPPS representa 4,61% da base de cálculo, indicando descumprimento ao limite de 3,60%, estabelecido pelo art. 84, §7º, da Portaria MTP 1.467/2022.

Quanto a esse item o relator se manifestou nos seguintes termos:

[...]

Embora a defesa tenha alegado que a alíquota patronal de 22% resultou em repasses superiores ao estabelecido no cálculo atuarial e não prejudicou o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Em suma o estudo de avaliação atuarial recomendou uma alíquota total de 23,60% (22% para o custo normal e 3,60% para a taxa de administração), que deveria ter sido implementada para assegurar a sustentabilidade do RPPS de Dores do Rio Preto. A ausência de notificação sobre a incompatibilidade da alíquota não exime a responsabilidade do ente patrocinador, que deve acompanhar continuamente o plano de custeio e adotar medidas para mitigar os riscos, conforme a Portaria MTP 1.467/2022.

A defesa também buscou afastar a responsabilidade pela insuficiência financeira de R\$ 42.629,17 no custeio administrativo do RPPS, alegando ausência de notificação. No entanto, a falta de recursos para despesas administrativas reforça a incapacidade das alíquotas patronais de manter a sustentabilidade do RPPS a curto e longo prazo. Recursos previdenciários e administrativos são legalmente vinculados ao RPPS e devem ser recompostos se usados indevidamente, sem prejuízo de medidas para responsabilizar os agentes responsáveis.

Por fim, a defesa argumentou que a insuficiência financeira representa apenas 0,82% da arrecadação total do RPPS em 2022, mas mesmo valores menores são significativos. A PCA anterior identificou uma situação similar, indicando uma prática recorrente da administração municipal em não seguir as sugestões atuariais, prejudicando o equilíbrio financeiro e atuarial conforme o art. 40 da Constituição Federal. Portanto, a manutenção de uma alíquota inferior configura uma grave infração legal, justificando a manutenção da irregularidade nas contas do jurisdicionado.

Considerando que a análise técnica identificou a incidência da alíquota patronal normal de 23,6% da base de cálculo apurada sobre a folha de pagamento da Prefeitura Municipal, para o exercício de 2022 e que a unidade gestora, manteve a adoção da alíquota de 22% da base de cálculo, desconsiderando o percentual destinado ao custeio da taxa de administração.

Considerando a manutenção da alíquota patronal normal inferior ao montante apurado pela avaliação atuarial, acolho o opinamento técnico para manter a irregularidade.

Ressalto ainda a importância do controle interno e que cabe ao chefe do executivo buscar a estruturação e o aprimoramento do sistema, não sendo um ato discricionário do gestor, mas imposição legal e constitucional, relevando-se sua infringência em grave infração e reprovação das contas

Pois bem,

Em relação a essa inconsistência, a defesa alega que foi sancionada a Lei Municipal 971/2022 estabelecendo como alíquota patronal o percentual de 22%, embora o estudo atuarial tivesse estabelecido alíquota patronal definitiva para o ente federativo de 20%, evidenciando assim repasse a maior ao RPPS em relação ao cálculo atuarial. Contudo, tal argumento foi refutado pela área técnica na ITC 02518/2024-6, observando que o estudo de avaliação atuarial anterior, disponível na PCA/2021 (DEMAAT, Processo TC 8040/2022-7), recomendou uma alíquota patronal no percentual total de 23,60% para o ente patrocinador, sendo então que esta alíquota



patronal total deveria ter sido implementada, objetivando a sustentabilidade financeira e atuarial do RPPS de Dores do Rio Preto.

A defesa ressalta ainda que no tocante à divergência em relação às alíquotas estabelecidas, que em momento algum foi notificado pelo RPPS dessa incompatibilidade utilizada no exercício de 2022.

Assim, dos argumentos apresentados, entendo que ocorreu equívoco pelo responsável em relação a alíquota que foi implementada pelo município e aquela que foi apontada pelo cálculo atuarial. No entanto, entendo que há que se levar em consideração a justificativa alegada pela defesa que não foi notificado pelo RPPS quanto a divergência das alíquotas previdenciárias. Constatado que assim que tomou conhecimento da inconsistência o gestor não se manteve inerte, adotando ações em relação a inconsistência.

Observo ainda que, além do repasse ao RPPS no valor de R\$ 116.989,46, referente a primeira parcela do Termo de acordo de parcelamento e confissões de débitos previdenciários formalizado junto ao Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Dores do Rio Preto – PREVIDRP, no valor de R\$ 2.295.952,28, correspondente ao aporte financeiro destinado à cobertura de insuficiência financeira apurada nos exercícios de 2021 e 2022 (eventos 145 e 146), o gestor juntou aos autos documentação evidenciando o recolhimento ao RPPS do valor devidamente atualizado referente a despesa administrativa de R\$ 42.629,17, para regularização do pagamento em relação a insuficiência financeira no custeio administrativo do RPPS (Peça Complementar 25006/2024-7, evento 147 – Nota de Empenho n. 0002397/2024, Nota de liquidação n. 003505/2024 e Nota de Pagamento n. 04890/2024 – R\$ 54.185,89).

Em sede de sustentação oral a defesa fez ainda juntada da Lei Complementar n. 114/2024 (Peça Complementar 25007/2024-1, evento 148), dispondo sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Município de Dores do Rio Preto, onde se constata ações por parte do responsável com o objetivo de regularizar a situação.

Dessa forma, diante das ações adotadas pelo gestor com a devida vênia divirjo parcialmente da área técnica, do Parecer Ministerial e do Relator, mantendo a

irregularidade, todavia, passível de ressalva, sem o condão de macular as contas do responsável.

2.3 Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função de apuração de resultado atuarial, relativo ao exercício de 2022, com base em alíquota patronal superior à estabelecida em lei municipal (subseção 8.3 da ITC 02518/2024-6, item 3.3 e 4 do Voto do Relator 03298/2024-9):

De acordo com a análise técnica, o estudo de avaliação atuarial (DEMAAT) do exercício, com data focal posicionada em 31/10/2022, considerou vigente uma alíquota previdenciária total de 25,60% para o ente federativo, conforme consta do item 8.2.1 do DEMAAT, a seguir transcrito:

8.2.1. Alíquota Normal

Na data focal da avaliação, estão definidas as seguintes alíquotas normais de contribuição:

Alíquotas de Contribuição em lei:

Ente Federativo	22,00%	Demônimo dos Salários de Contribuição dos Ativos
Taxa de Administração	3,60%	Demônimo dos Salários de Contribuição, Proventos e Pensões
Ente Federativo - Total	25,60%	Demônimo dos Salários de Contribuição dos Ativos
Segurado Ativos	14,00%	Demônimo dos Salários de Contribuição dos Ativos
Proventos	14,00%	Total dos valores dos proventos que ultraparam o teto do RPPS
Pensionistas	14,00%	Total dos valores das pensões que ultraparam o teto do RPPS
TOTAL	29,60%	

No entanto, a alíquota patronal vigente em 2022 foi de 22%, conforme Lei Municipal 971, de 11 de fevereiro de 2022, conforme consta no demonstrativo RELCUST/RPPS/2022; indicando que a alíquota patronal utilizada no plano de custeio normal apurado pela avaliação atuarial foi superior à estabelecida em lei do ente federativo; alterando, indevidamente, o déficit atuarial para menos e prejudicando a busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial.

Em sede de análise conclusiva a área técnica através da ITC 02518/2024-6 registrou equívoco no entendimento da defesa quanto ao indicativo de não conformidade em questão, pois o item 8.2.1 da avaliação atuarial (DEMAAT), com data focal



posicionada em 31/10/2022, considerou que a alíquota patronal de 25,60% já teria sido adotada pelo município de Dores do Rio Preto, embora essa situação não apresente correlação com a legislação local vigente à época do cálculo. Ressalta a peça técnica que ficou demonstrado que a alíquota patronal utilizada no cálculo do plano de custeio normal apurado pela avaliação atuarial foi superior à estabelecida pela Lei Municipal 971/2022, contrariando o disposto pelo art. 25, § 1º, e art. 26, inc. III, da Portaria MTP 1.467/2022. Tal irregularidade teria ocasionado subdimensionamento do resultado atuarial negativo, em razão da incidência de uma base maior de contribuições previdenciárias patronais, com impactos potencialmente relevantes sobre o plano de custeio do RPPS, assim como no valor total do passivo atuarial calculado, interferido na preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Pois bem,

Apesar da inconsistência em questão, em análise às justificativas e documentação apresentados, observo que o gestor não se manteve inerte e tem adotado providências no sentido de regularizar a situação diante das inconsistências apontadas, tendo sancionado a Lei Municipal n. 971, de 11 de fevereiro de 2022 alterando as alíquotas previdenciárias; celebração do Termo de parcelamento dos valores referente às insuficiências financeiras do exercício de 2002 e 2023 (evento 145 – Peça Complementar 25004/2024-8); e ainda a Lei Complementar n. 114/2024, que consolidou a legislação previdenciária, buscando adequar as alíquotas previdenciárias, a fim de regularizar as inconsistências apontadas pela área técnica.

O Relator registra em seu voto que o atraso na implementação das medidas corretivas, revela uma série de inadequações à luz dos princípios da LINDB. A demora comprometeu a previsibilidade e a estabilidade do RPPS, prolongando a instabilidade financeira e atuarial, o que poderia ter sido evitado com ações mais rápidas. A eficiência administrativa foi prejudicada pela demora em adotar as medidas necessárias, resultando em uma administração que não utilizou seus recursos de maneira eficaz e tempestiva para resolver as irregularidades. Embora as medidas finais possam refletir um esforço de correção, a demora questiona a transparência e a diligência do gestor em resolver os problemas prontamente.

No entanto, entendo que tais ações tomadas pelo Chefe do Poder Executivo foram tomadas tão logo tomou conhecimento das inconsistências apontadas. Ademais, a área técnica por meio da ITC 02518/2024-6 ressalta em sua fundamentação que não é possível afastar a responsabilidade do ente federativo perante a presente não conformidade, especialmente diante do contexto de irregularidades descritas nos tópicos anteriores (itens 8.1 e 8.2 da ITC). No entanto, enfatiza que o RPPS é a principal entidade responsável pela elaboração da avaliação atuarial anual, pois ali se concentram as atividades de planejamento e execução da política previdenciária. Vale ressaltar, que as inconsistências 8.1 e 8.2 da ITC estão com proposição de ressalva, conforme fundamentação deste voto-vista, motivo pelo qual entendo que a inconsistência isoladamente é insuficiente para macular as contas do gestor.

Sendo assim, com a devida vênia dirijo parcialmente da área técnica, do Ministério Público de Contas e do Relator, mantendo a irregularidade, contudo, passível de ressalva, sem o condão de macular as contas do responsável; com a proposição de **determinação** sugerida pelo corpo técnico ao atual chefe do Poder Executivo do município de Dorés do Rio Preto, em conjunto com o atual ordenador de despesas da autarquia previdenciária municipal, para que garanta a utilização de alíquotas previdenciárias vigentes na data da avaliação atuarial anual, em estrita observância ao disposto pelo art. 25, § 1º, e art. 26, inc. III, da Portaria MTP 1.467/2022; encaminhando o resultado das medidas adotadas no envio da próxima PCA.

2.4 Das proposições de ciência:

2.4.1 Item 3.2.1.14 da ITC 2518/2024-6):

Conforme exposto na subseção 3.2.1.14 da ITC 2518/2024-6, tendo em conta a transição para uma nova lei de licitações e contratos administrativos, a unidade técnica propôs dar ciência ao chefe do Poder Executivo para que providencie os meios necessários ao atendimento da ordem cronológica de pagamentos prevista no art. 141 da Lei 14.133/2021, proposição essa acompanhada pelo voto do Relator. Contudo, como não se aponta a ocorrência de qualquer não conformidade em relação à ordem cronológica de pagamentos, nem se apresentam evidências que demonstrem o risco relevante de prejuízo às finalidades do ente, entendo que não se amolda às hipóteses

previstas no art. 9º da Resolução TC 361/2022 e, em consequência, não é caso de expedição de ciência.

2.4.2 Item 5 do Voto do Relator 03298/2024-9:

Observo ainda que o item 5 do Voto do Relator traz proposições de aprimoramento da gestão.

Constato que os subitens 5.1 e 5.3, trazem proposições em relação a "Sistema de custos no Setor Público – NBC TSP Nº 34/2021/DECRETO Nº 10.540/2020" e "Mudanças Climáticas". Contudo, embora as proposições sejam de forma orientativa, verifico que tais matérias não constam no escopo de análise da Prestação de Contas Anual. Desta forma, entendo que não é o caso de dar ciência ao Chefe do Poder Executivo em relação às proposições dos subitens 4.11 e 4.13 dos dispositivos do Voto do Relator 03298/2024-9.

3. DOS DISPOSITIVOS:

Ante o exposto, divergindo parcialmente do posicionamento técnico, ministerial e do Relator, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação.

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

1.1. **Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização, decorrente de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários**; refere-se à subseção 3.6.2 do RT 47/2024-5, sobre fatos abordados no item 3.1.2.1 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos. Análise realizada pelo NPPREV.

1.2. **Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função do estabelecimento de alíquota patronal inferior ao montante recomendado pela avaliação**

atuarial de 2021; refere-se à subseção 3.6.3 do RT 47/2024-5, sobre fatos abordados no item 3.2.3.1 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos. Análise realizada pelo NPPREV.

1.3. Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função de apuração de resultado atuarial, relativo ao exercício de 2022, com base em alíquota patronal superior à estabelecida em lei municipal. Refere-se à subseção 3.6.4 do RT 47/2024-5, sobre fatos abordados no item 3.2.3.2 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos. Análise realizada pelo NPPREV.

2. Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas da **Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto**, no exercício de **2022**, sob a responsabilidade do Sr. **CLEUDENIR JOSE DE CARVALHO NETO**, na forma do art. 80, II⁵⁷ da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, II do RITCEES;

3. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto, por meio do atual chefe do Poder Executivo, que:

3.1. Em conjunto com o atual ordenador de despesas da autarquia previdenciária municipal, para que garanta a utilização de alíquotas previdenciárias vigentes na data da avaliação atuarial anual, em estrita observância ao disposto pelo art. 25, § 1º, e art. 26, inc. III, da Portaria MTP 1.467/2022; encaminhando o resultado das medidas adotadas na próxima prestação de contas anual.

4. DAR CIÊNCIA ao atual chefe do Poder Executivo de Dores do Rio Preto, com fundamento no art. 9º, *caput*, da Resolução TC 361/2022, nos seguintes termos:

4.1. Da ocorrência registrada neste tópico sobre ausência de definição das prioridades da administração na LDO, como forma de alerta, para a necessidade

⁵⁷Art. 80 A emissão do parecer prévio poderá ser:

(...)

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

(...)



de o Município dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República (Item 3.2.1.1 da ITC 2518/2024-6);

4.2. De ter sido identificada a inobservância dos artigos 85 e 103 da Lei 4.320/1964, sendo necessárias medidas saneadoras, observando-se as Normas Brasileiras de Contabilidade e a lei de finanças públicas (Item 3.3.1 da ITC 2518/2024-6);

4.3. Da ocorrência registrada neste tópico sobre renúncia de receitas como forma de alerta, para a necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro) (Item 3.5.4 da ITC 2518/2024-6);

4.4. Da ocorrência registrada neste tópico sobre planejamento da política previdenciária, como forma de alerta, para a necessidade do Município promover 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 existente no RPPS, incorporando metas anuais para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários; conforme estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição Federal, c/c o art. 17 da LRF (item 2 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos) (Item 3.6.1 da ITC 2518/2024-6);

4.5. Da ocorrência registrada neste tópico sobre possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta, para a necessidade do Município melhorar a classificação previdenciária do RPPS (Item 3.8.4 da ITC 2518/2024-6);

4.6. Da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do Município estabelecer mecanismos eficazes para garantir que a gestão patrimonial em todas as suas unidades gestoras elaborem as conciliações entre o físico e o contábil de forma completa, neutra e livre de erro

material, em cumprimento à característica qualitativa da representação fidedigna da informação contábil útil para fins de prestação de contas, análise e tomada de decisão, conforme prescreve a NBC TSP EC, item 3.10.8. Dar ciência aos interessados (Item 4.2.4.1 da ITC 2518/2024-6);

4.7. Da necessidade da adoção de ferramentas para planejar, gerir e monitorar políticas educacionais de forma mais eficiente bem como ações de valorização dos profissionais da educação (Item 2.2.4.1 do voto do Relator 03298/2024-9);

4.8. Da necessidade de criação de mecanismos com ações voltadas para aumentar o acesso das pessoas aos serviços da Atenção Primária e que fortaleça o vínculo entre a comunidade e as equipes de saúde, fortalecendo as metas do Programa Previne Brasil (Item 2.2.4.2 do voto do Relator 03298/2024-9);

4.9. Providencie os meios necessários ao pleno cumprimento das ações da política de Assistência Social como um todo (Item 2.2.4.3 do voto do Relator 03298/2024-9);

4.10. Da necessidade de serem tomadas todas as medidas indispensáveis para fomentar e viabilizar a plena atuação do Controle Interno, garantindo a realização de todos os procedimentos de controle necessários e suficientes para embasar o Parecer desta Unidade na forma da legislação pertinente (Item 5.2.1 do voto do Relator 03298/2024-9).

5. Arquivar os autos após os trâmites legais.

LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA
Conselheiro



VOTO VISTA

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

SUMÁRIO

I	<u>RELATÓRIO</u>	130
II	<u>FUNDAMENTOS</u>	136
III	<u>PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO</u>	160

RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas anual de chefe de Poder Executivo, referentes ao exercício de 2022, de responsabilidade do senhor Claudenir José de Carvalho Neto, prefeito do município de Dores do Rio Preto, encaminhada para a apreciação deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), com vistas à emissão de parecer prévio.

A unidade técnica analisou a prestação de contas, conforme o **Relatório Técnico 00047/2024-5** (evento 113) e a **Instrução Técnica Conclusiva 02518/2024-6** (evento 137), opinando pela **rejeição** das contas do senhor Claudenir José de Carvalho Neto, no exercício de 2022, conforme o art. 84, inciso III, da Lei Complementar Estadual 621/2012.

O **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer 02612/2024-1** (evento 139), elaborado pelo Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, concordou com a proposta contida na ITC 02518/2024-6 e manifestou-se pela **rejeição** da Prestação de Contas Anual.

Após os trâmites processuais, o conselheiro relator, acompanhando o posicionamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, votou no sentido de que seja emitido parecer prévio pela rejeição das contas anual de chefe de Poder Executivo, referentes ao exercício de 2022, de responsabilidade do senhor Claudenir José de Carvalho Neto. No entanto, acrescentou 07 (sete) ciências (itens 4.8 a 4.14)

ao município, além de manter as sugeridas pela área técnica, conforme proposta de deliberação a seguir:

[...]

6. CONCLUSÃO

Desta feita, VOTO, acompanhando a área técnica e o Ministério Público de Contas, no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Parecer Prévio que submeto à sua consideração.

RODRIGO COELHO DO CARMO
Relator

PARECER PRÉVIO

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. MANTER as irregularidades destacadas a seguir, com reflexos negativos sobre a execução orçamentária. Ocorrência que representa grave infração à norma constitucional e legal, com potencial para macular as contas de governo:

1.1 Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização, decorrente de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários; refere-se à subseção 3.6.2 do RT 47/2024-5, sobre fatos abordados no item 3.1.2.1 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos. Análise realizada pelo NPPREV,

1.2 Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função do estabelecimento de alíquota patronal inferior ao montante recomendado pela avaliação atuarial de 2021; refere-se à subseção 3.6.3 do RT 47/2024-5, sobre fatos abordados no item 3.2.3.1 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos. Análise realizada pelo NPPREV.

1.3 Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função de apuração de resultado atuarial, relativo ao exercício de 2022, com base em alíquota patronal superior à estabelecida em lei municipal. Refere-se à subseção 3.6.4 do RT 47/2024-5, sobre fatos abordados no item 3.2.3.2 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos. Análise realizada pelo NPPREV.

2. Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas da Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto, no exercício de **2022**, sob a responsabilidade do Sr. **CLEUDENIR JOSE DE CARVALHO NETO**, na forma do art. 80, III⁹⁸ da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, III do RITCEES;

3. DETERMINO à Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto, por meio do atual chefe do Poder Executivo em razão da manutenção das não conformidades analisadas de forma conclusiva nas subseções 8.1 e 8.3 da ITC 2518/2024, com fundamento no art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do RITCEES: que:

⁹⁸ pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.



3.1 efetue a recomposição ao RPPS, dos valores relativos à insuficiência financeira apurada na PCA/2022, com a incidência de juros, multas e correção monetária, em atendimento ao art. 2º, §1º, da Lei 9.717/1998 c/c art. 11, §7º, da Portaria MTP 1.467/2022; encaminhando o resultado das medidas adotadas na próxima prestação de contas anual.

3.2 em conjunto com o atual ordenador de despesas da autarquia previdenciária municipal, para que garanta a utilização de alíquotas previdenciárias vigentes na data da avaliação atuarial anual, em estrita observância ao disposto pelo art. 25, § 1º, e art. 26, inc. III, da Portaria MTP 1.467/2022; encaminhando o resultado das medidas adotadas na próxima prestação de contas anual.

4. Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo de Dorés do Rio Preto, com fundamento no art. 9º, caput, da Resolução TC 361/2022, nos seguintes termos:

4.1 da ocorrência registrada neste tópico sobre ausência de definição das prioridades da administração na LDO, como forma de alerta, para a necessidade de o Município dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República (Item 3.2.1.1 da ITC 2518/2024-6);

4.2 da ocorrência registrada neste tópico, para que providencie os meios necessários ao atendimento do art. 141 da Lei 14.133/2021, considerando-se que a partir de 2024 a nova lei de licitações é de aplicação obrigatória (Item 3.2.1.14 da ITC 2518/2024-6);

4.3 de ter sido identificada a inobservância dos artigos 85 e 103 da Lei 4.320/1964, sendo necessárias medidas saneadoras, observando-se as Normas Brasileiras de Contabilidade e a lei de finanças públicas (Item 3.3.1 da ITC 2518/2024-6);

4.4 da ocorrência registrada neste tópico sobre renúncia de receitas como forma de alerta, para a necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro) (Item 3.5.4 da ITC 2518/2024-6);

4.5 da ocorrência registrada neste tópico sobre planejamento da política previdenciária, como forma de alerta, para a necessidade do Município promover 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 existente no RPPS, incorporando metas anuais para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários; conforme estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição Federal, c/c o art. 17 da LRF (Item 2 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos) (Item 3.6.1 da ITC 2518/2024-6);

4.6 da ocorrência registrada neste tópico sobre possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta, para a necessidade do Município melhorar a classificação previdenciária do RPPS (Item 3.8.4 da ITC 2518/2024-6);

4.7 da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do Município estabelecer mecanismos eficazes para

garantir que a gestão patrimonial em todas as suas unidades gestoras elaborem as conciliações entre o físico e o contábil de forma completa, neutra e livre de erro material, em cumprimento à característica qualitativa da representação fidedigna da informação contábil útil para fins de prestação de contas, análise e tomada de decisão, conforme prescreve a NBC TSP EC, item 3.10.8. Dar ciência aos interessados (Item 4.2.4.1 da ITC 2518/2024-6);

4.8 cumpre dar ciência ao Chefe do Poder Executivo quanto a necessidade da adoção de ferramentas para planejar, gerir e monitorar políticas educacionais de forma mais eficiente bem como ações de valorização dos profissionais da educação (Item 2.2.4.1 do voto);

4.9 da necessidade de criação de mecanismos com ações voltadas para aumentar o acesso das pessoas aos serviços da Atenção Primária e que fortaleça o vínculo entre a comunidade e as equipes de saúde, fortalecendo as metas do Programa Previne Brasil (Item 2.2.4.3 do voto);

4.10 que providencie os meios necessários ao pleno cumprimento das ações da política de Assistência Social como um todo (Item 2.2.4.2 do voto);

4.11 que sejam empreendidos pelo Poder Executivo todos os esforços necessários para implementação de Sistema de Custos nos termos da NBC TSP nº 34/2021 e demais referências legais (Item 5.1 do voto);

4.12 quanto a necessidade de serem tomadas todas as medidas indispensáveis para fomentar e viabilizar a plena atuação do Controle Interno, garantindo a realização de todos os procedimentos de controle necessários e suficientes para embasar o Parecer desta Unidade na forma da legislação pertinente (Item 5.2.1 do voto).

4.13 quanto a necessidade de se priorizar e implementar políticas abrangentes de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, com base em evidências científicas sólidas e em colaboração com a Sociedade Civil, visando proteger as comunidades vulneráveis e promover a sustentabilidade ambiental e econômica a longo prazo (Item 5.3 do voto).

4.14 que o Município promova a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado à execução do plano de amortização do déficit atuarial existente no RPPS, incorporando metas anuais para acompanhamento do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários, além de garantir recursos para o pagamento de despesas de caráter continuado contempladas pela política previdenciária executada pelo ente instituidor do regime, conforme estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição Federal c/c o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. (Grifou-se!)

5. Arquivar os autos após os trâmites legais. (Grifou-se!)

Por sua vez, o conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti apresentou voto vista, mantendo as irregularidades sem que estas maculassem as contas. Ele afastou uma determinação e acompanhou parcialmente as ciências expedidas pela área técnica e pelo relator, cuja conclusão foi nos seguintes termos:

[...]

3. DOS DISPOSITIVOS:

Ante o exposto, divergindo parcialmente do posicionamento técnico, ministerial e do Relator, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação.

LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Conselheiro

PARECER PRÉVIO:

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 pelo relator, em:

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

1.1. Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização, decorrente de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários; refere-se à subseção 3.6.2 do RT 47/2024-5, sobre fatos abordados no item 3.1.2.1 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos. Análise realizada pelo NPPREV.

1.2. Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função do estabelecimento de alíquota patronal inferior ao montante recomendado pela avaliação atuarial de 2021; refere-se à subseção 3.6.3 do RT 47/2024-5, sobre fatos abordados no item 3.2.3.1 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos. Análise realizada pelo NPPREV.

1.3. Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função de apuração de resultado atuarial, relativo ao exercício de 2022, com base em alíquota patronal superior à estabelecida em lei municipal. Refere-se à subseção 3.6.4 do RT 47/2024-5, sobre fatos abordados no item 3.2.3.2 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos. Análise realizada pelo NPPREV.

2. Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas da **Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto**, no exercício de **2022**, sob a responsabilidade do Sr. **CLEUDENIR JOSE DE CARVALHO NETO**, na forma do art. 80, II^º da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, II do RITCEES;

⁸⁹Art. 80 A emissão do parecer prévio poderá ser:
(...)

3. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto, por meio do atual chefe do Poder Executivo, que:

3.1. Em conjunto com o atual ordenador de despesas da autarquia previdenciária municipal, para que garanta a utilização de alíquotas previdenciárias vigentes na data da avaliação atuarial anual, em estrita observância ao disposto pelo art. 25, § 1º, e art. 26, inc. III, da Portaria MTP 1.467/2022; encaminhando o resultado das medidas adotadas na próxima prestação de contas anual.

4. DAR CIÊNCIA ao atual chefe do Poder Executivo de Dores do Rio Preto, com fundamento no art. 9º, *caput*, da Resolução TC 361/2022, nos seguintes termos:

4.1. Da ocorrência registrada neste tópico sobre ausência de definição das prioridades da administração na LDO, como forma de alerta, para a necessidade de o Município dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República (Item 3.2.1.1 da ITC 2518/2024-6);

4.2. De ter sido identificada a inobservância dos artigos 85 e 103 da Lei 4.320/1964, sendo necessárias medidas saneadoras, observando-se as Normas Brasileiras de Contabilidade e a lei de finanças públicas (Item 3.3.1 da ITC 2518/2024-6);

4.3. Da ocorrência registrada neste tópico sobre renúncia de receitas como forma de alerta, para a necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro) (Item 3.5.4 da ITC 2518/2024-6);

4.4. Da ocorrência registrada neste tópico sobre planejamento da política previdenciária, como forma de alerta, para a necessidade do Município promover 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 existente no RPPS, incorporando metas anuais para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários; conforme estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição Federal, c/c o art. 17 da LRF (item 2 do RT 1/2024-3, peça 11.1 destes autos) (Item 3.6.1 da ITC 2518/2024-6);

4.5. Da ocorrência registrada neste tópico sobre possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta, para a necessidade do Município melhorar a classificação previdenciária do RPPS (Item 3.8.4 da ITC 2518/2024-6);

4.6. Da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do Município estabelecer mecanismos eficazes para garantir que a gestão patrimonial em todas as suas unidades gestoras elaborem as conciliações entre o físico e o contábil de forma completa, neutra e livre de erro material, em cumprimento à característica qualitativa da representação fidedigna da informação contábil útil para

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

(...)



fins de prestação de contas, análise e tomada de decisão, conforme prescreve a NBC TSP EC, item 3.10.8. Dar ciência aos interessados (Item 4.2.4.1 da ITC 2518/2024-6);

4.7. Da necessidade da adoção de ferramentas para planejar, gerir e monitorar políticas educacionais de forma mais eficiente bem como ações de valorização dos profissionais da educação (Item 2.2.4.1 do voto do Relator 03298/2024-9);

4.8. Da necessidade de criação de mecanismos com ações voltadas para aumentar o acesso das pessoas aos serviços da Atenção Primária e que fortaleça o vínculo entre a comunidade e as equipes de saúde, fortalecendo as metas do Programa Previne Brasil (Item 2.2.4.2 do voto do Relator 03298/2024-9);

4.9. Providencie os meios necessários ao pleno cumprimento das ações da política de Assistência Social como um todo (Item 2.2.4.3 do voto do Relator 03298/2024-9);

4.10. Da necessidade de serem tomadas todas as medidas indispensáveis para fomentar e viabilizar a plena atuação do Controle Interno, garantindo a realização de todos os procedimentos de controle necessários e suficientes para embasar o Parecer desta Unidade na forma da legislação pertinente (Item 5.2.1 do voto do Relator 03298/2024-9).

5. Arquivar os autos após os trâmites legais.

Nesse sentido, após apreciar o conteúdo do voto do conselheiro relator e voto vista do conselheiro Ciciliotti, solicitei vista dos autos com o propósito de aprofundar o entendimento sobre os acréscimos inseridos no voto do relator e das irregularidades e determinações mantidas pela área técnica. Percebi que, embora conste a afirmação de concordância com o posicionamento técnico e ministerial, o relator acrescentou 07 (sete) ciências que não foram sugeridas pela área técnica nem pelo Ministério Público de Contas.

Assim, tendo sucintamente introduzido o necessário, passo agora a fundamentar a decisão, expondo os motivos pelos quais **divirjo do encaminhamento final proposto pelo relator e opino por acompanhar parcialmente o voto vista proposto pelo conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti.**

FUNDAMENTOS

A análise da prestação de contas é um dos pilares fundamentais para garantir a transparência e a responsabilidade na gestão pública. Neste contexto, a prestação de contas anual de chefe de Poder Executivo, referentes ao exercício de 2022, de

responsabilidade do senhor Claudenir José de Carvalho Neto, prefeito do município de Dores do Rio Preto, foi submetida a uma rigorosa avaliação técnica e ministerial.

Inicialmente, atesto que **divirjo da proposta de encaminhamento da unidade técnica**, conforme relatada na **Instrução Técnica Conclusiva 02518/2024-6** (evento 137), **que foi acompanhada pelo Ministério Público Especial de Contas, no Parecer 02612/2024-1** (evento 139). Também, divirjo do encaminhando proposto no voto do relator (evento 140), deixando de acatar as ciências descritas nos itens 4.8 a 4.14 submetidas. Faço constar, portanto, a peça conclusiva como parte integrante da fundamentação de meu voto, independentemente de sua transcrição, nos moldes do §3º, art. 2º do Decreto Nº 9.830, de 10 de junho de 2019 que regulamentou o disposto nos art. 20 ao 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).⁶⁰

Da análise dos autos, verifico que as conclusões alcançadas pela área técnica e pelo Ministério Público de Contas convergem, propondo que a prestação de contas anual de chefe de Poder Executivo, referentes ao exercício de 2022, de responsabilidade do senhor Claudenir José de Carvalho Neto, prefeito do município de Dores do Rio Preto, seja pela rejeição. A Instrução Técnica Conclusiva nº 02518/2024-6 e o Parecer nº 02612/2024-1 são claros em seus apontamentos e fundamentações, conforme se vê na proposta de encaminhamento:

[...]

10. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, na forma do art. 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, inciso III, do RITCEES, propõe-se ao TCEES emissão de parecer prévio pela **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Dores do Rio Preto, **CLEUDENIR JOSÉ DE CARVALHO NETO**, no exercício de 2022, tendo em vista o registro de **opinião adversa** sobre a execução orçamentária e financeira, ocasionada pelos efeitos dos achados analisados de forma conclusiva nas **subseções 8.1, 8.2 e 8.3** da ITC.

(...)

10.3 Ciência

⁶⁰Decreto Nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos. [...] § 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão. (grifos nossos)



Acrescentam-se, com fundamento no art. 9º, *caput*, da Resolução TC 361/2022, as seguintes proposições ao **atual chefe do Poder Executivo**,

Descrição da proposta
<p>3.2.1.1 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico sobre ausência de definição das prioridades da administração na LDO, como forma de alerta, para a necessidade de o Município dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República;</p>
<p>3.2.1.14 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico, para que providencie os meios necessários ao atendimento do art. 141 da Lei 14.133/2021, considerando-se que a partir de 2024 a nova lei de licitações é de aplicação obrigatória;</p>
<p>3.3.1 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo de ter sido identificada a inobservância dos artigos 85 e 103 da Lei 4.320/1964, sendo necessárias medidas saneadoras, observando-se as Normas Brasileiras de Contabilidade e a lei de finanças públicas;</p>
<p>3.5.4 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico sobre renúncia de receitas como forma de alerta, para a necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro);</p>
<p>3.6.1 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico sobre planejamento da política previdenciária, como forma de alerta, para a necessidade do Município promover 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 existente no RPPS, incorporando metas anuais para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários; conforme estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição Federal, c/c o art. 17 da LRF (<i>item 2 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos</i>);</p>
<p>3.8.4 Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico sobre possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta, para a necessidade do Município melhorar a classificação previdenciária do RPPS; e</p>
<p>4.2.4.1 Dar ciência atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do Município estabelecer mecanismos eficazes para garantir que a gestão patrimonial em todas as suas unidades gestoras elaborem as conciliações entre o físico e o contábil de forma completa, neutra e livre de erro material, em cumprimento à característica qualitativa da representação fidedigna da informação contábil útil para fins de prestação de contas, análise e tomada de decisão, conforme prescreve a NBC TSP EC, item 3.10.</p>

O relator, por sua vez, esclarece que acompanha a área técnica e o MPEC e vota pela rejeição das contas. No entanto, entendo que, embora tenha seguido a conclusão e

proposta de encaminhamento, o voto foi além, ao incluir 07 (sete) ciências não previstas na peça conclusiva e no parecer ministerial, como se vê abaixo:

6. CONCLUSÃO

Desta feita, VOTO, acompanhando a área técnica e o Ministério Público de Contas, no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Parecer Prévio que submeto à sua consideração.

RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

PARECER PRÉVIO

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. **MANTER as irregularidades** destacadas a seguir, com reflexos negativos sobre a execução orçamentária. Ocorrência que representa grave infração à norma constitucional e legal, com potencial para macular as contas de governo:

1.1 **Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização, decorrente de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários**; refere-se à subseção 3.6.2 do RT 47/2024-5, sobre fatos abordados no item 3.1.2.1 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos. Análise realizada pelo NPPREV.

1.2 **Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função do estabelecimento de alíquota patronal inferior ao montante recomendado pela avaliação atuarial de 2021**; refere-se à subseção 3.6.3 do RT 47/2024-5, sobre fatos abordados no item 3.2.3.1 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos. Análise realizada pelo NPPREV.

1.3 **Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função de apuração de resultado atuarial, relativo ao exercício de 2022, com base em alíquota patronal superior à estabelecida em lei municipal**. Refere-se à subseção 3.6.4 do RT 47/2024-5, sobre fatos abordados no item 3.2.3.2 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos. Análise realizada pelo NPPREV.

2. **Emitir Parecer Prévio** recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas da Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto, no exercício de 2022, sob a responsabilidade do Sr. **CLEUDENIR JOSE DE CARVALHO NETO**, na forma do art. 80, III da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, III do RITCEES;

3. **DETERMINO** à Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto, por meio do atual chefe do Poder Executivo em razão da manutenção das não conformidades analisadas de forma conclusiva nas subseções 8.1 e 8.3 da ITC 2518/2024, com fundamento no art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do RITCEES; que:

3.1 efetue a recomposição ao RPPS, dos valores relativos à insuficiência financeira apurada na PCA/2022, com a incidência de juros, multas e correção monetária, em atendimento ao art. 2º, §1º, da Lei 9.717/1998 c/c art.



11, §7º, da Portaria MTP 1.467/2022; encaminhando o resultado das medidas adotadas na próxima prestação de contas anual.

3.2 em conjunto com o atual ordenador de despesas da autarquia previdenciária municipal, para que garanta a utilização de alíquotas previdenciárias vigentes na data da avaliação atuarial anual, em estrita observância ao disposto pelo art. 25, § 1º, e art. 26, inc. III, da Portaria MTP 1.467/2022; encaminhando o resultado das medidas adotadas na próxima prestação de contas anual.

4. **Dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo de Dorés do Rio Preto, com fundamento no art. 9º, caput, da Resolução TC 361/2022, nos seguintes termos:

4.1 da ocorrência registrada neste tópico sobre ausência de definição das prioridades da administração na LDO, como forma de alerta, para a necessidade de o Município dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República (Item 3.2.1.1 da ITC 2518/2024-6);

4.2 da ocorrência registrada neste tópico, para que providencie os meios necessários ao atendimento do art. 141 da Lei 14.133/2021, considerando-se que a partir de 2024 a nova lei de licitações é de aplicação obrigatória (Item 3.2.1.14 da ITC 2518/2024-6);

4.3 de ter sido identificada a inobservância dos artigos 85 e 103 da Lei 4.320/1964, sendo necessárias medidas saneadoras, observando-se as Normas Brasileiras de Contabilidade e a lei de finanças públicas (Item 3.3.1 da ITC 2518/2024-6);

4.4 da ocorrência registrada neste tópico sobre renúncia de receitas como forma de alerta, para a necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro) (Item 3.5.4 da ITC 2518/2024-6);

4.5 da ocorrência registrada neste tópico sobre planejamento da política previdenciária, como forma de alerta, para a necessidade do Município promover 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 existente no RPPS, incorporando metas anuais para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários; conforme estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição Federal, c/c o art. 17 da LRF (item 2 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos) (Item 3.6.1 da ITC 2518/2024-6);

4.6 da ocorrência registrada neste tópico sobre possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta, para a necessidade do Município melhorar a classificação previdenciária do RPPS (Item 3.8.4 da ITC 2518/2024-6);

4.7 da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do Município estabelecer mecanismos eficazes para garantir que a gestão patrimonial em todas as suas unidades gestoras elaborem as conciliações entre o físico e o contábil de forma completa, neutra e livre de erro material, em cumprimento à característica qualitativa da representação fidedigna da informação contábil útil para fins de prestação de contas, análise e tomada de decisão, conforme prescreve a NBC TSP EC, item 3.10.8. Dar ciência aos interessados (Item 4.2.4.1 da ITC 2518/2024-6);

4.8 cumpre dar ciência ao Chefe do Poder Executivo quanto a necessidade da adoção de ferramentas para planejar, gerir e monitorar políticas educacionais de forma mais eficiente bem como ações de valorização dos profissionais da educação (Item 2.2.4.1 do voto);

4.9 da necessidade de criação de mecanismos com ações voltadas para aumentar o acesso das pessoas aos serviços da Atenção Primária e que fortaleça o vínculo entre a comunidade e as equipes de saúde, fortalecendo as metas do Programa Previne Brasil (Item 2.2.4.3 do voto);

4.10 que providencie os meios necessários ao pleno cumprimento das ações da política de Assistência Social como um todo (Item 2.2.4.2 do voto);

4.11 que sejam empreendidos pelo Poder Executivo todos os esforços necessários para implementação de Sistema de Custos nos termos da NBC TSP nº 34/2021 e demais referências legais (Item 5.1 do voto);

4.12 quanto a necessidade de serem tomadas todas as medidas indispensáveis para fomentar e viabilizar a plena atuação do Controle Interno, garantindo a realização de todos os procedimentos de controle necessários e suficientes para embasar o Parecer desta Unidade na forma da legislação pertinente (Item 5.2.1 do voto).

4.13 quanto a necessidade de se priorizar e implementar políticas abrangentes de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, com base em evidências científicas sólidas e em colaboração com a Sociedade Civil, visando proteger as comunidades vulneráveis e promover a sustentabilidade ambiental e econômica a longo prazo (Item 5.3 do voto).

4.14 que o Município promova a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado à execução do plano de amortização do déficit atuarial existente no RPPS, incorporando metas anuais para acompanhamento do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários, além de garantir recursos para o pagamento de despesas de caráter continuado contempladas pela política previdenciária executada pelo ente instituidor do regime, conforme estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição Federal c/c o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. (Grifou-se!)

5. Arquivar os autos após os trâmites legais.

Dirigidas todas as vênias ao entendimento do relator, teço algumas considerações divergentes em relação aos acréscimos feitos por meio das sete ciências neste estágio processual, que explano a seguir.

Na Instrução Técnica Conclusiva 02518/2024-6, a área técnica verificou que o órgão atendeu todos os requisitos solicitados pela Resolução TC 297/2016 e na IN TC 68/2020, **respeitando o escopo delimitado**, como segue:

[..]



9 OPINIÕES E CONCLUSÃO

A prestação de contas anual ora analisada, trata da atuação do prefeito municipal no exercício de 2022, como chefe do Poder Executivo no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas do Município.

Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 297/2016, a análise consignada no Relatório Técnico 47/2024-5 (peça 113), e reproduzida nesta instrução, **teve por base as informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo responsável, nos termos da Instrução Normativa TC 68/2020.**

A análise abordou especialmente a execução orçamentária e financeira, contemplando a gestão fiscal e limites constitucionais e legais e as demonstrações contábeis consolidadas.

Após análise dos achados levados à citação, seção 8, desta ITC concluiu-se por:

- **MANTER** as distorções registradas no RT 47/2024-5, subseções 3.6.2, 3.6.3 e 3.6.4, analisadas conclusivamente nas subseções **8.1, 8.2 e 8.3** da ITC, tendo em vista o não acolhimento das justificativas apresentadas. Ocorrências que representam **graves infrações às normas constitucionais e legais** com potencial para macular as contas de governo;

8.1 Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização, decorrente de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários (subseções 3.6.2 do RT 47/2024-5 e 3.1.2.1 do RT 1/2024-1);

Critério: 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; e artigos 11, §7º, 25, da Portaria MTP 1.467/2022.

8.2 Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função da manutenção de alíquota patronal em percentual inferior ao montante recomendado pela avaliação atuarial de 2021 (subseções 3.6.3 do RT 47/2024-5 e 3.2.3.1 do RT 1/2024-1, peça 111 destes autos),

Critério: Art. 40, caput, da Constituição Federal; art. 69 da LC 101/2000 (LRF); art. 1º da Lei 9.717/1998; art. 6º, inc. II, artigos 48, 49 e 53 da Portaria MF 464/2018; e artigos 52, 53, 54, 55, 56, 57, 84 §7º, da Portaria MTP 1.467/2022.

8.3 Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função de apuração de resultado atuarial, relativo ao exercício de 2022, com base em alíquota patronal superior à estabelecida em lei municipal (subseções 3.6.4 do RT 47/2024-5 e 3.2.3.2 do RT 1/2024-1).

Critério: art. 40, caput, da Constituição Federal; art. 69 da LC 101/2000 (LRF); art. 1º da Lei 9.717/1998; art. 54 da Lei Municipal 570/2002 (alterado pelo art. 1º da Lei Municipal 971/2022); art. 6º, inc. II, artigos 48, 49 e 53 da Portaria MF 464/2018; e artigos 52, 53, 54, 55, 56 e 57 da Portaria MTP 1.467/2022.

Diante do exposto, conclui-se pela emissão de parecer prévio pela **rejeição das contas** atinentes ao exercício financeiro de 2022, apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Dorés do Rio Preto, CLEUDENIR JOSÉ DE CARVALHO NETO.

A conclusão sobre as Contas do Prefeito Municipal fundamenta-se na:

I - Opinião sobre a execução orçamentária e financeira

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos do Município detalhados na seção 3, especialmente na subseção 3.9, conclui-se que **não** foram observados, em todos os aspectos relevantes, os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Município, tendo em vista as ocorrências narradas nas **subseções 8.1, 8.2 e 8.3** da ITC.

Desse modo, propõe-se ao TCEES emitir **opinião adversa** sobre a execução dos orçamentos e gestão dos recursos públicos municipais no parecer prévio sobre as Contas do Prefeito referentes ao exercício de 2022.

ii - Conclusão sobre as demonstrações contábeis consolidadas

Aplicados os procedimentos patrimoniais específicos, descritos na seção 4, não se tem conhecimento de nenhum fato que leva a acreditar que o Balanço Patrimonial Consolidado do Município não representa adequadamente, em seus aspectos relevantes, a **situação patrimonial** do Município em 31 de dezembro de 2022 (opinião sem ressalva).

Desse modo, propõe-se ao TCEES emitir **opinião sem ressalva** sobre as demonstrações contábeis consolidadas, no parecer prévio sobre as Contas de Prefeito referentes ao exercício de 2022.

[...]

Desse modo, em relação à ciência ao gestor, ela está fundamentada no art. 9º, caput, c/c art. 10 e inciso III do artigo 6º da Resolução TC 361, de 19 de abril de 2022⁶¹, que visa reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado, a fim de evitar que certas irregularidades se repitam e/ou se materializem, a saber:

Art. 6º. As determinações devem observar, ainda, as seguintes exigências:

[...]

III - possuir redação objetiva, clara, concisa, precisa e ordenada de maneira lógica.

[...]

Art. 9º. As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar:

I - a repetição de irregularidade ou ilegalidade;

⁶¹ Dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo



II - a materialização de irregularidade ou ilegalidade cuja consunção seja menos provável em razão do estágio inicial dos atos que a antecedem desde que, para a prevenir, seja suficiente alertar o destinatário;

III - a materialização de risco relevante ao cumprimento das finalidades de órgão, entidade, sistema, programa, projeto ou atividade governamental; ou

IV - o prejuízo às finalidades de órgão, entidade, sistema, programa, projeto ou atividade governamental decorrente do não tratamento de risco relevante.

Art. 10. Aplicam-se às ciências as disposições contidas no inciso III do art. 6º e no inciso II do art. 7º.

Também cabe observar as exigências apontados no inciso III, do art. 6º da Resolução TC 361, de 19 de abril de 2022, cuja redação da ciência deve ser "**objetiva, clara, concisa e ordenada de maneira lógica**". Ao contrário, as ciências apresentadas pelo relator, a meu ver, foram demasiadamente genéricas, contrariando os critérios de objetividade, clareza, concisão e congruência relacionados aos fatos concretos e específicos.

Nesse cenário, considerando que a análise da prestação de contas anual do prefeito se encontra dentro dos parâmetros exigidos pelo controle externo deste Tribunal de Contas, entendo que não se enquadram ao presente caso as ciências submetidas pelo conselheiro relator, deixando-as de acatar.

Quanto às irregularidades e determinações mantidas na Instrução Técnica Conclusiva nº 02518/2024-6 e o Parecer nº 02612/2024-1, acompanho integralmente as fundamentações do Voto Vista 00149/2024-7 (evento 150) do conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti, para mantê-las passíveis de ressalva, sem o condão de macular as contas, cuja transcrição segue:

(...)

Assim, em razão do pedido de vista formulado, apresento as considerações a seguir quanto aos indicativos de irregularidades mantidos pelo Voto do Relator.

2.1 Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização decorrente de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários (subseção 8.1 da ITC 02518/2024-6, item 3.1, 4 e 5.4 do Voto do Relator 03298/2024-9):

Em análise realizada pela área técnica, o RT 00047/2024-5 - subseção 3.6.2 (evento 113) identificou-se ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário, decorrente da diferença entre receitas arrecadadas e despesas empenhadas, revelando a **necessidade de aporte financeiro por parte do Tesouro municipal ao RPPS no valor de R\$ 1.277.589,24.**

Tabela 44 - Equilíbrio Financeiro do Fundo Previdenciário Valores em reais

Análise financeira do RPPS	
(+) Receitas Organizacionais	R\$ 198.127,51
(+) Transferências Financeiras Recebidas (+) Aporte Atuarial registrado indevidamente na conta 481920099	1.220.239,47
(+) Transferências Financeiras Recebidas referentes a aportes de 2018 e 2019	1.209.480,72
(+) Transferências Financeiras Recebidas referentes a aportes de emendas nas mesmadas na PCA/2022	21.450,16
(-) Rendimentos das Aplicações Financeiras	2.968.212,74
(-) Receita para Amortização do Déficit Atuarial	694.153,51
(-) Despesas Empenhadas	2.943.461,10
(-) Insuficiência Financeira	(1.277.589,24)

Fonte: Demonstrativos BALEXOR, BALFIM, DELIVAP, RELUCI, RELISES e DELICANT RPPS/2022 e RELCCI/2022

Ao deixar de adotar medidas para o equacionamento do déficit financeiro do RPPS, o chefe do Poder Executivo prejudicou a necessária formação de reservas, permitindo a utilização indevida de recursos previdenciários destinados ao equacionamento do déficit atuarial do regime em capitalização, com pagamentos de benefícios correntes do RPPS.

A apuração do equilíbrio financeiro desconsiderou a receita patrimonial, relacionada ao rendimento de aplicações financeiras, visto que ela se destina à cobertura do déficit atuarial do regime previdenciário; aliada à constatação de fase inicial de acumulação de reservas por parte do regime previdenciário, com ativos insuficientes para a cobertura mínima de provisões matemáticas de benefícios já concedidos.

As transferências financeiras recebidas referentes a aportes de 2018 e 2019, bem como as não identificadas na PCA/2022, também foram desconsideradas, visto que estão relacionadas à recomposição de reservas ao RPPS, com aplicação de índice oficial de atualização e de taxa de juros; conforme determinações deste Tribunal de Contas, constantes nos Proc. TC 14721/2019-7, 2891/2020-4 e 4739/2020-1, perfazendo o montante original de R\$ 1.272.530,60 (R\$ 590.259,45 + R\$ 682.271,15, relativos aos exercícios de 2018 e 2019, respectivamente).

Ademais, os aportes atuariais foram igualmente desconsiderados para a apuração do equilíbrio financeiro, visto que se encontram legalmente vinculados à amortização do déficit atuarial, aliada à constatação de inexistência de composição mínima de ativos garantidores para a cobertura de provisões matemáticas de benefícios concedidos, nos termos dos registros do RT 00047/2024-5.

Após a devida citação e análise das justificativas, o corpo técnico manteve a irregularidade, sendo acompanhado pelo Ministério Público de Contas e pelo Relator.

O Voto do Relator 03298/2024-9 fundamenta a manutenção da irregularidade nos seguintes termos:

[...]

Conforme exposto pela área técnica, ao deixar de repassar os montantes devidos à previdência durante um determinado período, desencadeia-se um efeito em dominó que acarreta prejuízos tanto ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) quanto às finanças locais. Isso ocorre porque a omissão no repasse dos valores corretos resulta na incapacidade do RPPS de angariar suas receitas, investi-las no mercado e alcançar os rendimentos necessários conforme



estipulado na meta atuarial definida na política de investimentos.

É digno de nota que devido à carência financeira, as reservas são utilizadas para cobrir os gastos previdenciários. Isso tem como consequência a necessidade de modificar os planos de financiamento e redução do déficit, incluindo a implementação de taxas mais elevadas, que frequentemente se mostram inviáveis e representam um considerável prejuízo para as futuras administrações municipais.

A fim de prevenir a propagação dessa sequência de eventos, a Lei 9717/98 estabeleceu a obrigação de o órgão público suprir as deficiências financeiras. Ademais, é importante lembrar que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) atribuíram ao órgão público a responsabilidade de garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, o que impede qualquer desvio desta imposição legal.

É imperioso destacar que entendimento apresentado pela defesa de fato era adotado pelo Colegiado desta Corte de Contas. Nele os conceitos de equilíbrio e déficit financeiro, apresentados nas Portarias MPS n. 403/2008 e MF n. 464/2018, que integram a regra do art. 2º, § 1º, da Lei n. 9717/1998, previam que a eventual insuficiência financeira resultaria do confronto entre as "receitas auferidas" e as "obrigações" do regime próprio no exercício, sem apresentar limitação às contribuições normais, indicando que a apuração deve abranger também o custo suplementar. Contudo, ao julgar os autos TC 5857/2020, onde se aplicou esta posição, também foi estabelecido um **ponto de Corte** para esta aplicação, limitando que esta interpretação seja dada apenas até o exercício de 2019, portanto, adotou-se a tese de que a partir do exercício de 2020, a receita patrimonial não poderá ser utilizada no cálculo para apuração do equilíbrio financeiro, tendo em vista a reforma da previdência efetivada em novembro de 2019 que serviu como marco temporal.

Cabe destacar que por meio do Parecer Prévio 0140/2023-8, já transitado em julgado (Processo TC-03242/2023 (Recurso de Reconsideração – Prefeitura Municipal de Serra – Prestação de Contas Anual do exercício de 2020) e do Parecer Prévio Processo 0142/2023-7 (TC-6523/2022 - Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Serra – exercício de 2021), o Plenário, à unanimidade, firmou entendimento de que o exercício de 2021 deve ser considerado como período de transição, tendo em vista que a Decisão constante do Parecer Prévio TC-093/2021-1 (Processo TC-5857/2020) foi aprovada na sessão de 21/10/2021, conforme evidenciado no trecho extraído do Parecer Prévio 00140/20223-8, a seguir reproduzido:

(...)

Desta forma, tendo em vista o reconhecimento o de que a Decisão constante do TC 5857/2020, PARECER PRÉVIO TC-093/2021-1, aprovada na sessão de 21/10/2021, foi que assentou um ponto de corte na orientação deste Tribunal acerca da gestão dos regimes de previdência dos entes

federativos subnacionais, considero, no caso concreto, a irregularidade atinente à ausência de equilíbrio financeiro classificável como ressalva, dado o período de transição que marcou o exercício de 2021.

Diante do exposto, considerando que o presente processo refere-se ao exercício financeiro de 2022, fica evidente, sob o aspecto técnico-contábil, que esta irregularidade possui natureza grave. Tal irregularidade provoca um aumento do déficit e encarece o custo de sua amortização. Se as insuficiências financeiras do RPPS não forem cobertas dentro do exercício financeiro específico, haverá um efeito dominó prejudicial tanto para o resultado das contas quanto para o equilíbrio financeiro e atuarial do Instituto. Portanto, **mantenho a presente irregularidade.**

Observa-se do voto do Relator que traz considerações em relação a metodologia de cálculo realizado pelo corpo técnico quanto **aos valores que foram desconsiderados (excluídos) da arrecadação na apuração do resultado financeiro e que refletem no resultado financeiro, quanto aos valores relativos a rendimentos de aplicações financeiras e receita para amortização do déficit atuarial, bem como deliberações deste TCEES a respeito.**

Pois bem,

Conforme julgados desta Corte de Contas, o Colegiado vinha entendendo que os conceitos de equilíbrio e déficit financeiro, apresentados nas Portarias MPS n. 403/2008 e MF n. 464/2018, que integram a regra do art. 2º, § 1º, da Lei n. 9717/1998, preveem que eventual insuficiência financeira resultará do confronto entre as "receitas auferidas" e as "obrigações" do regime próprio no exercício, sem apresentar limitação às contribuições normais, indicando que a apuração deve abranger também as demais receitas do plano de benefícios (rendimentos das aplicações, compensações previdenciárias).

Nesse sentido, **destaco que este entendimento foi aplicado quando da análise da Prestação de Contas Anual do exercício de 2018, Processo TC 8666/2019, ocasião em que os demais Conselheiros da Primeira Câmara seguiram o voto vista da Conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas, anuído pelo relator, conforme Parecer Prévio 00065/2021-9, que assim dispôs:**

(...)

Observo que, nos termos do art. 2º, § 1º, da Lei n. 9717/1998⁶², que dispõe sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência, as insuficiências financeiras provocadas pelo pagamento de benefícios previdenciários devem ser cobertas pelo Ente federativo.

⁶² Art. 2º.....

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. [Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004]



Ao regulamentar a Lei n. 9717/1998, a Portaria MPS n. 402/2008 repetiu a norma⁶³, acrescentando que o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio é garantido nos moldes da avaliação atuarial⁶⁴.

No mesmo sentido, a Portaria MF n. 464/2018, que dispõe sobre as normas gerais aplicáveis às avaliações atuariais do regime próprio, publicada em 20/11/2018 e obrigatória para as avaliações posteriores a 2018⁶⁵, determina que a avaliação atuarial deve indicar o plano de custeio (normal e suplementar) necessário para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário⁶⁶, bem como que o Ente federativo é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras para o pagamento de benefícios⁶⁷.

O Anexo da Portaria MF n. 464/2018 traz os conceitos de **plano de benefícios**⁶⁸ (conjunto de benefícios

⁶³ **Art. 3º** Os RPPS terão caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do ente federativo, dos servidores ativos, inativos e pensionistas, observando-se que:

III - a contribuição do ente federativo não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo nem superior ao dobro desta, observado o cálculo atuarial inicial e as reavaliações atuariais anuais.

§ 1º O ente federativo será responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, ainda que supere o limite máximo previsto no inciso III do *caput*.

⁶⁴ **Art. 8º** Ao RPPS deverá ser garantido o equilíbrio financeiro e atuarial em conformidade com a avaliação atuarial inicial e as reavaliações realizadas em cada exercício financeiro para a organização e revisão do plano de custeio e de benefícios.

⁶⁵ **Art. 79.** A aplicação dos parâmetros previstos nesta Portaria é facultativa para a avaliação atuarial relativa ao exercício de 2019, posicionada em 31 de dezembro de 2018, e obrigatória para as avaliações atuariais seguintes.

⁶⁶ **Art. 47.** Para observância do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, a avaliação atuarial deve indicar o plano de custeio necessário para a cobertura do custo normal e do custo suplementar do plano de benefícios do RPPS.

§ 1º O custeio do plano de benefícios do RPPS dar-se-á por meio de contribuições a cargo do ente federativo e dos segurados ativos, aposentados e pensionistas, além dos repasses financeiros, de que tratam o § 2º do art. 1º, o parágrafo único do art. 59 e o art. 78, e de outras receitas destinadas ao RPPS, observadas as normas gerais de organização e funcionamento desses regimes.

§ 2º As contribuições, na forma de alíquotas ou aportes, e repasses financeiros a cargo do ente federativo deverão abranger todos os poderes, órgãos e entidades que possuem beneficiários do RPPS.

⁶⁷ **Art. 78.** Independentemente da forma de estruturação do RPPS, as eventuais insuficiências financeiras para o pagamento dos benefícios previstos no Plano de Benefícios são, nos termos das normas gerais de organização e funcionamento desses regimes, de responsabilidade orçamentária do respectivo ente federativo.

⁶⁸ **43.** Plano de benefícios: benefícios de natureza previdenciária oferecidos aos segurados do RPPS, segundo as regras constitucionais e legais, limitados ao conjunto estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

previdenciários), **plano de custeio**⁶⁹ (fonte de recursos do regime próprio, representada pelas alíquotas normais e suplementares e pelos aportes, suficiente para custear o plano de benefícios e as despesas administrativas, observando-se o equilíbrio financeiro e atuarial) e **avaliação atuarial**⁷⁰ (documento elaborado pelo atuário, que calcula o plano de custeio necessário para arcar com o plano de benefícios).

De acordo com as normas previdenciárias, a Avaliação Atuarial constitui o instrumento de apuração dos recursos necessários (plano de custeio) ao pagamento dos benefícios previdenciários (plano de benefícios) e das despesas administrativas do regime próprio, a fim de se obter o equilíbrio financeiro e atuarial ao longo do tempo.

Dal porque a Avaliação Atuarial deve ser realizada anualmente, permitindo acompanhar a evolução da situação dos regimes próprios e efetuar os ajustes no plano de custeio, necessários à obtenção do equilíbrio financeiro e atuarial.

Além das despesas administrativas, o plano de custeio deve considerar o **custo normal**⁷¹ do plano de benefícios (parte custeada por contribuição normal), correspondente ao seu valor atuarial, apurado entre as datas da avaliação e do início

⁶⁹ 44. Plano de custeio: conjunto de alíquotas normais e suplementares e de aportes, discriminados por benefício, para financiamento do plano de benefícios e dos custos com a administração desse plano, necessários para se garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do plano de benefícios.

45. Plano de custeio de equilíbrio: conjunto de alíquotas normais e suplementares e de aportes, discriminadas por benefício, para financiamento do Plano de Benefícios e dos custos com a administração desse plano, necessárias para se garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do plano de benefícios, proposto na avaliação atuarial.

46. Plano de custeio vigente: conjunto de alíquotas normais e suplementares e de aportes para financiamento do plano de benefícios e dos custos com a administração desse plano, estabelecido em lei pelo ente federativo e vigente na posição da avaliação atuarial.

⁷⁰ 9. Avaliação atuarial: documento elaborado por atuário, em conformidade com as bases técnicas estabelecidas para o plano de benefícios do RPPS, que caracteriza a população segurada e a base cadastral utilizada, discrimina os encargos, estima os recursos necessários e as alíquotas de contribuição normal e suplementar do plano de custeio de equilíbrio para todos os benefícios do plano, que apresenta os montantes dos fundos de natureza atuarial, das reservas técnicas e provisões matemáticas a contabilizar, o fluxo atuarial e as projeções atuariais exigidas pela legislação pertinente e que contem parecer atuarial conclusivo relativo à solvência e liquidez do plano de benefícios.

⁷¹ 16. Custo normal: o valor correspondente às necessidades de custeio do plano de benefícios do RPPS, atuarialmente calculadas, conforme os regimes financeiros adotados, referentes a períodos compreendidos entre a data da avaliação e a data de início dos benefícios.



do benefício, e o **custo suplementar**⁷² (parte custeada por aporte atuarial e contribuição suplementar), correspondente ao valor atuarial não coberto pelo custo normal (em razão de diferentes causas, como a insuficiência de alíquotas de contribuição, a inadequação das bases técnicas e o tempo de serviço anterior).

Observa-se, pois, que o custo normal (parte custeada por contribuição normal) tem caráter prospectivo, enquanto que o custo suplementar (parte custeada por aporte atuarial e contribuição suplementar) equaciona o déficit atuarial, sendo ambos recalculados a cada avaliação atuarial.

Desse modo, os benefícios pagos no exercício provavelmente serão custeados por ambos os recursos (destinados ao custo normal e suplementar), inclusive pelas reservas acumuladas, inexistindo, até o momento, uma regra que regulamente, expressamente, a utilização de cada custeio, exceto quanto aos aportes atuariais, previstos na Portaria MPS n. 746/2011⁷³, que devem permanecer aplicados por 05 anos, no mínimo.

A Portaria MF n. 464/2018 também conceitua **equilíbrio financeiro**⁷⁴ (equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do regime próprio no exercício) e **déficit**

⁷² **Art. 17.** Custo suplementar: o valor correspondente às necessidades de custeio, atuarialmente calculadas, destinado à cobertura do tempo de serviço passado, ao equacionamento de déficit gerados pela ausência ou insuficiência de alíquotas de contribuição, inadequação das bases técnicas ou outras causas que ocasionaram a insuficiência de ativos necessários à cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de responsabilidade de todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo.

⁷³ **Art. 1º** O Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS instituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em conformidade com a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, de que trata a Portaria Conjunta STN/SDF nº 02, de 19 de agosto de 2010 deverá atender às seguintes condições:

I - se caracterize como despesa orçamentária com aportes destinados, exclusivamente, à cobertura do déficit atuarial do RPPS conforme plano de amortização estabelecido em lei específica do respectivo ente federativo; e

II - sejam os recursos decorrentes do Aporte para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS utilizados para o pagamento de benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao Plano Previdenciário de que trata o art. 2º, inciso XX, da Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008.

§ 1º Os Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS ficarão sob a responsabilidade da Unidade Gestora, devendo:

I - ser controlados separadamente dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos; e

II - permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 05 (cinco) anos.

§ 2º Para fins desta Portaria não se caracterizam como Aporte os repasses feitos à Unidade Gestora em decorrência de alíquota de contribuição normal e suplementar.

⁷⁴ **Art. 28.** Equilíbrio financeiro: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro.

financeiro⁷⁵ (insuficiência financeira entre os fluxos de receita e despesa no exercício), além do **equilíbrio atuarial**⁷⁶.

De acordo com norma, o equilíbrio financeiro deve ser alcançado a cada exercício, correspondendo à equivalência entre as receitas e obrigações, sem distinção, uma vez que não existe um elenco expresso quanto aos tipos de recursos e de despesas computáveis no cálculo.

É preciso mencionar que a Portaria MPS n. 403/2008⁷⁷, vigente até 19/11/2018, trazia os mesmos conceitos previstos na Portaria MF n. 464/2018, que a revogou.

Nos presentes autos, a área técnica apurou que a receita arrecadada com a contribuição normal (custo normal), excluída

⁷⁵ **20.** Déficit financeiro: valor da insuficiência financeira, período a período, apurada por meio do confronto entre o fluxo das receitas e o fluxo das despesas do RPPS em cada exercício financeiro.

⁷⁶ **27.** Equilíbrio atuarial: garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, ambas estimadas e projetadas atuarialmente, até a extinção da massa de segurados a que se refere; expressão utilizada para denotar a igualdade entre o total dos recursos garantidores do plano de benefícios do RPPS, acrescido das contribuições futuras e direitos, e o total de compromissos atuais e futuros do regime.

⁷⁷ **Art.1º** As avaliações e reavaliações atuariais com o objetivo de dimensionar os compromissos do Plano de Benefícios e estabelecer o Plano de Custeio para a observância do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão ser elaboradas tendo como parâmetros técnicos as normas fixadas nesta portaria.

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria considera-se:

I - Equilíbrio Financeiro: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro; II - Equilíbrio Atuarial: garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo;

III - Plano de Benefícios: o conjunto de benefícios de natureza previdenciária oferecidos aos segurados do respectivo RPPS, segundo as regras constitucionais e legais previstas, limitados aos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social;

IV - Plano de Custeio: definição das fontes de recursos necessárias para o financiamento dos benefícios oferecidos pelo Plano de Benefícios e taxa de administração, representadas pelas alíquotas de contribuições previdenciárias a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas ao respectivo RPPS e aportes necessários ao atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial, com detalhamento do custo normal e suplementar;

VI - Avaliação Atuarial: estudo técnico desenvolvido pelo atuário, baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano;

XV - Custo Normal: o valor correspondente às necessidades de custeio do plano de benefícios do RPPS, atuarialmente calculadas, conforme os regimes financeiros e método de financiamento adotados, referentes a períodos compreendidos entre a data da avaliação e a data de início dos benefícios;

XVI - Custo Suplementar: o valor correspondente às necessidades de custeio, atuarialmente calculadas, destinadas à cobertura do tempo de serviço passado, ao equacionamento de déficits gerados pela ausência ou insuficiência de alíquotas de contribuição, inadequação da metodologia ou hipóteses atuariais ou outras causas que ocasionaram a insuficiência de ativos necessários às coberturas das reservas matemáticas previdenciárias;

Art. 26. Independentemente da forma de estruturação do RPPS as eventuais insuficiências financeiras para o pagamento dos benefícios previstos no Plano de Benefícios são de responsabilidade do tesouro do respectivo ente federativo.



a receita com aporte atuarial, aporte financeiro e rendimentos, não foi suficiente para cobrir as despesas empenhadas no exercício, gerando uma insuficiência que deveria ser coberta por um aporte financeiro da Prefeitura.

Desse modo, a irregularidade foi caracterizada pela ausência de equilíbrio financeiro, tendo como origem uma insuficiência calculada com base apenas no custo normal do plano de custeio, excluída a parte suplementar.

No entanto, os conceitos de equilíbrio e déficit financeiro, constantes das Portarias MPS n. 403/2008 e MF n. 464/2018, que integram a regra do art. 2º, § 1º, da Lei n. 9717/1998⁷⁸, preveem que eventual insuficiência financeira resultará do confronto entre as "receitas auferidas" e as "obrigações" do regime próprio no exercício, sem limitação às contribuições normais, indicando que a apuração deve abranger também o custo suplementar.

Cabe observar que, se o custo normal tivesse que suprir toda a despesa do exercício, a elaboração de um plano de amortização, prevendo o custeio suplementar, se mostraria desnecessária. Nesses termos, a responsabilidade do Ente federativo pela cobertura da insuficiência financeira para o pagamento de benefícios se aplica aos Regimes com segregação de massa, relativamente ao Fundo Financeiro, aos benefícios sob a responsabilidade direta Tesouro.

É preciso mencionar que, contrariamente ao cálculo realizado nos presentes autos, nos **processos TC n. 8981/2018** (Contas/2017 do IPAS Serra) e n. **3717/2018** (Contas/2017 do Prefeito da Serra), o setor técnico considerou todas as contribuições arrecadadas no exercício, excluindo apenas os rendimentos de aplicações financeiras.

Dessa forma, não se aplica, ao presente tópico, a regra contida no art. 2º, § 1º, da Lei n. 9717/1998, que atribui ao Ente federativo a responsabilidade pela cobertura da insuficiência financeira para o pagamento de benefícios e exige o repasse do aporte financeiro, razão pela qual **divirjo da área técnica para afastar o indicativo**, bem como a expedição de Determinação.

Acrescento que posição semelhante foi adotada nas Contas/2018 do IPAS Conceição da Barra, constantes do **processo TC n. 14.720/2019**, bem como no **processo TC n. 7000/2017** (Contas/2016 do IPAS Santa Leopoldina).

O mesmo entendimento prevaleceu quando da análise da PCA 2018 do Instituto de Previdência Social dos Servidores do Município de Conceição da Barra, Processo TC 14720/2019, também de relatoria da Conselheira

⁷⁸ Art. 2º.....

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. [Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004]

substituta Márcia Jaccoud Freitas, conforme Acórdão 00372/2021-7 – Primeira Câmara.

Igualmente, no Processo TC-05857/2020-2 (Recurso de Reconsideração – Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto) esse entendimento foi mantido pelo Conselheiro Relator Domingos Taufner, porém, neste caso sobreveio o Voto Vista 00081/2021-8 do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, sendo o mesmo acompanhado pelo Colegiado do Plenário (Parecer Prévio 00093/2021-1)⁷⁹, para manter a irregularidade, passando a sugerir a aprovação com ressalvas, **propondo que essa tese de apuração seja adotada até o exercício de 2019, considerando-se a efetivação da reforma previdenciária:**

[...]

A irregularidade atribuída aos atos praticados pelo responsável é a **ausência de equilíbrio financeiro do RPPS**.

Pois bem, como preambularmente exposto o art. 28, da LINDB passou a **avaliar as condutas a partir da existência de dolo ou de erro grosseiro**, e não mais de culpa, independentemente de sua gradação (levíssima, leve ou grave).

Observa-se no caso dos autos, ausência de equilíbrio financeiro do Fundo Previdenciário, tendo como origem uma insuficiência de R\$ 605.086,33, que não fora realizado o respectivo aporte para cobertura deste déficit dentro do exercício.

O nobre relator destaca em seu voto que a equipe técnica, desconsiderou a receita patrimonial, relacionada ao rendimento de aplicações financeiras, por entender que esta receita não se destina à cobertura de déficit financeiro do RPPS, mas apenas à cobertura do seu déficit atuarial, constituindo recurso a ser capitalizado para o pagamento de benefícios previdenciários futuros, em garantia ao equilíbrio atuarial do instituto. E que ao seu ver, **essa é a melhor prática a ser exercida**.

No caso dos autos, é importante frisar que se **considerar a receita patrimonial, relacionada ao rendimento de aplicações financeiras no cálculo, em adição as contribuições do exercício, tem-se superávit, não havendo, portanto, desequilíbrio financeiro.**

O relator destaca muito bem em seu voto que o exercício aqui apurado é o de 2018 e que os municípios dispunham de poucos instrumentos para reduzir as despesas previdenciárias, pois não tinham, por exemplo:

- Possibilidade de aumentar a idade mínima de aposentadoria;
- Emenda Constitucional 103/2019, os municípios com RPPS;

⁷⁹ 56ª. Sessão Ordinária do Plenário, realizada no dia 21/10/2021.



- o Obrigados a cobrar a alíquota mínima de 14% dos seus servidores;
- o Podem aderir à reforma da previdência como um todo o que facilita o enquadramento nos índices permitidos de gasto com pessoal pela Lei de Responsabilidade Fiscal bem como encurta um pouco o longo caminho para a obtenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, sendo pertinente recomendação nesse sentido

Sendo assim, em atendimento ao princípio da colegialidade, passei a adotar em meus votos a referida tese de apuração, considerando no cálculo do resultado financeiro do RPPS toda a receita auferida (sem exclusão dos rendimentos de aplicações financeiras e aporte atuarial) em confronto com as despesas realizadas; no entanto, tão somente, para exercícios até o ano de 2019, tendo como ponto de corte a reforma da previdência, que fora efetivada somente em novembro de 2019.

Contudo, no Processo TC-03242/2023 (Recurso de Reconsideração – Prefeitura Municipal de Serra – Prestação de Contas Anual do exercício de 2020) e Processo TC-6523/2022 (Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Serra – exercício de 2021), houve entendimento pelo colegiado, nos termos dos votos dos respectivos relatores, que o exercício de 2021 seria considerado como período de transição, tendo em vista que a Decisão constante do Processo TC-5857/2020 (Parecer Prévio TC-093/2021-1) foi aprovada na sessão de 21/10/2021, conforme se observa no trecho extraído do Parecer Prévio 00140/20223-8 (Processo TC-3242/2023-1):

[...]

Desta forma, tendo em vista o reconhecimento de que a Decisão constante do TC 5857/2020, PARECER PRÉVIO TC-093/2021-1, aprovada na sessão de 21/10/2021, lei que assinala um ponto de corte na orientação deste Tribunal acerca da gestão dos regimes de previdência dos entes federativos subnacionais, considerando, no caso concreto, a irregularidade atinente à sustinção do equilíbrio financeiro classificável como ressalva, dado o período de transição que iniciou o exercício de 2021.

Nestes autos, vale ressaltar que o Voto do Relator está mantendo a irregularidade considerando que o presente processo refere-se ao exercício financeiro de 2022, fora, portanto, do período de transição (2021).

No entanto, apesar da presente prestação de contas anual se referir ao exercício de 2022, fora do referido período de transição, observo a existência de julgados em relação ao referido exercício (2022), onde o colegiado da Primeira Câmara, em face da referida inconsistência, manteve a irregularidade, todavia, passível de ressalva, sem o condão de macular as contas, entendendo não ser cabível a expedição de determinação para recomposição do valor apontado pela unidade técnica como insuficiência financeira. É o caso da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Alegre – Exercício de 2022 (Parecer Prévio 00045/2024-6 – Processo TC-04886/2023-1)⁸⁰ e Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá – Exercício de 2022 (Parecer Prévio 00044/2024-1 – Processo TC-04758/2023-7)⁸¹.

⁸⁰ Ainda sem a ocorrência de trânsito em julgado.

⁸¹ Ainda sem a ocorrência de trânsito em julgado.

Ressaltam os referidos julgados que encontra-se em tramitação nesta Corte de Contas o Processo TC-916/2023 que versa sobre incidente de prejulgado cujo assunto se refere ao abordado neste tópico, qual seja, "falta de aporte para cobrir o déficit financeiro do RPPS" e "uso indevido de recursos previdenciários capitalizados destinados a cobrir o déficit atuarial". Naqueles autos (Proc. TC-04886/2023-1 e 04758/2023-7), o voto condutor do Conselheiro Relator Davi Diniz ressaltou que até o momento esta Corte de Contas ainda não emitiu uma decisão definitiva sobre o incidente de prejulgado discutido nos autos do Processo TC 916/2023. Considerando que o tema em análise está relacionado à metodologia de cálculo empregada pelo TCEES para avaliar e monitorar o equilíbrio financeiro dos RPPS em regime de capitalização, matéria em discussão também nestes autos, entendendo como prudente e razoável adotar a linha de argumentação presente no Parecer Prévio 0093/2021-1 (Processo 05857/2020-2) como referência para o julgamento das contas, até que haja decisão do incidente de prejulgado.

Tomando como base esses julgados, me manifestei no Processo TC-4839/2023-7 (Prestação de Contas Anual de Prefeito da Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim – exercício de 2022), com a proposição de Aprovação das contas com ressalva, sem determinação de recomposição ao RPPS, tendo o colegiado do Plenário deliberado nesse mesmo sentido, conforme Parecer Prévio 00083/2024-1.

Desta forma, com a devida vênia dirijo do posicionamento técnico, ministerial e do Relator seguindo a linha de entendimento manifestada nos Pareceres Prévios TC-00045/2024-6, 00044/2024-1 e 00083/2024-1, mantendo a irregularidade contudo, passível ressalva, sem o condão de macular as contas do responsável.

Cabe ressaltar que, nas presentes contas, considerando-se a Receita Orçamentária Arrecadada (R\$ 5.175.337,91) e Despesas Empenhadas (R\$ 2.990.461,10), sem fazer as exclusões dos Rendimentos de Aplicações Financeiras (R\$ 2.566.312,74) e da Receita para Amortização do Déficit Atuarial (R\$ 894.153,31), chega-se ao resultado positivo (superavit financeiro de R\$ 2.184.876,81). Assim, na mesma linha de entendimento que venho adotando em meus votos, entendo não ser cabível a expedição de determinação para recomposição do valor aportado pela unidade técnica como insuficiência financeira apurada no exercício de 2022.

Não obstante, em sede de sustentação oral a defesa juntou aos autos Termo de acordo de parcelamento e confissões de débitos previdenciários formalizado junto ao Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Dorés do Rio Preto – PREVIDRP, no valor de R\$ 2.295.952,28, correspondente ao aporte financeiro destinado à cobertura de insuficiência financeira apurada nos exercícios de 2021 e 2022, a ser pago em 24 parcelas mensais e sucessivas, sendo a primeira parcela com vencimento no dia 30 de junho de 2024 e as demais parcelas na mesma data dos meses subsequentes. (Peça Complementar 25004/2024-8, evento 145, a fim de regularizar a situação. Juntou ainda a Nota de movimento financeiro n. 0001/2024, do dia 07 de junho de 2024, no valor de R\$ 116.989,46, referente ao referido termo de parcelamento.

2.2 Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função da manutenção de alíquota patronal em percentual inferior ao montante recomendado pela avaliação atuarial de 2021 (subseção 8.2 da ITC 02518/2024-6, item 3.2 e 4 do Voto do Relator 03298/2024-9):

De acordo com a análise técnica, em relação ao plano de custeio normal do RPPS de Dorés do Rio Preto, o estudo de avaliação atuarial anterior, disponível na PCA/2021 (DEMAAT, Processo TC 8040/2022-7), recomendou



uma alíquota patronal normal total de 23,60% para o ente patrocinador, em consonância com o disposto pelo item 9.2 do DEMAAT. Entretanto, a alíquota patronal foi mantida em 22% da base de cálculo das contribuições previdenciárias, ao longo do exercício de competência da PCA/2022, conforme previsão da Lei Municipal 971/2022; indicando ausência de medidas direcionadas à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial preconizado pelo art. 40 da Constituição Federal. Dessa forma, a Administração municipal não observou as orientações da avaliação atuarial pertinente, omitindo-se em relação à recomendação de elevação do custeio normal do RPPS.

Além disso, a análise técnica apontou ainda que o RPPS apura o limite de gastos administrativos com base na alíquota de 3,6%, conforme indicado pelo estudo atuarial (DEMAAT); embora o ente patrocinador ainda não tenha promovido a elevação da alíquota patronal de 22% para 23,6% da base de cálculo das contribuições. Tal medida sugere a utilização indevida de recursos previdenciários por meio da extrapolação de despesas com gastos administrativos no RPPS, circunstância que exigirá o ressarcimento por parte do Poder Executivo, no valor original de R\$ 42.629,17. Ressaltou a referida análise que a despesa empenhada na fonte de recursos da taxa de administração do RPPS representa 4,61% da base de cálculo, indicando descumprimento ao limite de 3,60%, estabelecido pelo art. 84, §7º, da Portaria MTP 1.467/2022.

Quanto a esse item o relator se manifestou nos seguintes termos:

[...]

Embora a defesa tenha alegado que a alíquota patronal de 22% resultou em repasses superiores ao estabelecido no cálculo atuarial e não prejudicou o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Em suma o estudo de avaliação atuarial recomendou uma alíquota total de 23,60% (22% para o custo normal e 3,60% para a taxa de administração), que deveria ter sido implementada para assegurar a sustentabilidade do RPPS de Dores do Rio Preto. A ausência de notificação sobre a incompatibilidade da alíquota não exime a responsabilidade do ente patrocinador, que deve acompanhar continuamente o plano de custeio e adotar medidas para mitigar os riscos, conforme a Portaria MTP 1.467/2022.

A defesa também buscou afastar a responsabilidade pela insuficiência financeira de R\$ 42.629,17 no custeio administrativo do RPPS, alegando ausência de notificação. No entanto, a falta de recursos para despesas administrativas reforça a incapacidade das alíquotas patronais de manter a sustentabilidade do RPPS a curto e longo prazo. Recursos previdenciários e administrativos são legalmente vinculados ao RPPS e devem ser recompostos se usados indevidamente, sem prejuízo de medidas para responsabilizar os agentes responsáveis.

Por fim, a defesa argumentou que a insuficiência financeira representa apenas 0,82% da arrecadação total do RPPS em 2022, mas mesmo valores menores são significativos. A PCA anterior identificou uma situação similar, indicando uma prática recorrente da administração municipal em não seguir as sugestões atuariais, prejudicando o equilíbrio financeiro e atuarial conforme o art. 40 da Constituição Federal. Portanto,

a manutenção de uma alíquota inferior configura uma grave infração legal, justificando a manutenção da irregularidade nas contas do jurisdicionado.

Considerando que a análise técnica identificou a incidência da alíquota patronal normal de 23,6% da base de cálculo apurada sobre a folha de pagamento da Prefeitura Municipal, para o exercício de 2022 e que a unidade gestora, manteve a adoção da alíquota de 22% da base de cálculo, desconsiderando o percentual destinado ao custeio da taxa de administração.

Considerando a manutenção da alíquota patronal normal inferior ao montante apurado pela avaliação atuarial, acolho o opinamento técnico para manter a irregularidade.

Ressalto ainda a importância do controle interno e que cabe ao chefe do executivo buscar a estruturação e o aprimoramento do sistema, não sendo um ato discricionário do gestor, mas imposição legal e constitucional, relevando-se sua infringência em grave infração e reprovação das contas.

Pois bem,

Em relação a essa inconsistência, a defesa alega que foi sancionada a Lei Municipal 971/2022 estabelecendo como alíquota patronal o percentual de 22%, embora o estudo atuarial tivesse estabelecido alíquota patronal definitiva para o ente federativo de 20%, evidenciando assim repasse a maior ao RPPS em relação ao cálculo atuarial. Contudo, tal argumento foi refutado pela área técnica na ITC 02518/2024-6, observando que o estudo de avaliação atuarial anterior, disponível na PCA/2021 (DEMAAT, Processo TC 8040/2022-7), recomendou uma alíquota patronal no percentual total de 23,60% para o ente patrocinador, sendo então que esta alíquota patronal total deveria ter sido implementada, objetivando a sustentabilidade financeira e atuarial do RPPS de Dores do Rio Preto.

A defesa ressalta ainda que no tocante à divergência em relação às alíquotas estabelecidas, que em momento algum foi notificado pelo RPPS dessa incompatibilidade utilizada no exercício de 2022.

Assim, dos argumentos apresentados, entendo que ocorreu equívoco pelo responsável em relação a alíquota que foi implementada pelo município e aquela que foi apontada pelo cálculo atuarial. No entanto, entendo que há que se levar em consideração a justificativa alegada pela defesa que não foi notificado pelo RPPS quanto a divergência das alíquotas previdenciárias. Constatado que assim que tomou conhecimento da inconsistência o gestor não se manteve inerte, adotando ações em relação a inconsistência.

Observo ainda que, além do repasse ao RPPS no valor de R\$ 116.989,46, referente a primeira parcela do Termo de acordo de parcelamento e confissões de débitos previdenciários formalizado junto ao Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Dores do Rio Preto – PREVIDRP, no valor de R\$ 2.295.952,28, correspondente ao aporte financeiro destinado à cobertura de insuficiência financeira apurada nos exercícios de 2021 e 2022 (eventos 145 e 146), o gestor juntou aos autos documentação evidenciando o recolhimento ao RPPS do valor devidamente atualizado referente a despesa administrativa de R\$ 42.629,17, para regularização do pagamento em relação a insuficiência financeira no custeio administrativo do RPPS (Peça Complementar 25006/2024-7, evento 147 –

Nota de Empenho n. 0002397/2024, Nota de liquidação n. 003505/2024 e Nota de Pagamento n. 04890/2024 – R\$ 54.185,89).

Em sede de sustentação oral a defesa fez ainda juntada da Lei Complementar n. 114/2024 (Peça Complementar 25007/2024-1, evento 148), disposto sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Município de Dores do Rio Preto, onde se constata ações por parte do responsável com o objetivo de regularizar a situação.

Dessa forma, diante das ações adotadas pelo gestor com a devida vênia dirijo parcialmente da área técnica, do Parecer Ministerial e do Relator, mantendo a irregularidade, todavia, passível de ressalva, sem o condão de macular as contas do responsável.

2.3 Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função de apuração de resultado atuarial, relativo ao exercício de 2022, com base em alíquota patronal superior à estabelecida em lei municipal (subseção 8.3 da ITC 02518/2024-6, item 3.3 e 4 do Voto do Relator 03298/2024-9):

De acordo com a análise técnica, o estudo de avaliação atuarial (DEMAAT) do exercício, com data focal posicionada em 31/10/2022, considerou vigente uma alíquota previdenciária total de 25,60% para o ente federativo, conforme consta do item 8.2.1 do DEMAAAT, a seguir transcrito:

8.2.1. Alíquota Normal

Na data focal da avaliação, estão definidas as seguintes alíquotas normais de contribuição:

Alíquotas de Contribuição em lei

Ente Federativo	12,00%	Somatório das alíquotas de contribuição dos ativos
Taxa de administração	4,40%	Somatório das alíquotas de contribuição, inativos e benefícios
Área Previdenciária Total	16,40%	Somatório das alíquotas de contribuição dos ativos
Seguro-Acidente	14,00%	Somatório das alíquotas de contribuição dos ativos
Excepcionais	14,00%	Total dos valores dos proventos suscitados em relação ao RPPS
Reservatório	14,00%	Total das reservas das despesas que superam o teto do RPPS
TOTAL	25,60%	

No entanto, a alíquota patronal vigente em 2022 foi de 22%, conforme Lei Municipal 971, de 11 de fevereiro de 2022, conforme consta no demonstrativo RELCUST/RPPS/2022; indicando que a alíquota patronal utilizada no plano de custeio normal apurado pela avaliação atuarial foi superior à estabelecida em lei do ente federativo; alterando, indevidamente, o déficit atuarial para menos e prejudicando a busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial.

Em sede de análise conclusiva a área técnica através da ITC 02518/2024-6 registrou equívoco no entendimento da defesa quanto ao indicativo de não conformidade em questão, pois o item 8.2.1 da avaliação atuarial (DEMAAT), com data focal posicionada em 31/10/2022, considerou que a alíquota patronal de 25,60% já teria sido adotada pelo município de Dores do Rio Preto, embora essa situação não apresente correlação com a legislação local vigente à época do cálculo. Ressalta a peça técnica que ficou demonstrado que a alíquota patronal utilizada no cálculo do plano de custeio normal apurado pela avaliação atuarial foi superior à estabelecida pela Lei Municipal 971/2022, contrariando o disposto pelo art. 25, § 1º, e art. 26, inc. III, da Portaria MTP 1.467/2022. Tal irregularidade teria ocasionado subdimensionamento do resultado atuarial negativo, em razão da incidência de uma base maior de contribuições previdenciárias patronais, com impactos potencialmente relevantes sobre o plano de custeio do RPPS, assim como

no valor total do passivo atuarial calculado, interferido na preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Pois bem,

Apesar da inconsistência em questão, em análise às justificativas e documentação apresentados, observo que o gestor não se manteve inerte e tem adotado providências no sentido de regularizar a situação diante das inconsistências apontadas, tendo sancionado a Lei Municipal n. 971, de 11 de fevereiro de 2022 alterando as alíquotas previdenciárias; celebração do Termo de parcelamento dos valores referente às insuficiências financeiras do exercício de 2002 e 2023 (evento 145 – Peça Complementar 25004/2024-8); e ainda a Lei Complementar n. 114/2024, que consolidou a legislação previdenciária, buscando adequar as alíquotas previdenciárias, a fim de regularizar as inconsistências apontadas pela área técnica.

O Relator registra em seu voto que o atraso na implementação das medidas corretivas, revela uma série de inadequações à luz dos princípios da LINDB. A demora comprometeu a previsibilidade e a estabilidade do RPPS, prolongando a instabilidade financeira e atuarial, o que poderia ter sido evitado com ações mais rápidas. A eficiência administrativa foi prejudicada pela demora em adotar as medidas necessárias, resultando em uma administração que não utilizou seus recursos de maneira eficaz e tempestiva para resolver as irregularidades. Embora as medidas finais possam refletir um esforço de correção, a demora questiona a transparência e a diligência do gestor em resolver os problemas prontamente.

No entanto, entendo que tais ações tomadas pelo Chefe do Poder Executivo foram tomadas tão logo tomou conhecimento das inconsistências apontadas. Ademais, a área técnica por meio da ITC 02518/2024-6 ressalta em sua fundamentação que não é possível afastar a responsabilidade do ente federativo perante a presente não conformidade, especialmente diante do contexto de irregularidades descritas nos tópicos anteriores (itens 8.1 e 8.2 da ITC). No entanto, enfatiza que o RPPS é a principal entidade responsável pela elaboração da avaliação atuarial anual, pois ali se concentram as atividades de planejamento e execução da política previdenciária. Vale ressaltar, que as inconsistências 8.1 e 8.2 da ITC estão com proposição de ressalva, conforme fundamentação deste voto-vista, motivo pelo qual entendo que a inconsistência isoladamente é insuficiente para macular as contas do gestor.

Sendo assim, com a devida vênia dirijo parcialmente da área técnica, do Ministério Público de Contas e do Relator, mantendo a irregularidade, contudo, passível de ressalva, sem o condão de macular as contas do responsável, com a proposição de **determinação** sugerida pelo corpo técnico ao atual chefe do Poder Executivo do município de Dores do Rio Preto, em conjunto com o atual ordenador de despesas da autarquia previdenciária municipal, para que garanta a utilização de alíquotas previdenciárias vigentes na data da avaliação atuarial anual, em estrita observância ao disposto pelo art. 25, § 1º, e art. 26, inc. III, da Portaria MTP 1.467/2022; encaminhando o resultado das medidas adotadas no envio da próxima PCA.

(...)

Dessa maneira, pelos fundamentos ora expostos, dirijo, do entendimento da área técnica, do Ministério Público Especial de Contas, e respeitosamente do relator, para concluir pela **aprovação com ressalva** atinente ao exercício financeiro de 2022,

apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Dores do Rio Preto, CLEUDENIR JOSE DE CARVALHO NETO. Esta decisão não apenas reflete a conformidade com as normas legais e regulamentares, mas também reafirma o compromisso deste Tribunal com a justiça, a transparência e a eficiência na gestão dos recursos públicos. A aprovação com ressalva das contas, sem as ciências adicionais propostas pelo relator assegura que o julgamento se mantenha dentro dos limites da análise técnica e ministerial, garantindo a objetividade do processo.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, da Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas), divergindo do entendimento da área técnica, do Ministério Público Especial de Contas, e respeitosamente do relator, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

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, **ACORDAM** em:

III.1 MANTER as seguintes irregularidades, **SEM O CONDÃO DE MACULAR AS CONTAS**, pois passíveis de ressalva:

III.1.1. Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização, decorrente de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários; refere-se à subseção 3.6.2 do RT 47/2024-5, sobre fatos abordados no item 3.1.2.1 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos. Análise realizada pelo NPPREV.

III.1.2. Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função do estabelecimento de alíquota patronal inferior ao montante recomendado pela avaliação atuarial de 2021; refere-se à subseção 3.6.3 do RT 47/2024-5, sobre fatos abordados no item 3.2.3.1 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos. Análise realizada pelo NPPREV.

III.1.3. Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função de apuração do resultado atuarial, relativo ao exercício de 2022, com base em alíquota patronal superior à estabelecida em lei municipal. Refere-se à subseção 3.6.4 do RT 47/2024-5, sobre fatos abordados no item 3.2.3.2 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos. Análise realizada pelo NPPREV.

III.2 Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas da **Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto**, no exercício de **2022**, sob a responsabilidade do Sr. **CLEUDENIR JOSE DE CARVALHO NETO**, na forma do art. 80, II⁸² da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, II do RITCEES;

III.3 DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto, por meio do atual chefe do Poder Executivo, que:

III.3.1. Em conjunto com o atual ordenador de despesas da autarquia previdenciária municipal, para que garanta a utilização de alíquotas previdenciárias vigentes na data da avaliação atuarial anual, em estrita observância ao disposto pelo art. 25, § 1º, e art. 26, inc. III, da Portaria MTP 1.467/2022; encaminhando o resultado das medidas adotadas na próxima prestação de contas anual.

III.4 DAR CIÊNCIA ao atual chefe do Poder Executivo de Dores do Rio Preto, com fundamento no art. 9º, *caput*, c/c inciso III, art 6º da Resolução TC 361/2022, nos seguintes termos:

4.1. Da ocorrência registrada neste tópico sobre ausência de definição das prioridades da administração na LDO, como forma de alerta, para a necessidade

⁸²Art. 80 A emissão do parecer prévio poderá ser:

(...)

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

(...)



de o Município dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República (Item 3.2.1.1 da ITC 2518/2024-6);

4.2. Da ocorrência registrada neste tópico, para que providencie os meios necessários ao atendimento do art. 141 da Lei 14.133/2021, considerando-se que a partir de 2024 a nova lei de licitações é de aplicação obrigatória (Item 3.2.1.14 da ITC 2518/2024-6);

4.3. De ter sido identificada a inobservância dos artigos 85 e 103 da Lei 4.320/1964, sendo necessárias medidas saneadoras, observando-se as Normas Brasileiras de Contabilidade e a lei de finanças públicas (Item 3.3.1 da ITC 2518/2024-6);

4.4. Da ocorrência registrada neste tópico sobre renúncia de receitas como forma de alerta, para a necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro) (Item 3.5.4 da ITC 2518/2024-6);

4.5. Da ocorrência registrada neste tópico sobre planejamento da política previdenciária, como forma de alerta, para a necessidade do Município promover 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 existente no RPPS, incorporando metas anuais para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários; conforme estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição Federal, c/c o art. 17 da LRF (item 2 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos) (Item 3.6.1 da ITC 2518/2024-6);

4.6. Da ocorrência registrada neste tópico sobre possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta, para a necessidade de o Município melhorar a classificação previdenciária do RPPS (Item 3.8.4 da ITC 2518/2024-6);

4.7. Da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do Município estabelecer mecanismos eficazes para garantir que a gestão patrimonial em todas as suas unidades gestoras elaborem as conciliações entre o físico e o contábil de forma completa, neutra e livre de erro material, em cumprimento à característica qualitativa da representação fidedigna da informação contábil útil para fins de prestação de contas, análise e tomada de decisão, conforme prescreve a NBC TSP EC, item 3.10.8. Dar ciência aos interessados (Item 4.2.4.1 da ITC 2518/2024-6),

III.5 **ENCAMINHAR**, juntamente com o Voto e Parecer Prévio, a ITC 02518/2024-6.

III.6 **ARQUIVAR** os autos, após os trâmites regimentais.

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Conselheiro

1. PARECER PRÉVIO TC-142/2024:

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:

III.1.1. **Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização, decorrente de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários**; refere-se à subseção 3.6.2 do RT 47/2024-5, sobre fatos abordados no item 3.1.2.1 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos. Análise realizada pelo NPPREV.

III.1.2. Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função do estabelecimento de alíquota patronal inferior ao montante recomendado pela avaliação atuarial de 2021; refere-se à subseção 3.6.3 do RT 47/2024-5, sobre fatos abordados no item 3.2.3.1 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos. Análise realizada pelo NPPREV.

III.1.3. Ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, em função de apuração de resultado atuarial, relativo ao exercício de 2022, com base em alíquota patronal superior à estabelecida em lei municipal. Refere-se à subseção 3.6.4 do RT 47/2024-5, sobre fatos abordados no item 3.2.3.2 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos. Análise realizada pelo NPPREV.

1.2 Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas da **Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto**, no exercício de **2022**, sob a responsabilidade do Sr. **CLEUDENIR JOSE DE CARVALHO NETO**, na forma do art. 80, II⁶³ da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, II do RITCEES;

1.3 DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto, por meio do atual chefe do Poder Executivo, que:

III.3.1. Em conjunto com o atual ordenador de despesas da autarquia previdenciária municipal, para que garanta a utilização de alíquotas previdenciárias vigentes na data da avaliação atuarial anual, em estrita observância ao disposto pelo art. 25, § 1º, e art. 26, inc. III, da Portaria MTP 1.467/2022; encaminhando o resultado das medidas adotadas na próxima prestação de contas anual.

⁶³Art. 80 A emissão do parecer prévio poderá ser:

(...)

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

(...)

1.4 DAR CIÊNCIA ao atual chefe do Poder Executivo de Dores do Rio Preto, com fundamento no art. 9º, *caput*, c/c inciso III, art 6º da Resolução TC 361/2022, nos seguintes termos:

4.1. Da ocorrência registrada neste tópico sobre ausência de definição das prioridades da administração na LDO, como forma de alerta, para a necessidade de o Município dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República (Item 3.2.1.1 da ITC 2518/2024-6);

4.2. Da ocorrência registrada neste tópico, para que providencie os meios necessários ao atendimento do art. 141 da Lei 14.133/2021, considerando-se que a partir de 2024 a nova lei de licitações é de aplicação obrigatória (Item 3.2.1.14 da ITC 2518/2024-6);

4.3. De ter sido identificada a inobservância dos artigos 85 e 103 da Lei 4.320/1964, sendo necessárias medidas saneadoras, observando-se as Normas Brasileiras de Contabilidade e a lei de finanças públicas (Item 3.3.1 da ITC 2518/2024-6);

4.4. Da ocorrência registrada neste tópico sobre renúncia de receitas como forma de alerta, para a necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro) (Item 3.5.4 da ITC 2518/2024-6);

4.5. Da ocorrência registrada neste tópico sobre planejamento da política previdenciária, como forma de alerta, para a necessidade do Município promover 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 existente no RPPS, incorporando metas anuais para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários; conforme

estabelece o art. 165, § 1º, da Constituição Federal, c/c o art. 17 da LRF (item 2 do RT 1/2024-3, peça 111 destes autos) (Item 3.6.1 da ITC 2518/2024-6);

4.6. Da ocorrência registrada neste tópico sobre possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, como forma de alerta, para a necessidade de o Município melhorar a classificação previdenciária do RPPS (Item 3.8.4 da ITC 2518/2024-6);

4.7. Da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do Município estabelecer mecanismos eficazes para garantir que a gestão patrimonial em todas as suas unidades gestoras elaborem as conciliações entre o físico e o contábil de forma completa, neutra e livre de erro material, em cumprimento à característica qualitativa da representação fidedigna da informação contábil útil para fins de prestação de contas, análise e tomada de decisão, conforme prescreve a NBC TSP EC, item 3.10.8. Dar ciência aos interessados (Item 4.2.4.1 da ITC 2518/2024-6);

1.5 **ENCAMINHAR**, juntamente com o Voto e Parecer Prévio, a ITC 02518/2024-6.

1.6 **ARQUIVAR** os autos, após os trâmites regimentais.

2. **Por maioria**, nos termos do voto-vista do conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, anuído pelo conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, que também havia proferido voto-vista. Parcialmente vencido o relator, conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, que acompanhou o voto-vista inicialmente proferido pelo conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

3. Data da Sessão: 4/12/2024 – 52ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Coelho do Carmo (presidente/relator), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões