



## **Parecer Prévio 00045/2022-1 - 2ª Câmara**

**Processos:** 02948/2020-1, 02947/2020-6

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

**Exercício:** 2019

**UG:** PMPC - Prefeitura Municipal de Pedro Canário

**Relator:** Domingos Augusto Taufner

**Responsável:** BRUNO TEOFILO ARAUJO

**Procuradores:** HELIO DEIVID AMORIM MALDONADO (OAB: 15728-ES), FRANCIANE COSTA CADE (OAB: 32981-ES), PRISCILIANE TOMAZELLI MOZER (OAB: 6526E-ES, OAB: 32398-ES), LEANDRO JOSE DONATO SARNAGLIA (OAB: 18810-ES)

### **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRO CANÁRIO – EXERCÍCIO 2019 – PARECER PRÉVIO – APROVAÇÃO COM RESSALVA – DETERMINAÇÕES – ARQUIVAR.**

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:**

#### **1. RELATÓRIO**

Tratam os presentes autos de Prestação de Contas Anual de Prefeito da Prefeitura Municipal de Pedro Canário, estando em apenso, o processo TC 2947/2020-6, referente a Prestação de Contas Anual de Ordenador do mesmo município, ambos referentes ao exercício de 2019, sob a responsabilidade do Sr. Bruno Teófilo Araújo.

As peças contábeis referentes a prestação de contas de prefeito, foram encaminhadas a esta Corte e analisadas pelo Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência (NPPREV), que expediu Relatório Técnico – **RT 00538/2020-7** que é um relatório técnico específico, evidenciando as

circunstâncias que podem repercutir na apreciação as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, apontando o seguinte achado:

Descrição do Achado / Base Normativa	Responsáveis	Proposta de Encaminhamento
<b>3.2.3.1 AUSÊNCIA DE MEDIDAS PARA REVISÃO DO PLANO DE CUSTEIO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO, INTERFERINDO NO EQUILÍBRIO ATUARIAL DO IPASPEC</b> <b>Critério:</b> art. 40, caput, da CRFB; art. 1º da Lei nº 9.717/18; art. 69 da LRF; e, arts. 48, 49 e 65 da Portaria MF 464/2018.	<b>BRUNO TEOFILO ARAUJO</b> (Prefeito Municipal)	Citação

Ainda a prestação de contas de prefeito, as peças contábeis foram encaminhadas e analisadas pelo Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCONTAS), conforme **Relatório Técnico – RT 0147/2021-3**, onde foram identificadas as seguintes irregularidades:

Descrição do achado	Responsável	Proposta de encaminhamento
4.1.1 ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES SEM FONTE DE RECURSO	BRUNO TEOFILO ARAUJO	Notificação

Em relação a prestação de contas de ordenador, foi encaminhada e analisada pelo Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCONTAS), conforme **Relatório Técnico – RT 0144/2021-1**, onde foram apontadas as seguintes irregularidades:

Descrição do achado	Responsável	Proposta de encaminhamento
3.3.1.1 INCOMPATIBILIDADE ENTRE DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS E EXTRATOS BANCÁRIOS INDICAM DISTORÇÃO NO SALDO DAS DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS	BRUNO TEOFILO ARAUJO	NOTIFICAÇÃO
3.3.3 AUSÊNCIA DE MOVIMENTAÇÃO E ACÚMULO DE SALDO NAS CONTAS DE CONSIGNAÇÕES DO PASSIVO FINANCEIRO	BRUNO TEOFILO ARAUJO	NOTIFICAÇÃO
3.9.1 AUSÊNCIA DE RECONHECIMENTO DO AJUSTE PARA PERDAS DA DÍVIDA ATIVA	BRUNO TEOFILO ARAUJO	NOTIFICAÇÃO

Após, elaborou-se a **Instrução Técnica Inicial – ITI 0136/2021-5**, encampando a proposta de notificação do responsável em decorrência dos achados de irregularidades apontados nos Relatórios Técnicos **00538/2020-7**, **0147/2021-3** e **0144/2021-3**, e foi determinado pela **Decisão SEGEX 00172/2021-1** a notificação do responsável, assegurando-lhe o direito ao contraditório e ampla defesa, ou seja, respeitando o devido processo legal.

Devidamente citado, o Gestor apresentou justificativas que foram apreciadas inicialmente pelo NPREV, que elaborou a **Manifestação Técnica 02343/2021-4**, cuja conclusão e proposta de encaminhamento sugeriu a manutenção da irregularidade abaixo, com expedição de determinação.

2.1 AUSÊNCIA DE MEDIDAS PARA REVISÃO DO PLANO DE CUSTEIO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO, INTERFERINDO NO EQUILÍBRIO ATUARIAL DO IPASPEC (ITEM 3.2.3.1 DO RT 538/2020-7)

Seguiram os autos para Núcleo de Controle Externo de Contabilidade (NCONTAS) que por meio de **Instrução Técnica Conclusiva 00083/2022-5**, opinou pela emissão de Parecer Prévio, dirigido à Câmara Municipal, recomendando a **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do exercício 2019, em razão da manutenção das seguintes irregularidades:

2.3 AUSÊNCIA DE RECONHECIMENTO DO AJUSTE PARA PERDAS DA DÍVIDA ATIVA (item 3.9.1 do RT 144/2021);

2.5 AUSÊNCIA DE MEDIDAS PARA REVISÃO DO PLANO DE CUSTEIO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO, INTERFERINDO NO EQUILÍBRIO ATUARIAL DO IPASPEC (ITEM 3.2.3.1 DO RT 538/2020-7).

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, através do Parecer nº **0660/2022-1** da lavra do Procurador de Contas, Dr. Heron Carlos Gomes De Oliveira, que anuiu parcialmente à proposta contida na Instrução Técnica Conclusiva **00083/2022-5**, divergindo quanto ao item 2.4 - ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES SEM FONTE DERECURSO, que foi considerado pela equipe técnica passível de ressalva, entendendo o Ministério Público de Contas pelo não acolhimento deste ponto, mas pela manutenção da citada irregularidade.

Em sequência, foi apresentado pelo Responsável Sustentação Oral, conforme Áudio e Vídeo de Sustentação Oral 00057/2022-2 e Notas Taquigráficas 00057/2022-2. Também foi acostado aos autos novos documentos (eventos 112 a 115).

É o relatório, passo a fundamentar.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

Os presentes autos cuidam da Prestação de Contas Anual de Prefeito e Prestação de Contas Anual de Ordenador, da Prefeitura Municipal de Pedro Canário, referente ao exercício de 2019, sob a responsabilidade da Sr. Bruno Teófilo Araújo, chefe do Poder Executivo Municipal, no exercício das funções administrativas, 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.

Compulsando detidamente os autos, observo que o feito se encontra devidamente instruído, considerando o atendimento a todos os trâmites legais e regimentais, bem como aos princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, havendo assim aptidão a apreciação de mérito.

As referidas Prestações de Contas foram recebidas e protocoladas nesta Corte de Contas, ambas em 15/06/2020 por meio do Sistema CidadES, ou seja, tempestivamente, nos termos definidos em instrumento normativo aplicável.

A Carta Magna estabeleceu, em seu artigo 71, as normas federais relativas à “fiscalização” de competências do Tribunal de Contas da União, fazendo distinção entre apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo (art. 71, I) e a de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário (art. 71, II). Tais normas são aplicadas também aos Tribunais de Contas dos Estados, conforme dispõe o artigo 75, do mesmo diploma legal.

Neste sentido, passo a apreciar a prestação de contas em questão, para fins de emissão de parecer prévio, objetivando dar embasamento ao Poder Legislativo Municipal, competente a proceder com o julgamento das contas.

Verifico que o Município de Pedro Canário, no exercício em exame, cumpriu com a

determinação do art. 60, inciso XII<sup>1</sup>, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, considerando que **aplicou 61,94%** (sessenta e um vírgula noventa e quatro por cento) **das transferências de recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica; 25,24%** (vinte e cinco vírgula vinte e quatro por cento) das receitas de impostos e transferências constitucionais na **manutenção e desenvolvimento do ensino**, em atenção aos artigos 212, “*caput*”, da CF/88; e **20,19%** (vinte vírgula dezenove por cento) de despesas próprias em **ações e serviços públicos de saúde**, atendendo, portanto, o disposto no artigo 77, inciso III<sup>2</sup>, do ADCT.

Quanto aos subsídios dos agentes políticos do município, constatou que o pagamento ocorreu de forma regular, observando-se o disposto no art. 29, inciso V<sup>3</sup>, da CF/88.

No que se refere à **despesa total com pessoal – Poder Executivo**, em relação à receita corrente líquida apurada para o exercício, **foi de 46,09 %** (quarenta e seis vírgula zero nove por cento), portanto, abaixo do limite máximo; e considerando que a **despesa com pessoal total consolidada foi de 48,65%** (quarenta e oito vírgula sessenta e cinco por cento), foram cumpridos os limites legais de 60% e prudencial de 57% previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ante a documentação conduzida aos autos, com as manifestações da Equipe Técnica e do Ministério Público Especial de Contas, torna-se necessário tecer algumas considerações concernentes aos indicativos de irregularidades apontados.

---

<sup>1</sup> Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

[...]

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do *caput* deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

<sup>2</sup> Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

[...]

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea *b* e § 3º.

<sup>3</sup> Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: 61,94 [...]

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

## 2.1 INCOMPATIBILIDADE ENTRE DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS E EXTRATOS BANCÁRIOS INDICAM DISTORÇÃO NO SALDO DAS DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS. (Item 3.3.1.1 do RT 144/2021).

Conforme indicado no Relatório Técnico Contábil RTC **144/2021**, a equipe técnica observou da conciliação entre os registros constantes dos extratos bancários e contábeis, no encerramento do exercício financeiro de 2019, relativos às disponibilidades financeiras em conta corrente/aplicação, que as demonstrações contábeis não refletem adequadamente os saldos constantes dos extratos bancários destacados, em razão das divergências descritas no quadro abaixo:

Banco	Ag.	Conta	Tipo Conta	Compl. Conta	Fonte	Saldo Contábil	Saldo Bancário Informado	Saldo Bancário no Extrato	Divergência
001	4579	11554	1	490	1 - 124 - 0000	0,00	0,00	Sem extrato	0,00
001	4579	13788	1	1011	1 - 124 - 0000	0,00	0,00	Sem extrato	0,00
001	4579	14844	1	1101	1 - 124 - 0000	0,00	0,00	Sem extrato	0,00
001	4579	14896	1	1099	1 - 124 - 0000	0,00	0,00	Sem extrato	0,00
001	4579	1559	1	1126	1 - 124 - 0000	0,00	0,00	Sem extrato	0,00
001	45799	10011	3	29	1 - 001 - 0000	699,47	699,47	527,16¹	172,31
001	45799	10012	1	172	1 - 120 - 0000	0,00	0,00	Sem extrato	0,00
001	45799	120808	1	185	1 - 123 - 0000	0,00	0,00	Sem extrato	0,00
001	45799	12118	1	509	1 - 124 - 0000	0,00	0,00	Sem extrato	0,00
001	45799	15663	1	1136	1 - 113 - 0000	0,00	0,00	Sem extrato	0,00
001	45799	9540	1	196	1 - 122 - 0000	0,00	0,00	Sem extrato	0,00
001	49799	12463	1	1044	1 - 121 - 0000	0,00	0,00	Sem extrato	0,00
021	152	1784809	1	285	1 - 520 - 0001	0,00	0,00	Sem extrato	0,00
021	152	1784809	3	005	1 - 520 - 0001	0,00	0,00	Sem extrato	0,00
021	152	2110230	1	470	1 - 390 - 0010	0,00	0,00	Sem extrato	0,00
021	152	2110230	3	005	1 - 390 - 0010	0,00	0,00	Sem extrato	0,00
021	152	2140425	3	005	1 - 520 - 0001	0,00	0,00	Sem extrato	0,00
021	152	2235082	3	005	1 - 312 - 0001	0,00	0,00	Sem extrato	0,00
021	152	2917817	1	1140	1 - 001 - 0000	0,00	0,00	Sem extrato	0,00
021	152	2917817	3	005	1 - 001 - 0000	0,00	0,00	Sem extrato	0,00
021	152	2939538	1	1158	1 - 125 - 0003	0,00	0,00	Sem extrato	0,00
021	152	2939538	3	005	1 - 125 - 0003	0,00	0,00	Sem extrato	0,00
021	152	2939548	1	1156	1 - 125 - 0003	0,00	0,00	Sem extrato	0,00
021	152	2939548	3	005	1 - 125 - 0003	0,00	0,00	Sem extrato	0,00

Instado a se manifestar, o Responsável aduziu em Resposta de Comunicação 00761/2021-1 (Doc. 48) que tal erro é meramente material posto que os extratos não foram anexados à presente prestação de contas. Anexou os extratos em Docs. 51 a 69, para comprovar o alegado.

Após análise das justificativas e dos documentos, a equipe técnica entendeu que o item em questão, restou **saneado**.

Do compulsar dos autos, constato que a documentação anexada (Doc. 51-69) comprova os argumentos levantados pelo responsável, de modo que a irregularidade fora devidamente justificada.

Assim, integro ao meu voto os argumentos aduzidos pela área técnica e Ministério Público desta Corte de Contas, e **entendo por afastar a irregularidade** em análise, vez que os documentos e os argumentos apresentados pela defesa foram suficientes para afastar e sanar o presente item.

## 2.2 AUSÊNCIA DE MOVIMENTAÇÃO E ACÚMULO DE SALDO NAS CONTAS DE CONSIGNAÇÕES DO PASSIVO FINANCEIRO (item 3.3.3 do RT 144/2021).

Da análise do Demonstrativo da Dívida Flutuante, o Corpo Técnico constatou que existem diversas contas do passivo financeiro que não apresentaram movimentação, bem como, há outras contas que estão acumulando saldos, apesar de possuírem, características de curto prazo, conforme tabela abaixo, elaborada pela equipe técnica:

Descrição Dívida	Saldo Anterior	Baixas no Exercício <sup>1</sup>	Reconhecimento de Dívidas no Exercício <sup>2</sup>	Saldo Final
INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	3.250,28	-	-	3.250,28
IRRF DE PF/PJ	10.069,14	2.149,40	2.149,40	10.069,14
SÃO BERNARDO SAÚDE	3.587,94	-	-	3.587,94
BRDESCO SEGUROS	7.921,72	-	-	7.921,72
MONGERAL S/A SEGUROS E PREVIDENCIA	1.031,45	-	-	1.031,45
UTIL SEGUROS	26.377,72	-	-	26.377,72
UTIL EMPRÉSTIMOS	118.893,24	-	-	118.893,24
FUNDO MUNICIPAL DE AVAL - SUDENE	2.498,84	-	-	2.498,84
IPAMV	58,26	-	-	58,26
DEPÓSITOS E CAUÇÕES	8.660,89	163,82	-	8.824,71
DEPOSITOS/DEVOLUÇÃO -CONVENIENTE	308,17	-	-	308,17

Devidamente citado para apresentar justificativas, o Responsável aduziu (Doc. 48/49) que as divergências apontadas dizem respeito retenções em consignação dos vencimentos de servidores públicos da Prefeitura que não foram repassadas aos seus respectivos credores.

Aduziu ainda que o Sr. Bruno Teófilo Araújo, fora empossado apenas no ano de 2017, e a irregularidade em análise, perdura por mais de uma década, e que de acordo com declaração de servidor responsável pelos lançamentos contábeis, as empresas SÃO BERNADO SAÚDE, BRADESCO SEGUROS e MONGERAL S/A, não reconhecem a existência de dívida da Prefeitura de Pedro Canário/ES, juntos com as mesmas.

No que tange às empresas ÚTIL SEGUROS e ÚTIL EMPRÉSTIMOS, constantes nos demonstrativos da dívida flutuante do exercício de 2011, 2015 e 2019, alegou o responsável que há em curso ação de cobrança em face da Prefeitura de Pedro Canário/ES, sob o nº 0000130-52.2011.8.08.005, em que se discute o débito relativo aos repasses de consignações descontadas dos servidores públicos municipais, e somente o Município pode quitá-la por meio de precatório, a teor do art. 100 da CF/88.

O Corpo Técnico, por meio da **ITC 0083/2022-5**, em análise as justificativas apresentadas, optou por manter a irregularidade com ressalva, já que apesar da documentação acostada nos autos, não houve por parte do responsável a regularização do achado, que é de sua responsabilidade, uma vez que a contabilidade é um instrumento que deve ser utilizado pelo gestor para a regularizar o passivo.

Ademais, o corpo técnico apontou ainda que as dívidas não reclamadas podem ser canceladas pelo tempo decorrido, com fulcro no art. 1º do Decreto 20.910/1932, e as dívidas reclamadas devem ser liquidadas, devendo ocorrer rigoroso controle, em se tratando de casos de desligamentos sem a devida retenção. Devendo ainda tal retenção ser regulamentada, sendo repassado os valores tempestivamente a quem de direito, sob pena de incorrer em apropriação indevida.

Da análise dos autos, constata-se que a documentação anexada embora esclareça a causa da irregularidade, não apresenta a correção do achado. Desta forma, assiste razão o corpo técnico, uma vez que há evidência de distorção da Dívida Flutuante, não sendo tão somente formalidades ou questões contábeis, mas envolve adequada gestão do passivo do ente, que é responsabilidade do gestor na condução das contas públicas.



Assim, integro ao meu voto os argumentos aduzidos pela área técnica desta Corte de Contas, e **voto para que seja mantida a irregularidade, no campo da ressalva.**

Entendo ser pertinente DETERMINAR ao atual gestor municipal ou quem venha a lhe suceder, que observe na sua integralidade às normas do direito financeiro - Lei 4320/64 e Decreto 20.910/1932, bem como às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis ao Setor Público.

### **2.3 AUSÊNCIA DE RECONHECIMENTO DO AJUSTE PARA PERDAS DA DÍVIDA ATIVA. (ITEM 3.9.1 DO RTC 144/2021).**

A equipe técnica verificou que os demonstrativos contábeis não evidenciam registros de reconhecimento de provisão para perdas da Dívida Ativa, concluindo que o prazo estabelecido no item 4 do Anexo Único da IN 36/2016 não foi respeitado.

O responsável em suas justificativas, argumentou que a responsabilidade do ordenador é subjetiva, nos termos do art. 28 da LINDB, de modo que em se tratando de escrituração contábil da execução orçamentária, a atuação do prefeito meramente formal, sendo a responsabilidade da escrituração, nos termos do art. 25, alíneas “a” e “b”, do Decreto-Lei nº 9.295/46, e apresentação de documentação da administração orçamentária, financeira e patrimonial, privativos do contador.

Ademais, alegou ainda o responsável, que há, no caso do Município de Pedro Canário, a desconcentração do Poder, sendo o prefeito assessorada pelo corpo técnico da Secretaria Municipal de Finanças e de Planejamento a quem compete a escrituração contábil, e a elaboração do Relatório, e que esta Corte de contas, reconhece a ausência de dolo, quando a irregularidade de natureza contábil, é praticada em desconcentração de poder, por outro agente público (DECISÃO 00555/2018 -PLENÀRIA).

Por fim, anexou aos autos algumas escriturações contábeis que estão sendo confeccionadas.

Em defesa oral, o Gestor apresenta os mesmos argumentos sustentados nas justificativas.

O corpo técnico, em análise das justificativas apresentadas opinou por manter a irregularidade, posto que o total evidenciado em dívida ativa é de R\$ 19.199.494,06, valor relevante, sem evidenciação do ajuste para perdas, e que *“o gestor é o responsável por dar condições e exigir de seus subordinados que sejam efetuados o cálculo e o registro contábil do ajuste para perdas, sob pena de subscrever demonstrativos contábeis incorretos sobre a sua gestão”*. Ademais, o corpo técnico apontou que nos casos de processos de contas de governo, o responsável responde de forma objetiva, sendo este o entendimento do TCU (AC-2460-40/15-P –TCU).

Nota-se que o Gestor, em suas justificativas, limita-se a tentativa de excluir sua responsabilidade, sem esclarecer a razão de não estar realizando o reconhecimento de provisão para perdas da Dívida Ativa, apenas informa que iniciou os procedimentos.

Conforme já exposto pelo corpo técnico, os casos de processos de contas de governo, o responsável responde de forma objetiva, sendo este o entendimento predominante.

Ademais, embora o Gestor sustente que se tratando de escrituração contábil da execução orçamentária, a atuação do prefeito meramente formal, sendo a responsabilidade da escrituração e apresentação de documentação da administração orçamentária, financeira e patrimonial, privativos do contador, entendo que não merece acolhida tal alegação.

Isto porque é cediço que a prestação de contas de governo é o meio pelo qual o chefe do executivo apresenta os resultados da sua atuação governamental ao longo do exercício financeiro. Esses resultados são demonstrados através dos balanços gerais do ente público bem como pelas demais demonstrações contábeis. Esse fato, por si só, **evidencia a responsabilidade que recai sobre aquele que deve prestar contas, de acompanhar detidamente as ações administrativas de aspectos contábeis e orçamentários, para que os balanços gerais e demonstrações contábeis evidenciem efetivamente os resultados decorrentes de seus atos de governo.**

A relevância desse ponto está consubstanciada no art. 80, III, da Lei Complementar 621/2012, onde prevê que a grave infração à norma constitucional, legal ou

regulamentar de **natureza contábil, constitui base legal para emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.**

A irregularidade em tela, aponta a ausência do reconhecimento contábil de uma provisão ou reconhecimento de parte da dívida ativa total do município não ser recebida, cujo objetivo é reconhecer através de apontamentos técnicos o quanto do total de dívida ativa não será recebida.

Esta provisão é importante, uma vez que possibilita resguardar e evidenciar o quanto, de fato, o município tem chance de receber do direito constituído denominado dívida ativa, sendo, portanto, imperiosa a atuação do responsável pelas contas do ente, no acompanhamento dessas informações e registros contábeis.

Desta feita, resta confirmada a ausência de reconhecimento de ajustes para perdas relativas à dívida ativa, o que me leva a manter a irregularidade. Entretanto, por ter demonstrado o gestor que iniciou os procedimentos para essas escriturações e diante da possibilidade de correção em exercícios posteriores, entendo que esta irregularidade pode ser mantida no campo da ressalva.

Contudo, entendo pertinente determinar que o responsável apure e registre a provisão para perda do recebimento da dívida ativa, nos moldes do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), com o encaminhamento do resultado na próxima prestação de contas.

Pelo exposto, **acompanho parcialmente** o entendimento técnico e ministerial, e entendo pela **manutenção da irregularidade, apenas no campo da ressalva.**

## **2.4 ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES SEM FONTE DE RECURSO (item 4.1.1 do RT 147/2021)**

O corpo técnico apontou no **Relatório Técnico 147/2021**, que foram abertos créditos adicionais provenientes do superávit financeiro, no valor de R\$ 929.363,12, (novecentos e vinte e nove mil, trezentos e sessenta e três reais e doze centavos), sem que houvesse saldo suficiente para tanto.

Em sede de justificativa, o responsável aduziu que no presente caso, houve um erro meramente formal, uma vez que o código orçamentário sob o número 120300 - Recurso do SUS, foi subdividido em várias subfontes, e o superávit financeiro do ano foi separado nos códigos 107 e 119 do Demonstrativo de 2018. Ademais, alegou que *“as despesas com a fonte orçamentária do FNE foram executadas no código 119, contudo, o saldo da conta bancária estava registrado também no código 1107, e no demonstrativo do superávit financeiro de 2019 tal incorreção contábil já foi sanada”*, de modo que tal irregularidade deve ser dada como boa-fé do ordenador.

A Equipe Técnica, após análise da justificativa e dos documentos apresentados, entendeu que a presente irregularidade foi parcialmente regularizada sendo passível de ressalva, visto não haver evidências de desequilíbrio financeiro por fontes de recursos, sugerindo determinação para que sejam tomadas providências de aprimoramento do controle por fontes de recursos e observância das regras contidas nos arts. 8º, § único da LRF, bem como no disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional

No que tange ao presente item, divergiu o Ministério Público de Contas da Equipe Técnica, votando para que fosse mantida a irregularidade, sob o seguinte argumento:

Por imperioso, cumpre ressaltar o trecho da supracitada proposta de encaminhando que considera o item 2.4 - ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES SEM FONTE DERECURSO como passível de ressalva, ou seja, incapaz de macular a contas, digno apenas de determinação. Isso porque na própria fundamentação da 105 - Instrução Técnica Conclusiva 00083/2022-5 referentes ao item 2.4, a Equipe Técnica constatou que "a fonte 120 Transferência Do Salário E educação, com abertura de crédito de R\$ -535.328,42 sem recursos não é possível o uso do saldo de superávit proveniente da fonte 107 Recursos do FNDE - Exceto Salário Educação R\$1.116.190,84".

[...]

Assim sendo, a conclusão de que o item foi apenas parcialmente regularizado deveria acarretar não só a manutenção da irregularidade, senão ainda o reconhecimento da sua aptidão para macular as contas. Ora, no caso em tela houve flagrante violação ao art. 43 da Lei 4320/64 ("Art.43.

A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa." ). Ademais, considerando o alto valor de abertura de créditos adicionais suplementares sem recurso disponível para ocorrer a despesa (R\$ -535.328,42), necessário incluir esta irregularidade como apta a acarretar a REJEIÇÃO DAS CONTAS, na forma do art. 80, III, da Lei Complementar 621/2012.

Do compulsar dos autos, constato que a documentação anexada comprova os argumentos levantados pelo responsável, de modo que a irregularidade fora parcialmente justificada, restando apenas a inconsistência concernente a fonte 120 Transferência Do Salário Educação, com abertura de crédito de R\$ -535.328,42 sem recursos, vez que não é possível o uso do saldo de superávit proveniente da fonte 107 Recursos do FNDE -Exceto Salário Educação R\$ 1.116.190,84, considerando que já havia em 2018 fonte específica para o salário educação, com saldo financeiro deficitário (déficit financeiro).

Em que pese a aludida inconsistência, restou evidenciado no Anexo 5 do RGF que não há evidências de desequilíbrio financeiro por fontes de recursos, o que me leva acompanhar o entendimento do corpo técnico.

Ante o exposto, integro ao meu voto os argumentos aduzidos pela área técnica desta Corte de Contas, divergindo do Ministério Público de Contas e **voto** para que seja **mantida a irregularidade no campo ressalva**, com **determinação nos moldes sugeridos pela equipe técnica**.

## **2.5 AUSÊNCIA DE MEDIDAS PARA DO REGIME PREVIDENCIÁRIO, INTERFERINDO NO EQUILÍBRIO ATUARIAL DO IPASPEC (item 3.2.3.1do RT 538/2020).**

De acordo com o **Relatório Técnico 538/2020**, o corpo técnico apontou que a alíquota patronal normal, destinada ao custeio normal do regime previdenciário, estava fixada em 16,10% em 2019, mas sofreu alteração ao longo do exercício passando a ser 16,45%.

Contudo, segundo a RT, *"evidenciou-se a necessidade da adoção de alíquota*

*patronal de 18,45% da base de cálculo, contemplando a necessidade de custeio administrativo, assim como do pagamento de benefícios previdenciários". A equipe técnica constata que a alíquota de 18,45%, já havia sido prevista por meio de estudos, e a própria gestão administração municipal já havia providenciado a revisão da alíquota patronal, por meio do Decreto Municipal 66/2019, "mas em valor insuficiente para promover o equilíbrio do plano de custeio do IPASPEC, desconsiderando a necessidade de custeio administrativo do regime previdenciário".*

A gestor apresentou suas justificativas quanto a este item, nos seguintes termos:

Em síntese, a irregularidade em questão diz respeito à desconsideração pela Administração Municipal da necessidade de custeio administrativo do regime previdenciário.

A Portaria (MPS) nº 402/2008, no seu art. 15, estabelece que a Taxa de Administração deve ser criada por Lei e observar critérios dos incisos I a VI. A saber:

Art. 15. Para cobertura das despesas do RPPS, poderá ser estabelecida, em lei, Taxa de Administração de até dois pontos percentuais do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício financeiro anterior, observando-se que: I - será destinada exclusivamente ao custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora do RPPS, inclusive para a conservação de seu patrimônio; II - as despesas decorrentes das aplicações de recursos em ativos financeiros não poderão ser custeadas com os recursos da Taxa de Administração, devendo ser suportadas com os próprios rendimentos das aplicações; III - o RPPS poderá constituir reserva com as sobras do custeio das despesas do exercício, cujos valores serão utilizados para os fins a que se destina a Taxa de

Administração;IV -para utilizar-se da faculdade prevista no inciso III, o percentual da Taxa de Administração deverá ser definido expressamente em texto legal; V -a aquisição ou construção de bensimóveis com os recursos destinados à Taxa de Administração restringe-se aos destinados ao uso próprio da unidade gestora do RPPS;VI - é vedada a utilização dos bens adquiridos ou construídos para investimento ou uso por outro órgão público ou particular em atividades assistenciais ou quaisquer outros fins não previstos no inciso I.

Desse modo, aLei Municipal nº 776/2006,no seu art. 13,§2º e §3º, disciplinasobre a Taxa de Administração:

18§ 2º -As receitas de que trata este artigo somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários do IPASPEC e da taxa de administração destinada à manutenção desse Regime.§ 3º -O valor anual da taxa de administração mencionada no parágrafo anterior será de 2% (dois por cento) do valor total da remuneração, subsídios, proventos e pensões pagos aos segurados e beneficiários do IPASPEC no exercício financeiro anterior. (Alterado pela Lei Municipal nº 945/ 2010).

Ocorre que a Portaria (MF) nº 464/2018 alterou a forma do custeio administrativo, o que causou divergência com a Lei Municipal e com a Portaria nº 402. A Portaria 464 trouxe uma insegurança jurídica a vários Municípios que possuem RPPS, uma vez que o art. 15 da Portaria nº 402 não foi alterado ou revogado.

Para acertar todas as divergências,a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia publicou em 18/agosto/2020 a Portaria nº 19.451, que alterou o art. 15 da Portaria nº 402 e o art. 51 da Portaria nº 464,

não deixando dúvidas sobre a aplicabilidade dos critérios da Taxa de Administração.

Vale ressaltar, que a Avaliação Atuarial propôs a alíquota patronal de 16,45%, mais 2% de despesas administrativas, que totaliza 18,45%. Devido às dúvidas de aplicabilidade da Portaria nº 464 ou até um lapso na análise, o Ente não levou em consideração no Plano de Custeio.

Ademais, a não adoção no Plano de Custeio da alíquota da Taxa de Administração em 2019 não levará ao desequilíbrio atuarial, uma vez que o art. 81 da Portaria nº 464 permite que, com a adoção de um novo plano de amortização, déficit ou desequilíbrio financeiro nas condições estabelecidas na Portaria, seja repactuado e equacionado na Avaliação Atuarial posterior. A saber:

Art. 81. Os entes federativos que implementaram planos de amortização anteriores à vigência desta Portaria poderão repactuar o equacionamento dos déficit atuariais nas novas condições estabelecidas, conforme instrução normativa da Secretaria de Previdência.

Por fim, a Avaliação Atuarial, com data base 31/dezembro/2020, irá atender os critérios da Portaria (SEPRT) nº 19.451 e com a adoção do Plano de Amortização do Déficit Atuarial. Em tempo, também será repactuado e equacionado o custeio da Taxa de Administração, data base 31/dezembro/2019.

Após análise das justificativas e dos documentos apresentados, a equipe técnica entende como improcedente a alegação de que a ausência de medidas para a revisão da alíquota suplementar tenha sido motivada por dúvidas quanto as regras vigentes na Portaria 402/2008 e na Portaria 464/2018. Isto porque o regramento



estabelecido na Portaria 464/2018, já vinha sendo adotado no estabelecimento das alíquotas patronais pretéritas do IPASPEC.

Além disso, destaca o corpo técnica que, diferente do que sustenta a defesa, a não adoção no Plano de Custeio da alíquota da Taxa de Administração em 2019 pode sim levar ao “desequilíbrio atuarial”, posto que a ausência da implementação de uma alíquota compatível com o custeio do Regime, como apurado no estudo atuarial (Taxa principal + administrativa), traz como reflexo a necessidade do RPPS de utilizar suas reservas (Fundo de Reserva Técnica), contribuindo para sua descapitalização e, conseqüentemente, comprometendo seu equilíbrio atuarial.

Deste modo, opina a equipe técnica por manter a irregularidade, com determinação, para que se efetuar a recomposição àquele RPPS dos valores relativos à taxa de administração não recolhidos durante o exercício de 2019, com a incidência de correção monetária, juros e multa; e para a apuração da responsabilidade pessoal do(s) responsável(si) pelo valor dos encargos financeiros incidentes sobre a ausência de repasse (juros e multa) e que encaminhe os resultados dessa apuração a esse Tribunal nos termos da IN 32/2014.

Pois bem.

Verifica-se que a alíquota patronal normal, destinada ao custeio normal do regime previdenciário, estava fixada em 16,10% da base de cálculo das contribuições previdenciárias, conforme disposto pela Lei Municipal 1.359/2018 e no curso do exercício de 2019, foi alterada para 16,45%, conforme Decreto Municipal 66/2019.

Entretanto, a alíquota adequada, era de 18,45% (16,45% patronal + 2,00% taxa de administração), conforme prevista pelo estudo de avaliação atuarial realizado no exercício anterior, com data base posicionada em 31/12/2018, e também no item 14.3 do estudo de avaliação atuarial (DEMAAT), com data base posicionada em 31/12/2019.

O gestor optou em recolher tão somente a alíquota referente a parte patronal, não realizando o recolhimento referente a taxa de administração, contrariando, desta forma, o estudo de avaliação atuarial, colocando em risco o equilíbrio atuarial do

regime. Importa ressaltar, que não se vislumbra justificativas válidas para tal medida, considerando que a suposta insegurança jurídica, decorrente da Portaria (MF) nº 464/2018 que alterou a forma do custeio administrativo, *inexistiu no caso em tela, já que o ente aplicava aquela mesma forma de custeio.*

Desta feita, assiste razão a equipe técnica, restando demonstrado que a irregularidade foi praticada e deve ser mantida.

Contudo, entendo que, diante da avaliação geral na condução do regime próprio de previdência de Pedro Canário e da possibilidade de se recompor os valores não recolhidos, pode ser mitigado os efeitos da presente irregularidade, invocando a aplicação da razoabilidade.

A respeito do princípio da razoabilidade, válido transcrever as palavras de Hely Lopes Meirelles:

“Sem dúvida, pode ser chamado de princípio da proibição de excesso, que, em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração pública (...)”<sup>4</sup>.

No presente processo, foi verificado pelo Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência que no exercício de 2019, todas as contribuições patronais e retidas, foram recolhidas integralmente e que ocorreu elevação significativa das reservas do RPPS. Além disso, o Regime Próprio de Previdência foi capaz de manter o equilíbrio financeiro em suas operações, resguardando o rendimento de aplicações financeiras e as receitas destinadas à amortização do déficit atuarial do RPPS.

Outro ponto a ser destacado é que, embora o plano de amortização instituído pelo município não é suficiente para realizar a cobertura do déficit atuarial do RPPS, o estudo atuarial se encontra posicionado na data base de 31/12/2019, e as medidas sugeridas pelo atuário deverão ser adotadas no exercício seguinte.

Válido destacar que o Gestor acostou aos autos documentos (eventos 112 a 115) no intuito de comprovar a realização de parcelamento dos valores de Taxa de Administração devidos e não repassados ao Regime Próprio de Previdência Social -

---

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: 2013, p 96.

RPPS. Entretanto, os aludidos documentos referem-se aos exercícios de 2020 e 2021, **não havendo comprovação de que os valores não repassados em 2019, objeto do presente processo, foram regularizados ou parcelados**, já que a Lei Municipal n.º 1.465, de 04 de novembro de 2021, autorizou a municipalidade a celebrar Confissão de dívida e parcelamento da taxa de administração devida apenas nos exercícios de 2020 e 2021.

*Nesta seara, é pertinente determinar que o atual Gestor faça a recomposição imediata dos valores referentes a 2019, com as devidas correções, para evitar que se transfira esta dívida para gestões futuras.*

Diante disso, entendo que esta única irregularidade, por si só, não é capaz de macular as contas, razão pela qual **acompanhando parcialmente** o entendimento técnico e ministerial, **mantenho a presente irregularidade, sem condão de macular as contas, com determinação de que se recomponha os valores não recolhidos**.

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

**DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER**

**Relator**

#### **1. PARECER PRÉVIO TC-045/2022:**

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. EMITIR PARECER PRÉVIO** dirigido à Câmara Municipal de Pedro Canário, recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** da prestação de contas anual da Prefeitura Municipal de Pedro Canário, relativa ao exercício de 2019, sob responsabilidade do Sr. Bruno Teófilo Araújo, na forma do art. 80, II, da LC

621/2012, c/c art. 132, II, do RITCES, tendo em vista a **manutenção** das irregularidades abaixo, **sem condão de macular as contas**:

1.1.1 AUSÊNCIA DE RECONHECIMENTO DO AJUSTE PARA PERDAS DA DÍVIDA ATIVA (item 3.9.1 do RT 144/2021);

1.1.2 AUSÊNCIA DE MEDIDAS PARA REVISÃO DO PLANO DE CUSTEIO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO, INTERFERINDO NO EQUILÍBRIO ATUARIAL DO IPASPEC (ITEM 3.2.3.1 DO RT 538/2020-7).

1.1.3 AUSÊNCIA DE MOVIMENTAÇÃO E ACÚMULO DE SALDO NAS CONTAS DE CONSIGNAÇÕES DO PASSIVO FINANCEIRO (item 3.3.3 do RT 144/2021).

**1.2. DETERMINAR** ao atual prefeito, ou a quem lhe vier a substituir, que:

1.2.1. observe às normas do direito financeiro -Lei 4320/64, Decreto 20.910/1932 e às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis ao Setor Público;

1.2.2. adote medidas de aprimoramento do controle por fontes de recursos e observância das regras contidas nos arts. 8º, § único da LRF, bem como no disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional;

1.2.3. apure e registre a provisão para perda do recebimento da dívida ativa, nos moldes do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), com o encaminhamento do resultado na próxima prestação de contas;

1.2.4. efetue imediatamente, sob a supervisão do responsável pelo controle interno do Município e do diretor presidente do IPASPEC, a recomposição àquele RPPS dos valores relativos à taxa de administração não recolhidos durante o exercício de 2019, com a incidência de correção monetária, juros e multa, com a respectiva comprovação na próxima prestação de contas;

1.2.5. com fulcro no art. 1º, inciso XVI, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso X, da Constituição Estadual, divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LC n. 101/00.

**1.3. DAR CIÊNCIA** aos interessados;

1.4. Após os trâmites regimentais, **ARQUIVAR** os autos.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 06/05/2022 – 17ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

**Presidente**

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

**Relator**

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

**Em substituição ao procurador-geral**

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Subsecretária das Sessões**