
EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC-03355/2020-6

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, inciso II, da Lei Complementar n. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

Trata-se de Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício de 2019, da Prefeitura de Aracruz, sob a responsabilidade de **Jones Cavaglieri**.

A Manifestação Técnica 01210/2021-5 e a Instrução Técnica Conclusiva 04402/2021-1 ratificaram a ocorrência das seguintes irregularidades apontadas nos Relatórios Técnicos 00050/2021-2 e 00054/2021-1:

Item 3.1.2.1 - Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Previdenciário

Base Normativa: art. 40, caput, da Constituição Federal; art. 69 da LRF; art. 1º e 2º, § 1º, da Lei n. 9.717/1998; art. 113 da Lei Municipal n. 3.297/2010; art. 1º, § 2º, e art. 78 da Portaria MF464/2018

Item 4.1.1 - Divergência na dotação atualizada (demonstrativo de créditos adicionais e balanço orçamentário)

Base Normativa: Lei n. 4.320/1964, art. 101, 102 e LOA (Lei n. 4.215/2019)

Item 4.3.4 - Dotação atualizada apresenta-se em valor superior à receita prevista atualizada (balanço orçamentário)

Base Normativa: arts. 85, 90, 91, 102 da Lei n. 4.320/1964

Item 4.3.6 - Divergência no comparativo entre a consolidação das receitas das UGs e o balanço orçamentário

Base Normativa: arts. 85, 91, 102 da Lei n. 4.320/1964

Item 4.3.7 - Divergência no comparativo entre a consolidação das despesas das UGs e o balanço orçamentário

Base Normativa: arts. 85, 90, 91 e 102 da Lei n. 4.320/1964

Item 4.3.10 - Recursos recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural apresentam discrepância

Base Normativa: Lei n. 7.990/1989.

Item 9 - Transferências de recursos ao poder legislativo acima do limite permitido

Base Normativa: Art. 29-A, inciso I (redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009), c/c art. 29-A, § 2º, da Constituição da República/1988.

Item 12.2.1 - Divergência entre o balanço financeiro e o balanço orçamentário em relação aos restos a pagar não processados

Base Normativa: arts. 85, 101, 102 e 103 da Lei 4.320/1964

O NCONTAS - Núcleo de Controle Externo de Contabilidade propugnou pela rejeição das contas, consoante art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012.

Após, veio o feito ao Ministério Público para emissão de parecer na forma do art. 321, § 3º, do RITCEES.

1 – MÉRITO

Dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo que compete ao Tribunal de Contas do Estado emitir parecer prévio sobre as contas dos prefeitos, em até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento.

Nos termos do art. 76 da LC n. 621/2012, as contas do chefe do Poder Executivo Municipal deverão ser encaminhadas ao Tribunal de Contas até noventa dias após o encerramento do exercício, salvo outro prazo fixado na lei orgânica municipal, devendo este colendo órgão emitir parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento.

A Lei Orgânica do Município de Aracruz estabelece que compete privativamente ao prefeito “prestar à Câmara Municipal, até o dia 31 de março de cada ano, as contas relativas ao exercício anterior, apresentando-as concomitantemente ao Tribunal de Contas do Estado” (art. 55, inciso XXIII).

A Resolução TC n. 297, de 30 de agosto de 2016, dispõe sobre as diretrizes e os procedimentos para análise técnica e apreciação das tomadas ou prestações de contas anuais, distinguindo no art. 1º, incisos I e II, a prestação de contas anual entre contas de governo e contas de gestão, *verbis*:

I – contas de governo: conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional que permita avaliar a gestão política do chefe do Poder Executivo, expressando os resultados da atuação governamental, submetido ao TCEES para apreciação e emissão de parecer prévio com vistas a auxiliar o julgamento levado a efeito pelo Poder Legislativo;

II – contas de gestão: conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, que alcança as tomadas ou prestações de contas dos administradores de recursos públicos, permitindo ao TCEES o julgamento técnico, manifestado por meio de acórdão, realizado em caráter definitivo sobre as contas dos ordenadores de despesas, examinando, dentre outros aspectos, a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas na gestão dos recursos.

Ressalte-se, porém, que Decisão Plenária n. 15, de 15 de setembro de 2020, à vista da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 848.826/DF, com repercussão geral, estabeleceu que "No processo de prestação de contas anual de Prefeito, ainda que este figure como ordenador de despesas, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo emitirá parecer prévio a fim de instrumentalizar o julgamento pela Câmara Municipal para todos os fins, observado o disposto no art. 31, § 2º, da Constituição Federal" (art. 1º).

O art. 5º da prenotada resolução determina que a análise das contas pelo chefe do Poder Executivo municipal observará, além das disposições contidas nos Capítulos II e III, do Título IV, do Regimento Interno do Tribunal, as seguintes diretrizes:

- I – informações sobre a conjuntura econômica que prevaleceu no exercício, incluindo os principais aspectos das finanças públicas, os indicadores e variáveis macroeconômicas observadas na economia nacional, estadual e municipal;
- II – conformidade dos instrumentos de planejamento e orçamento vigentes, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual, especialmente quanto a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares;
- III - conformidade da execução orçamentária, financeira e patrimonial, em observância às normas constitucionais e das finanças públicas, voltadas à responsabilidade fiscal, às demais normas legais e regulamentares;
- IV - avaliação da condução da política previdenciária em busca da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do ente;
- V - obtenção de evidência de auditoria suficiente e apropriada que permita opinar se as demonstrações contábeis consolidadas estão livres de distorções relevantes decorrentes de fraude ou erro e se representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do município em 31 de dezembro, conforme estabelecido no artigo 124 do Regimento Interno do Tribunal;
- VI - avaliação dos resultados da atuação do governo municipal sobre temas específicos relacionados à eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas;
- VII - avaliação das fiscalizações realizadas com potencial de repercussão na análise das contas;
- VIII - monitoramento das recomendações e determinações exaradas de prestação de contas anteriores.

Ademais, conforme Anexo 2 da referida resolução, o exame das contas terá o seguinte escopo:

Formalidades e Controle Interno

- 1 - Atendimento à Instrução Normativa que disciplina o conteúdo da Prestação de Contas.
- 2 - Apresentação e conteúdo do Relatório e Parecer do Controle Interno sobre as contas.

Aspectos contábeis

3 - Compatibilidade, integridade e consistência dos demonstrativos contábeis (análise eletrônica no recebimento das remessas para verificar soma dos grupos de contas, fechamento dos saldos, conferência dos saldos de exercícios anteriores, cruzamento de informações entre os demonstrativos e balancetes apresentados)

Conformidade constitucional, fiscal e legal

- 4 - Estrutura e compatibilidade dos instrumentos de Planejamento.
- 5 - Programação orçamentária e financeira.
- 6 - Conformidade dos demonstrativos fiscais
- 7 - Previsão e execução da receita, despesa, créditos adicionais e resultado da execução orçamentária, financeira e patrimonial.
- 8 - Metas anuais estabelecidas na LDO.
- 9 - Impactos dos aportes para cobertura de déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência Social na previsão e/ou afetação das metas de resultados fiscais.
- 10 - Limitação de empenho e movimentação financeira nos casos em que a realização da receita possa não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidos nas metas fiscais.
- 11 - Educação – aplicação mínima constitucional.
- 12 - Educação – remuneração dos profissionais do magistério.
- 13 - Educação – aplicação dos recursos do Fundeb no exercício.
- 14 - Parecer do conselho municipal de acompanhamento e controle social do FUNDEB.
- 15 - Saúde – aplicação mínima constitucional.
- 16 - Parecer conclusivo do respectivo Conselho sobre o relatório de gestão da saúde.
- 17 - Despesas com Pessoal – limite.
- 18 - Despesas com Pessoal – limite prudencial - vedações.
- 19 - Despesas com Pessoal – extrapolação do limite - medidas de recondução da despesa total com pessoal ao respectivo limite.
- 20 - Despesas com Pessoal - aumento despesas nos últimos 180 dias do fim de mandato.
- 21 - Operações de crédito – limite.
- 22 - Operações de Crédito - comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos aos valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar.
- 23 - Operações de crédito por antecipação de receita orçamentária - ARO.
- 24 - Garantia e contragarantia – limite.
- 25 - Dívida consolidada líquida – limite.
- 26 - Dívida consolidada líquida – Recondução ao limite.
- 27 - Regra de Ouro.
- 28 - Alienação de ativos.
- 29 - Concessão ou ampliação de incentivo ou benefício fiscal (renúncia de receita) e as devidas medidas de compensação.
- 30 - Situação financeira após a inscrição de restos a pagar.
- 31 - Disponibilidade de caixa e obrigações de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato.
- 32 - Execução de despesas sem prévio empenho.
- 33 - Transparência na gestão.
- 34 - Repasse de recursos correspondentes às dotações orçamentárias, créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo, em duodécimos.
- 35 - Recursos de royalties do petróleo.
- 36 - Despesa com publicidade institucional em ano de eleição.
- 37 - Registro e arrecadação de créditos inscritos em Dívida Ativa.
- 38 - Precatórios
- 39 - Existência de regulamentação sobre a ordem cronológica de pagamentos.
- 40 - Achados identificados no curso da análise ou em processos de fiscalizações, com potencial de repercussão nas contas.

Gestão previdenciária

- 41 - Existência de unidade gestora única do regime próprio de previdência.
- 42 - Verificação do equilíbrio financeiro: adequação do plano de custeio ao proposto no estudo atuarial, regularidade dos repasses de contribuições, aportes e parcelamentos, e cálculo da capacidade de formação de reservas no exercício.
- 43 - Verificação do equilíbrio atuarial: aferição de realização de avaliação atuarial anual, adequação e efetividade do plano de amortização estabelecido em lei com o proposto na avaliação atuarial, regularidade dos repasses do plano de amortização e evolução do índice de capitalização do ente.
- 44 - Existência de programa/ações nos instrumentos de planejamento do ente contemplando o plano de amortização aprovado em lei.
- 45 - Validade do CRP – Certificado de Regularidade Previdenciária.
- 46 - Compatibilidade da gestão de recursos humanos com a política previdenciária.

Cabe lembrar que os escopos de números 41 a 46 acima transcritos decorrem da responsabilidade dos entes federativos pelo equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência, consoante art. 40 da Constituição Federal, art. 1º da Lei n. 9.717/1998 e art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso vertente, exame dos escopos de n. 3, 34, 35 e 42 foram evidenciadas graves infrações à norma legal, consoante art. 80, inciso III, da LC n. 621/12, conforme demonstrado a seguir.

1.1 – INFRAÇÃO AFASTADA NA INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA 04402/2021-1

A priori, denota-se que a Unidade Técnica, acolhendo as razões de justificativas apresentadas pelo gestor, opinou pelo afastamento da infração indicada no **item 6.2** – Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no Balanço Patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (relação de restos a pagar, ativo financeiro, termo de verificação de caixa) do RT 00054/2021-1, o que encontra ressonância nas provas colacionadas aos autos e ao direito aplicável.

1.2 – INFRAÇÃO RESSALVADA NA INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA 04402/2021-1

1.2.1 – Transferência de recursos ao Poder Legislativo acima do limite permitido (Item 9 do RT 00054/2021-1)

Consignou-se no relatório técnico que o alcaide transferiu recursos ao Poder Legislativo acima do limite permitido, no montante de R\$ 613.249,86.

O responsável alegou que o poder legislativo recebeu efetivamente o montante permitido pela Constituição Federal, visto que devolveu o montante de R\$ 2.122.661,85 aos cofres do executivo municipal.

Contudo, a Unidade Técnica constatou que “[...] os demonstrativos contábeis encaminhados na PCA carecem de fidedignidade. Conforme apurado no RT, está registrado no Balancete de Verificação Consolidado (BALVER) o repasse ao Poder Legislativo do valor de R\$ 14.046.083,34 a título de duodécimo, ao passo que os demonstrativos contábeis do Poder Legislativo informam o montante de R\$ 15.323.000,00, valor este confirmado na defesa ora encaminhada pelo Prefeito. Desta forma, o repasse acima do limite constitucional perfez o montante de R\$ 1.890.166,52”.

Preceitua o art. 168 da Constituição Federal que “Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.”

Consoante o Pretório Excelso, “O direito prescrito no art. 168 da CF/1988 instrumentaliza o postulado da Separação de Poderes e, dessa perspectiva, institui um dos fundamentos essenciais para a permanência do Estado Democrático de Direito, impedindo a sujeição dos demais Poderes e órgãos autônomos da República a arbítrios e ilegalidades perpetradas no âmbito do Poder Executivo respectivo.” ([MS 34.483](#), rel. min. Dias Toffoli, j. 22-11-2016, 2ª T, DJE de 8-8-2017).

Dessa forma, é obrigatório o repasse pelo Executivo ao Legislativo de dotações orçamentárias previstas em lei, devendo-se obedecer ao sistema programado de despesas, mediante parcelamento anual, denominado duodécimos, observados os limites estabelecidos no art. 29-A da Constituição Federal relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159.

Noutro giro, a Constituição Federal fixou limites percentuais taxativamente impostos para os repasses dos duodécimos ao Poder Legislativo por parte do Poder Executivo, cuja observância é inflexível e compulsória.

Nesse sentido, cita-se o prejudgado n. 1329 do Tribunal de Contas de Santa Catarina:

[...]

3. O Chefe do Poder Executivo deve determinar o repasse ao Poder Legislativo dos recursos financeiros correspondentes à dotação prevista no orçamento anual e em eventuais créditos adicionais, transferidos conforme a Programação Financeira e Cronograma de Execução Mensal de Desembolso prevista no art. 8º da Lei Complementar nº 101/00, sem extrapolar as dotações anuais.

**4. Pode caracterizar crime de responsabilidade do Prefeito Municipal (art. 29-A, § 3º, III, da Constituição Federal), o repasse ao Poder Legislativo de recursos financeiros inferiores ao previsto na Lei Orçamentária, salvo se as transferências resultarem em extrapolamento do percentual indicado no art. 29-A, caput, sobre a efetiva arrecadação tributária e de transferências constitucionais apurada no exercício anterior, quando o Prefeito deve determinar a redução do repasse para adequação ao limite constitucional, caso contrário também poderá incidir em crime de responsabilidade (art. 29-A, § 3º, I, da Constituição Federal). Em caso de eventual conflito de normas, prevalece a regra da limitação (art. 29-A, § 3º, I, da Constituição Federal).
[...]**

O legislador constituinte derivado estabeleceu que constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo; não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária (art. 29-A, § 2º, incisos I, II e III, da CF).

A severidade com que foi tratada a questão pela constituição federal demonstra que não é admitida qualquer transposição dos limites estabelecidos no art. 29-A, por menor que seja, sob pena de incorrer o gestor em grave ilegalidade, haja vista que tais limites percentuais foram fixados de forma objetiva, sem trazer qualquer exceção.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo reputa a violação dos aludidos limites tão grave que sua jurisprudência é no sentido de se julgar irregular não só a prestação de contas da câmara municipal quando há a transposição de limites de gastos, mas também de proferir parecer prévio para a rejeição das contas do Poder Executivo, senão vejamos:

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 11/11/2014
Processo: TC-2123/026/10
Assunto: Contas Anuais da Câmara Municipal de TARABAI
Exercício: 2010

(...)

Primeiro, com relação às despesas gerais da Câmara, o quadro elaborado pela fiscalização indicou que, mesmo diante da devolução das sobras orçamentárias ao Executivo, ainda assim, houve excedente ao limite constitucional, uma vez que fixaram-se em 7,19%.

Aqui a avaliação da Corte é objetiva. Mesmo assim, não há quaisquer situações fáticas ou jurídicas, excepcionais ou intransponíveis, que importassem na relevação da falha – ao contrário, houve críticas à contratação de empresa por preço superior ao praticado em outra praça, bem como excesso na remuneração aos Agentes Políticos. Aliás, há uma preocupação de ordem constitucional para que as Câmaras limitem os seus gastos, inclusive, imputando como crime de

responsabilidade do Prefeito Municipal quando a ocorrência de repasse a maior. Desse modo, devo lembrar que esta E.Corte negou provimento ao Pedido de Reexame interposto nos autos do TC-2767/026/10, da Municipalidade de Tarabai, exercício de 2010, exatamente porque houve excesso no repasse financeiro ao Legislativo local (Tribunal Pleno em Sessão de 31.07.13).

Ademais, a jurisprudência majoritária desta E. Corte é pela não aceitação de situações da espécie. Portanto, a exemplo do destino dado às contas do Executivo, não vejo como salvaguardar os atos praticados pelo Legislativo. (g.n)

Na mesma esteira, repasses ao Poder Legislativo em desacordo com art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal são considerados pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso (Resolução Normativa n. 17/2010) como irregularidade gravíssima, apta, portanto, à rejeição das contas.

Menciona-se, também, que o Tribunal Superior Eleitoral considera que o descumprimento aos limites expostos no art. 29-A da Constituição Federal importa irregularidade insanável, *verbis*:

Eleições 2012. Registro de candidatura. Indeferimento. Rejeição de contas. Inelegibilidade. Art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90. Incidência.

1. A não observância do limite previsto no art. 29-A da Constituição Federal configura irregularidade insanável que constitui em tese ato doloso de improbidade administrativa para efeito da incidência da inelegibilidade. Precedentes.

2. O limite estabelecido pelo art. 29-A é um dado numérico objetivo, cuja verificação é matemática. Pretender estabelecer, por critérios de proporcionalidade ou razoabilidade, que tais limites possam ser ultrapassados ou desrespeitados em pequenos percentuais significaria permitir a introdução de um critério substancialmente subjetivo, quando as regras de inelegibilidade devem ser aferidas de forma objetiva. (g.n.)

3. O erro material contido na decisão agravada diz respeito ao valor correspondente, em reais, do percentual excedido, o que não é suficiente para alteração da conclusão, pois reconhecido que houve o extrapolamento do limite percentual, sendo irrelevante seu valor monetário. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgR-RESpe n. 32679, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJE 20/05/2013).

No entanto, em que pese a gravidade da conduta, entendeu o Núcleo de Controle Externo de Contabilidade pela manutenção da infração, porém, passível de ressalva, aduzindo que a devolução atenua as consequências do ato, haja vista que ocorreu no mesmo exercício financeiro.

A par de os registros contábeis não confirmarem a referida devolução, conforme salientado, deve-se destacar que a prestação de contas é um instrumento que tem como finalidade demonstrar uma visão integrada da gestão pública, por meio de elementos e demonstrativos que buscam evidenciar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Nesse sentido, ainda que algumas distorções e/ou irregularidades, isoladamente, consubstanciem mera falha formal, quando analisadas no agregado, assumem certo nível de relevância e gravidade capaz de afetar sensivelmente o resultado da gestão, dando ensejo ao julgamento irregular das contas.

Com efeito, essa é a orientação jurisprudência do Tribunal de Contas da União, para quem um conjunto de falhas e irregularidades revela-se suficiente para ensejar a irregularidade das contas e a aplicação de multa ao gestor responsável, conforme o seguinte excerto:

Acórdão 543/2015 – Plenário, Rel. Raimundo Carreiro

A multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto, e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para a irregularidades das contas e a aplicação de multa ao responsável.

In casu, deve-se levar em consideração o agregado de várias irregularidades de natureza contábil que denota descontrole e negligência no exercício das funções de gestão da coisa pública, ostentando, assim, gravidade suficiente para macular a prestação de contas e exigindo-se por parte desta Corte de Contas a reprovabilidade das condutas praticadas como mecanismo de coibir a recorrente prática de novas condutas ilícitas.

1.3 – INFRAÇÕES MANTIDAS NA INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA 04402/2021-1

1.3.1 – Divergência na dotação atualizada (demonstrativo de créditos adicionais e balanço orçamentário), Dotação atualizada apresenta-se em valor superior à receita prevista atualizada (balanço orçamentário), Divergência no comparativo entre a consolidação das receitas das UGs e o balanço orçamentário, Divergência no comparativo entre a consolidação das despesas das UGs e o balanço orçamentário e Divergência entre o balanço financeiro e o balanço orçamentário em relação aos restos a pagar não processados (Itens 4.1.1, 4.3.4, 4.3.6, 4.3.7 e 12.2.1 do RT 00054/2021-1)

Em suma, as infrações em epígrafe, evidenciadas pelo Núcleo de Controle Externo de Contabilidade – NCONTAS, consistem:

I) divergência entre a Dotação Orçamentária Atualizada constante do Balanço Orçamentário e o valor apurado, em R\$ 37.136.092,57;

II) inconsistência na Dotação Orçamentária Atualizada, haja vista que apresentou valor maior do que a receita prevista, quando deveria ser igual ou menor;

III) divergência na previsão atualizada da receita, como na sua realização, constante do Balanço Orçamentário com os valores obtidos pela consolidação das unidades gestoras do município;

IV) divergência na dotação atualizada, bem como os respectivos empenhos, constante do Balanço Orçamentário com os valores obtidos pela consolidação das despesas das unidades gestoras do município;

V) divergência na inscrição, no importe de 67.065,49, de restos a pagar não processados informado no Balanço Orçamentário com o somatório total da despesa empenhada, após subtraído o total da despesa liquidada.

Registra-se, que a contabilidade é apurada de forma conjunta e consentânea, pois o art. 101 da Lei n. 4.320/1964 assevera que os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial e na Demonstração das Variações Patrimoniais.

Ademais é sabido que a escrituração contábil deve ser efetuada de modo que proporcione a qualquer interessado, em especial, os órgãos de controle, conhecer da real situação financeira e patrimonial das entidades e órgãos públicos, exigência inerente ao dever de prestar contas a que está jungido aquele que utilize, arrecade, guarde, gere ou administre dinheiros, bens e valores públicos, consoante art. 70 da Constituição Federal.

Tais normas visam, portanto, prevenir desfalque ou desvio de bens públicos, sendo indispensável sua observância para a demonstração da fiel situação patrimonial do Ente Público.

No caso vertente, as aludidas divergências quanto aos valores da dotação atualizada deturpam as informações financeiras constantes do balanço patrimonial, uma vez que não permitem ao ente prever os custos que serão necessários, dentro de determinado período, para alcançar as receitas esperadas.

Outrossim, discrepâncias no comparativo entre a consolidação das despesas e receitas das unidades gestoras e o balanço orçamentário, desvirtuam as informações apresentadas no balanço

patrimonial e podem ocasionar a sua utilização inadequada, o que desrespeita o disposto na Lei n. 4.320/1964, prejudicando, assim, os usuários das informações contábeis em suas análises e decisões.

Ademais, salienta-se que qualquer ajuste decorrente de omissões e/ou erros de registros ocorridos em anos anteriores ou de mudanças de critérios contábeis deve ser realizado à conta do patrimônio líquido e evidenciado em **notas explicativas**, para que a confiabilidade e fidedignidade das informações escrituradas não sejam comprometidas (NBC T 16.5).

Logo, as notas explicativas integram as demonstrações contábeis e têm a finalidade de complementar informações não suficientemente evidenciadas naquelas e “incluem os critérios utilizados na elaboração das demonstrações contábeis, as informações de naturezas patrimonial, orçamentária, econômica, financeira, legal, física, social e de desempenho e outros eventos não suficientemente evidenciados ou não constantes nas referidas demonstrações” (NBC T 16.6, 39-41).

Diante disso, ratificando a manutenção das irregularidades descritas nos itens 4.1.1¹, 4.3.4², 4.3.6³, 4.3.7⁴ e 12.2.1⁵ do RT 00054/2021-1, concluiu a Unidade Técnica às fls. 5, 7, 8, 9 e 10 da ITC (evento 68):

[...]

Nesse sentido, considerando-se que as justificativas apresentadas não são suficientes para dirimir a divergência e, considerando-se a ausência de documentação, sugere-se manter o indicativo de irregularidade apontado no item 4.1.1 do RT 54/2021.

[...]

O gestor argumenta ainda que a dotação atualizada foi acrescida com os valores de suplementação por superávit financeiro exercício anterior, no total de R\$ 39.196.277,55, e de suplementação por excesso de arrecadação no valor de R\$ 27.037.787,15. No entanto, somadas essas suplementações perfazem o total de R\$ 66.234.064,70, portanto, **insuficiente** para cobrir a dotação a maior de R\$ 72.313.577,88.

Ademais, conforme mencionado no item 2.1 desta Manifestação, devido a ausência de documentação na defesa apresentada não foi possível averiguar a veracidade dos novos valores de abertura de crédito por superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 39.196.277,55) e de excesso de arrecadação (R\$ 27.037.787,15).

[...]

O gestor se limita a informar que a divergência decorre da ausência de receita intra orçamentária no Balanço Orçamentário Consolidado.

Considerando-se que o Balanço não foi consolidado corretamente, sugere-se manter o indicativo de irregularidade apontada no item 4.3.6 do RT 54/2021.

¹ Divergência na dotação atualizada (demonstrativo de créditos adicionais e balanço orçamentário).

² Dotação atualizada apresenta-se em valor superior à receita prevista atualizada (balanço orçamentário).

³ Divergência no comparativo entre a consolidação das receitas das UGs e o balanço orçamentário.

⁴ Divergência no comparativo entre a consolidação das despesas das UGs e o balanço orçamentário.

⁵ Divergência entre o balanço financeiro e o balanço orçamentário em relação aos restos a pagar não processados.

[...]

O gestor se limita a informar que a divergência decorre da ausência da despesa intra orçamentária no Balanço Orçamentário Consolidado.

Considerando-se que o Balanço não foi consolidado corretamente, sugere-se manter o indicativo de irregularidade apontada no item 4.3.7 do RT 54/2021.

Portanto, as infrações acima interferem no passivo do ente desvirtuando as informações contábeis, de modo que incorreu o gestor em grave violação às normas de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, que dão ensejo à rejeição das contas, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012.

1.3.2 – Recursos recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural apresentam discrepância na apuração do resultado financeiro da fonte de recursos (item 4.3.10 do RT 00054/2021-1).

Observa-se da tabela à fl. 20 do referido RT que o município de Aracruz iniciou o exercício financeiro com superávit de R\$ 8.548.074,46 e encerrou deficitário, na quantia de R\$ - 1.055.740,99, havendo a Unidade Técnica apontado divergências nos valores referentes ao saldo final apurado, ao superávit financeiro evidenciado e ao saldo em conta bancária, quanto à fonte de recursos 530.

Trata-se de divergência grave, que carrega fortes indícios de desvio de finalidade na aplicação dos aludidos recursos, com violação ao art. 8º Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece regras para a utilização de recursos vinculados.

Observa-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal dita expressamente as regras para a utilização de recursos vinculados:

Art. 8º [...]

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Consoante se observa à fl. 12 da ITC, “Após ajustes realizados, com base nas justificativas do gestor, observa-se a permanência de divergências com relação ao saldo bancário e ao saldo do superávit/déficit financeiro do exercício”.

Persiste, assim, a infração apontada no relatório técnico.

Aduz-se que se cuida de infração cujo resultado interfere no ativo e passivo do ente desvirtuando as informações contábeis, o que prejudica, sobremaneira, a demonstração da situação financeira do órgão, interferindo na tomada de decisões, especialmente naquelas relacionadas às providências necessárias ao controle do emprego das fontes e a transparência, o que configura grave violação à norma legal e amolda-se à norma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012.

1.3.3 – Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Previdenciário (item 3.1.2.1 do RT 00050/2021-2)

Consta do Relatório Técnico 00050/2021-2 que o Regime Próprio de Previdência do Servidores do Município de Aracruz apresenta um quadro preocupante, haja vista o desequilíbrio financeiro decorrente da diferença entre receitas arrecadadas e despesas empenhadas, revelando a necessidade de aporte financeiro por parte do Tesouro municipal ao Ipassma no montante de R\$ 12.506.821,23.

Nas razões de defesa apresentada, o defendente reconheceu a ocorrência da infração em tela, argumentando que foram adotadas medidas na gestão 2017/2020 visando o equacionamento da situação financeira do RPPS.

O NPPREV, por meio da manifestação técnica 01210/2021-5 (fls. 7/10, evento 66), refutou tais alegações e ratificou a transgressão em análise, bem como a sua gravidade, *verbis*:

[...]

Necessário destacar que, em que pese a demonstração de iniciativas visando o equacionamento da situação financeira do RPPS e da Prefeitura, como a publicação das Leis 4114/2017, 4321/2020 e 4297/2020, a inconsistência, objeto do presente apontamento, foi comprovadamente incorrida sem que tivessem sido tomadas as providências necessárias para a sua solução dentro do exercício de 2019.

Diante de todo o exposto, opina-se pela manutenção do achado, com a repercussão nas contas da Sr. Jones Cavaglieri, Prefeito Municipal, pelo desequilíbrio financeiro e atuarial causado pela ausência do repasse tempestivo dos aportes necessários à cobertura da insuficiência financeira ocorrida no exercício de 2019.

Face o efeito lesivo ao resultado das contas do RPPS e ainda ao equilíbrio financeiro e atuarial do IPASMA, conclui-se, quanto ao aspecto técnico-contábil, que o presente indicativo de irregularidade é de natureza grave, portanto, capaz de mudar a opinião quanto à regularidade das contas do responsável. Diante da natureza da irregularidade, sugere-se a aplicação de multa ao responsável, a ser dosada pelo Relator, nos termos do art. 135, inc. III da Lei Complementar 621/2012 e do art. 389 da Resolução TC 261/2013.

Portanto, cabe a determinação, com fixação de prazo, ao atual Chefe do Poder Executivo de Aracruz, ao responsável pelo controle interno do Município e ao diretor

presidente do IPASMA, para a instauração de procedimento administrativo com vistas a possibilitar a recomposição àquele RPPS dos valores relativos à insuficiência financeira apurada no exercício de 2019 do RPPS, nos termos do artigo 2º §1º, da lei 9717/98, com a incidência de correção monetária, juros e multa; e para a apuração da responsabilidade pessoal do(s) responsável(is) pelo valor dos encargos financeiros incidentes sobre a ausência de repasse (juros e multa), conforme jurisprudência dessa Corte de Contas, e que encaminhe os resultados dessa apuração a esse Tribunal nos termos da IN 32/2014.

A omissão torna-se ainda mais grave, sobretudo, se considerada a situação delicada do Instituto de Previdência de Aracruz, que se apresenta num quadro crítico em razão da proporção de ativos/inativos no percentual de 1,88, conforme a classificação de Nogueira⁶, demonstrando seu desequilíbrio atuarial, conforme pontuado à fl. 9 do RT 00050/2021-2.

Saliente-se, conforme rememorado pela Unidade Técnica na manifestação conclusiva (MT 01210/2021-5, fl. 9) que:

A ausência de repasse dos valores devidos faz com que o RPPS deixe de arrecadar suas receitas, aplicá-las no mercado e obter os rendimentos necessários de acordo com a meta atuarial estabelecida na política de investimentos. Com isso, há a necessidade de alteração dos planos de custeio e amortização do déficit, na medida em que houve frustração de receitas do exercício anterior e aumento do déficit atuarial. Com isso, novos planos de amortização/custeio são implementados com alíquotas superiores muitas vezes inexecutáveis com grande prejuízo às futuras administrações municipais, diante da ausência da devida capitalização dos recursos do RPPS.

A Constituição determinou em seu artigo 40 que os Regimes Próprios de Previdência sejam organizados em critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Nesta esteira, dispõe o art. 1º da Portaria n. 464/2018, do Ministério da Fazenda, que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão observar, no dimensionamento dos compromissos do plano de benefícios e no estabelecimento do plano de custeio dos regimes próprios de previdência social - RPPS, instituídos conforme Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998, os parâmetros técnicos atuariais previstos nesta Portaria, para assegurar a transparência, solvência, liquidez e a observância do equilíbrio financeiro e atuarial previsto no art. 40 da Constituição Federal, no art. 69 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, e no art. 1º da Lei n. 9.717, de 1998”.

No seu art. 47, estabelece, ainda, que “Para observância do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, a avaliação atuarial deve indicar o plano de custeio necessário para a cobertura do custo

⁶ NOGUEIRA, Narlton Gutierrez. O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de estado. Brasília: MPS, 2012. P. 336.

normal e do custo suplementar do plano de benefícios do RPPS”, o qual, depois de implantado deve ser objeto de acompanhamento contínuo pelo ente federativo, unidade gestora e conselho deliberativo e fiscal do RPPS e pelo atuário responsável pela avaliação atuarial.

Tais normas têm por único desiderato promover o equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social.

Vaticina Gilmar Ferreira Mendes⁷, a respeito da importância do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios que esse princípio está ligado, direta e imediatamente, ao princípio da responsabilidade. Em consequência, sua obediência “aponta para a necessária correlação entre os benefícios e serviços da previdência social, como sistema de seguro, e as respectivas fontes de custeio, em ordem a lhe garantir continuidade e certeza de longo alcance”.

Consta da NOTA TÉCNICA N. 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS⁸ que “o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial se encontra também conectado a outros princípios constitucionais que regem a administração pública e as finanças públicas, encontrados nos artigos 37 e 70 da Constituição Federal, diante da necessidade de otimização da aplicação dos recursos a serem alocados ao RPPS, vertidos do orçamento do ente federativo e das contribuições arrecadadas dos segurados”

Deste modo, ciente o gestor do déficit financeiro sugerindo a revisão das alíquotas patronal normal e suplementar, ainda assim deixou de adotar medidas no exercício de 2019 para as alterações legislativas necessárias, cometeu grave omissão, por violação aos regramentos legais e constitucionais acima citados, conforme já deliberado por este egrégio Tribunal de Contas no Acórdão TC-1280/2017 (processo TC-03356/2015-4):

1. ACÓRDÃO:

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

1.1 Julgar IRREGULAR a presente Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência e Assistência do Município de Alegre, relativa ao exercício de 2014, sob a responsabilidade da senhora Leila Maria Donato Coelho – Diretora Executiva e responsável pelo envio da prestação de contas, nos termos do art. 84, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012, em razão da manutenção das seguintes irregularidades, quais sejam:

1.1.1 Existência de registro no Balanço Patrimonial de Dívida Ativa tributária no valor de R\$ 844.418,69 e Dívida Ativa não tributária no valor de R\$ 2.880.326,28 sem atualização

⁷ MENDES, Gilmar Ferreira et al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 1301.

⁸ Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/07/NOTA-TECNICA-03-2015.pdf>. Acesso em 21/01/2022.



no exercício e sem explicação da origem. Base Normativa: Artigo 88 e 100 da Lei Federal 4.320/1964; e, artigo 24, inciso I, da CRFB;

1.1.2 Ausência de avaliação atuarial no exercício. Base Normativa: Artigo 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/1998;

1.1.3 Provisão matemática previdenciária contabilizada indevidamente. Base Normativa: Artigo 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/1998; e, artigo 17 da Portaria MPS 403/2008;

1.1.4 Ausência de medidas legais para a implementação do plano de amortização do déficit técnico atuarial com vistas a promover o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Base Normativa: Artigo 40, caput, da CRFB; artigo 69 da LRF; artigo 1º da Lei Federal 9.717/1998; e, artigo 19 da Portaria MPS 403/2008; (g.n)

1.1.5 Estabelecimento de plano de amortização do déficit atuarial, para o período de 2012 a 2045, com alíquota suplementar de até 84,65%, incompatível com a capacidade financeira do município e acima do limite de gastos com pessoal estabelecido na LRF. Base Normativa: Artigo 19, inciso III, da Lei Complementar Federal 101/2000;

1.1.6 Existência de parcelamentos registrados no MPS no valor total de R\$ 1.467.532,31, que não constam dos registros contábeis enviados pelo IPAS. Base Normativa: Artigos 88 e 100 da Lei Federal 4.320/1964; e, artigo 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/1998;

1.2 Aplicar **multa** no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) à responsável, Sra. Leila Maria Donato Coelho, com amparo no art. 87, inciso IV c/c art. 135, inciso II da Lei Complementar nº 621/2012;

1.3 Determinar ao atual Prefeito Municipal de Alegre juntamente com o Controlador Geral do município de Alegre a instauração de tomada de contas especial para apuração e quantificação do dano, bem como identificação dos responsáveis, a fim de apurar a totalidade dos encargos financeiros incidentes sobre o recolhimento em atraso das parcelas devidas referentes às contribuições previdenciárias, e o ressarcimento aos cofres públicos, com fulcro no artigo 83, §1º, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), sob pena de incorrer em responsabilidade solidária, informando, ainda, outros dados exigidos pela Instrução Normativa TC nº 32/2014, devendo os autos da Tomada de Contas Especial serem encaminhados a este Tribunal no prazo de 90 (noventa) dias, na forma do art. 14 da referida IN;

1.3.1 Para tanto, devem os responsáveis comunicarem a esta Corte de Contas a Instauração de Tomada de Contas em tela, no prazo de 15 (quinze) dias, de acordo com o estabelecido no art. 5º da IN TC 32/2014 e, acaso confirmado o prejuízo, providencie sua devolução ao erário do município, nos termos dos arts. 152 e ss. do Regimento Interno do Tribunal, devendo observar os prazos constantes da IN nº 32/2014;

1.4 Determinar aos atuais responsáveis pelo Instituto de Previdência e pelo Sistema de Controle Interno do município de Alegre, para que elaborem dispositivo normativo conjunto, encaminhando-se cópia na próxima prestação de contas a ser enviada ao TCEES, contendo previsão de padronização para os seguintes procedimentos:

1.4.1 Promoção de cadastramento anual e recenseamento, com periodicidade mínima de 05 anos, contemplando todos os servidores municipais, nos termos do artigo 9º da Lei Federal 10.887/2004; e,

1.4.2 Definição do fluxo de informações necessárias para a elaboração do estudo atuarial, abrangendo a especificação de informações mínimas a serem repassadas, responsabilidades quanto à geração das informações, estipulação de prazos e datas para o envio destas informações ao Instituto de Previdência, assim como de procedimentos adotados em caso de necessidade de correção, com prazos pré-determinados.

1.5 Determinar ao atual gestor(a) do Instituto de Previdência e Assistência do Município de Alegre para que efetue a cobrança das contribuições previdenciárias devidas pela Prefeitura ao RPPS, em conformidade com o artigo 134, inciso II, da Resolução TC 261/2013, e do artigo 87, inciso IV, da Lei Complementar 621/2012;

1.6 Determinar ao atual Prefeito Municipal de Alegre para que preceda o recolhimento integral das contribuições previdenciárias ao RPPS, conforme alíquotas previstas pelo Decreto Municipal 8.482/2012, nos termos previstos pelo artigo 134, inciso II, da



Resolução TC 261/2013, assim como pelo artigo 87, inciso IV, da Lei Complementar 621/2012;

1.7 Cientificar o atual Prefeito Municipal de Alegre e o atual Presidente da Câmara Municipal de Alegre acerca das irregularidades questionadas pelos itens 2.2 e 2.4 da Instrução Técnica Conclusiva, salientando-se da necessidade de promoção de recadastramento anual de servidores municipais, com objetivo de atualizar as bases de dados, principalmente em função da sua importância para a elaboração de estudo atuarial previdenciário dentro do exercício de competência das contas, constituindo-se a melhor estimativa possível para o passivo atuarial, nos termos do artigo 14 da Portaria MPS 403/2008.

1.8 Cientificar o atual Presidente da Câmara Municipal de Alegre e o responsável pelo Sistema de Controle Interno municipal, no que tange a ausência de recolhimento de contribuições patronais suplementares pela Prefeitura Municipal de Alegre.

1.9 DAR CIÊNCIA aos interessados.

1.10 Após, sejam os autos remetidos à Área Técnica a fim de que se possa monitorar o cumprimento do Acórdão proferido, nos termos da Resolução TC nº 278, de 04 de novembro de 2014, que disciplina a verificação, por meio de monitoramento, do cumprimento das determinações e recomendações expedidas pelo TCEES e dos resultados delas advindos.

1.11 ARQUIVAR, após trânsito em julgado.

[...]

5. Fica o responsável obrigado a comprovar perante o Tribunal o recolhimento do débito e/ou da multa aplicada, no prazo de trinta dias, contados a partir da publicação deste Acórdão, nos termos do art. 454, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal. Quando cabível recurso, os prazos para interposição encontram-se previstos no Título VIII do mesmo diploma normativo.

Frisa-se que ao deixar de cobrir as insuficiências financeiras do RPPS em dado exercício, há um efeito cascata e prejudicial ao Instituto Previdenciário e às finanças locais, revelando a natureza grave por gerar aumento do déficit e encarecer o custo de sua amortização.

Desse modo, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012, resta configurada grave omissão do alcaide em adotar medidas para cobrir as insuficiências financeiras do RPPS, o que atenta contra a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência do município.

2 – DA APLICAÇÃO DE MULTA AO CHEFE DO EXECUTIVO PELO TRIBUNAL DE CONTAS EM PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

O NEPREV na Manifestação Técnica 01210/2021-5 propôs aplicação de multa ao Chefe do Executivo Municipal em razão da manutenção da infração descrita no item 3.1.2.1 do RT 50/2021-2 (Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Previdenciário).

Aduz-se que o Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário 1309489/TO estabeleceu precedente no sentido de que (a) “a competência do Tribunal de Contas para

estabelecer procedimento administrativo e aplicar multa ao responsável, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas decorre do poder de fiscalização atribuído constitucionalmente ao referido órgão”; (b) é legítima a multa aplicada pelo tribunal de contas em razão da prática de atos com grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza tributária, contábil e outros e (c) a tese de repercussão geral fixada no Recurso Extraordinário n. 848826, restringe-se à hipótese de inelegibilidade do Prefeito, não suprimindo a competência do tribunal de contas para aplicar as sanções de sua competência.

A Lei Complementar n. 621/2012 (art. 80) ao estabelecer a forma de deliberação em parecer prévio na prestação de contas do governador e prefeitos, diferentemente das contas anuais dos demais administradores e responsáveis pela gestão de recursos (art. 87), não previu a aplicação de multa em processos desta natureza.

Conforme destacado na introdução desta manifestação, a gestão previdência será escopo da análise das contas de governo (Anexo n. 2 da Resolução TC n. 297, de 30 de agosto de 2016).

Assim sendo, embora seja possível pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a aplicação de multa ao Chefe do Executivo em razão da prática de atos com grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza tributária, contábil e outros apurada no bojo de processos de prestação de contas, no âmbito deste Tribunal de Contas carece de previsão legislativa.

3 – CONCLUSÃO

Em suma, a prestação de contas está maculada pela prática de atos ilegais e de graves infrações à normas constitucional e legal de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

Posto isso, pugna o **Ministério Público de Contas**:

2.1 – seja emitido PARECER PRÉVIO recomendando-se ao Legislativo Municipal a rejeição das contas do Executivo Municipal de Aracruz, referente ao exercício de 2019, sob a responsabilidade de **Jones Cavaglieri**, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo;



2ª Procuradoria de Contas

2.2 – seja expedida determinação ao Chefe do Executivo Municipal, com fulcro no art. 1º, inciso XVI, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso X, da Constituição Estadual, conforme proposição do NCONTAS à fl. 28 da ITC 04402/2021-1.

Vitória, 9 de março de 2022.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS