



## **Parecer Prévio 00139/2023-5 - 2ª Câmara**

**Processo:** 08084/2022-1

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

**Exercício:** 2021

**UG:** PMA - Prefeitura Municipal de Aracruz

**Relator:** Sérgio Manoel Nader Borges

**Responsável:** LUIZ CARLOS COUTINHO, CARLOS ALBERTO LOUREIRO VIEIRA

**Procuradores:** THIAGO LOPES PIEROTE (OAB: 14845-ES), ALINE DUTRA DE FARIA (OAB: 12031-ES)

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO –  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACRUZ – EXERCÍCIO DE  
2022 – PARECER PRÉVIO – APROVAÇÃO – APROVAÇÃO  
COM RESSALVAS – DETERMINAR – DAR CIÊNCIA –  
ARQUIVAR.**

1 – Determinação expedida ao antigo gestor. Impossibilidade de se exigir do atual Prefeito o cumprimento. Irregularidade afastada.

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

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

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

**1. RELATÓRIO**

Tratam os autos de **Prestação de Contas Anual de Prefeito**, apresentada pela **Prefeitura Municipal de Aracruz**, referente ao exercício 2021 e sob a responsabilidade dos senhores **Luiz Carlos Coutinho** (01/01/2021 a 17/02/2021 e 04/03/2021 a 31/12/2021) e **Carlos Alberto Loureiro Vieira** (18/02/2021 a 03/03/2021).

A Prestação de Contas Anual, encaminhada ao Tribunal de Contas, via sistema CidadES, com observância ao prazo limite, foi analisada pelo corpo técnico através dos Relatório Técnico RT 00360/2022-2 (evento 80) e RT 00043/2023-9 (evento 82) que, em conclusão, opinaram pela oitiva do responsável, para apresentação de defesa, em detrimento de indícios de irregularidade.

Por meio da Decisão SEGEX 000527/2023-3 (evento 83), foi determinada a oitiva do Srº Luiz Carlos Coutinho responsável para, no improrrogável prazo de 30 dias, apresentar esclarecimentos/justificativas quanto aos indícios de irregularidades a seguir listados:

- Indevida concessão de créditos adicionais ilimitados (subseção 3.2.3.1 do RT 43/2023-9);
- Divergência entre o Demonstrativo de Créditos Adicionais - DEMCAD e os decretos e leis encaminhados ao sistema CidadES (subseção 3.2.3.2 do RT 43/2023-9);
- Descumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de 70% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício (subseção 3.4.2.2 do RT 43/2023-9);
- Publicação extemporânea do RGF do 3º quadrimestre de 2020 (subseção 3.4.11 do RT 43/2023-9);
- Ausência de equilíbrio financeiro do RPPS em capitalização devido à inexistência de aporte para cobertura de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários (subseção 3.6.1 do RT 43/2023-9, acerca dos fatos registrados no item 3.1.3.1 do RT 360/2022-4, peça 80 destes autos) e
- Descumprimento de determinação emanada do TCEES (subseção 8.1 do RT 43/2023-9, acerca dos fatos registrados no item 5.1 do RT 360/2022-4, peça 80 destes autos).

Notificado, conforme termo de citação 00075/2023-9 (evento 85), AR/ Contrafé 00950/2023-3 (evento 86) e certidão 01083/2023-5 (evento 87), o gestor, quando da petição intercorrente 00224/2023-1 (evento 88), pugnou pela dilação do prazo para apresentação de justificativas, o que foi deferido através da Decisão Monocrática 00574/2023-8 (evento 93).

Na sequência, o gestor apresentou a Defesa/ Justificativa 00849/2023-8 (evento 98), instruída pelos documentos anexos aos eventos 99 a 156. Após a certificação da tempestividade da defesa, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Consolidação das Contas de Governo – NCCONTAS, que se manifestou quanto aos indícios de irregularidades encontradas nos Relatórios Técnicos, tendo, por intermédio da Instrução Técnica Conclusiva 02724/2023-9 (evento 160), emitido proposta de encaminhamento pela rejeição das contas do Srº Luiz Carlos Coutinho, e aprovação das contas de Carlos Alberto Loureiro Vieira.

Encaminhados os autos ao Ministério Público Especial de Contas, foi elaborado o Parecer 03449/2023-2 (evento 154), da lavra do Procurador de Contas Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, que **anuiu com os termos da ITC 02724/2023-9**.

Após a manifestação do Ministério Público de Contas, vieram os autos conclusos, interceptado pela petição intercorrente 00891/2023-1 (evento 167), na qual a defesa do gestor pugnou pela juntada de vídeo, contendo a sustentação oral, e memoriais.

Na sequência, juntou-se aos autos as Notas Taquigráficas 00098/2023-1 (evento 169).

É o relatório.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

O exame das presentes contas se dá em cumprimento ao art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, c/c art. 71, inciso I, da Constituição Federal e art. 76 e seguintes da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES).

Nos termos do art. 122, § 4º do Regimento Interno do TCEES, as contas do Prefeito Municipal são compostas pelo Balanço Geral do Município e demais documentos e informações exigidos em ato normativo do Tribunal, que no exercício em apreciação

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

Considerando que essas contas individuais serão julgadas posteriormente, pode haver erros e irregularidades não detectados no nível consolidado que venham a ser constatados e julgados no futuro, em atendimento ao que dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição Federal e art. 71, III da Constituição Estadual.

O exame das contas dos Prefeitos, chefes do executivo municipal, é tarefa nobre, complexa e abrangente atribuída constitucionalmente<sup>1</sup> às Cortes de Contas, na medida que, por meio do parecer prévio subsidia a Câmara Municipal com elementos técnicos para que este Poder emita seu julgamento e, assim, exerça o controle externo a ela atribuído pelas Constituições<sup>2</sup> Federal e Estadual e pela respectiva Lei Orgânica Municipal.

Em cumprimento ao seu mandato constitucional e legal, e conforme estabelecem o *caput* e § 1º do art. 124 do Regimento Interno do TCEES, o parecer prévio consiste em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal havida no exercício, devendo demonstrar se o balanço geral representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro, se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública, bem como a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública, concluindo pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas.

Saliente-se que a opinião pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição se fundamenta nos critérios dispostos no art. 80 da Lei Orgânica do TCEES (LC 621/2012):

---

<sup>1</sup>A Constituição da República do Brasil de 1988 e, conseqüentemente, a Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989, reservaram ao Tribunal de Contas posição de relevo, dotando-o de amplas atribuições fiscalizadoras. Inserido no Título IV - Da Organização dos Poderes, Capítulo I - Do Poder Legislativo, e na Seção VI - Da Fiscalização Contábil, Financeira, Orçamentária, Operacional e Patrimonial, o artigo 71 da Constituição do Estado do Espírito Santo define as competências do Tribunal de Contas e estabelece que o Controle Externo será exercido com o seu auxílio.

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

I - pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;

II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada 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;

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

A Prestação de Contas Anual reflete ainda, a atuação do chefe do Poder Executivo municipal no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Legislativo municipal, quais sejam: o Plano Plurianual de Investimento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; bem como, em respeito às diretrizes e metas fiscais estabelecidas e às disposições constitucionais e legais aplicáveis.

As contas consolidadas foram objeto de análise pelos auditores de controle externo que subscrevem os Relatórios Técnicos (RTs), com vistas à apreciação e à emissão do parecer prévio que subsidiará o julgamento da prestação de contas anual do prefeito pelo Poder Legislativo municipal.

A análise do processo sob apreciação pode ser consultada nos respectivos Relatórios Técnicos que compõe a presente Prestação de Contas Anual.

a) Relatório Técnico Contábil RT 00360/2022-2 e

b) Relatório Técnico Contábil RT 00043/2023-9.

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

Pois bem.

No caso em tela, todos os Relatórios Técnicos apontaram irregularidades na prestação de contas, de maneira que as defesas/justificativas apresentadas pelo responsável trouxe maiores esclarecimentos em relação aos achados e possibilitou nova análise pelo corpo técnico e do Ministério Público de Contas.

Quanto à prestação de constas anual sob a responsabilidade do **Sr. Carlos Alberto Loureiro Vieira**, compreendida do período de 18 de fevereiro de 2021 à 03 de março de 2021, o corpo técnico sugere que sejam as contas **APROVADAS**, com o que anuiu o Ministério Público de Contas. Nesse tocante, me filio ao entendimento técnico e do Ministério Público de Contas, para julgar **REGULAR** as contas apresentadas por Carlos Alberto Loureiro Vieira, correspondentes ao período em destaque.

No que concerne à prestação de contas anual de responsabilidade do **Sr. Luiz Carlos Coutinho**, cujo período de atuação do ano de 2021 se deu entre 01 de janeiro a 17 de fevereiro e, depois, de 04 de março à 31 de dezembro, a sugestão da área técnica foi de algumas irregularidades devem ser afastadas, enquanto que aquelas concernentes à ausência de equilíbrio financeiro do RPPS em capitalização devido à inexistência de aporte para cobertura de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários e ao descumprimento de determinação emanada do TCEES não estão no campo das ressalvas, o que culminou na sugestão de **REJEIÇÃO** das contas, e contou com a anuência do Ministério Público de Contas, com o que discordo parcialmente, e passo a explicar.

Assim, no intento de tornar clara e didática a presente decisão, entendo por fracioná-la em tópicos, a seguir detalhados:

## **2.1 –DAS IRREGULARIDADES SANADAS.**

Conforme já narrado, após o apontamento de diversas irregularidades pelo corpo técnico, foi possibilitado ao gestor a apresentação de esclarecimentos, através da apresentação de defesa escrita, documentos e sustentação oral, o que culminou em

nova análise pela área técnica e na sugestão de afastamento sem ressalva das irregularidades de “*Indevida concessão de créditos adicionais ilimitados*” (subseção 3.2.3.1 do RT 43/2023-9), “*Divergência entre o Demonstrativo de Créditos Adicionais - DEMCAD e os decretos e leis encaminhados ao sistema CidadES*” (subseção 3.2.3.2 do RT 43/2023-9), “*Descumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de 70% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício*” (subseção 3.4.2.2 do RT 43/2023-9) e “*Publicação extemporânea do RGF do 3º quadrimestre de 2020*” (subseção 3.4.11 do RT 43/2023-9).

Quanto aos apontamentos da área técnica concernente às irregularidades ora destacadas, encampados pelo *Parquet* de Contas, **ratifico integralmente e pelos seus próprios fundamentos, das razões lançadas Instrução Técnica Conclusiva 00494/2022-1, com o que anuiu o Parquet de Contas, através do Parecer de Ministério Público de Contas 02724/2023-9, tornando-as como razão de decidir, para afastar as irregularidades** narrada nos itens 3.2.3.1, 3.2.3.2, 3.4.2.2 e 3.4.11, todos do RT 43/2023-9, elaborado nestes autos, nos seguintes termos:

#### **9.1 Indevida concessão de créditos adicionais ilimitados**

(...)

#### **Da análise das justificativas apresentadas:**

Compulsando os documentos e justificativas apresentadas pelo gestor, entendemos que o mesmo logrou êxito em seu intento. Explica-se.

De acordo com o **RT 043/2023**, verificou-se a existência de lei concedendo auxílio-financeiro a pessoas físicas no valor necessário para se atingir o objeto proposto, caracterizando-se, assim, como sendo uma autorização de créditos ilimitados, prática essa vedada pela Constituição Federal.

Em sua defesa, o gestor alegou que de fato houve a realização de despesas com auxílios-financeiros destinados aos profissionais da educação envolvidos com o ensino remoto/híbrido durante a segunda onda da Covid 19. Os valores seriam pagos diretamente aos profissionais, sendo R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para a aquisição de aparelhos de informática e de R\$ 70,00 (setenta reais) mensais para ajuda no pagamento do provedor de internet a cabo. Aduziu o defendente, ainda, que o pagamento previsto na lei continha um prazo para encerrar-se, qual seja, enquanto durasse o sistema

de ensino remoto/híbrido provocado pela pandemia. Ainda que tenha reconhecido o erro material na letra da lei, o gestor apontou que houve indicação precisa das fontes de recursos a serem utilizadas, sendo que o montante mais significativo utilizado na abertura dos créditos especiais correspondentes foi a anulação parcial/total de dotações pré-existentes. Por fim, o gestor alegou que a lei aprovada em Aracruz era exatamente igual à lei aprovada no mesmo período no âmbito do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo.

Pois bem.

Inicialmente cabe registrar que a Lei Federal 4.320/1964 classifica os créditos adicionais como sendo aqueles que complementam ou inserem novas dotações no orçamento público vigente. E, nesse sentido, uma vez **não havendo previsão inicial** para realizar determinada dotação orçamentária, os gestores poderão fazer uso dos créditos especiais, sendo que para tanto nova lei deverá ser aprovada pelo respectivo Legislativo local.

Dito isto, não se questiona que para a execução do objeto proposto pela municipalidade haveria a necessidade de lei específica e, assim, estaríamos diante de uma situação nova ao orçamento vigente, ou seja, a ocorrência dos chamados créditos adicionais especiais, espécie do gênero crédito adicional.

Como todo tipo de crédito adicional, ao crédito adicional especial se aplica integralmente as vedações e demais regras relativas à matéria. No caso em concreto, temos que houve questionamento quanto ao limite dos créditos que eventualmente poderiam ser abertos com base na lei municipal específica, dada a redação contida no artigo 10 da mesma lei.

De fato, em um primeiro momento houve tal dúvida. Entretanto, de posse dos argumentos da defesa e dos demonstrativos contábeis que compõem a prestação de contas em análise, entendemos que não perdura mais tal sentimento.

Dizemos isso porque na letra da lei foi estabelecido um fato gerador para o encerramento do pagamento dos auxílios o que, no caso, seria o encerramento da modalidade de aulas não presenciais (remota ou híbrida).

De outro lado, uma vez adquiridos os equipamentos de informática pela totalidade dos profissionais que se enquadravam como destinatários da lei, haveria somente o pagamento, mensal, de valores com a manutenção do provedor de internet, cuja número de beneficiários já seria conhecido, bem como os valores envolvidos seriam bem menores do que a aquisição anterior.

Ademais, seria praticamente impossível que o município utilizasse recursos de maneira ilimitada e por longo prazo, uma vez que o programa de governo atendido pela lei 4.390/2021 não poderia se sobrepor às chamadas despesas de caráter obrigatório a que todo ente público se submete.

Por fim, temos que na parte tangente à análise orçamentária não existe nenhum ponto contrário à perfeita identificação da despesa pública. Ainda sob essa ótica, temos que vislumbramos presente a finalidade pública desta despesa e ausentes a má-fé e o erro grosseiro no ato orçamentário praticado pelo gestor. E, em assim sendo, somos pelo **afastamento** do indicativo de irregularidade apontado no **item 3.2.3.1 do RT 043/2023**.

## **9.2 Divergência entre o Demonstrativo de Créditos Adicionais – DEMCAD e os decretos e leis encaminhados ao sistema cidadES**

(...)

### **Da análise das justificativas apresentadas:**

Compulsando os documentos e justificativas apresentadas pelo gestor, entendemos que o mesmo logrou êxito em seu intento. Explica-se.

De acordo com o **RT 043/2023**, verificou-se divergência na apuração dos créditos adicionais abertos no exercício em relação ao balancete da despesa, conforme apontado nas tabelas 4 e 5 do RT.

Em sua defesa, o gestor alegou que houve envio em duplicidade do Decreto 40.642/2021, no montante de R\$ 4.012.762,20, cujo envio ocorreu nos meses de outubro e novembro de 2021. O valor do referido decreto reflete exatamente o valor da divergência apontada. Por fim, o gestor afirmou que já foram tomadas as providências visando corrigir o erro identificado e que tal divergência não ocasionou desequilíbrio orçamentário.

Pois bem.

De fato, compulsando as justificativas e documentos apresentados pelo defendente restou configurado que a divergência apontada na peça inicial derivou-se de erro de registro no sistema municipal.

Os valores das suplementações ocorrida em face do decreto já mencionados são compatíveis com a divergência apontada no RT.

Assim, e sem adentrar no mérito do exercício do controle interno municipal, temos que a partir da identificação da origem da divergência e da constatação

de que tal inconsistência não teve potencial para macular as contas no aspecto orçamentário, somos pelo **afastamento** do indicativo de irregularidade apontado no **item 3.2.3.2 do RT 043/2023**, com a sugestão de que seja **dada ciência** ao órgão de controle interno daquele município sobre o fato aqui analisado.

### **9.3 Descumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de 70% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício**

(...)

#### **Da análise das justificativas apresentadas:**

O art. 212-A foi incluído na Constituição Federal pela Emenda Constitucional 108, de 26 de agosto de 2020, e foi regulamentado pela Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

O art. 212-A, XI, da Constituição Federal prevê que proporção não inferior a setenta por cento dos recursos do Fundeb deverá ser destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

De igual modo, o art. 26, *caput*, da Lei 14.113/2020 prevê que proporção não inferior a setenta por cento dos recursos anuais totais do Fundeb deverá ser destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício em cada rede de ensino.

Enquanto que o art. 25, *caput*, da Lei 14.113/2020 prevê que os recursos do Fundeb **deverão ser utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados**.

Conforme se observa na Nota Explicativa 5 ao Balanço Orçamentário (Documento/Evento 016), a restituição do montante de R\$ 551.673,46 foi contabilizada equivocadamente como “Transferências de Recursos do Fundeb” e, conseqüentemente, compôs a base de cálculo para apuração do cumprimento do limite constitucional de aplicação na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

Após a dedução deste montante, a nova base de cálculo para apuração do cumprimento do limite constitucional passará para o valor de R\$ 83.419.999,59.

Conforme se observa no RT 43/2023-9, após as deduções, o valor aplicado pelo Município de Aracruz na remuneração dos profissionais da educação

básica em efetivo exercício alcançou o valor de R\$ 58.548.194,00 (despesa empenhada), **equivalentes a 70,18% das receitas recebidas do Fundeb no exercício de 2021, observando-se o cumprimento do limite constitucional.**

Assim, sugerimos acolher as alegações de defesa e, conseqüentemente, **afastar o achado** apontado na subseção 3.4.2.2 do RT 43/2023-9 (3.4.2.2 Descumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de 70% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício).

### **9.3 Publicação extemporânea do RGF do 3º quadrimestre de 2020**

(...)

#### **Da análise das justificativas apresentadas:**

Conforme se observa no RT 43/2023-9, o Município realizou a publicação dos demonstrativos no Diário Oficial dos Municípios do Espírito Santo (DOM/ES) no dia 5/2/2021 e realizou uma republicação no DOM/ES no dia 26/2/2021, configurando um atraso de seis dias na divulgação do RGF do 3º quadrimestre de 2020, sem comprometimento da transparência da Gestão Fiscal.

Considerando tratar-se de início de gestão, assim como o período de pandemia da Covid-19, **sugerimos acolher as alegações de defesa** e, conseqüentemente, **afastar o achado** apontado na subseção 3.4.11 do RT 43/2023-9 (3.4.11 Publicação extemporânea do RGF do 3º quadrimestre de 2020).

Nesse ínterim, por perfilar integralmente do entendimento da área técnica quanto às irregularidades ora apreciadas, as endosso e tomo os fundamentos como razões de decidir, para dar como saneado os itens 3.2.3.1, 3.2.3.2, 3.4.2.2 e 3.4.11, todos do RT 43/2023-9, elaborado nestes autos, quais seja, respectivamente: “Indevida concessão de créditos adicionais ilimitados”, “Divergência entre o Demonstrativo de Créditos Adicionais - DEMCAD e os decretos e leis encaminhados ao sistema CidadES”, “Descumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de 70% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício” e “Publicação extemporânea do RGF do 3º quadrimestre de 2020”.

## **2.2 – DA PROPOSITURA PELA MANUTENÇÃO DAS IRREGULARIDADES – CONCORDÂNCIA ENTRE ÁREA TÉCNICA E MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

Embora se observe que a apresentação de defesa e documentos pelo gestor subsidiou o entendimento quanto à sugestão de afastamento dos indicativos tratados no item 2.1 do presente voto, não foram as razões suficientes para sanar as irregularidades a seguir listadas, pelas quais pretende área técnica e Ministério Público de contas a manutenção, com conseqüente sugestão de rejeição das contas do Srº Luiz Carlos Coutinho, sendo elas:

- Ausência de equilíbrio financeiro do RPPS em capitalização devido à inexistência de aporte para cobertura de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários (subseção 3.6.1 do RT 43/2023-9, acerca dos fatos registrados no item 3.1.3.1 do RT 360/2022-4, peça 80 destes autos) e
- Descumprimento de determinação emanada do TCEES (subseção 8.1 do RT 43/2023-9, acerca dos fatos registrados no item 5.1 do RT 360/2022-4, peça 80 destes autos).

Assim, no que tange às demais irregularidades mantidas pela Área Técnica em sua Instrução Técnica Conclusiva, que contam com a anuência do Ministério Público de Contas, passo a me posicionar.

### **2.2.1 Ausência de equilíbrio financeiro do RPPS em capitalização devido à inexistência de aporte para cobertura de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários**

No que se refere ao indicativo de irregularidade em destaque, entenderem a área técnica e o Ministério Público de Contas por mantê-la, com sugestão de rejeição das contas, além de expedição de determinação e ciências diversas, com o que discordo, e passo a me manifestar.

A Área Técnica apura **insuficiência financeira** de **R\$ 13.850.563,48** em função da diferença entre receitas arrecadadas e despesas executadas pelo regime previdenciário, **desprovida de aporte financeiro** por parte do Tesouro Municipal. **Ao deixar de adotar medidas** para o equacionamento do déficit financeiro do regime, o chefe do Poder Executivo **prejudicou a necessária formação de reservas,**

permitindo a utilização indevida de recursos previdenciários, destinados ao **equacionamento do déficit atuarial**, com pagamentos de benefícios correntes do RPPS.

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

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

Em sede de defesa, o gestor sustenta que não há vedação legal à utilização dos recursos da alíquota suplementar e das reservas destinadas a cobertura do déficit atuarial, sendo que o único impedimento à utilização de recursos previdenciários, seria o repasse realizado mediante aporte, conforme disposição contida na Portaria MPS 746/2011. Neste sentido, os repasses realizados por meio das alíquotas normal e suplementar não caracterizariam aporte, razão pela qual, não se amoldam à regra de utilização apenas para a cobertura de déficit, podendo ser utilizados para o pagamento de benefícios já concedidos.

Alegou então que diante disso, considerando que os valores existentes no fundo foram formados pelos repasses de alíquotas de contribuições repassadas pelo Município, sua utilização não seria vedada pela legislação que rege os regimes próprios de previdência social, citando decisões do TCEES que estariam em harmonia com esse entendimento, e que reconhecem a inexistência do chamado “desequilíbrio financeiro” dos regimes de fundo único que utilizam os recursos da alíquota suplementar para custeio das suas despesas administrativas e pagamento de benefícios, tendo em vista a ausência de proibição legal para tal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ocorre que o caso concreto deve ser tratado sob a égide do direito como um todo e não somente sob o comando de uma regra aplicada isoladamente.

Melhor explicando, tem-se que uma análise mais detalhada do sistema jurídico impõe a atenção a vários tipos de normas, que não decorrem pura, simples e exclusivamente da lei em sentido estrito, mas também de princípios que preenchem esse sistema, integrando-o e exercendo a sua função normativa, já reconhecida pela doutrina e jurisprudência pátria. Vale dizer, os princípios também são normas e, por isso mesmo, devem ser aplicadas no caso concreto juntamente com as regras já estabelecidas em leis e outros diplomas normativos, moldando-as e lhes dando o devido suporte.

Essa breve consideração guarda a devida pertinência na medida em que, admitida a inegável necessidade de atenção e respeito à dinâmica jurídica de subsunção dos fatos às regras já previamente estabelecidas, cabe aos princípios gerais de direito, assim como aqueles outros que são inerentes a ramos específicos do direito – como o é o direito financeiro e o direito administrativo – **elidir excessos e também pequenos deslizes, caracterizados pelo seu caráter irrisório e insignificante**, o que justifica a aplicação do princípio da proporcionalidade **a fim de não se cometer injustiça, nem tampouco demonstrar uma incompatibilidade da força da reação deste Tribunal de Contas frente ao baixo grau de lesividade do comportamento censurado**.

---

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

Sobre isso, segundo salienta a doutrina jurídica<sup>4</sup>, “*a proporcionalidade é um aspecto da razoabilidade voltado à aferição da justa medida da reação administrativa diante da situação concreta*”, e é justamente em virtude desse parâmetro de proporcionalidade que se torna forçoso o julgamento pelo afastamento das responsabilidades, expedindo-se recomendação à municipalidade para que, adote as medidas necessárias à correção das faltas ora identificadas, de modo a prevenir a reincidência.

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

Nesta esteira, é o ensinamento de Antônio José Calhau de Resende<sup>6</sup>, que diz que “*a razoabilidade é um conceito jurídico indeterminado, elástico e variável no tempo e no espaço. Consiste em agir com bom senso, prudência, moderação, tomar atitudes adequadas e coerentes, levando -se em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada, bem como as circunstâncias que envolvem a prática do ato*”.

É inegável que, diante de uma irregularidade – cuja ocorrência não se nega, cabe a esta Corte de Contas concomitantemente, com fundamento em disposições normativas positivadas: (i) resguardar o interesse público inerente ao exercício das funções administrativas pelos jurisdicionados e seus respectivos gestores públicos; e,

---

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

<sup>5</sup> Art. 22, lei 4.657/42: Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

(...)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

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

também,(ii) fazer valer a força coercitiva e as competências sancionatórias a ela conferidas por lei.

Ocorre que os exercícios dessas competências sancionatórias não podem suplantar princípios jurídicos outros que visam equilibrar a intensidade dos meios empregados para fins de proteção do interesse público e a finalidade que se quer alcançar no exercício prático de suas funções de controle e de fiscalização.

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

Nesse tocante, **divergindo do entendimento** da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, **decido manter** o presente indício de irregularidade, porém no campo da **ressalva**, sem prejuízo da expedição da **determinação** sugerida.

### **2.2.2 Descumprimento de determinação emanada do TCEES**

No que concerne à irregularidade denominada “descumprimento de determinação emanada do TCE/ES, destaca o corpo técnico que, nos autos do processo TC 3430/2017-9, que se refere à Prestação de Contas Anual de Ordenador do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Aracruz, exercício 2016, restou deliberado, junto ao Acórdão TC 01247/2020-1, ao chefe do Poder Executivo, a adoção de medidas com a finalidade de recompor as reservas não formadas, em virtude de sua utilização para o pagamento de despesas previdenciárias do custeio normal do RPPS, informando o resultado na próxima prestação de contas, com fulcro no caput do art. 40 da Constituição Federal, art. 1º, § 1º, art. 8º, parágrafo único, e art. 69 da LRF, art. 1º da Lei Federal 9.717/1988, arts. 17, 18 e 19 da Portaria MPS 403/2008, premissa essa não atendida da Prestação de Contas *sub judice*.

Diante disso, sugere a auditoria desta Casa que seja mantida a irregularidade, com sugestão de que seja reiterada a determinação. Com isso, concordou o Ministério Público de Contas.

Ao analisar detidamente os autos do processo TC 3430/2017-9, que se refere à Prestação de Contas Anual de Ordenador do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Aracruz, exercício 2016, do qual emana a suposta irregularidade em análise, percebe-se que, no evento 202, datado de 23.08.2021, foi enviado ofício ao

Srº Luiz Carlos Coutinho, acerca da determinação e, no evento 207, de 25.08.2021, o envio de um e-mail, à Prefeitura Municipal.

Resta claro, assim, que somente no final de agosto de 2021, é que o gestor teve ciência da determinação de recompor as reservas, no mesmo exercício, o que não se mostra possível, pelo curto prazo de tempo e, ainda, pela necessidade de planejamento e organização.

Nesse cenário, não vislumbro irregularidade, uma vez que não se poderia exigir do gestor conduta diversa, sem prejuízo, entretanto, do acolhimento da sugestão de que seja reiterada a determinação, em moldes executáveis.

Ante todo o exposto, **divergindo do entendimento** da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, **decido afastar** o presente indício de irregularidade, sem prejuízo da expedição da **determinação**, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

## **SÉRGIO MANOEL NADER BORGES**

### **Conselheiro Relator**

#### **1. PARECER PRÉVIO TC-139/2023-5:**

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. Afastar** a seguinte irregularidade:

- Descumprimento de determinação emanada do TCEES (subseção 8.1 do RT 43/2023-9, acerca dos fatos registrados no item 5.1 do RT 360/2022-4, peça 80 destes autos).

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

- Indevida concessão de créditos adicionais ilimitados (subseção 3.2.3.1 do RT 43/2023-9);
- Divergência entre o Demonstrativo de Créditos Adicionais - DEMCAD e os decretos e leis encaminhados ao sistema CidadES (subseção 3.2.3.2 do RT 43/2023-9);
- Descumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de 70% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício (subseção 3.4.2.2 do RT 43/2023-9);
- Publicação extemporânea do RGF do 3º quadrimestre de 2020 (subseção 3.4.11 do RT 43/2023-9);
- Ausência de equilíbrio financeiro do RPPS em capitalização devido à inexistência de aporte para cobertura de insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários (subseção 3.6.1 do RT 43/2023-9, acerca dos fatos registrados no item 3.1.3.1 do RT 360/2022-4, peça 80 destes autos) e

**1.3. Recomendar** ao Legislativo Municipal de Aracruz **APROVAÇÃO** das contas do **Sr. Carlos Alberto Loureiro Vieira**, responsável pela Prefeitura Municipal de Aracruz, no exercício de 2021, nos termos do art. 80, I, da Lei Complementar nº 621/2012 c/c o art. 132, inciso I, do Regimento Interno desta Corte de Contas;

**1.4. Recomendar** ao Legislativo Municipal de Aracruz **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas do **Sr. Luiz Carlos Coutinho**, responsável pela Prefeitura Municipal de Aracruz, no exercício de 2021, nos termos do art. 80, II, da Lei Complementar nº 621/2012 c/c o art. 132, inciso II, do Regimento Interno desta Corte de Contas;

**1.5. DETERMINAR** à Prefeitura Municipal de Aracruz, por meio de seu representante legal, atual Prefeito Municipal de Aracruz, para que adotar medidas com a finalidade de recompor as reservas não formadas, em virtude de sua utilização para o pagamento de despesas previdenciárias do custeio normal do RPPS, informando o

resultado na próxima prestação de contas, com fulcro no caput do art. 40 da Constituição Federal, art. 1º, § 1º, art. 8º, parágrafo único, e art. 69 da LRF, art. 1º da Lei Federal 9.717/1988, arts. 17, 18 e 19 da Portaria MPS 403/2008;

**1.6. DETERMINAR** à Prefeitura Municipal de Aracruz, por meio de seu representante legal, atual Prefeito Municipal de Aracruz, que sob a supervisão do responsável pelo controle interno do Município e do diretor presidente do IPASMA, efetue até o final do exercício seguinte ao trânsito em julgado da presente decisão, a recomposição ao RPPS, dos valores relativos à insuficiência financeira apurada no exercício de 2021, nos termos do art. 2º, §1º, da lei 9.717/98, com a incidência de correção monetária, juros e multa;

**1.7. DETERMINAR** à Prefeitura Municipal de Aracruz, por meio de seu representante legal, atual Prefeito Municipal de Aracruz, que promova a recomposição de reservas não formadas no exercício de 2016, em virtude de sua utilização para o pagamento de despesas previdenciárias do custeio normal do RPPS, até o final do exercício seguinte ao trânsito em julgado da presente decisão, e informe o resultado na próxima prestação de contas, com fulcro no caput do art. 40 da Constituição Federal, art. 1º, § 1º, art. 8º, parágrafo único, e art. 69 da LRF, art. 1º da Lei Federal 9.717/1988, arts. 17, 18 e 19 da Portaria MPS 403/2008 (refere-se à subseção 8.1 do RT 43/2023-9, acerca dos fatos registrados no item 5.1 do RT 360/2022-4, peça 80 destes autos);

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

- da ocorrência identificada no item 3.2.1 da ITC 02724/2023-9, destes autos, quanto a necessidade de dar cumprimento ao art. 165, § 2º da Constituição da República;
- da ocorrência identificada no item 3.5.4 da ITC 02724/2023-9, destes autos, quanto à 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;

- da ocorrência identificada no item 3.6.2 da ITC 02724/2023-9, destes autos, quanto ao planejamento orçamentário 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 do RPPS, incorporando metas anuais para evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários, em observância ao art. 165, § 1º, da Constituição Federal c/c o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 2.1 do RT 360/2022-2, peça 80 destes autos);
- da ocorrência identificada no item 4.2.1.1 da ITC 02724/2023-9, destes autos, quanto a necessidade do Município implantar rotinas periódicas de validação dos registros contábeis, incluindo a análise dos níveis de consolidação nas contas patrimoniais do PCASP, em atendimento ao disposto no § 1º do artigo 50 da LRF e no MCASP 8ª Edição, Parte IV, item 3.2.3;
- da ocorrência identificada no item 4.2.5.1 da ITC 02724/2023-9, destes autos, quanto 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;

**1.9. DAR CIÊNCIA** ao atual chefe do Poder Executivo, e ao responsável pelo órgão de controle interno do município, da ocorrência identificada no item 9.2 da ITC 02724/2023-9, destes autos, como forma de alerta, para evitar novas ocorrências a respeito de divergência entre o Demonstrativo de Créditos Adicionais - DEMCAD e os decretos e leis encaminhados ao sistema CidadES (subseção 3.2.3.2 do RT 43/2023-9);

**1.10. DAR CIÊNCIA** aos interessados;

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

**2. Unânime.**

**3. Data da Sessão:** 01/12/2023 – 46ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

**4. Especificação do quórum:**

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

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

**Presidente**

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

**Em substituição ao procurador-geral**

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Subsecretária das Sessões**