



Instrução Técnica Conclusiva 04797/2021-5

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processos: 02343/2020-1, 02342/2020-7

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Setor: NCONTAS - Núcleo de Controle Externo de Contabilidade

Exercício: 2019

Criação: 13/10/2021 15:32

UG: PMCI - Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim

Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

Responsável: VICTOR DA SILVA COELHO

Procurador: LUCIANO CEOTTO (OAB: 9183-ES)

Vencimento: 18/05/2022

1. Dos fatos

Tratam os autos da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, referente ao exercício de 2019, cuja responsabilidade pela gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal coube aos agentes apontados na inicial.

Considerando o escopo de análise definido na Res. TCEES 297/2016, a Instrução Técnica Inicial 153/2021 sugeriu a notificação do prefeito para que apresentasse razões de justificativas, bem como documentos que entendesse necessários, em razão dos achados detectados no Relatório Técnico 42/2021, relativos aos itens 4.1.1 e 4.3.7.1; Relatório Técnico 162/2021, relativo aos itens 2.2.1 e 3.1.2.1.

2. Da prestação de contas anual

2.1 DIVERGÊNCIA ENTRE O TOTAL DA DOTAÇÃO ATUALIZADA APURADA

COM BASE NO DEMCAD E A DOTAÇÃO ATUALIZADA EVIDENCIADA NO BALORC (item 4.1.1 do RT 42/2021)

Base legal: arts. 85, 88, 89, 101, 102, da Lei 4.320/1964; IN 43/2017 Anexo III.

A análise efetuada no item 4.1.1 do RT 42/2021 apontou a seguinte situação:

Conforme demonstrado na tabela 2, existe divergência de R\$ 18.000,00 entre o total da dotação atualizada apurada com base no DEMCAD (R\$ 597.873.759,42) e a dotação atualizada evidenciada no BALORC (R\$ 597.891.759,42).

Sugere-se a notificação do Prefeito responsável para apresentar as justificativas que julgar necessárias, acompanhadas de documentação probatória, tendo em vista a inconsistência assinalada.

Justificativa:

Em resposta à notificação o gestor responsável apresentou a seguinte justificativa (Peça Complementar 28973/2021-4).

Realmente há essa divergência devido ao erro na geração do arquivo DEMCAD.XML. No Decreto 28.545/2019 (Documento I) podemos verificar que a suplementação da dotação 7201.09.122.184.1.2196-339039.1410.0000 no valor de R\$ 9.000,00, realizada pelo IPACI, na geração do XML, como pode ser verificado na página 46 do DEMCAD (Documento II) entregue na PCA/2019, constou como anulação da referida dotação, assim o valor de R\$ 9.000,00 suplementado, registrado como anulado, gerou a duplicidade de erro se transformando na diferença total de R\$ 18.000,00.

Notamos, ao que tudo indica, que devido ao início do processo de conversão do banco de dados único exigido pelo Acórdão TC 910/2019, desse Tribunal de Contas, alguns arquivos XML gerados para PCA apresentaram pequenas inconformidades, principalmente relacionados ao demais UGs do Município, e apesar do processo de conferência da PCA, pela complexidade da estrutura dos arquivos, ainda passou algum erro.

Entendemos que esta divergência não compromete a qualidade da informação contábil apresentada, uma vez que, o valor evidenciado no Balanço Orçamentário, reflete incontestavelmente a situação orçamentaria sem erros.

Análise da justificativa:

O gestor foi notificado em razão de divergência na despesa fixada atualizada, entre demonstrativo de créditos adicionais (DEMCAD) e balanço orçamentário (BALORC).

Alegou que a utilização de sistema único de gestão, implementada neste exercício, originou inconformidades no DEMCAD, sendo esta pertinente à duplicação de

alteração orçamentária do IPAS. Mas que o que foi evidenciado no Balanço Orçamentário consolidado está correto, não havendo outras consequências.

Ante o exposto, somos por **acolher** a justificativa apresentada.

2.2 INCONSISTÊNCIA NA MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA DOS VALORES RECEBIDOS A TÍTULO DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL (item 4.3.7.1 do RT 42/2021)

Base legal: Artigos 89, 90, 91, 100, 101, 102, 103 e 105 da Lei 4320/1964.

Dos fatos

A análise efetuada no item 4.3.7.1 do RT 42/2021 apontou a seguinte situação:

Consoante documentos encaminhados pelo gestor, observou-se a seguinte movimentação nos recursos recebidos a título de Transferência da União Referente Royalties do Petróleo (fonte 530) e estadual (fonte 540):

Fonte	530 Federal	540 Estadual
Superávit Financeiro Exercício Anterior (BALPAT)	6.971.960,01	7.199.896,22
Receita (Tabela 21)	5.190.767,85	4.752.690,14
Desp. Paga (Tabela 21)	8.603.956,55	2.981.563,49
Saldo Final Apurado	3.558.771,31	8.971.022,87
Superávit Financeiro Atual (BALPAT)	1.476.115,02	1.491.550,47
Saldo Bancário (TVDisp + Extratos)	4.100.894,17	-

Considerando a existência de despesas inscritas em restos a pagar no montante de R\$ 314.340,77, tem-se que das informações acima transcritas a fonte de recursos nº 530 deveria encerrar o exercício com um saldo bancário de R\$ 793.766,33 (saldo final apurado + restos a pagar), e, de acordo com o TVDISP, o saldo bancário do exercício para a fonte 530 era de R\$ 3.873.112,08.

Quanto à fonte de recursos nº 540 Transferência dos Estados Referente Royalties do Petróleo, considerando a inexistência de despesas inscritas em restos a pagar, tem-se que das informações acima transcritas a fonte de recursos nº 540 deveria encerrar o exercício com um saldo bancário de R\$ 8.971.022,87 (saldo final apurado + restos a pagar), no entanto, não localizou-se no TVDISP, a conta relativa à fonte de recursos, bem como o Saldo apurado pelo TCE de R\$ 8.971.022,87 para respectiva fonte é incompatível ao demonstrado no Balanço Patrimonial (BALPAT) no montante de R\$ 1.491.550,47.

Por todo o exposto, sugere-se a notificação do Prefeito responsável para apresentar as justificativas que julgar necessárias, acompanhadas de documentação probatória, tendo em vista as inconsistências assinaladas.

Justificativa:

Em resposta à notificação o gestor responsável apresentou a seguinte justificativa (Peça Complementar 28973/2021-4).

S.M.J. há um erro na aplicação da metodologia usada para verificação da movimentação financeira, utilizando somente receitas recebidas e despesas pagas e o superavit financeiro visto que este, considera em seu cálculo as inscrições e cancelamentos os Restos a Pagar processados e não processados liquidados e não liquidados.

Em relação ao indicativo de irregularidade da fonte nº 530, no saldo bancário das contas do FEP, está considerado a receita de R\$ 4.110.962,98 do valor da Cessão Onerosa recebida em 31/12/2019 (Documento III), que embora fosse a mesma conta bancária do FEP, para correta evidenciação no Balanço Patrimonial, a movimentação da Cessão Onerosa consta na fonte nº 990 conforme instruções recebidas da CNM.

Entendemos então que a forma correta de apuração da movimentação financeira seria com base nos saldos bancários anteriores e os recebimentos e pagamentos do exercício, como segue:

Fonte	530 Federal	540 Estadual
Saldo Bancário em 31/12/2018 (Extratos PCA 2018)	9.341.904,38	9.133.901,52
(+) Receitas arrecadadas (Balancete Receita)	5.190.767,85	4.752.690,14
(-) Despesas Orçamentárias pagas (Balancetes despesas)	8.603.956,55	2.981.563,49
(-) Pagamento de Restos a Pagar (Demonstr. Restos a Pagar)	1.569.033,05	989.227,13
(+) Cessão Onerosa - (Doc III)*	4.110.962,98	0,00
Saldo bancário em 31/12/2019 Apurado	8.470.645,61	9.915.801,04
Saldo bancário em 31/12/2019-Extratos PCA 2019 - (Doc VI)	8.470.645,61	9.915.801,04
Diferença	0,00	0,00

Fonte: PCA 2019 Prefeitura e Fundo Municipal de Saúde

Também, ao que tudo indica na análise do Superávit financeiro atual faltou por parte do Auditor analista, considerar os Restos a pagar não processados não liquidados e demais obrigações financeiras (consignações), que conforme o MCASP, embora os não liquidados ainda não constem no passivo, mas, para apuração do Superávit financeiro devem ser considerados. Para correta apuração do Superávit Financeiro estamos anexando extratos bancários das contas demonstrando o saldo em 31/12/2019 e relatórios constando os valores de restos a pagar liquidados e não liquidados das respectivas fontes bem como a comprovação do recebimento da Cessão Onerosa na Conta do FEP.

Quanto ao indicativo de irregularidade na fonte nº 540, informamos que encaminhamos na PCA os extrato bancários das contas do Royalties Estadual, entretanto da mesma forma como procedemos na apuração do Superávit da fonte nº 530, estamos anexando os extrato que comprovam o saldo nas contas da fonte 540 bem como os relatórios de restos a pagar relativas a citada fonte.

Assim tomando por base os extratos bancários (Documentos IV), os relatórios de restos a pagar liquidados e não liquidados por fonte (Documentos V) e Relatório de consignações por fonte (Documento VI), teremos a seguinte tabela:

Fonte	530 Federal	540 Estadual
Saldo Bancário em 31/12/2019 (Extratos)	8.470.645,61	9.915.801,04
(-) Restos a Pagar Processados e não Processados liquidados	305.622,00	0,00
(-) Restos a Pagar não Processados não liquidados	6.568.023,58	8.424.250,57
(-) Valor recebido da Cessão Onerosa (fonte 990 BALPAT)	4.110.962,98	0,00
(-) Valor outras obrigações financeiras (Consignações)	9.922,03	0,00
Superávit Financeiro Apurado	1.476.115,02	1.491.550,47
Superávit Financeiro Atual (BALPAT)	1.476.115,02	1.491.550,47
Diferença	0,00	0,00

Fonte: Documentos anexos

Observamos ainda que conforme aconteceu no arquivo DEMCAD.XML, por motivos da conversão de base de dados, no arquivo TVDisp.XML em alguns páginas faltou especificar as fontes de recursos de algumas contas bancárias, inclusive das fontes 530 e 540 o que para nossa surpresa não foi detectado pela verificação de inconsistências do CIDADES. Entretanto, chamamos a atenção para o fato de que nos Balanços Patrimonial e Financeiro estão evidenciados os valores corretos conforme pode ser comprovado através dos extratos bancários que hora anexamos.

Entendemos assim afastada qualquer inconsistência por ventura levantada.

Análise da justificativa:

O gestor foi notificado em razão de terem sido identificadas, a princípio, inconsistências na apuração do saldo de fontes de recursos pertinentes aos *royalties* de petróleo (nº 530 e 540).

Apresentou informações em sua defesa, como o valor de R\$ 4.110.962,98 de Cessão Onerosa recebida, considerado na fonte 530, porém pertinente à fonte 990, portanto, a ser ajustado. Constatamos também a existência de cancelamento de restos a pagar no exercício, que afetou o saldo do resultado financeiro das fontes (reversão).

Assim, foi efetuado um novo levantamento, em que se verificou pequenas diferenças, porém não relevantes:

Fonte	530 Federal	540 Estadual
Superávit Financeiro Exercício Anterior (BALPAT)	6.971.960,01	7.199.896,22
Receita (Tabela 21)	5.190.767,85	4.752.690,14
Desp. empenhada (Tabela 21)	11.468.883,36	11.405.814,06
Saldo Final Apurado	693.844,50	546.772,30

Cancelamento RP exercícios anteriores	675.994,11	1.021.602,68
Restos a pagar do exercício	2.873.645,58	8.424.250,57
Cessão onerosa	4.110.962,98	0,00
(=) Superávit apurado	1.369.838,61	1.568.374,98
(=) Saldo de Caixa apurado	8.354.447,17	9.992.625,55
Superávit Financeiro Atual (BALPAT)	1.476.115,02	1.491.550,47
Saldo Bancário (TVDisp + Extratos)	8.424.439,94	9.917.032,14

Ante o exposto, opinamos por **acolher** a justificativa apresentada.

3. CUMPRIMENTO DOS LIMITES PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO

3.1 – Despesa com pessoal

Constata-se o cumprimento do limite máximo previsto na LRF, conforme consta do RT 42/2021 (Poder Executivo e consolidado):

Tabela 28 Despesas com pessoal – Poder Executivo **Em R\$ 1,00**

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	487.022.677,06
Despesa Total com Pessoal – DTP	208.883.683,12
% Apurado (DTP / RCL Ajustada)	42,88

Fonte: Processo TC 02343/2020-1 - PCM/2019

Tabela 29 Despesas com pessoal – Consolidado **Em R\$ 1,00**

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	487.022.677,06
Despesa Total com Pessoal – DTP	219.757.557,37
% Apurado (DTP / RCL Ajustada)	45,12

Fonte: Processo TC 02343/2020-1 - PCM/2019

3.2 – Dívida consolidada líquida

De acordo com a tabela abaixo, constata-se o cumprimento da limitação prevista na LRF.

Tabela 30 Dívida Consolidada Líquida **Em R\$ 1,00**

Descrição	Valor
Dívida consolidada	13.371.316,59
Deduções	123.156.781,93
Dívida consolidada líquida	-109.785.465,34
Receita Corrente Líquida – RCL	487.022.677,06
% da dívida consolidada líquida sobre a RCL	-22,54

Fonte: Processo TC 02343/2020-1 - PCM/2019

3.3 – Operações de crédito e concessão de garantias

De acordo com o RT 42/2021 não foram extrapolados, no exercício, os limites de contratação de operação de créditos previstos em Resolução do Senado Federal (16% e 7% Receita Corrente Líquida) e no art. 167 da Constituição da República, bem como não houve concessão de garantias ou recebimento de contragarantias.

3.4 – Demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar

Considerando o resultado disposto na Tabela 34 do RT 42/2021, constata-se que houve **cumprimento** ao art. 55, III, b, 3 da Lei Complementar 101/2000.

3.5 – Renúncia de receita

De acordo com o RT 42/2021, considerando a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual do município, aprovadas para o exercício sob análise, constata-se a existência de previsão para beneficiar instituições com renúncia de receita num montante de R\$ 32.240.000,00 em 2019 (AMF – Tabela 7 Demonstrativo VII – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita).

3.6 – Aplicação de recursos no ensino

Verificou-se, do RT 42/2021, que o município cumpriu com os limites pertinentes à educação, previstos na Constituição da República, conforme se demonstra:

Tabela 35 Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino		Em R\$ 1,00
Destinação de recursos	Valor	
Receitas provenientes de impostos	75.093.051,64	
Receitas provenientes de transferências	210.198.413,89	
Base de cálculo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	285.291.465,53	
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino	73.500.454,95	
% de aplicação	25,76	

Fonte: Processo TC 02343/2020-1 - PCM/2019

Tabela 36 Destinação de recursos do FUNDEB prof. Magistério		Em R\$ 1,00
Destinação de recursos	Valor	
Receitas Líquidas provenientes do FUNDEB	89.784.259,91	
Valor destinado ao pagamento dos profissionais do magistério	67.041.122,31	
% de aplicação	74,67	

Fonte: Processo TC 02343/2020-1 - PCM/2019

3.7 – Aplicação de recursos na saúde

Verificou-se, do RT 42/2021, que o município cumpriu com o limite pertinente à saúde, previsto na Constituição da República, conforme se demonstra:

Destinação de recursos	Em R\$ 1,00 Valor
Receitas provenientes de impostos	75.093.051,64
Receitas provenientes de transferências	203.387.260,87
Base de cálculo para aplicação em ações e serviços públicos de saúde	278.480.312,51
Valor aplicado em ações e serviços públicos de saúde	48.927.797,37
% de aplicação	17,57%

Fonte: Processo TC 02343/2020-1 - PCM/2019

3.8 – Transferência de recursos ao Poder Legislativo

Verificou-se, do RT 42/2021, que o Poder Executivo cumpriu com o limite constitucional de transferência de duodécimos.

3.9 – Previdência municipal

A seguir reprodução da análise das justificativas apresentadas pelo prefeito em face dos apontes 2.2.1 e 3.1.2.1 do Relatório Técnico 162/2021, elaborado pelo NPPREV - Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência (evento 79, Manifestação Técnica 01587/2021-1):

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Cuidam os autos do processo de prestação de contas do exercício de 2019 do Prefeito de Cachoeiro de Itapemirim, **Sr. Victor da Silva Coelho**, referente à atuação da 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.

A análise técnica, no que concerne à matéria previdenciária, foi realizada pelo Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência – NPPREV através do Relatório Técnico 162/2021-8, onde se identificou responsabilidade do prefeito municipal em relação ao pagamento de benefícios previdenciários em desacordo com o preceito constitucional da unidade gestora única do regime próprio de previdência e a ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário, nos termos do art. 40, caput e § 20, da Constituição Federal; art. 69 da LRF; art. 1º e 2º, § 1º, da Lei Federal 9.717/1998; art. 15, § 7º, da Lei Municipal 6.910/2013, com redação dada pela Lei Municipal 7.644/2018; art. 1º, § 2º, e art. 78 da Portaria MF 464/2018.

Ato seguinte, foi proferida a ITI 153/2021-9, que opinou pela notificação do Prefeito Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, Sr. Victor da Silva Coelho, em relação aos indícios de irregularidades narrados no RT 162/2021-8.

Corroborando com a proposta da ITI, foi proferida a Decisão SEGEX 196/2021-7, com a consequente notificação do responsável. Após transcorrido o prazo para apresentação de esclarecimentos o defendente apresentou a peça complementar 28973/2021-4 (evento 74) com seus esclarecimentos e, posteriormente, os autos foram encaminhados ao NPPREV para manifestação quanto aos indícios de irregularidades afetos à temática previdenciária, narrados no supracitado relatório técnico, o que se passa a realizar.

2 INDICATIVOS DE IRREGULARIDADE NARRADOS NO RT 162/2021-8

2.1 PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS EM DESACORDO COM O PRECEITO CONSTITUCIONAL DA UNIDADE GESTORA ÚNICA DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA (ITEM 2.2.1 DO RT 162/2021-8)

Base normativa: art. 40, § 20, da Constituição Federal.

Responsável: Victor da Silva Coelho – prefeito municipal no exercício de 2019.

Conforme relatado no RT 162/2021-8:

SITUAÇÃO ENCONTRADA:

Em consulta à declaração da existência de pagamento de benefícios previdenciários diretamente pelo chefe do Poder Executivo (DECINAT), documento contido nas contas de governo, foi informada a inexistência de benefícios previdenciários sob responsabilidade direta do Tesouro municipal.

No entanto, com base na execução orçamentária dos órgãos e entidades públicas do ente público, identificou-se pagamento de pensões por parte da Prefeitura Municipal, conforme demonstrado:

Tabela 1) Pagamento de Benefícios Previdenciário pela Prefeitura Municipal Em R\$ 1,00

Unidade Gestora	Aposentadorias 3.1.90.01.xx	Pensões 3.1.90.03.xx	Total
016E0700001 – Prefeitura	0,00	117.535,01	117.535,01

Fonte: Demonstrativo BALEXOD – PCM/2019

Em consulta ao módulo de “Folha de Pagamento” do sistema CidadES, não foram identificadas informações acerca de benefícios previdenciários devidos por parte do ente federativo, suscitando esclarecimentos acerca das distorções.

Conclui-se pela existência de indícios de infringência à unidade gestora única do Regime Próprio de Previdência Social.

Diante do exposto, sugere-se a realização de **OITIVA** do chefe do Poder Executivo, autoridade responsável pela existência da unidade gestora única do RPPS, oportunizando-se a apresentação de justificativas relacionadas ao pagamento de pensões de forma direta por parte do Tesouro municipal.

JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELA DEFESA:

Em suas justificativas, o **Sr. Victor da Silva Coelho**, prefeito municipal de Cachoeiro de Itapemirim no exercício de 2019, assim se manifestou:

Conforme relatório de pagamento (Documento VII) foram realizados pagamentos de pensões em decorrência de decisões Judiciais, como indenização por danos causados a terceiros (Documento VIII), que por equívoco estão sendo contabilizadas como gastos com pessoal, entretanto, não se referem a funcionários e ou parentes de funcionários. Por esse fato não estão em desacordo com o preceito constitucional da Unidade Gestora Única do Regime Próprio de Previdência. Para o próximo exercício estaremos alterando a classificação orçamentária das referidas despesas, para que não ocorram dúvidas a este respeito.

ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS:

Com base nos documentos (Peças complementares 289712021-5 e 28972/2021-1) e argumentos apresentados pela defesa, conclui-se que os pagamentos de pensões verificados se tratam, na verdade, de pagamentos oriundos de decisões judiciais de cunho civil a título de indenizações por danos causados a terceiros sem laços empregatícios com o ente e sem qualquer vinculação com o regime previdenciário do município. O que ocorreu, conforme o defendente informou, foi o registro em conta de despesa indevida, tratando-se apenas de erro formal.

Diante destas considerações, compreende-se que o preceito constitucional da unidade gestora única não foi afetado e, como tal, **cabe a sugestão para que a irregularidade suscitada seja afastada.**

2.2 AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO. (ITEM 3.1.2.1 DO RT 162/2021-8)

Base normativa: art. 40, § 20, da Constituição Federal.

Responsável: Victor da Silva Coelho – prefeito municipal no exercício de 2019.

Conforme relatado no RT 162/2021-8:

SITUAÇÃO ENCONTRADA:

Em apuração ao resultado financeiro do exercício de 2019, identificou-se ausência de equilíbrio financeiro no RPPS, decorrente da diferença entre receitas arrecadadas e despesas empenhadas, revelando a necessidade de aporte financeiro por parte do Tesouro municipal ao IPACI, conforme demonstrado:

Tabela 6) Equilíbrio Financeiro do Fundo Previdenciário		Em R\$ 1,00
Análise financeira do RPPS		
(+) Receita Orçamentária		104.467.717,64
(+) Transferências Financeiras Recebidas		0,00
(-) Rendimentos das Aplicações Financeiras		-58.855.648,50
(-) Receita para Amortização do Déficit Atuarial (Aporte Atuarial)		-19.593.242,04
(-) Transferências Financeiras Concedidas		0,00
(-) Despesas Empenhadas		-34.309.070,64
(=) INSUFICIÊNCIA Financeira		-8.290.243,54

Fonte: Demonstrativo BALEXO, DEMREC, BALFIN (Proc. TC 4.737/2020-1) – PCA/2019

A apuração do equilíbrio financeiro desconsidera a receita patrimonial, relacionada ao rendimento de aplicações financeiras, uma vez que ela se destina à cobertura do déficit atuarial do regime previdenciário, ensejando a capitalização dos recursos para o pagamento de benefícios previdenciários futuros, tendo em vista que o IPACI ainda se encontra em fase inicial de acumulação de reservas, com ativos insuficientes para a cobertura mínima de provisões matemáticas de benefícios já concedidos.

Ademais, os aportes atuariais foram igualmente desconsiderados para a apuração do equilíbrio financeiro, uma vez que se encontram legalmente vinculadas à amortização do déficit atuarial. Importante frisar que os aportes atuariais devem ser mantidos em

conta específica por período mínimo de 5 anos, conforme disposições do art. 1º, § 1º, da Portaria MPS 746/2011.

O desequilíbrio financeiro apurado demonstra incapacidade por parte das alíquotas previdenciárias normais (patronal e de servidores) para promover a cobertura do pagamento dos benefícios, justificando a alteração efetivada pela Lei Municipal 7.644, de 18 de dezembro de 2018, que eleva a contribuição patronal de 13,00% para 15,90% da base de cálculo das contribuições, ainda insuficiente para conferir o equilíbrio financeiro ao RPPS.

Portanto, diante da situação de desequilíbrio financeiro identificada no IPACI, compete ao chefe do Poder Executivo o repasse de aporte por parte do Tesouro municipal, propiciando a devida complementação de recursos para o pagamento de despesas previdenciárias, em garantia à constituição de reservas decorrentes do rendimento de aplicações financeiras e recursos do plano de amortização para equacionamento do déficit atuarial do RPPS.

Considerando que o IPACI promove a cobertura do custo normal por meio da utilização de rendimentos financeiros e recursos do plano de amortização; e, considerando que o RPPS ainda encontra-se em fase inicial de acumulação de reservas, pendente de constituição mínima de ativos garantidores para a cobertura de provisões matemáticas de benefícios concedidos; conclui-se pela ocorrência de déficit financeiro no regime previdenciário, no montante total de R\$ 8.290.243,54, infringindo o preceito constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial previsto no art. 40, caput, da Constituição Federal.

Diante do exposto, sugere-se a realização de OUTIVA do chefe do Poder Executivo, responsável pelo equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, oportunizando-se a apresentação de justificativas quanto aos indícios de ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário ao longo do exercício de competência da PCA/2019.

JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELA DEFESA:

Em suas justificativas, o Sr. Victor da Silva Coelho, prefeito municipal de Cachoeiro de Itapemirim no exercício de 2019, assim se manifestou:

A Lei Municipal 6.910/2013 considera, em seu artigo 12, III, que as receitas provenientes de aplicações financeiras constituem ativos de receita do IPACI:

Art. 12 As receitas do IPACI serão constituídas dos seguintes ativos:

I - das contribuições previdenciárias mensais dos servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Legislativo Municipal, do Poder Executivo Municipal - incluindo neste, os servidores das suas Autarquias e Fundações;

II - das contribuições previdenciárias oriundas do Poder Legislativo Municipal e do Poder Executivo Municipal - incluindo suas Autarquias e Fundações;

III - das receitas provenientes de aplicações financeiras;

IV - receitas patrimoniais, extraordinárias, de juros, multas e de correção monetária;

V - dos bens, direitos e ativos transferidos pelo Município ou por terceiros;

VI - receitas das transferências oriundas da compensação financeira entre os regimes previdenciários;

VII - das transferências de recursos e subvenções consignadas no orçamento do Município;

VIII - pelos aportes extraordinários ao Fundo;

IX - pelos aportes obrigatórios feitos pelos Entes patrocinadores do RPPS do Município, previstos no artigo 15, § 7º, desta lei; e

IX - de outras receitas, doações e legados. (NR)

A Portaria 464/2018 conceitua, em seus itens 20 e 28, o que é déficit financeiro e equilíbrio financeiro, senão vejamos:

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

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

Como demonstrado, a utilização das receitas provenientes das aplicações financeiras prevista na legislação municipal não é vedada também na supracitada Portaria. A lei não veda a utilização dessa receita para o pagamento de benefícios previdenciários. Não há disposição na Lei Municipal que vincule as receitas de rendimento de aplicações financeiras à cobertura do déficit atuarial. Pelo contrário, o dispositivo legal acima colacionado considera tais recursos como receita em sentido amplo.

Considerando que as receitas provenientes de aplicações financeiras, de acordo com o item 20 da Portaria 464/2018, faz parte do rol de receitas previsto na legislação municipal, pode sim ser incluído para apuração do equilíbrio financeiro.

O artigo 1º, III, da Lei 9717/98 determina:

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

Verifica-se, portanto, da análise do dispositivo legal acima colacionado, em conjunto com o artigo 12, da Lei Municipal 6.910/2013, já anteriormente transcrito, que as

receitas provenientes de aplicações financeiras não poderiam ter sido excluídas para a aferição do déficit financeiro, estando em desacordo com a legislação citada. Tal receita é um recurso vinculado ao Fundo Previdenciário, conforme inciso III acima.

Acaso houvesse a cobrança ao Município da diferença do alegado déficit financeiro, esta gestora estaria indo de encontro aos dispositivos legais acima citados. Ressalta-se que o gestor público está adstrito ao Princípio da Legalidade, insculpido no artigo 37, da Constituição Federal. Desta forma, não poderia agir de forma diferente daquela exigida pela legislação pátria.

O legislador, ao vincular os recursos, no inciso III, do artigo 1º, da Lei 9717/98, do pagamento dos benefícios previdenciários, não restringiu apenas a contribuições previdenciárias, mas a possibilidade da utilização de outros recursos vinculados, como aqueles dispostos no artigo 12 da Lei Municipal 6.910/2013.

Importante destacar que o artigo 9º da EC 103/2019, na linha da desconstitucionalização da matéria previdenciária, trouxe a aplicação da Lei 9717/98, senão vejamos:

Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

§ 1º O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

Vê-se, portanto, que a Lei 9717/98 teve seu patamar legal elevado com a sua aplicação referendada pela EC 103/2019 acima transcrita. Ademais, conforme disposto no § 1º acima colacionado, o equilíbrio financeiro e atuarial será apurado pela garantia da equivalência de receitas estimadas e despesas projetadas, mais uma vez sem a vedação da utilização de receitas específicas, conforme anteriormente já demonstrado.

Vê-se, portanto, que não há no arcabouço legislativo pátrio a vedação da utilização das receitas provenientes de aplicações financeiras para o pagamento de benefícios previdenciários. Não há também qualquer determinação legal que ordene a exclusão dessas receitas para a apuração do equilíbrio financeiro do RPPS.

Outro ponto levantado foi a insuficiência da alíquota de contribuição patronal de 15,90%. Entretanto, os estudos atuariais dos exercícios 2018 e 2019 não indicaram a necessidade de majoração da referida alíquota, motivo pelo qual não se verifica a insuficiência apontada. Acaso houvesse, o atuário teria indicado a necessidade de adequação, o que sequer foi abordado naqueles estudos.

Não há que se falar na complementação de recursos para o pagamento de despesas previdenciárias, uma vez que as receitas do Instituto, conforme artigo 12, da Lei Municipal 6.910/2013, já colacionado acima, foram suficientes para arcar com as despesas previdenciárias.

A única vedação para utilização de recursos, no período mínimo de 05 anos, refere-se as receitas de aportes para cobertura do déficit atuarial, conforme disposto na Portaria 746/2011, o que não ocorreu em nenhum período. Tais recursos são mantidos em contas bancárias distintas, conforme será adiante demonstrado.

Da fundamentação acima exposta, é possível perceber que não há dispositivo legal que fundamente o entendimento ora aclarado. Ainda assim, necessário registrar que não faria sentido o regime de capitalização dos RPPS, bastaria ao final de cada competência a solicitação do aporte ao ente patrocinador.

ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS:

O Relatório Técnico apurou que as receitas de contribuições decorrentes das alíquotas do custeio normal não foram suficientes para manutenção das atividades de pagamento de benefícios do RPPS, resultando numa insuficiência financeira da ordem de R\$ 8.290.243,54, sem que o município tenha realizado a cobertura desta insuficiência, conforme determina a legislação previdenciária, vide o artigo 23 da Lei Municipal 6910/2013, abaixo destacado:

LEI Nº 6910, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2013.

Art. 23 - Além das contribuições previdenciárias previstas no art. 15 desta Lei, ficam os Entes referidos no art. 5º responsáveis pela complementação do valor integral das correspondentes folhas de pagamento dos benefícios previdenciários, sempre que as reservas financeiras do RPPS forem insuficientes.

§ 1º. Fica o Secretário Municipal de Fazenda autorizado a proceder à retenção nos repasses aos demais órgãos da administração direta e indireta, das

Monteiro, 32 • Centro
Itapemirim • ES • Cep 29300-170 • C. Postal 037
17 • Fax: 28 3155-5274



complementações previstas no art. 23, desta Lei, repassando-as ao IPACI, sendo as possíveis diferenças que vierem a ocorrer em cada mês compensadas no mês subsequente.

§ 2º. As insuficiências financeiras previstas no art. 23, desta Lei, serão repassadas ao IPACI com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas, contadas da data estabelecida para o efetivo pagamento dos servidores ativos titulares de cargo efetivo dos respectivos Poderes, sob pena de responsabilidade funcional e, quando for o caso, denúncia ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público.

Cumpra esclarecer que o Relatório Técnico analisou a existência de desequilíbrio financeiro dentro do exercício de 2019. Essa análise ganha relevância na medida em que o art. 40 da Constituição Federal e o artigo 69 da LRF conferiram ao ente a responsabilidade pela manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Importa-se destacar, neste ponto, o artigo 15, § 7¹ e 10 da Lei Municipal 6910/2013, senão vejamos:

CAPÍTULO II Da Fonte de Custeio

Art. 15 - A contribuição previdenciária ao regime de previdência municipal será devida ao RPPS de Cachoeiro de Itapemirim e administrada pelo IPACI, nos seguintes percentuais:

[...]

*§7º. O Município de Cachoeiro de Itapemirim, através dos patrocinadores do IPACI: Prefeitura, Câmara dos Vereadores, autarquias e fundações, em adição a sua Contribuição Previdenciária, prevista no inciso III deste artigo, é o responsável, obrigatoriamente, pela realização de aportes mensais ao IPACI, com o objetivo de manter o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, sendo cobradas, em caso de atraso no repasse do aporte, correção de valores, juros e multa, nos mesmos termos do § 2º do artigo 22 desta Lei.
(...)*

§ 10. O valor dos aportes a que se refere o §7º deste artigo, a cada competência, não poderá ser inferior à folha mensal de benefícios dos segurados que constituem a Base de Cálculo dos Aportes prevista no parágrafo anterior.

Foi nestas premissas que o Legislador possivelmente tenha se embasado para, nos artigos 15 e 23 da Lei Municipal 6910/2013 (acima destacados), atribuir ao Ente a responsabilidade pela

¹ Alterado pela Lei Municipal 7644/2018

realização de aportes visando a cobertura de insuficiências financeiras e a manutenção do equilíbrio financeiro/atuarial do Regime.

A ausência de repasse dos valores para a cobertura da insuficiência financeira observada faz com que o RPPS deixe de acumular estas receitas, aplicá-las no mercado e obter os rendimentos necessários de acordo com a meta atuarial estabelecida na política de investimentos. No presente caso, além de cessar o acúmulo destas receitas para a manutenção futura do regime, há ainda o consumo destas reservas no pagamento de despesas previdenciárias. 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. Destarte, 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.

Neste cenário, mostra-se contraproducente a utilização de reservas como a de aplicações financeiras na cobertura destas insuficiências, tendo em vista, principalmente, que tal iniciativa só agrava a questão atuarial do RPPS.

Por equilíbrio financeiro, tem-se uma medida de curto prazo, medido pela diferença entre receitas e despesas previdenciárias, com o objetivo de permitir que o RPPS gere seus recursos de modo a se capitalizar financeiramente para possibilitar o pagamento dos benefícios no futuro.

Por isso, a Lei 9.717/98, Lei Geral dos RPPS, alterada pela Lei 10.887/2004, estabeleceu, em seu artigo 2º §1º, a obrigatoriedade do ente instituidor do regime próprio cobrir eventuais insuficiências financeiras do RPPS.

Art. 2o A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)

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

Assim, não há como se desviar da obrigação legal de cobrir as insuficiências financeiras do RPPS.

De tudo, diante da ausência de providências para o equacionamento da insuficiência financeira verificada no RPPS de Cachoeiro do Itapemirim no exercício de 2019, conclui-se que o Prefeito atuou diretamente para a materialização desta irregularidade, ao deixar de efetuar o aporte que se mostrava necessário, em prejuízo ao equilíbrio financeiro e atuarial do instituto previdenciário.

Diante de todo o exposto, opina-se pela **manutenção** do achado, com a repercussão nas contas do Sr. Victor da Silva Coelho, Prefeito Municipal, pelo desequilíbrio financeiro e atuarial causado pela ausência do repasse da cobertura da insuficiência financeira do RPPS no exercício de 2019.

Face o efeito lesivo ao resultado das contas do RPPS e ainda ao equilíbrio financeiro e atuarial do IPACI, 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.

Cabe ainda a **determinação**, com fixação de prazo, ao atual Chefe do Poder Executivo de Cachoeiro do Itapemirim, sob a supervisão do responsável pelo controle interno do Município e do diretor presidente do IPACI, para efetuar a recomposição àquele RPPS dos valores relativos à insuficiência financeira apurada no exercício de 2019, 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.

3 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

3.1 Considerando os indicativos de irregularidades expressos no Relatório Técnico 162/2021-8, na ITI 153/2021-9, na Decisão SEGEX 196/2021-7, e Termo de Notificação 607/2021-2, e diante do preceituado no art. 319, parágrafo único, inciso IV², da Resolução TC nº 261/2013;

3.2 Considerando que o notificado atendeu ao Termo de Notificação emitido por este Tribunal e encaminhou sua defesa;

3.3 Considerando que as justificativas apresentadas **não foram suficientes para elidir a irregularidade** do item 2.2, sugere-se sua manutenção:

2.2 AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO. (ITEM 3.1.2.1 DO RT 162/2021-8)

Base normativa: art. 40, § 20, da Constituição Federal.

Responsável: Victor da Silva Coelho – prefeito municipal no exercício de 2019.

3.4 Sugere-se, nos termos do art. 329, §7º, do RITCEES, a expedição das seguintes determinações:

3.4.1 DETERMINAÇÃO com fixação de prazo, ao atual Chefe do Poder Executivo de Cachoeiro do Itapemirim, sob a supervisão do responsável pelo controle interno do Município e do diretor presidente do IPACI, para efetuar a recomposição àquele RPPS dos valores relativos à insuficiência financeira apurada no exercício de 2019, nos termos do artigo 2º §1º, da lei 9717/98, com a incidência de correção

² **Art. 319.** Na fase final da instrução dos processos, constitui formalidade essencial, além do exame da unidade competente, a elaboração da instrução técnica conclusiva.

Parágrafo único. A instrução técnica conclusiva conterá, necessariamente: (Parágrafo retificado pela Emenda Regimental nº 001, de 27.8.2013).

[...]

IV - a conclusão, com a proposta de encaminhamento.

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.

3.5 Sugere-se encaminhar a presente manifestação técnica ao Núcleo de Controle Externo de Contabilidade - NCONTAS para o prosseguimento do feito.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Foi examinada a Prestação de Contas Anual relativa à Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, exercício de 2019, sob a responsabilidade do Sr. VICTOR DA SILVA COELHO, formalizada de acordo com a IN TCEES 43/2017, e instruída considerando-se o escopo delimitado pela Resolução TC 297/2016 e alterações posteriores.

Quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, opina-se no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas emita PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, recomendando a REJEIÇÃO da prestação de contas anual do exercício 2019, na forma do art. 80 da Lei Complementar 621/2012 e 132 do RITCES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013, tendo em vista a seguinte irregularidade:

2.2 AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO. (ITEM 3.1.2.1 DO RT 162/2021-8)

Ademais, consta da Manifestação Técnica 01587/2021-1 a seguinte sugestão:

3.4 Sugere-se, nos termos do art. 329, §7º, do RITCEES, a expedição das seguintes determinações:

3.4.1 DETERMINAÇÃO com fixação de prazo, ao atual Chefe do Poder Executivo de Cachoeiro de Itapemirim, sob a supervisão do responsável pelo controle interno do Município e do diretor presidente do IPACI, para efetuar a recomposição àquele RPPS dos valores relativos à insuficiência financeira apurada no exercício de 2019, 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.

Registre-se que consta juntado aos autos o protocolo 6676/2021, dando cumprimento à determinação contida no item 1.5 do Acórdão 1721/2019-5, Processo TC 3330/2019-2.

LENITA LOSS
Auditor de Controle Externo