



**TRIBUNAL DE CONTAS DO**  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conferência em [www.tce.es.gov.br](http://www.tce.es.gov.br)  
Identificador: B3C3F-EF9A1-6F480



## **Decisão 00813/2020-5 - 2ª Câmara**

Produzido em fase anterior ao julgamento

**Processo:** 06987/2017-8

**Classificação:** Prestação de Contas Anual de Ordenador

**Exercício:** 2016

**UG:** IPASBE - Instituto de Previdência e Assistência Servidores do Município de Boa Esperança

**Relator:** João Luiz Cotta Lovatti

**Responsável:** DOMINGOS RAMOS DE OLIVEIRA SOUZA, CLEUTON LADISLAU, ROMUALDO ANTONIO GAIGHER MILANESE, MAURICIO ZORZI, PEDRO JOSE DUTRA SOBRINHO

## PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE ORDENADOR – EXERCÍCIO DE 2016 – SOBRESTAR

**O CONSELHEIRO SUBSTITUTO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI.**

### **I. RELATÓRIO**

Tratam os autos de Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência e Assistência Servidores do Município de Boa Esperança - IPASBE, relativa ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do **Sr. Domingos Ramos de Oliveira**, superintendente no exercício de 2016.

As peças contábeis foram encaminhadas a este Tribunal, em 08/04/2017, não observando o prazo regimental, e analisadas pela Secretaria de Controle Externo de Previdência e Pessoal – SecexPrevidência, a qual expediu o Relatório Técnico 0109/2018-8, evidenciando indícios de irregularidades (documento 131).

Esses indícios, também assinalados na ITI 0321/2018-4 (documento 132), propiciaram as citações dos agentes responsáveis, Domingos Ramos de Oliveira Souza - Superintendente do IPASBE, Cleuton Ladislau - Controlador Geral, Romualdo Antônio Gaigher Milanese - prefeito municipal, Maurício Zorzi - atuário responsável e Pedro José Dutra Sobrinho - Presidente da Câmara Municipal, Termos de Citações números 0546/2018-1, 0547/2018-4, 0548/2018-9, 0549/2018-3 e 0550/2018-3, respectivamente.

Regularmente citados, os responsáveis, Domingos Ramos de Oliveira Souza, Cleuton Ladislau, Romualdo Antonio Gaigher Milanese e Maurício Zorzi, encaminharam os arquivos digitais 1206/2018-9, 1210/2018-5, 1211/2018-1, respectivamente, com as mesmas justificativas e documentos e Pedro José Dutra Sobrinho encaminhou sua defesa por meio do arquivo 1198/2018-8.

Seguindo o trâmite processual e, em razão das normas contidas no art. 319, § 1º, incisos I ao IV, da Res. TC 261/2013, a Secretaria de Controle Externo de Previdência e Pessoal expediu a Instrução Técnica Conclusiva 0001/2020-1, concluindo sua análise opinando quanto ao aspecto técnico-contábil, por:

### **3 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Considerando os indicativos de irregularidades levantados no Relatório Técnico

109/2018-8, na Instrução Técnica Inicial ITI 321/2018-4 e na Decisão SEGEX

338/2018-1, e Termos de Citação 4569/2018-1, 547/2018-4, 548/2018-9, 549/2018-3 e 550/2018-6 e diante do preceituado no art. 319, parágrafo único, Inciso IV, da Resolução TC 261/2013.

Considerando que o Sr. Domingos Ramos de Oliveira Souza, superintendente do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Boa Esperança - Ipasbe, relativo ao exercício de 2016, atendeu ao Termo de Citação emitido por este Tribunal e encaminhou sua defesa;

Considerando que o Sr. Romualdo Antonio Gaigher Milanese, prefeito municipal, atendeu ao Termo de Citação emitido por este Tribunal e encaminhou sua defesa, juntamente com a defesa do gestor do RPPS;

Considerando que o Sr. Pedro José Dutra Sobrinho, presidente da Câmara Municipal, atendeu ao Termo de Citação emitido por este Tribunal e encaminhou sua defesa, juntamente com a defesa do gestor do RPPS;

Considerando que o Sr. Cleuto Ladislau, controlador geral de município de Boa Esperança, atendeu ao Termo de Citação emitido por este Tribunal e encaminhou sua defesa;

Considerando que o Sr. Maurício Zorzi, atuário responsável pelo DRAA/2016, atendeu ao Termo de Citação emitido por este Tribunal e encaminhou sua defesa;

Considerando que as justificativas apresentadas não foram suficientes para elidir as alegações apontadas na ITI, e levando em conta as análises aqui procedidas e as motivações adotadas, conclui-se pela manutenção das seguintes irregularidades:

**2.1. AUSÊNCIA DE SEPARAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E CONTÁBIL DOS RECURSOS E OBRIGAÇÕES CORRESPONDENTES AOS FUNDOS FINANCEIRO E PREVIDENCIÁRIO, ASSIM COMO DA GESTÃO ADMINISTRATIVA DO RPPS (item 3.1.2.1 do RT109/2018-8)**

Base normativa: art. 1º e art. 6º, inciso VII, da Lei Federal 9.717/1998; art. 8º, parágrafo único, e art. 50, inciso I e III, da LRF; e art. 21 da Portaria MPS 403/2008.

**Responsável:** Domingos Ramos de Oliveira Souza, superintendente.

## **2.2 CLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DE INVESTIMENTOS EM CONTA CONTÁBIL DE EQUIVALENTES DE CAIXA (item 3.1.3 do RT 109/2018-8)**

Base normativa: arts. 85 e 87 da Lei Federal 4.320/1964; e, PCASP (6ª ed.).

**Responsável:** Domingos Ramos de Oliveira Souza, superintendente.

## **2.4 DIVERGÊNCIA NO REGISTRO POR COMPETÊNCIA DA RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS (item 3.2.1 do RT 109/2018-8)**

Base normativa: arts. 85, 100 e 101 da Lei Federal 4.320/1964; e, princípio da competência (Resolução CFC 750/1993).

**Responsável:** Domingos Ramos de Oliveira Souza, superintendente.

## **2.6 REGISTRO DE CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS A RECEBER EM CONTA CONTÁBIL INAPROPRIADA (item 3.3.1.1 do RT 109/2018-8)**

Base normativa: arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal 4.320/1964; e, princípio da competência (Resolução CFC 750/1993).

**Responsável:** Domingos Ramos de Oliveira Souza, superintendente.

## **2.7 TRANSFERÊNCIA DE RESPONSABILIDADE PELO RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS – AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE PARA COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DE ENTIDADES NÃO VINCULADAS AO RPPS (item 3.3.1.2 do RT 109/2018-8)**

Base normativa: art. 26, inc. I e II, da Lei Municipal 1.269/2005.

**Responsáveis:** Domingos Ramos de Oliveira Souza, superintendente, e Romualdo Antônio Gaigher Milaneses, prefeito municipal.

## **2.8 DIVERGÊNCIA NO RECOLHIMENTO/PAGAMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS AO RPPS (item 3.3.2.1.1 do RT 109/2018-8)**

Base normativa: arts. 40, caput, e 149, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 2º da Lei Federal 9.717/1998; art. 2º da Lei Municipal 1.595/2015; e, arts. 2º e 3º da Lei Municipal 1.603/2016.

**Responsáveis:** Domingos Ramos de Oliveira Souza, superintendente.

**2.10 INCONSISTÊNCIAS NA GESTÃO DAS FOLHAS DE PAGAMENTO (item 3.3.2.3 do RT 109/2018-8)**

Base normativa: art. 141, parágrafo único, da Resolução TC 261/2013; e, Instrução Normativa TC 34/2015, Anexo I.

**Responsável:** Domingos Ramos de Oliveira Souza, superintendente.

**2.11 AUSÊNCIA DE REGISTRO CONTÁBIL DE CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS PARCELADOS A RECEBER (item 3.4.1 do RT 109/2018-8)**

Base normativa: arts. 85 e 87 da Lei Federal 4.320/1964; e, PCASP (6ª ed.).

**Responsável:** Domingos Ramos de Oliveira Souza, superintendente.

**2.12 INCONSISTÊNCIAS NO ESTUDO DE AVALIAÇÃO ATUARIAL (item 3.5.1.2 do RT 109/2018-8)**

Base normativa: art. 1º, inciso I, e art. 9º, inciso II, da Lei Federal 9.717/1998; e, arts. 11, §§ 1º e 5º, e 18 da Portaria MPS 403/2008.

**Responsáveis:** Maurício Zorzi, atuário responsável pela avaliação atuarial de 2016, Domingos Ramos de Oliveira Souza, superintendente,

**2.13 ESTUDO DE AVALIAÇÃO ATUARIAL ELABORADO COM BASE EM DADOS INCOMPLETOS E INCONSISTENTES GERANDO MENSURAÇÃO INADEQUADA DO PASSIVO ATUARIAL (item 3.5.3.1 do RT 109/2018-8)**

Base normativa: art. 13, § 1º, da Portaria MPS 403/2008, Princípio da Competência e Oportunidade e NBCT 16.5 e 16.10 (Resoluções CFC 1.132 e 1.137/2008).

**Responsáveis:** Domingos Ramos de Oliveira Souza, superintendente, Romualdo Antônio Gaigher Milanese, prefeito municipal.

## **2.16 INCONSISTÊNCIA NO REGISTRO CONTÁBIL DE PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS (item 3.5.4.1 do RT 109/2018-8)**

Base normativa: art. 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/1998; e, art. 17, § 3º, da

Portaria MPS 403/2008.

**Responsável:** Domingos Ramos de Oliveira Souza, superintendente.

Deste modo, e diante do preceituado no art. 319, § 1º, incisos I ao IV, da Res. TC 261/2013, **conclui-se opinando**, quanto ao aspecto técnico-contábil, por:

**a) Rejeitar as razões de justificativa** e opinar pela **IRREGULARIDADE** das contas relativas ao exercício de 2016, do superintendente do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Boa Esperança - Ipasbe, **DOMINGOS RAMOS DE OLIVEIRA SOUZA**, pela prática de atos ilegais registrados nos **itens 2.1, 2.10, 2.11, 2.12, 2.13 e 2.16, consideradas de natureza grave**, nos termos do art. 84, inciso III, alínea “d”6, da Lei Complementar. 621/2012, e do art. 163, inciso IV, do Regimento Interno do TCEES, **opinando ainda, pela aplicação da multa prevista no art. 135, II, da LC 621/2012.**

**b) Não há como afastar a responsabilidade** do prefeito municipal, **ROMUALDO ANTONIO GAIGHER MILANESE**, sobre as irregularidades dos **itens 2.7 e 2.13, consideradas de natureza grave**. Assim, conforme explicado no subitem 1.1.1 desta Instrução Técnica, considerando que o ente é responsável pelo equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, nos termos do art. 69 da LRF e art. 40 da Constituição Federal; e ainda, considerando o procedimento a ser adotado conforme o art. 57, inciso I, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, que determina que seja avaliada a responsabilidade dos demais agentes que contribuíram de alguma forma para a consumação das ilicitudes, não se limitando ao ordenador de despesas, o Prefeito Municipal deve ser responsabilizado nestes autos por essas irregularidades.

Ressalta-se que em análise das PCA/2016 (Prefeito), Prefeitura Municipal de Boa Esperança, **Proc. TC 2563/2017-4, RT 1041/2017-7**, não foram apuradas irregularidades capazes de configurar um *bis in idem* em relação aos apontamentos dos **itens 2.7 e 2.13** desta Instrução, reforçando mais ainda a necessidade de se apurar a devida responsabilização desse agente nos autos neste processo.

**c) Afastar a responsabilização** da presidente da Câmara Municipal de Boa

Esperança, **PEDRO JOSÉ DUTRA SOBRINHO**, da **irregularidade analisada no item 2.13** desta Instrução, que tratou da “base de dados incompletos e inconsistentes”, considerando as informações trazidas aos autos e, ainda, que a Câmara Municipal de Boa Esperança, possui apenas um servidor vinculado ao RPPS, significando 0,23% do universo cadastral.

**d) Afastar a responsabilização do** controlador-geral do Município, **SR. DOMINGOS RAMOS DE OLIVEIRA SOUZA**, que foi chamado aos autos para responder de forma solidária, nos moldes previstos no art. 74, § 1º, da Constituição Federal, em razão de irregularidades registradas nos itens **2.1, 2.2, 2.4, 2.6, 2.8, 2.9, 2.10, 2.11 e 2.16**.

Sugere-se, também, para adequação e melhoria da gestão do Instituto, as seguintes **DETERMINAÇÕES**, nos termos do art. 329, §7º, da Res. 261/2013 – RITCEES:

**- Ao gestor do Ipasbe e ao atual responsável pelo sistema de controle interno:**

a) para abertura de procedimento administrativo, para apuração de possíveis débitos, referentes ao não pagamento/recolhimento das contribuições previdenciárias patronais, normais e suplementares, e retidas dos servidores, no

montante de R\$ 13.792,41, nos moldes da IN 32/2014, comprovando as medidas adotadas na próxima prestação de contas do RPPS (**item 2.7 desta Instrução**).

b) para abertura de procedimento administrativo, para apuração de possíveis equívocos, relativos aos valores referentes às contribuições previdenciárias retidas de servidores ativos, aposentados e pensionistas, e os valores efetivamente recolhidos ao Ipasbe, que resultou numa diferença a maior de R\$ 11.044,20 (**item 2.8 desta instrução**).

**- Ao chefe do Poder Executivo, ao chefe do Poder Legislativo e ao gestor do Ipasbe**

a) para providenciar a **regularização das informações cadastrais** para o próximo estudo atuarial, conforme determina o § 1º do art. da Portaria MPS 403/2008, comprovando as providências tomadas na próxima prestação de contas.

Sugere-se ao relator a **aplicação de multas** nos termos do art. 389, I c/c art. 163, IV do Regimento Interno do TCEES, pelos seguintes motivos:

**- Ao chefe do Poder Executivo:**

a) transferência indevida de responsabilidade pelo recolhimento de contribuições previdenciárias de servidores cedidos a órgãos não relacionados ao RPPS é **irregularidade de natureza grave**, porque demonstra controle incipiente das contribuições pelo RPPS, sua principal fonte de receitas e uma das suas atribuições da gestão dos ativos previdenciários, **sugere-se aplicação de multa** ao Sr. Romualdo Antonio Gaigher Milanese, prefeito municipal, na forma do inciso II do art. 389 do Regimento Interno do TCEES (**item 2.7 desta Instrução**).

b) inexistência ou inconsistência de informações relevantes apresentadas na base de dados é irregularidade de **natureza grave**, por facultar ao atuário, adoção de “princípios conservadores que majoram os compromissos do regime frente aos direitos de seus segurados”, **sugere-se aplicação de multa**, na forma do inciso II do art. 389 do Regimento Interno do TCEES, ao Sr. Romualdo Antônio Gaigher Milanese, prefeito municipal, a quem compete a ação de recadastramento dos servidores da ativa para atualização da base de dados, evitando distorção na apuração do passivo atuarial (**item 2.13 desta instrução**).

**- Ao superintendente do Ipasbe:**

a) ausência de separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes aos planos financeiro e previdenciário é **irregularidade de natureza grave**, por dificultar o controle realizados pelos servidores vinculados a cada um dos planos, pelos órgãos de controle e pela sociedade, em especial, o controle do que foi estabelecido no § 2º do art. 21 da Portaria MPS 403/2008, **sugere-se aplicação de multa** ao SR. Domingos Ramos de Oliveira Souza, superintendente, nos termos do inciso II do art. 389 do Regimento Interno do TCEES (**Item 2.1 desta Instrução**);

b) ausência de registro contábil de créditos previdenciários parcelados a receber é **irregularidade de natureza grave**, porque demonstra falta de controle dos ativos do RPPS, refletindo negativamente no patrimônio do Instituto, **sugere-se aplicação de multa** ao Sr. Domingos Ramos de Oliveira Souza, superintendente do Ipasbe, na forma do inciso II do art. 389 do Regimento Interno do TCEES (**item 2.11 desta Instrução**);



c) inexistência ou inconsistência de informações relevantes apresentadas na base de dados é irregularidade de **natureza grave**, por facultar ao atuário, adoção de “princípios conservadores que majoram os compromissos do regime frente aos direitos de seus segurados”, **sugere-se aplicação de multa**, na forma do inciso II do art. 389 do Regimento Interno do TCEES, ao Sr. Domingos Ramos de Oliveira Souza, superintendente do Ipasbe, a quem compete a ação de recadastramento dos servidores inativos e pensionistas do Ipasbe (**item 2.13 desta Instrução**).

**- Ao superintendente do Ipasbe e ao atuário responsável pela avaliação atuarial de 2016**

a) elaborar estudo de avaliação atuarial em desconformidade com os parâmetros gerais estabelecidos pela Portaria MPS 403/2008 é **irregularidade de natureza grave**, por distorcer os resultados da avaliação atuarial, comprometendo o equilíbrio financeiro e atuarial, **sugere-se aplicação de multa** ao Sr. Domingos Ramos de Oliveira Souza, superintendente do Ipasbe, e ao Sr. Maurício Zorzi, atuário responsável pela avaliação atuarial de 2016 na forma do inciso II do art. 389 do Regimento Interno do TCEES (**item 2.12 desta Instrução**).

Sugere-se, também, dar ciência do julgamento deste Egrégio Tribunal de Contas à Secretaria de Previdência Social vinculada ao Ministério da Fazenda.

Nos termos regimentais remeteram-se os autos ao Ministério Público de Contas, que por meio do Parecer 0134/2020-8, da lavra do Procurador de Contas Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, que acompanhou integralmente os argumentos fáticos e jurídicos da ITC 0001/2020-8.

Os Srs. Domingos Ramos de Oliveira Souza e Romualdo Antonio Gaigher Milanese realizaram sustentação oral, conforme Notas Taquigráficas 0041/2020-5.

Seguindo o trâmite processual, a Secretaria de Controle Externo de Previdência e Pessoal expediu a Manifestação Técnica de Defesa Oral 0040/2020-1, concluindo sua análise opinando pela manutenção das irregularidades objetos da defesa oral e relatadas na ITC 0001/2020.

Nos termos regimentais remeteram-se os autos ao Ministério Público de Contas, que por meio do Parecer 1978/2020-4, da lavra do Procurador de Contas Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, que acompanhou integralmente os argumentos fáticos e jurídicos da Manifestação Técnica de Defesa Oral 0040/2020-1.

Após, vieram-me os autos para análise.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

Verifico que a matéria de debate nestes autos se refere à irregularidade com o condão de gerar a aplicação de multa ao prefeito municipal por infringência à norma legal.

Por esse fato, quanto a análise técnica das contas anuais do Instituto de Previdência e Assistência Servidores do Município de Boa Esperança - IPASBE, prestadas pelo **Sr. Domingos Ramos de Oliveira**, superintendente, implementada na Instrução Técnica Conclusiva 0001/2020-1 e Parecer do Ministério Público de Contas 0134/2020-8, entendo que deva ser efetuada em momento posterior.

Cumpre ressaltar que, diante das recentes discussões acerca da responsabilização do chefe do Poder Executivo decorrentes de atos de gestão é imperativo a adoção de uma postura de acautelamento.

Acerca do tema, o **Plenário da Suprema Corte Brasileira**, no julgamento do **Recurso Extraordinário nº 848.826/DF**, Redator para o acórdão Min. Ricardo Lewandowski, de 24/08/2017, em sede de repercussão geral – **tema 835**, decidiu, por maioria, que *“para os fins do artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar Nº 641/1990, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores”*.

Diante deste fato, a fim de evitar decisões conflitantes com o entendimento da Suprema Corte e diante do possível alcance da tese de **repercussão geral** deflagrada às referidas demandas desta Corte de Contas, o Plenário do TCEES, nos autos do processo TC 16041/2019-9, decidiu, de acordo com o Voto do Relator 5648/2019-9, por sobrestar os autos até ulterior decisão da comissão que será instituída por este Egrégio Tribunal, com a finalidade de avaliar a competência dos Tribunais de Contas de julgarem contas relativas as Prestações de Contas de Prefeito.

Mais recentemente, na 4ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara, realizada em 19/02/2020, nos autos do Proc. TC 08794/2019, cuja deliberação foi pelo sobrestamento, o relator, Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, esclareceu que, em razão da matéria estar ainda pendente de Julgamento pelo Plenário do STF, inclusive com um novo Recurso ( RE 1.231.883) cujo relator é o Ministro Luiz Fux, a ATRICON expediu a Portaria Nº 001/2020 que designou “*componentes de comissão encarregada de promover a atualização dos termos da Resolução Atricon nº 001/2018, que trata da temática do julgamento das contas de prefeitos ordenadores de despesa, no âmbito do Sistema de Controle Externo, à luz da atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*”.

Nesse sentido, considerando que aquela Comissão tem a finalidade de propor regulamentação da matéria, que será aplicável a todas as Cortes de Contas do país, e considerando as reiteradas decisões deste Tribunal, entendo pelo sobrestamento dos presentes autos, por ter a possibilidade de aplicação de multa pecuniária ao Chefe do Executivo.

Ante todo o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, proponho VOTO no sentido de adotar a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

**JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI**

**Relator**

**1. DECISÃO TC 813/2020-5:**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** 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. SOBRESTAR** estes autos até ulterior definição dos procedimentos a serem adotados pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

**1.2. Encaminhar** os autos à SGS para as providências.

**2. Unânime.**

Ch/RC

**3.** Data da Sessão: 14/08/2020 - 18ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara.

**4.** Especificação do quórum:

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

**4.2.** Conselheiros Substitutos: João Luiz Cotta Lovatti (relator).

**5.** Membro do Ministério Público de Contas: Procurador Geral Luis Henrique Anastácio da Silva.

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

**Presidente**