



## Acórdão 00415/2022-1 - 1ª Câmara

**Processo:** 10325/2016-2

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

**Exercício:** 2015

**UG:** IPREVI - Instituto de Previdência Social Dos Servidores Públicos do Município de Viana

**Relator:** Márcia Jaccoud Freitas

**Responsável:** GABRIEL SANTOS DE ALMEIDA, CARLOS ALBERTO PORFIRIO PAZ JUNIOR, GILSON DANIEL BATISTA

**PRESTAÇÃO DE CONTAS – PREFEITO MUNICIPAL  
– EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO –  
CONTROLADOR GERAL INTERNO – ATOS DE  
GESTÃO DE TERCEIROS – INCONSISTÊNCIAS  
CONTÁBEIS E FORMAIS – CONTAS REGULARES  
COM RESSALVA – DETERMINAR – RECOMENDAR  
– ARQUIVAR**

1. Atos de governo ou de gestão praticados pelo Prefeito Municipal devem ser apreciados por meio de Parecer Prévio, na forma da Decisão Plenária n. 15/2020, conforme precedente
2. A princípio, o Controlador Geral Interno não deve ser chamado a responder por atos de gestão de terceiros, conforme precedentes
3. Inconsistências contábeis ou de natureza formal que não ocasionem prejuízos ao erário são passíveis de ressalva.

**A RELATORA EXMA. SRA. CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS:**

## **RELATÓRIO**

Trata-se da Prestação de Contas Anual do **INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE VIANA**, referente ao **exercício de 2015**, sob a gestão do senhor **GABRIEL SANTOS DE ALMEIDA**, Diretor Presidente, tendo sido responsabilizados, também, os senhores **GILSON DANIEL BATISTA**, Prefeito Municipal, e **CARLOS ALBERTO PROFÍRIO PAZ JÚNIOR**, Controlador Geral Interno.

Nos termos do **Relatório Técnico n. 527/2017**, da **Instrução Técnica Inicial n. 938/2017** e da **Decisão Monocrática n. 1313/2017**, os responsáveis foram citados para apresentar justificativas sobre as seguintes constatações:

### **3.1.1.1. Realização de empréstimos a terceiros**

→ GABRIEL SANTOS DE ALMEIDA, Diretor Presidente

→ CARLOS ALBERTO PROFÍRIO PAZ JÚNIOR, Controlador Geral Interno

### **3.1.2.1. Ausência de separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes aos planos financeiro e previdenciário**

→ GABRIEL SANTOS DE ALMEIDA, Diretor Presidente

### **3.4.1. Ausência de recolhimento dos créditos a receber**

→ GABRIEL SANTOS DE ALMEIDA, Diretor Presidente

→ GILSON DANIEL BATISTA, Prefeito Municipal

### **3.4.2. Ausência de efetivas medidas de cobrança dos créditos a receber**

→ GABRIEL SANTOS DE ALMEIDA, Diretor Presidente

→ CARLOS ALBERTO PROFÍRIO PAZ JÚNIOR, Controlador Geral Interno

**3.5.2.1.** Ausência de demonstrativo da viabilidade orçamentária e financeira e de lei para implementação do plano de amortização proposto pelo atuário

→ GABRIEL SANTOS DE ALMEIDA, Diretor Presidente

→ GILSON DANIEL BATISTA, Prefeito Municipal

**3.5.4.** Data base das provisões incompatível com a data das demonstrações contábeis

→ GABRIEL SANTOS DE ALMEIDA, Diretor Presidente

→ CARLOS ALBERTO PROFÍRIO PAZ JÚNIOR, Controlador Geral Interno

**4.1.** Parecer do controle interno não atende as exigências da IN nº. 34/2015

→ CARLOS ALBERTO PROFÍRIO PAZ JÚNIOR, Controlador Geral Interno

Todos os responsáveis apresentaram justificativas, constantes da **Defesa n. 76/2018** e das **Respostas n. 40/2018 e n. 48/2018**, que foram analisadas no corpo da **Instrução Técnica Conclusiva n. 4370/2020**.

Preliminarmente, a área técnica propôs manter, no polo passivo, o senhor **GILSON DANIEL BATISTA**, Prefeito Municipal, quanto aos fatos tratados nos tópicos **2.3** e **2.5** da Conclusiva, ressaltando que não havia *bis in idem* na apreciação da matéria, conforme item **1.1.1** da Instrução.

Nos termos do item **1.1.2** da Conclusiva, o corpo técnico opinou pela exclusão da responsabilidade do senhor **CARLOS ALBERTO PROFÍRIO PAZ JÚNIOR**, Controlador Geral Interno, quanto aos fatos tratados nos tópicos **2.1**, **2.4**, **2.6** e **2.7** da Instrução.

No mérito, o setor competente propôs o afastamento dos indícios tratados nos tópicos **2.4** e **2.7** da Conclusiva, correspondentes aos itens **3.4.2** e **4.1** do Relatório, quais sejam:

**2.4.** Ausência de efetivas medidas de cobrança dos créditos a receber

→ GABRIEL SANTOS DE ALMEIDA, Diretor Presidente

→ CARLOS ALBERTO PROFÍRIO PAZ JÚNIOR, Controlador Geral Interno

**2.7.** Parecer do controle interno não atende as exigências da IN nº. 34/2015  
→ CARLOS ALBERTO PROFÍRIO PAZ JÚNIOR, Controlador Geral Interno

A seu tempo, a área técnica sugeriu a manutenção das demais irregularidades, abaixo relacionadas, sendo que os tópicos **2.3**, **2.5** e **2.6** foram considerados graves e receberam a sugestão de multa:

**2.1.** Realização de empréstimos a terceiros

→ GABRIEL SANTOS DE ALMEIDA, Diretor Presidente

**2.2.** Ausência de separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes aos planos financeiro e previdenciário

→ GABRIEL SANTOS DE ALMEIDA, Diretor Presidente

**2.3.** Ausência de recolhimento dos créditos a receber

→ GILSON DANIEL BATISTA, Prefeito Municipal

**2.5.** Ausência de demonstrativo da viabilidade orçamentária e financeira e de lei para implementação do plano de amortização proposto pelo atuário

→ GABRIEL SANTOS DE ALMEIDA, Diretor Presidente

→ GILSON DANIEL BATISTA, Prefeito Municipal

**2.6.** Data base das provisões incompatível com a data das demonstrações contábeis

→ GABRIEL SANTOS DE ALMEIDA, Diretor Presidente

O setor técnico propôs que as Contas do senhor **GABRIEL SANTOS DE ALMEIDA**, Diretor Presidente, sejam julgadas **IRREGULARES**, com fundamento no art. 84, inciso III, letra “d”, da Lei Complementar n. 621/2012<sup>1</sup>, sugerindo a aplicação de

---

<sup>1</sup> **Art. 84.** As contas serão julgadas:

**MULTA**, em razão dos fatos descritos nos tópicos **2.5** e **2.6** da Conclusiva, com base no art. 135, inciso II, da Lei Orgânica.

O corpo técnico também sugeriu a aplicação de **MULTA** ao senhor **GILSON DANIEL BATISTA**, Prefeito Municipal, em função das irregularidades tratadas nos itens **2.3** e **2.5** da Conclusiva, com fulcro no art. 135, incisos II e III, da Lei Orgânica.

A área técnica ainda propôs a expedição de 01 (uma) **DETERMINAÇÃO**, relativa ao item **2.3** da Instrução.

Segue a transcrição da parte final da Conclusiva:

### **“3 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

**3.1.** Considerando os indicativos de irregularidades expressos no Relatório Técnico 527/2017-9, na ITI 938/2017-8, e diante do preceituado no art. 319, parágrafo único, inc. IV<sup>2</sup>, da Resolução TC nº 261/2013;

**3.2.** Considerando que todos os citados atenderam aos Termos de Citação emitidos por este Tribunal e encaminharam suas defesas;

**3.3.** Considerando que as justificativas apresentadas não foram suficientes para elidirem as irregularidades analisadas pelos **itens 2.1, 2.2, 2.3, 2.5 e 2.6** desta ITC:

#### **2.1 REALIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS A TERCEIROS** (item 3.1.1.1 do Relatório Técnico 527/2017-9)

**Base Normativa:** art. 6º, V da Lei Federal nº. 9.717/98.

**Responsável:** **Gabriel Santos de Almeida**, Diretor Presidente do IPREVI.

#### **2.2 AUSÊNCIA DE SEPARAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E CONTÁBIL DOS RECURSOS E OBRIGAÇÕES CORRESPONDENTES**

---

**III** - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

**d)** grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

<sup>2</sup> **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 conterà, necessariamente:

[...]

IV - a conclusão, com a proposta de encaminhamento.

**AOS PLANOS FINANCEIRO E PREVIDENCIÁRIO** (item 3.1.2.1 do Relatório Técnico 527/2017-9)

**Base Normativa:** *Lei 9.717/1998, art. 1º, inciso I e art. 6º, inciso VII; art. 71 a 74 da Lei Federal 4.320/64; art. 8º, parágrafo único e art. 50, inciso I, III da LRF; e Portaria MPS 403/2008, art. 21.*

**Responsável:** **Gabriel Santos de Almeida**, Diretor Presidente do IPREVI.

**2.3 AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DOS CRÉDITOS A RECEBER** (item 3.4.1 do Relatório Técnico 527/2017-9)

**Base Normativa:** *Art. 5º da Portaria 402/2008, art. 69 da Lei Complementar nº 101/2000.*

**Responsável:** **Gilson Daniel Batista**, Prefeito Municipal.

**2.5 AUSÊNCIA DE DEMONSTRATIVO DA VIABILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E DE LEI PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AMORTIZAÇÃO PROPOSTO PELO ATUÁRIO** (item 3.5.2.1 do Relatório Técnico 527/2017-9)

**Base Normativa:** *art. 40, caput da Constituição Federal, art. 1º da Lei Federal nº. 9.717/98 e art. 1º, §1º, 19, inciso III e 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e art. 19, § 2º da Portaria MPS nº. 403/2008.*

**Responsáveis:** **Gabriel Santos de Almeida**, Diretor Presidente do IPREVI; e, **Gilson Daniel da Silva**, Prefeito Municipal.

**2.6 DATA BASE DAS PROVISÕES INCOMPATÍVEL COM A DATA DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS** (item 3.5.4 do Relatório Técnico 527/2017-9)

**Base Normativa:** Princípio Contábil da Competência e Oportunidade, Normas Brasileiras de Contabilidade NBCT SP 16.5 e 16.10, Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, 6ª edição, Lei 9.717/1998, a Lei 4.320/1964 e a Portaria MPS 403/2008.

**Responsáveis:** **Gabriel Santos de Almeida**, Diretor Presidente do IPREVI.

**3.4.** Considerando as informações trazidas aos autos, opina-se por acatar as justificativas apresentadas e **afastar** a responsabilização do Sr. **Gabriel Santos de Almeida**, Diretor Presidente do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos de Viana – IPREVI, especificamente em relação ao **item 2.3**, que trata sobre a ausência de recolhimento de

contribuições previdenciárias, cuja responsabilidade foi exclusivamente atribuída ao Prefeito Municipal;

**3.5.** Quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, **opina-se** pela **IRREGULARIDADE** da Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício de 2015, do Sr. **Gabriel Santos de Almeida**, Diretor Presidente do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos de Viana – IPREVI, na forma do art. 84, inc. III, alínea “d”<sup>3</sup>, da Lei Complementar Estadual 621/2012, e do art. 163, inc. IV, do Regimento Interno (Resolução TC 261/2013).

**3.6.** Não há como afastar a responsabilidade do Prefeito Municipal, Sr. **Gilson Daniel Batista**, perante as irregularidades analisadas pelos **itens 2.3 e 2.5**, mormente por se tratarem de irregularidades de **natureza grave**, que comprometem com a continuidade e a solvência da entidade previdenciária, assim como o equilíbrio financeiro e atuarial, além de relevante impacto no equilíbrio fiscal do ente federativo.

**3.7.** Quanto à reponsabilidade do Controlador Geral do Município de Viana, Sr. **Carlos Alberto Porfírio Paz Júnior**, sugere-se a sua **exclusão do polo passivo** do presente processo, uma vez que foi arrolado nos autos pelo fato de o parecer conclusivo não avaliar a regularidade das demonstrações contábeis, configurando ausência de controle quanto a atos de terceiros, não sendo possível sua responsabilização direta por esses atos, principalmente por não terem resultado em dano ao erário, conforme exposto pelo subitem 1.1.2 desta ITC.

**3.8.** Sugere-se, também, que seja expedida DETERMINAÇÃO (Item 2.3 desta Instrução):

**3.8.1** – Ao atual prefeito municipal para que adote, no prazo de 90 dias, medidas administrativas visando ao levantamento e a regularização dos pagamentos de obrigações previdenciárias em atraso junto ao IPREVI;

**3.8.2** – Ao atual prefeito municipal para que providencie a instauração da Tomada de Contas Especial, mediante autuação de processo específico, com o objetivo de apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano decorrente do pagamento de multas e juros gerados pelos atrasos no repasse de recursos previdenciários ao IPREVI até a data do pagamento e/ou parcelamento, bem como obter o respectivo ressarcimento, considerando que tais despesas não atendem ao interesse público, comunicando o fato ao Tribunal, no prazo de 15 (quinze dias), conforme disposto no artigo 5º da IN 32/2014;

**3.8.3** – Ao atual responsável pelo controle interno do Município que monitore as determinações contidas nos itens 3.8.1 e 3.8.2, informando os resultados alcançados em seu relatório e parecer conclusivo relativo ao IPREVI na próxima prestação de contas anual;

---

<sup>3</sup> **Art. 84.** As contas serão julgadas: [...]

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: [...]

d) grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

**3.9.** Diante da prática de ato ou omissão, com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, sugere-se seja **APLICADA A SANÇÃO** prevista no art. 135, inc. II, da Lei Orgânica do TCEES ao responsável:

ITEM	DESCRIÇÃO	RESPONSÁVEIS
2.5	<b>AUSÊNCIA DE DEMONSTRATIVO DA VIABILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E DE LEI PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AMORTIZAÇÃO PROPOSTO PELO ATUÁRIO</b> <i>Base Normativa: art. 40, caput da Constituição Federal, art. 1º da Lei Federal nº. 9.717/98 e art. 1º, §1º, 19, inciso III e 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e art. 19, § 2º da Portaria MPS nº. 403/2008.</i>	<b>Gabriel Santos de Almeida</b> (Diretor Presidente) <b>Gilson Daniel Batista</b> (Prefeito Municipal)
2.6	<b>DATA BASE DAS PROVISÕES INCOMPATÍVEL COM A DATA DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS</b> (item 3.5.4 do Relatório Técnico 527/2017-9) <i>Base Normativa: Princípio Contábil da Competência e Oportunidade, Normas Brasileiras de Contabilidade NBCT SP 16.5 e 16.10, Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, 6ª edição, Lei 9.717/1998, a Lei 4.320/1964 e a Portaria MPS 403/2008.</i>	<b>Gabriel Santos de Almeida</b> (Diretor Presidente)

**3.10.** Diante da prática de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resultou injustificado dano ao erário, sugere-se seja **APLICADA A SANÇÃO** prevista no art. 135, inc. III, da Lei Orgânica do TCEES aos seguintes responsáveis:

ITEM	DESCRIÇÃO	RESPONSÁVEIS
2.3	<b>AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DOS CRÉDITOS A RECEBER</b> (item 3.4.1 do Relatório Técnico 527/2017-9) <i>Base Normativa: Art. 5º da Portaria 402/2008, art. 69 da Lei Complementar nº 101/2000.</i>	<b>Gilson Daniel Batista</b> (Prefeito Municipal)

À Consideração Superior.”

Na sequência, o **Ministério Público de Contas** emitiu o Parecer n. 3716/2021, da lavra do Procurador Luciano Vieira, acompanhando, em parte, a área técnica. O *Parquet* de Contas divergiu quanto ao item **3.1.2.1** do Relatório Técnico, correspondente ao tópico **2.2** da Conclusiva, por entender que deveria ser considerado grave, contrariando a proposta técnica pela ressalva. Também foram consideradas graves as irregularidades abordadas nos itens **3.1.1.1**, **3.5.2.1**, **3.5.4** e **3.4.1** do Relatório Técnico, correspondentes aos tópicos **2.1**, **2.5**, **2.6** e **2.3** da Conclusiva, nessa ordem. Em relação ao Prefeito Municipal, o Procurador opinou pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Rejeição das Contas e, sucessivamente, a adoção do rito do processo de fiscalização, a fim de aplicar a



sanção de multa. O Parecer ainda acolheu a proposta de **Recomendação** constante de f. 40 do Relatório Técnico.

Segue a transcrição da parte final:

#### **“4 – CONCLUSÃO**

Em suma, a prestação de contas está maculada pela prática de graves infrações à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

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

**4.1** – seja a prestação de contas do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Viana, exercício de 2015, sob a responsabilidade de **Gabriel Santos de Almeida**, julgada irregular, na forma do art. 84, inciso III, alíneas “c” e “d”, da LC n. 621/2012;

**4.2** – seja aplicada multa pecuniária a **Gabriel Santos de Almeida**, na forma dos arts. 87, inciso IV, e 135, inciso I, da LC n. 621/2012;

**4.3** – no tocante aos atos atribuídos à Chefe do Executivo municipal, **Gilson Daniel Batista**:

**4.4.1** - seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Poder Legislativo municipal a **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual, referente ao exercício de 2015, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo, em razão da prática das seguintes infrações:

#### **- AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DOS CRÉDITOS A RECEBER**

*Base legal: Art. 5º da Portaria 402/2008, art. 69 da Lei Complementar nº 101/2000*

*Base Normativa: art. 74 da Constituição Federal de 1988, art. 59 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF e Instrução Normativa TC nº. 34/2015*

#### **- AUSÊNCIA DE DEMONSTRATIVO DA VIABILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E DE LEI PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AMORTIZAÇÃO PROPOSTO PELO ATUÁRIO**

*Base legal: arts. 35 e 102 da Lei n. 4.320/1964, artigo 1º, § 1º, e art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 40, caput, da CF/88 e artigo 1º da Lei n. 9.717/1998.*

**4.4.2 - SUCESSIVAMENTE**, não sendo este o entendimento desta egrégia Corte de Contas, adotando-se o rito do processo de fiscalização, seja imputada à responsável multa pecuniária nos termos do no art. 135, inciso II, da LC n. 621/2012 c/c 207, § 4º, do RITCEES;

**4.5** – pela extinção do feito sem resolução de mérito em relação a **Carlos Alberto Porfírio Paz Júnior**, (controlador geral do município), por ilegitimidade *passiva ad causam* em relação às irregularidades descritas nos 3.1.1.1, 3.4.2, 3.5.4 do Relatório Técnico 00527/2017-9, na forma do art. 485, inciso VI, do CPC c/c art. 70 da LC n. 621/2012; e com resolução de mérito quanto ao item 4.1 do mesmo relatório técnico, conforme art. 487, inciso I, do CPC c/c art. 70 da LC n. 621/2012 e art. 207, inciso III, do RITCEES;

**4.6** – com fulcro no art. 87, inciso VI, da LC n. 621/2012, sejam expedidas as determinações propostas pelo NCONTAS - Núcleo de Controle Externo de Contabilidade às fls. 43/44 da ITC 04370/2020-7;

**4.7** – com espeque nos arts. 1º, inciso XXXVI, 87, inciso VII, da LC n. 621/2012, sejam expedidas as recomendações propostas pela Unidade Técnica à fl. 40 do Relatório Técnico 00527/2017-9.”

**É o Relatório.**

## **FUNDAMENTAÇÃO**

### **I – DA RESPONSABILIDADE DO PREFEITO MUNICIPAL**

O Prefeito Municipal, senhor **GILSON DANIEL BATISTA**, foi responsabilizado pelas irregularidades abordadas nos tópicos **2.3** e **2.5** da Conclusiva, a saber:

**2.3.** Ausência de recolhimento dos créditos a receber

**2.5.** Ausência de demonstrativo da viabilidade orçamentária e financeira e de lei para implementação do plano de amortização proposto pelo atuário

Cabe destacar que a competência para o julgamento dos atos de gestão do prefeito municipal foi matéria de repercussão geral (Tema n. 835) no âmbito do **Recurso Extraordinário n. 848826**, tendo o Supremo Tribunal Federal (STF) decidido que a

apreciação das Contas de governo e de gestão compete às Câmaras Municipais com o auxílio dos Tribunais de Contas.

O julgamento de mérito do tema de repercussão geral levou a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON a emitir a **Resolução n. 1/2018**, dispondo sobre as recomendações de deliberação nos processos de contas de gestão em que o prefeito municipal figurasse como ordenador de despesa.

Em 11 de fevereiro de 2020, a ATRICON expediu a **Portaria n. 1/2020**, designando um grupo de estudos para atualizar os termos da Resolução anterior, com vistas à uniformização e à regulamentação do entendimento no âmbito nacional, ação motivada por recentes decisões do STF, em especial, no **Recurso Extraordinário n. 1231883**.

Por sua vez, o **Recurso Extraordinário n. 1231883** foi interposto pelo Estado do Ceará sob o fundamento de que a tese firmada pelo STF acerca da competência para o julgamento das Contas dos prefeitos municipais estaria restrita à matéria eleitoral. Desse modo, a decisão do STF não afetaria a competência dos Tribunais de Contas quanto aos atos de gestão do Chefe do Executivo. Ocorre que o recurso foi desprovido em decisão monocrática do relator, mas se encontra pendente de Agravo Regimental.

Nesse contexto, alguns processos foram sobrestados por esta Corte, inclusive aqueles referentes aos Institutos de Previdência nos quais o prefeito municipal figurava como responsável, a exemplo do **processo TC n. 7002/2017** (Prestação de Contas Anual/2016 do IPAS de São José do Calçado).

Com o advento da **Decisão Plenária n. 15/2020**, proferida em 15 de setembro de 2020, foi determinado que os atos de governo e de gestão dos prefeitos municipais sejam apreciados por meio de Parecer Prévio, exceto quando a matéria se referir a consórcios públicos e aplicação de transferências voluntárias ou fundo a fundo.

Segue a transcrição:

**Art. 1º.** No processo de prestação de contas anual de Prefeito, ainda que este figure como ordenador de despesas, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo emitirá parecer prévio a fim de instrumentalizar o julgamento pela Câmara Municipal para todos os fins, observado o disposto no art. 31, § 2º, da Constituição Federal.

**§ 1º.** Não se aplica a emissão do parecer prévio previsto no caput, ainda que figure o Prefeito como responsável, nos processos cujo objeto seja a fiscalização e o julgamento das contas referentes à gestão de consórcios públicos ou à aplicação de recursos recebidos por meio de transferências voluntárias ou de transferências fundo a fundo, casos nos quais o Tribunal de Contas deverá emitir acórdão de julgamento com todos os seus efeitos, inclusive para fins do previsto no art. 1º, I, “g”, da LC 64/1990.

**§ 2º.** O processo de prestação de contas anual prestadas por Prefeito, seja na condição de chefe de Poder Executivo municipal, seja como ordenador de despesas, que esteja em tramitação na ocasião em que esta Decisão Plenária entrar em vigor, receberá, do Conselheiro Relator ou da unidade técnica competente para a sua instrução, conforme o caso, o encaminhamento previsto, segundo a sua fase de tramitação, no Anexo Único desta deliberação.

**§ 3º.** O disposto neste artigo não se aplica aos processos com trânsito em julgado.

**Art. 2º.** Revogam-se as disposições em contrário, em especial a Decisão Plenária nº 13, de 9 de outubro de 2018.

**Art. 3º.** Esta Decisão Plenária entra em vigor na data da sua publicação.”

Em razão da natureza da responsabilidade atribuída ao prefeito municipal, que envolve atos de gestão e atos de governo, a matéria deveria ter sido apreciada nas Contas Anuais da Chefe do Executivo, motivo pelo qual entendo que os autos devem ser extintos sem resolução do mérito, em relação ao senhor **GILSON DANIEL BATISTA**, aplicando-se o precedente constante do **Acórdão TC n. 1064/2020 – 2ª Câmara**, referente ao **processo TC n. 8882/2017** (Prestação de Contas Anual/2016 do IPAS de Rio Bananal).

Acrescento que as Contas Anuais do Prefeito, referentes ao exercício sob análise, já foram apreciadas por meio do **Acórdão TC n. 971/2017 – Plenário**, proferido no **processo TC n. 4947/2016**, e dos **Pareceres Prévios n. 10/2018 – Plenário** e n.

**42/2019 – Plenário**, prolatados nos **processos TC n. 3831/2016 e n. 6088/2018** (Recurso de Reconsideração).

## **II – DA RESPONSABILIDADE DO CONTROLADOR GERAL INTERNO**

Em relação ao **Controlador Geral Interno**, constato que a área técnica consolidou o entendimento de que sua responsabilidade deve se limitar aos atos diretamente praticados, bem como às condutas de terceiros que resultem em prejuízo ao erário, conforme os precedentes constantes dos **processos TC n. 7062/2017** (Prestação de Contas Anual/2016 do IPAS Vitória)<sup>4</sup> e **n. 6475/2017** (Prestação de Contas Anual/2016 do IPAS Iconha)<sup>5</sup>.

**Acompanho a posição técnica**, para que o senhor **CARLOS ALBERTO PROFÍRIO PAZ JÚNIOR**, Controlador Geral Interno, seja **excluído do polo passivo**, quanto aos fatos tratados nos tópicos **2.1, 2.4 e 2.6** da Conclusiva, a saber:

**2.1.** Realização de empréstimos a terceiros

**2.4.** Ausência de efetivas medidas de cobrança dos créditos a receber

**2.6.** Data base das provisões incompatível com a data das demonstrações contábeis

Por sua vez, a proposta técnica pelo afastamento do indicativo tratado no tópico **2.7** da Conclusiva será analisada a seguir.

## **III – DAS IRREGULARIDADES**

---

<sup>4</sup> Acórdão TC n. 1004/2020 – Plenário, Manifestação Técnica de Defesa Oral n. 1/2019 e Despacho n. 2367/2019.

<sup>5</sup> Acórdão TC n. 1409/2019 – 2ª Câmara e Instrução Técnica Conclusiva n. 4740/2019.

**Acompanho** a área técnica pelo **afastamento** dos indícios tratados nos tópicos **2.4** e **2.7** da Conclusiva, correspondentes aos itens **3.4.2** e **4.1** do Relatório, quais sejam:

**2.4.** Ausência de efetivas medidas de cobrança dos créditos a receber

→ GABRIEL SANTOS DE ALMEIDA, Diretor Presidente

→ CARLOS ALBERTO PROFÍRIO PAZ JÚNIOR, Controlador Geral Interno

**2.7.** Parecer do controle interno não atende as exigências da IN nº. 34/2015

→ CARLOS ALBERTO PROFÍRIO PAZ JÚNIOR, Controlador Geral Interno

Quanto ao tópico **2.4**, restou demonstrado que o Diretor Presidente realizou a cobrança administrativa e judicial das contribuições previdenciárias não recolhidas, adotando as medidas necessárias para o recebimento dos créditos. Em relação ao item **2.7**, não houve irregularidade, uma vez que a Instrução Normativa TC n. 34/2015 apenas recomendou a avaliação de certos aspectos pelo Controle Interno, sem obrigar a verificação de todos os pontos de controle ou exigir um número mínimo de avaliações, tal como a posição técnica nos **processos TC n. 5869/2017** (Contas/2016 do IPAS de Cariacica) e **n. 6999/2017** (Contas/2016 do IPAS de Mimoso do Sul)<sup>6</sup>.

**Acolho** também a proposta técnica pela **manutenção com ressalva** da irregularidade abaixo relacionada, segundo os fundamentos lançados no tópico **2.2** da Conclusiva:

**2.2.** Ausência de separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes aos planos financeiro e previdenciário

→ GABRIEL SANTOS DE ALMEIDA, Diretor Presidente

É preciso acrescentar que, em relação ao tópico **2.2**, o setor técnico constatou que o Instituto não apresentou as demonstrações contábeis segregadas entre os Fundos Financeiro e Previdenciário e a Taxa de Administração.

---

<sup>6</sup> Respectivamente, Instruções Técnicas Conclusivas n. 4486/19, item 2.17 e n. 791/20, item 2.18.

Em **resposta à citação**, o responsável afirmou que, no exercício de 2015, houve a separação financeira e orçamentária dos Fundos, sendo que a segregação contábil foi integralmente implementada em 2017.

Observo que a matéria foi tratada no art. 21 da **Portaria n. 403/2008**, do Ministério da Previdência Social, vigente no exercício de 2015, que permitiu a segregação da massa de segurados, com a devida separação orçamentária, financeira e contábil.

Entretanto, a Portaria não mencionou, explicitamente, que tais Planos teriam a natureza dos fundos especiais constantes da Lei n. 4.320/64 nem exigiu a emissão de demonstrações contábeis próprias. Tal necessidade também não foi expressamente descrita nas regulamentações sobre a contabilidade dos regimes próprios previdenciários, elaboradas pelo Ministério da Previdência Social e pela Secretaria do Tesouro Nacional (Manuais e Planos de Contas).

A título de exemplo, o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), em sua 5ª edição, vigente para os exercícios de 2013 e 2014, assim como o correspondente Plano de Contas (PCASP), ambos elaborados pela Secretaria do Tesouro Nacional, não sugeriram procedimentos específicos para a segregação de massa, exceto quanto às contas relativas a “Bancos Conta Movimento” e a “Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo”, definidas no PCASP.

Na 6ª edição do MCASP, válida para os exercícios de 2015 e 2016, houve uma rápida menção à segregação da massa de segurados, sem exigir a formação de unidades gestoras próprias para cada Plano, conforme transcrito:

“4.3.3. Segregação de Massas Segregação de massa de segurados é uma separação desses segurados em dois grupos distintos, a partir da definição de uma data de corte. Os servidores admitidos anteriormente à data de corte integrarão o Plano Financeiro e os admitidos após integrarão o Plano Previdenciário. A segregação da massa será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, acompanhado pela separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes a cada grupo. **Esta separação poderá ser feita por meio de, por exemplo: contas bancárias ou contábeis distintas, mecanismo de fonte / destinação**

**de recursos, criação de fundos contábeis, dentre outros.”**  
[grifamos]

Da redação, é possível inferir que o Manual de Contabilidade considerava a criação de fundos contábeis como uma mera alternativa para o implemento da separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos atinentes a cada Plano segregado, o que também poderia ser obtido com o uso de contas bancárias distintas ou outros mecanismos de fonte/destinação de recursos.

Atentando-se à natureza dos Planos Previdenciário e Financeiro, a área técnica observou que se enquadram na definição de **fundo especial**, prevista no art. 71 da Lei n. 4.320/64, posição da qual compartilho, já que as receitas e despesas encontram-se vinculadas a objetivos e serviços específicos. E, na forma do art. 50, inciso III, da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), as demonstrações contábeis devem compreender as transações e operações de cada fundo, de modo isolado e conjunto, fazendo presumir que os Fundos devem emitir seus próprios Balanços e demais demonstrações.

Nestes termos, entendo que a formação de unidades gestoras próprias permite a emissão de demonstrações contábeis individualizadas para cada Fundo, inclusive sob o aspecto patrimonial, e aprimora o controle dos recursos previdenciários, que possuem natureza vinculada, assegurando sua correta destinação.

Ressalto que, em 20/11/2018, foi publicada a Portaria n. 464/2018, do Ministério da Fazenda (MF), que substituiu<sup>7</sup> a Portaria MPS n. 403/2008.

No mesmo sentido da norma revogada, a Portaria MF n. 464/2018 manteve a possibilidade de segregação de massa como meio de equacionamento do déficit atuarial, bem como a necessidade de separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações dos Fundos Financeiro e Previdenciário.

---

<sup>7</sup> **Art. 86.** Fica revogada a Portaria MPS n° 403, de 10 de dezembro de 2008.



É preciso mencionar que, em situação análoga, tratada no **processo TC n. 3872/2015** (Prestação de Contas Anual do IPAS de Linhares, exercício de 2014), a área técnica sugeriu a Regularidade com Ressalva das Contas, opinião acolhida pelo Ministério Público de Contas e pelo Plenário, conforme **Acórdão TC n. 1205/2017**, proferido em 27 de setembro de 2017, apesar da ausência da segregação, inclusive financeira.

Nos autos do **processo TC n. 5460/2015**, que tratou das Contas Anuais do IPAS Guarapari, relativas ao exercício de 2014, o responsável questionou a exigência de formação de unidades gestoras, amparando-se, inclusive, em orientação solicitada ao técnico da Previdência Social. A defesa foi refutada pela área técnica, que, no entanto, sugeriu a Regularidade com Ressalva das Contas, sendo acompanhada pelo Ministério Público de Contas e pelo Plenário, conforme o **Acórdão TC n. 1080/2017**.

Acrescento que a mesma irregularidade foi tratada com ressalva nas Contas do Instituto de Previdência de Viana, relativas aos exercícios de 2014 e 2016, conforme **Acórdãos TC n. 1775/2019 – 1ª Câmara** e **n. 1457/2020 – 2ª Câmara**, proferidos nos **processos TC n. 4031/2015** e **n. 3433/2017**, nessa ordem.

Com base nesses precedentes, **acompanho** a área técnica para manter a irregularidade com ressalva. Acrescento que a expedição de Determinação se mostra desnecessária, uma vez que a segregação contábil foi implementada em 2017, segundo análise elaborada no Relatório Técnico n. 250/2019, constante do **processo TC n. 8992/2018**.

Em relação ao tópico **2.1** da Conclusiva, intitulado “**Realização de empréstimos a terceiros**”, a área técnica não opinou sobre a gravidade ou a ressalva dos fatos relatados nem sugeriu a aplicação de multa, conforme trechos transcritos:

**“2.1 REALIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS A TERCEIROS** (item 3.1.1.1 do Relatório Técnico 527/2017-9)  
(...)”

## **Análise:**

Com relação ao Diretor Presidente, tomando por base as justificativas prestadas, constata-se que o indicativo de irregularidade envolve a existência de saldos de empréstimos consignados, em nome de segurados de benefícios por incapacidade temporária como auxílio maternidade e auxílio doença, pagos pelo IPREVI e não repassados pelo ente.

Conforme alegações apresentadas pela defesa, o IPREVI procedeu as devidas cobranças ao Poder Executivo para o repasse dos valores em aberto. A operação teria sido questionada por meio do OF/IPREVI nº 039/2015, de 24 de fevereiro de 2015, em reunião conjunta com a instituição financeira, oportunidade em que foi acordada o encerramento do adiantamento realizado pelo IPREVI. No entanto, as operações continuaram ocorrendo ao longo do exercício seguinte, conforme informações reconhecidas pela própria defesa.

Neste contexto, observa-se a ocorrência de prática rotineira adotada pela unidade gestora do IPREVI, relacionada à concessão de adiantamento financeiro para a cobertura de valores consignados na folha de pagamento de servidores ativos em gozo de benefícios por incapacidade temporária.

Não compete ao regime próprio de previdência a realização de cobertura de eventual consignação sob responsabilidade de segurados de benefícios por incapacidade temporária, constituindo medida passível de questionamento relacionado à sua natureza jurídica, que sugere a ocorrência de operação de concessão de crédito por parte da unidade gestora do RPPS.

Em consulta ao balancete de verificação contábil (BALVERF), encaminhado na PCM ao longo do exercício de 2019, verifica-se a existência de saldo inicial remanescente, no montante de R\$ 31.056,75, relacionado à conta contábil 119210000 – ‘Variações Patrimoniais Diminutivas Pagas Antecipadamente’, devidamente equacionado ao longo do exercício de competência, que ainda contou com novas operações de concessão de créditos.

Além disso, a partir da Emenda Constitucional 103, de 13 de novembro de 2019, conforme disposto pelo art. 9º, §§ 2º e 3º, todos os benefícios por incapacidade temporária devem ser pagos diretamente pelo ente federativo e não correrão à conta do regime próprio de previdência social ao qual o servidor se vincula.

Considerando que não compete ao RPPS a concessão de adiantamento financeiro para a cobertura de consignações realizadas na folha de pagamento de servidores ativos em gozo de benefícios por incapacidade temporária, sugere-se a **manutenção da presente irregularidade**, sem a necessidade de determinação, uma vez que os

benefícios por incapacidade temporária devem ser transferidos para o ente, em obediência ao art. 9º da Emenda Constitucional 103/2019.

Verifica-se nesta peça que o Controlador foi arrolado pelo fato do seu parecer conclusivo não indicar nenhuma irregularidade referente às demonstrações contábeis.

Entretanto, no caso concreto, observa-se que tal fato extrapola a sua competência, restrita à opinião exposta em seu parecer, não sendo possível sua responsabilização direta por esses atos que culminaram em registro de adiantamento de recursos financeiros para a cobertura de consignações sob responsabilidade de servidores em gozo de benefícios por incapacidade temporária.”

No item **3.1.1.1** do Relatório Técnico, o setor competente propôs a citação do Diretor Presidente do Instituto e do Controlador Geral Interno, uma vez que o Balancete de Verificação (arquivo BALVER) registrou a existência de “Direitos a Receber de Terceiros”, no valor de R\$ 67.259,63, superior ao montante registrado no exercício anterior (R\$ 51.665,23).

Em **resposta à citação**, os responsáveis afirmaram que o registro contábil se referia, majoritariamente, a consignações de segurados ativos, que continuaram a ser pagas pelo Instituto de Previdência após o fim dos benefícios temporários. Tais valores deveriam ter sido ressarcidos ao Instituto, mas a Prefeitura não realizou os repasses, apesar da cobrança por meio de Ofícios. De acordo com os responsáveis, esse procedimento ocorria desde 2013, tendo sido regularizado junto ao banco Banestes. Além disso, o montante questionado também incluía pagamentos indevidos e em duplicidade, que eram ressarcidos mensalmente.

Na **análise conclusiva**, a área técnica propôs a exclusão do polo passivo para o Controlador Geral Interno, conforme analisado no item **II** deste Voto. Manteve a irregularidade para o senhor GABRIEL SANTOS DE ALMEIDA, Diretor Presidente, já que a prática indevida se mostrou rotineira e não havia sido regularizada até 2019, quando o saldo a receber era de R\$ 31.056,75. O setor técnico entendeu que a expedição de Determinação seria desnecessária, pois a Emenda Constitucional n. 103/2019 estabeleceu que os benefícios temporários devem ser custeados diretamente pelo Ente e não pelo Regime Próprio.

Observo que, no exercício de 2015, o Balanço Patrimonial (arquivo BALPAT) registrou o montante de R\$ 67.259,63 na conta “VPD Pagas Antecipadamente”,

correspondendo a um aumento de R\$ 15.594,40 em relação ao ano anterior (R\$ 51.665,23). Nos exercícios seguintes, o saldo da conta de Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD) foi sendo reduzido, chegando a R\$ 35.094,45 ao final de 2016 (processo TC n. 3433/2017), até ser zerado, no ano de 2019, conforme consta do Balanço Patrimonial – Taxa de Administração, inserido na correspondente Prestação Anual (processo TC n. 4773/2020).

De acordo com as Peças Complementares n. 1069/2018 e n. 1070/2018, o Instituto expediu vários Ofícios para a Secretaria Municipal de Administração, comunicando sobre as consignações realizadas em favor de bancos, nos anos de 2013 e 2014, antes da gestão do responsável, além de alguns Ofícios para o Banestes, no exercício de 2015, solicitando a exclusão de descontos.

Entendo que o pagamento das consignações devidas pelos segurados, após a cessação dos benefícios temporários concedidos (como auxílio-doença e salário-maternidade), consistiu num procedimento inadequado do Instituto. No entanto, essa prática não constituía propriamente um empréstimo a terceiros ou um adiantamento de valores; tratava-se de erro na operacionalização das consignações atreladas a benefícios temporários, tendo o responsável adotado medidas para a regularização.

Considerando que a inconsistência foi corrigida, sem causar prejuízos ao erário, e que o Diretor Presidente adotou medidas saneadoras, **acompanho a área técnica para manter a irregularidade, sem aplicação de multa.**

As demais irregularidades, abordadas nos itens **2.3**, **2.5** e **2.6** da Conclusiva, foram consideradas de natureza **grave** e sujeitas à aplicação de **multa**, a saber:

**2.3.** Ausência de recolhimento dos créditos a receber

→ GILSON DANIEL BATISTA, Prefeito Municipal

**2.5.** Ausência de demonstrativo da viabilidade orçamentária e financeira e de lei para implementação do plano de amortização proposto pelo atuário

→ GABRIEL SANTOS DE ALMEIDA, Diretor Presidente

→ GILSON DANIEL BATISTA, Prefeito Municipal

**2.6.** Data base das provisões incompatível com a data das demonstrações contábeis

→ GABRIEL SANTOS DE ALMEIDA, Diretor Presidente

Quanto ao tópico **2.3** da Conclusiva, intitulado “**Ausência de recolhimento dos créditos a receber**”, o setor competente relatou que o Balanço Patrimonial (arquivo BALPAT) registrou a existência de contribuições previdenciárias não repassadas ao Regime Próprio no total de R\$ 6.531.117,19, sendo que a maior parte se referia a débitos da Prefeitura Municipal (R\$ 6.183.322,40), conforme discriminado no Relatório de Gestão (arquivo RELGES).

Na análise conclusiva, a área técnica constatou que o débito somente foi regularizado por meio dos Parcelamentos n. 802/2019 e n. 803/2019, uma vez que o Acordo firmado em 2016 (Termo n. 591/2016) não foi aceito pela Secretaria de Previdência, por ausência de autorização em lei.

Inicialmente, o Diretor Presidente e o Prefeito Municipal foram responsabilizados, mas o setor técnico afastou a responsabilidade do Diretor, já que o recolhimento das contribuições competia ao Chefe do Executivo, **posição que acompanho**. Cabe esclarecer que a falta de medidas de cobrança dos créditos a receber foi atribuída ao Diretor Presidente, porém o indicativo foi afastado pela área técnica, diante da comprovação de providências efetivas, nos termos do item **2.4** da Conclusiva.

Observo que o Relatório de Gestão (arquivo RELGES, f. 5/6) discriminou as contribuições previdenciárias não recolhidas ao Instituto, sendo R\$ 6.183.322,40 devidos pela Prefeitura e R\$ 347.794,74 devidos pela Câmara Municipal.

A dívida do Legislativo (R\$ 347.794,74) se referia a contribuições patronais ao Fundo Financeiro, anteriores a 2009, que foram parceladas e estavam sendo regularmente pagas. Os valores devidos pelo Executivo Municipal (R\$ 6.183.322,40) se referiam, em grande parte, ao exercício de 2015, conforme abaixo detalhado:

Fundo Financeiro		Fundo Previdenciário	
Competência	R\$	Competência	R\$
abr, ago e dez/2015	620.082,91	jan, maio a dez/2015	3.011.422,95

(patronal e servidor)		(patronal e servidor)	
2013, 2014 e 2015 (encargos moratórios)	799.113,91	2013, 2014 e 2015 (encargos moratórios)	775.953,30
período não informado (patronal sobre auxílio- doença)	333.206,51	período não informado (patronal sobre auxílio- doença)	545.755,01
período não informado (patronal sobre cedidos)	86.806,15	período não informado (patronal sobre cedidos)	10.981,66

Em consulta ao *site* da Previdência Social<sup>8</sup>, verifica-se que o Acordo de Parcelamento n. 802/2019 abrangeu as contribuições dos servidores das competências de janeiro/2013 a dezembro/2016, no montante de R\$ 644.507,81 (sem atualizações) ou R\$ 1.064.831,95 (atualizado). Por sua vez, o Termo de Parcelamento n. 803/2019 abarcou a contribuição patronal das competências de dezembro/2013 a março/2017, no montante de R\$ 1.014.425,78 (sem atualizações) ou R\$ 1.636.097,27 (atualizado). Os juros e multas incidentes somaram R\$ 240.947,89 e R\$ 1.289,02 (n. 802/2019), bem como R\$ 358.620,61 e R\$ 2.028,86 (n. 803/2019).

De plano, constata-se que os valores dos Acordos n. 802/2019 e n. 803/2019 são muito inferiores ao montante do débito reconhecido pelo Instituto em 2015 (R\$ 6.183.322,40).

No entanto, segundo os fundamentos lançados no tópico I deste Voto, a responsabilidade do Prefeito Municipal não poderá ser analisada nos autos, razão pela qual **divirjo** da área técnica e **deixo de apreciar o mérito** do tópico 2.3 da Conclusiva.

Por outro lado, considerando que a falta de recolhimento das contribuições previdenciárias restou demonstrada no item 2.4 da Conclusiva, faz-se necessária a expedição da **Determinação** proposta pela área técnica para que o repasse seja

<sup>8</sup> Consulta realizada em 21/03/2022:

<https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/modulos/parc/consultarACPARC.xhtml>

regularizado, se ainda houver pendências, e seja apurada a responsabilidade pelo dano decorrente da incidência de juros e multa.

Em relação ao item **2.5** da Conclusiva, denominado “**Ausência de demonstrativo da viabilidade orçamentária e financeira e de lei para implementação do plano de amortização proposto pelo atuário**”, o setor competente relatou que o Instituto não encaminhou o Estudo de Sustentabilidade do Plano de Amortização sugerido na Avaliação Atuarial nem comprovou a implementação do Plano por lei, sendo responsabilizados o Diretor Presidente e o Prefeito Municipal.

Segundo os fundamentos lançados no tópico **I** deste Voto, a responsabilidade do Prefeito Municipal não poderá ser analisada nos autos.

Observo que os artigos 18 e 19 da Portaria MPS n. 403/2008<sup>9</sup>, vigente em 2015, estabeleciam que o Déficit Atuarial apurado na Avaliação Atuarial deveria ser equacionado por meio de um Plano de Amortização, custeado pela criação de uma contribuição previdenciária suplementar ou pela fixação de aportes periódicos destinados ao Regime Próprio.

A despesa a ser gerada pelo Plano de Amortização deveria ser submedida ao estudo de viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive quanto ao impacto nos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por outro lado, em sua redação original, a Portaria permitia que os municípios adotassem a Segregação da Massa dos segurados como uma alternativa ao Plano de Amortização da dívida previdenciária, segundo previsto no *caput* do art. 20<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> **Art. 18.** No caso da avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento.

**Art. 19.** O plano de amortização indicado no Parecer Atuarial somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo.

§ 1º O plano de amortização poderá consistir no estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar ou em aportes periódicos cujos valores sejam preestabelecidos.

§ 2º A definição do plano de amortização deverá ser acompanhada de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela [Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#). (Nova redação dada pela [PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/01/2013](#))

<sup>10</sup> **Art. 20.** Alternativamente ao plano de amortização previsto nos art. 18 e 19, o ente federativo poderá optar pelo equacionamento do déficit atuarial do seu RPPS por intermédio

Nessa época, a Segregação de Massa não demandava demonstração da viabilidade orçamentária e financeira e do impacto fiscal.

Com a alteração ocorrida em 2013<sup>11</sup>, o art. 20 passou a dispor que a Segregação de Massa somente seria admitida na hipótese de inviabilidade do Plano de Amortização, devendo ser aprovada pela Secretaria da Previdência Social e estar acompanhada de uma justificativa técnica, definida na norma como a demonstração da viabilidade orçamentária e financeira e do impacto sobre os limites fiscais. Mesmo com a nova redação do art. 20, a viabilidade orçamentária e financeira e o respeito aos limites fiscais passaram a ser exigidos apenas por ocasião da aprovação da segregação de massa, conforme descrito nos §§ 4º e 5º do dispositivo.

Segundo o Relatório Técnico, a Segregação de Massa foi implementada no Município de Viana por meio da Lei municipal n. 1872/2006<sup>12</sup>, antes da edição da

---

de segregação da massa de seus segurados, observados os parâmetros estabelecidos nesta Portaria.

<sup>11</sup> **Art. 20.** Na hipótese de inviabilidade do plano de amortização previsto nos art. 18 e 19 para o equacionamento do déficit atuarial do RPPS, será admitida a segregação da massa de seus segurados, observados os princípios da eficiência e economicidade na realocação dos recursos financeiros do RPPS e na composição das submassas, e os demais parâmetros estabelecidos nesta Portaria. (Nova redação dada pela [PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/01/2013](#))

§ 4º A proposta de segregação da massa dos segurados do RPPS deverá ser submetida à aprovação da SPPS, acompanhada da avaliação atuarial e justificativa técnica apresentada pelo ente federativo. (Incluído pela [PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/01/2013](#))

§ 5º A justificativa técnica de que trata o parágrafo anterior deverá demonstrar a viabilidade orçamentária e financeira da segregação para o ente federativo, por meio dos fluxos das receitas e despesas do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário, inclusive os impactos nos limites de gastos impostos pela [Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#). (Incluído pela [PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/01/2013](#))

<sup>12</sup> <https://leismunicipais.com.br/a/es/v/viana/lei-ordinaria/2001/159/1595/lei-ordinaria-n-1595-2001-dispoe-sobre-o-regime-proprio-de-previdencia-municipal-do-municipio-de-viana-do-estado-do-espírito-santo-de-conformidade-com-a-legislacao-federal-e-adota-outras-providencias>:

**Art. 2º** Ficam inseridos no Capítulo II, do Título III, da Lei nº [1.595](#), de dezembro de 2001, os artigos 75-A e 75-B com a seguinte redação:

**"Art. 75-A.** O Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Viana - IPREV constituirá um Fundo Previdenciário, estruturado em regime de constituição de reservas de capital, e um Fundo Financeiro, estruturado em regime de repartição simples.(...)"



Portaria MPS n. 403/2008, como alternativa ao Plano de Amortização para equacionar o déficit atuarial.

No exercício de 2015, portanto, não havia Plano de Amortização em vigor. A seu tempo, a Avaliação Atuarial com data-base em dezembro/2014, cujas propostas deveriam ser implantadas durante o exercício de 2015, considerou o Plano de Custeio suficiente, especialmente quanto à contribuição patronal normal (22%), e não sugeriu a criação de um Plano de Amortização (arquivo DEMAAT, f. 10/11 e 20).

É preciso esclarecer que a demonstração da viabilidade orçamentária e financeira e do impacto sobre os limites da LRF mostra-se um instrumento essencial ao planejamento e ao controle da despesa pública, em especial, da despesa gerada pelos Planos Financeiros dos regimes optantes pela segregação, já que a eventual insuficiência de recursos deverá ser custeada pelo Ente.

Tal demonstração constitui uma medida de responsabilidade na gestão fiscal dos regimes próprios previdenciários, pois busca garantir o equilíbrio das contas públicas, princípio anunciado no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar n. 101/2000<sup>13</sup>.

Por esse motivo, o Tribunal de Contas passou a exigir a demonstração da viabilidade orçamentária e financeira e do impacto sobre os limites da LRF, consubstanciada no arquivo “Estudo de Sustentabilidade” (SUSTEN), a ser enviado nas Prestações Anuais, de modo facultativo, no exercício de 2016, e de forma obrigatória, nos exercícios posteriores, segundo previsto na Instrução Normativa TC n. 43/2017. Em 2015, o arquivo SUSTEN não era exigido.

Constata-se, assim, que não havia Plano de Amortização a ser implementado por lei nem era exigível o correspondente Estudo de Sustentabilidade, relativamente ao

---

<sup>13</sup> **Art. 1º** .....

**§ 1º** A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

exercício de 2015, razão pela qual **divirjo da área técnica para afastar o presente indicativo.**

Ressalto que posição semelhante foi adotada no **processo TC n. 4001/2015** (Contas/2014 do IPAS Vitória).

Acerca do item **2.6** da Conclusiva, denominado “**Data base das provisões incompatível com a data das demonstrações contábeis**”, o setor competente relatou que o registro contábil das provisões matemáticas previdenciárias, constante do Balancete de Verificação (arquivo BALVER), não refletiu a data das demonstrações contábeis.

Observo que, em alguns processos do exercício de 2015, o descompasso entre a data-base das provisões e a data da prestação de contas anual foi julgado regular com ressalva, a exemplo dos **processos TC n. 10.281/2016** (Contas/2015 do IPAS Alegre), **n. 10.314/2016** (Contas/2015 do IPAS Santa Leopoldina) e **n. 10.316/2016** (Contas/2015 do IPAS Serra). Nesses casos, a irregularidade foi mitigada, excepcionalmente, porque o registro contábil das provisões encontrava-se desatualizado por 01 (um) exercício, tendo em vista que as provisões previdenciárias estavam com a data-base de **31/12/2014** e as demonstrações contábeis eram de **31/12/2015**, tal como evidenciado nos presentes autos.

Considerando os precedentes e tendo em vista que a inconsistência foi corrigida no exercício de 2016, conforme o Relatório Técnico n. 1115/2017, constante do **processo TC n. 3433/2017**, **acompanho** a área técnica para manter a irregularidade, mas **divirjo da aplicação de multa.**

Quanto à proposta de **Recomendação**, constante do item **3.2.2** do Relatório Técnico e acolhida no Parecer ministerial, observo que não foi reiterada na análise conclusiva. Seu conteúdo refere-se à execução do convênio de compensação previdenciária, que havia sido firmado. A área técnica constatou que a arrecadação foi estimada orçamentariamente, embora o Instituto não estivesse auferindo a

correspondente receita, razão pela qual **acompanho a proposta**, conforme transcrito:

### **“3.2.2. RECEITA DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA ENTRE OS REGIMES**

Verificou-se que mesmo tendo o IPREVI firmado convênio com o Ministério da Previdência para operacionalização da compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência e o Regime Próprio, visto que o mesmo estimou a receita de compensação previdenciária como redutora das provisões matemáticas previdenciárias, não consta a efetiva arrecadação no Balancete da Receita Orçamentária (BALEXO), demonstrativo este que compõe o processo de prestação de contas da unidade.

A Lei de Orçamento Anual – 2015 previa arrecadação de R\$ 159.997,00 a título de compensações financeiras entre os regimes previdenciários, porém, nenhum valor foi arrecadado.

**Recomenda-se** que gestão seja implementada para que se tingir a eficácia do convênio firmado e evitar renúncia de receita.”

## **DISPOSITIVO**

Pelo exposto, com fundamento nos artigos 84, inciso II, e 86 da Lei Complementar n. 621/2012<sup>14</sup>, **divergindo da área técnica e do Ministério Público de Contas**, proponho **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação.

Em 21 de março de 2022.

**MÁRCIA JACCOUD FREITAS**

Conselheira Substituta

---

<sup>14</sup> **Art. 84.** As contas serão julgadas:

**II** - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, que não seja de natureza grave e que não represente dano injustificado ao erário;

**Art. 86.** Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção das medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a reincidência.

## **1. ACÓRDÃO TC-415/2022:**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas, em:

**1.1.** Julgar **REGULAR COM RESSALVA** a Prestação de Contas Anual **INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE VIANA**, referente ao **exercício de 2015**, sob a gestão do senhor **GABRIEL SANTOS DE ALMEIDA**, Diretor Presidente, dando-lhe quitação.

**1.2. AFASTAR** os indicativos tratados nos tópicos **2.3, 2.4, 2.5 e 2.7** da Conclusiva, quanto aos seguintes responsáveis:

**2.3.** Ausência de recolhimento dos créditos a receber

→ GABRIEL SANTOS DE ALMEIDA, Diretor Presidente

**2.4.** Ausência de efetivas medidas de cobrança dos créditos a receber

→ GABRIEL SANTOS DE ALMEIDA, Diretor Presidente

**2.5.** Ausência de demonstrativo da viabilidade orçamentária e financeira e de lei para implementação do plano de amortização proposto pelo atuário

→ GABRIEL SANTOS DE ALMEIDA, Diretor Presidente

**2.7.** Parecer do controle interno não atende as exigências da IN nº. 34/2015

→ CARLOS ALBERTO PROFÍRIO PAZ JÚNIOR, Controlador Geral Interno

**1.3. MANTER** as irregularidades abaixo, sem macular as Contas e/ou sem aplicação de multa, quanto aos seguintes responsáveis:

**2.1.** Realização de empréstimos a terceiros

→ GABRIEL SANTOS DE ALMEIDA, Diretor Presidente

**2.2.** Ausência de separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes aos planos financeiro e previdenciário

→ GABRIEL SANTOS DE ALMEIDA, Diretor Presidente

**2.6.** Data base das provisões incompatível com a data das demonstrações contábeis

→ GABRIEL SANTOS DE ALMEIDA, Diretor Presidente

**1.4. EXTINGUIR** o feito sem resolução do mérito, quanto aos seguintes responsáveis e fatos:

**1.4.1. GILSON DANIEL BATISTA**, Prefeito Municipal:

**2.3.** Ausência de recolhimento dos créditos a receber

**2.5.** Ausência de demonstrativo da viabilidade orçamentária e financeira e de lei para implementação do plano de amortização proposto pelo atuário

**1.4.2. CARLOS ALBERTO PROFÍRIO PAZ JÚNIOR**, Controlador Geral Interno:

**2.1.** Realização de empréstimos a terceiros

**2.4.** Ausência de efetivas medidas de cobrança dos créditos a receber

**2.6.** Data base das provisões incompatível com a data das demonstrações contábeis

**1.5. DETERMINAR** ao atual Diretor Presidente, ao atual Prefeito Municipal e ao atual Controlador Geral Interno que, nos limites de suas atribuições, adotem as seguintes providências, relativamente aos tópicos **2.3** e **2.4** da Conclusiva, devendo comprová-las na próxima prestação de contas anual a ser encaminhada:

**1.5.1.** Regularizar integralmente os créditos a receber reconhecidos pelo Instituto de Previdência, recolhendo ou parcelando as contribuições previdenciárias devidas, se ainda houver pendências

**1.5.2.** Apurar a responsabilidade pelo dano decorrente da incidência de juros e multa por falta / atraso de recolhimento das contribuições previdenciárias e providenciar o ressarcimento ao erário

**1.6. RECOMENDAR** ao atual Diretor Presidente que adote medidas para efetivar a arrecadação da receita de compensação previdenciária (item **3.2.2** do Relatório Técnico)

**1.7. ARQUIVAR**, após o trânsito em julgado.

**2.** Unânime.

**3.** Data da Sessão: 01/04/2022 – 12ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

**4.** Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Sebastião Carlos Ranna de Macedo (presidente), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto e Rodrigo Coelho do Carmo.

**4.2.** Conselheira substituta: Márcia Jaccoud Freitas (relatora).

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

**Presidente**

CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

**Relatora**

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

**Em substituição ao procurador-geral**

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Subsecretária das Sessões**