



Instrução Técnica Conclusiva 04575/2020-5

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 08676/2019-1

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Setor: NCONTAS - Núcleo de Controle Externo de Contabilidade

Exercício: 2018

Criação: 06/10/2020 12:57

UG: PMI - Prefeitura Municipal de Ibirapu

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Responsável: JOSE LUIZ TORRES TEIXEIRA JUNIOR, EDUARDO MAROZZI ZANOTTI

Vencimento: 03/04/2021

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Procede-se à elaboração da instrução técnica conclusiva pertinente à prestação de contas anual de governo, exercício de 2018, de responsabilidade do Sr. EDUARDO MAROZZI ZANOTTI, prefeito do município de Ibirapu-ES.

2. INDICATIVOS DE IRREGULARIDADES - RT 831/2019

2.1 ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL SEM AUTORIZAÇÃO LEGAL (ITEM 4.1.1, RT 831/2019)

Base legal: artigo 167, V, da Constituição Federal de 1988 e artigos 42 e 85 da Lei Federal 4.320/1964, Lei municipal 3882/2017(LOA).

Consta do RT 831/2019:

Conforme o arquivo DEMCAD - Demonstrativo dos Créditos Adicionais enviado a este Tribunal de Contas, foram abertos créditos adicionais suplementares (R\$ 14.405.196,43) e especiais (21.430,64) com base na Lei municipal 3882/2017 (LOA), totalizando o montante de R\$ 14.426.627,07, embora, a autorização contida na LOA fosse de R\$ 9.700.000,00.

No entanto, observa-se que os incisos II a VII do art. 5º da LOA, incluem outros limites de até: 100% excesso de arrecadação, 100% superávit financeiro 2017, 100% recursos de convênio, 100% operações de créditos, 50% dotações pessoal com anulação, 100% movimentação por anulação mesmo projeto/atividade, não estando essas últimas discriminadas no Demonstrativo dos Créditos Adicionais (DEMCAD), tornando, portanto, necessário que o responsável esclareça a composição dos créditos adicionais abertos, a fim de comprovar o cumprimento à autorização estipulada (art. 5º da LOA).

Desta forma, sugere-se citar o gestor para esclarecer a composição dos créditos adicionais abertos, bem como a abertura de créditos adicionais suplementares em montante superior ao permitido e em categoria de crédito diversa da autorizada na LOA.

Justificativas (079 - Defesa/Justificativa 00859/2020-7):

Preliminarmente, com o propósito de elucidar os fatos narrados pela respeitável equipe técnica deste Egrégio Tribunal de Contas, há de se relatar que a Lei Orçamentária Anual nº. 3882/2017 do Município de Ibiracatu-ES constituiu-se em um dos instrumentos de planejamento da ação governamental e administrativa que buscou vislumbrar de forma pormenorizada, a realização das receitas e execução das despesas para o exercício de 2018, assegurando o planejamento e o controle gerencial das ações desenvolvidas através da análise e avaliação da eficiência, da eficácia, da economicidade e da efetividade dos atos de gestão administrativa.

Apesar de todo empenho da administração municipal em prever de forma detalhada todas as receitas e despesas a serem realizadas no exercício, não poderíamos deixar de reconhecer a real necessidade de tal planejamento ser alterado por diversos motivos, dentre eles as oscilações de preços ocorridas nas compras e nos bens e serviços adquiridos pelo município, além dos constantes reajustes do salário mínimo nacional e pisos de determinadas categorias, conforme ocorre com os profissionais do magistério. Assim, tais alterações ocorrem para suprir determinadas incorreções ou imperfeições no planejamento e programação da ação

governamental do exercício de 2018, bem como atender a demanda de fatos fortuitos e imprevisíveis que independem da vontade do administrador.

Nessa ótica, buscando atender a demanda de abertura de créditos suplementares e minimizar as imperfeições orçamentárias, o art. 5º da Lei Orçamentária Anual nº. 3882/2017 concedeu autorização para abertura de créditos adicionais suplementar até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor total da despesa fixada, os quais foram efetivamente abertos por Decreto do Poder Executivo, conforme estabelecido no art. 42 da Lei Federal 4.320/64, gerando um montante autorizado para abertura de créditos adicionais suplementares de R\$ 9.700.000,00 (nove milhões e setecentos mil reais) da dotação inicial aprovada na LOA.

Além da autorização contida através do inciso I do art. 5º da Lei Orçamentária Anual nº. 3882/2017, os incisos de II a VII do art. 5º, estabeleceram critérios para abertura de créditos adicionais suplementares que não seriam deduzidos da autorização de 25% (vinte e cinco por cento) prevista no inciso I do art. 5º da LOA, sendo, portanto, uma autorização concedida pelo legislativo municipal, totalmente independente da referendada no inciso I do art. 5º da Lei Orçamentária Anual, conforme a seguir:

“Art. 5º - Fica o Poder Executivo Municipal de Ibiraju autorizado a abrir créditos adicionais suplementares:

I – até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor total da despesa fixada na Lei Orçamentária Anual, de acordo com o disposto no art. 7º, I e art. 42 da Lei Federal 4.320 de 17 de março de 1964, utilizando como fonte de recurso as definidas no art. 43 da Lei Federal nº. 4.320/64 e recursos de Convênios, conforme parecer consulta TCEES nº. 028 de 08 de julho de 2004, independentemente da fonte de recurso prevista para a despesa;

II – até 100% (cem por cento) do excesso de arrecadação, nos termos do inciso II, § 1º, e §§ 3º e 4º do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64;

III – até 100% (cem por cento) do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, nos termos do inciso I, § 1º, e § 2º do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64;

IV – até 100% (cem por cento) do recurso de convênio firmado no exercício, conforme Parecer Consulta TCEES n. 028/2004;

V- até 100% (cem por cento) do produto de operações de crédito autorizadas, de forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las, conforme inciso IV do § 1º do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64;

VI – até 50% (cinquenta por cento) do valor total das dotações de pessoal e encargos sociais que se encontrarem insuficientemente dotadas, mediante anulação de dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual e em seus créditos adicionais, nos termos do inciso III, § 1º do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64.

VII – até 100% (cem por cento) das movimentações por anulação total ou parcial de dotações realizadas dentro do mesmo projeto ou atividade.”

No que se refere às limitações previstas para abertura dos créditos adicionais, a Carta Magna veda a abertura de crédito suplementar ou especial, sem prévia autorização legislativa e sem a indicação dos recursos correspondentes, além de prever, no § 2º do art. 167, que os referidos créditos devem ter vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização para abertura dos créditos especiais ou extraordinários for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente, conforme a seguir:

“Art. 167. São vedados:

...

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

...

§ 2º - Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

...”

Além do estabelecido na Constituição Federal, o art. 7º da Lei Federal nº. 4.320/64 faculta à lei orçamentária anual, prevê a concessão de autorização para abertura de créditos suplementares até determinado percentual ou importância, condicionando a abertura dos créditos adicionais suplementares ao estatuído no art. 43 da supracitada Lei.

Diante dos dispositivos constitucionais e legais citados, é possível sob o ponto de vista legal, a fixação de um limite para abertura de créditos suplementares previsto na Lei Orçamentária Anual, que na maioria dos casos, é um percentual fixado sobre a despesa total fixada, a ser efetivada por meio de Decreto Executivo e com a indicação dos recursos disponíveis para dar cobertura orçamentária à despesa.

Nessa ótica, a temática reside no fato de que nem a Constituição Federal, nem a Lei nº 4.320/64, nem a Lei Complementar nº 101/00 (LRF) estabeleceram parâmetros para a abertura desses créditos suplementares, ficando a cargo do legislador da Lei Orçamentária Anual, a fixação de tais limites ou condições.

É evidente que quanto maior o percentual permitido para abertura de créditos suplementares, maiores são as evidências de que o planejado tende a não se concretizar, carecendo de adequações e correções geradas por imperfeições no decorrer de sua execução.

Apesar do § 4º do art. 5º da Lei Complementar nº. 101/2000 estabelecer que “é vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade

imprecisa ou com dotação ilimitada”, há de se reconhecer que a Lei Orçamentária Anual do município de Ibirapu foi elaborada em total conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentária e com o que estabelece a alínea “a” do Inciso I do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, não contendo autorização para abertura de créditos suplementares de forma ilimitada e sem estabelecimento de critérios e parâmetros para sua efetivação.

Dos créditos adicionais abertos com base na Lei Orçamentária Anual nº. 3882/2017, conforme relatado através da “tabela 3” do relatório técnico em questão, R\$ 865.660,20(oitocentos e sessenta e cinco mil, seiscentos e sessenta reais e vinte centavos)(DOC- 001) foram abertos por excesso de arrecadação, com base na autorização legislativa contida no inciso II do art. 5º da LOA e R\$ 413.833,29(quatrocentos e treze mil, oitocentos e trinta e três reais e vinte e nove centavos) (DOC-001) foram abertos por superávit financeiro, com base na autorização legislativa contida no inciso III do art. 5º da LOA, devendo, portanto, serem deduzidos do total dos créditos adicionais movimentados através da Lei Orçamentária Anual nº. 3882/2017.

Ocorre que dos créditos adicionais abertos por anulação de dotação no montante de R\$ 13.247.476,31 (treze milhões, duzentos e quarenta e sete mil, quatrocentos e setenta e seis reais e trinta e um centavos), conforme apresentado através da “tabela 3” do relatório técnico em questão, a importância de R\$ 4.791.530,15 (quatro milhões, setecentos e noventa e um mil, quinhentos e trinta reais e quinze centavos) (DOC-002) não se refere a abertura de créditos adicionais propriamente ditos, mas sim a “movimentação de créditos” ocorrida em uma mesma dotação orçamentária, cuja fonte de recurso é diversa, devendo, portanto, serem deduzidos do montante dos créditos adicionais abertos com a fonte de recursos de anulação de dotação.

Dessa forma, do montante dos créditos adicionais abertos através da Lei nº. 3882/2017 de R\$ 14.426.627,07(quatorze milhões, quatrocentos e vinte e seis mil, seiscentos e vinte e sete reais e sete centavos), conforme apurado através da “tabela 01” do relatório técnico em questão, há de considerar que devem ser deduzidos a importância de R\$ 4.791.530,15 (quatro milhões, setecentos e noventa e um mil, quinhentos e trinta reais e quinze centavos) (DOC-002) referente à “movimentação de créditos” ocorrida em uma mesma dotação orçamentária, cuja fonte de recurso é diversa, nos termos do art. 5º da Lei nº. 3882/2017, e R\$ 865.660,20(oitocentos e sessenta e cinco mil, seiscentos e sessenta reais e vinte centavos)(DOC-001) abertos por excesso de arrecadação, bem como a importância de R\$ 413.833,29(quatrocentos e treze mil, oitocentos e trinta e três reais e vinte e nove centavos) (DOC-001) abertos por superávit financeiro, conforme demonstrado a seguir:

CRÉDITOS ADICIONAIS E MOVIMENTAÇÃO DE CRÉDITOS OCORRIDAS COM BASE NA LEI 3882/2017.				
Fonte de Créditos	Créditos Abertos (créditos adicionais e movimentação de crédito) (A)	Movimentação ocorrida na mesma dotação com fonte de recurso diferente (B)	Limite autorizado(25 % Lei 3882/2017 (C)	Saldo a Utilizar D=(C-(A-B))
Anulação de dotações e Movimentação de Crédito(LOA)	13.147.133,58 - (8.355.603,43) (DOC-003) + (4.791.530,15) (DOC-002)	4.791.530,15 (*)	9.700.000,00	64.903,08
Superávit Financeiro	413.833,29 (DOC-001)			
Excesso de Arrecadação	865.660,20 (DOC-001)			
Total Lei 3882/2017	14.426.627,07	4.791.530,15 (*)	9.700.000,00	64.903,08

(*)Vide (DOC-002 - listagem de movimentação de créditos ocorridos em uma mesma dotação orçamentária).

Conforme exposto no quadro anterior, fica evidente que mesmos que considerássemos os créditos adicionais abertos por superávit financeiro e excesso de arrecadação na autorização contida através do inciso I do art. 5º da Lei nº. 3882/2017, restaria um saldo de R\$ 64.903,08(Coluna D) para abertura de créditos adicionais, comprovando assim, que não houve abertura de créditos adicionais sem a devida autorização legislativa.

Portanto, levando-se em consideração a autorização específica expressa na LOA para abertura de créditos adicionais por superávit financeiro e excesso de arrecadação, o saldo final para abertura de créditos adicionais passaria a ser de R\$ 1.344.396,57, conforme exposto a seguir:

Créditos abertos com base na LOA	14.426.627,57
(-)Créditos abertos por superávit financeiro(DOC-001)	(413.833,29)
(-)Créditos abertos por excesso de arrecadação(DOC-001)	(865.660,20)
(-)Movimentação de créditos(DOC-002)	(4.791.530,15)
(=)Saldo para abertura de créditos adicionais	1.344.396,57

Assim, a fonte de recurso não deve ser considerada como parte integrante da dotação orçamentária, haja vista que esta é composta por órgão, unidade orçamentária, função, subfunção, programa, projeto/atividade e elemento de despesa, sendo que a fonte de recurso vinculada à despesa, objetiva detalhar a aplicação dos recursos a serem arrecadados no exercício, cuja autorização encontra-se devidamente ratificada através do inciso I do art. 5º da Lei Orçamentária Anual, conforme a seguir:

Lei nº. 3882/2017 “Art. 5º - Fica o Poder Executivo Municipal de Ibirapu autorizado a abrir créditos adicionais suplementares:

I – até o limite de 50% (cinquenta por cento) do valor total da despesa fixada na Lei Orçamentária Anual, de acordo com o disposto no art. 7º, I e art. 42 da Lei Federal 4.320 de 17 de março de 1964, utilizando como fonte de recurso as definidas no art. 43 da Lei Federal nº. 4.320/64 e recursos de Convênios, conforme parecer consulta TCEES nº. 028 de 08 de julho de 2004, independentemente da fonte de recurso prevista para a despesa;”

Por fim, cabe enfatizar que em momento algum o Município de Ibirapu realizou ou se quer teve a intenção de realizar qualquer tipo de despesa sem prévia autorização legal ou até mesmo tenha, em dado momento, extrapolado o limite máximo de 25% (vinte e cinco por cento) autorizado para abertura de créditos suplementares através da Lei nº. 3882/2017.

Diante do exposto, requiro deste Egrégio Tribunal de Contas, o afastamento dos fatos e motivos que ensejaram a citação do item em questão, reconhecendo que as movimentações de créditos realizadas pelo município de Ibirapu dentro de uma mesma dotação orçamentária com fonte de recurso diversa no montante de R\$ 4.791.530,15 (quatro milhões, setecentos e noventa e um mil, quinhentos e trinta e quinze centavos) (DOC-002), através da Lei Municipal nº. 3882/2017(LOA), não causou qualquer alteração na programação orçamentária do município prevista na LOA, não havendo o que se falar em abertura de crédito adicional realizado pelo município, sem a devida autorização legislativa que o amparasse.

Análise:

O gestor foi citado pela abertura de créditos adicionais suplementares (R\$ 14.405.196,43) e especiais (R\$ 21.430,64) com base na Lei municipal 3882/2017

(LOA), totalizando o montante de R\$ 14.426.627,07, sendo que a autorização contida na LOA era de R\$ 9.700.000,00.

Em sua defesa alegou que a LOA autorizou, no art. 5º, inc. I, a abertura de créditos adicionais na base de 25% do orçamento, perfazendo o montante de R\$ 9.700.000,00. Além disso os incisos II e III do mesmo artigo autorizaram a abertura de mais 100% do excesso de arrecadação e mais 100% do superávit financeiro verificado no exercício anterior. A abertura de créditos adicionais sob a autorização contida nos incisos II e III da LOA, segundo a defesa, foi de, respectivamente, R\$ 865.660,20 e R\$ 413.833,29.

Alegou também que parte dos créditos adicionais constantes do DEMCAD são movimentações de créditos, no montante de R\$ 4.791.530,15, eventos em que são mantidas as rubricas do gasto, exceto a fonte de recurso, portanto, devem ser excluídos do total dos créditos adicionais, por não se tratar de reforço de dotação.

Considerando-se as alegações da defesa, verifica-se que de fato foi atendido ao disposto na LOA. Em relação à documentação comprobatória, consta da 081 - Peça Complementar 24238/2020-8 e 083 - Peça Complementar 24240/2020-5.

Ante o exposto, sugere-se o afastamento da irregularidade.

2.2 INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS PARA A ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL PROVENIENTE DE EXCESSO DE ARRECADAÇÃO E DE SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR (ITEM 4.1.1.2, RT 831/2019)

Base legal: artigo 43, caput, § 1º incisos I e II, e §§ 2º e 3º da Lei Federal 4.320/1964, § único do art. 8º da LRF.

Consta do RT 831/2019:

Ao realizar uma análise individualizada por fonte de recursos, conforme tabela 4 acima, verificou-se a insuficiência de recursos para a abertura de crédito adicional proveniente de excesso de arrecadação na fonte 000:

DEMCAD	BALEXOR
---------------	----------------

Fontes de Recursos	Abertura de Créditos Adicionais Excesso de Arrecadação (a)	Excesso de Arrecadação	
		Apurado (c)	Suficiência/ Insuficiência (d) = (c) – (a)
000 - RECURSOS ORDINÁRIOS	280.000,00	-135.432,46	-415.432,46

E, insuficiência de recursos para a abertura de crédito adicional proveniente de Superávit Financeiro do Exercício Anterior nas fontes 501, 204, 502:

DEMCAD		BALPAT	
Fontes de Recursos	Abertura de Créditos Adicionais	Superávit Financeiro do Exercício Anterior	
	Superávit Financeiro do Exercício Anterior (b)	Apurado (e)	Suficiência/ Insuficiência (f) = (e) – (b)
501 - CONVÊNIOS DOS ESTADOS	258.527,89	36.229,86	-222.298,03
204 - RECURSOS DE CONVÊNIOS DESTINADOS A PROGRAMAS DE SAÚDE	19.299,61	9.558,99	-9.740,62
502 - CONVÊNIOS DA UNIÃO	76.005,79	61.184,02	-14.821,77

Considerando-se o § único do art. 8º da LRF:

Art. 8º (...)

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

Sugere-se citar o gestor para esclarecer a abertura de créditos adicionais suplementares com insuficiência de excesso de arrecadação nas fontes 199, 903 e a abertura de créditos adicionais suplementares com insuficiência de Superávit Financeiro do Exercício Anterior na fonte 502.

Justificativas (079 - Defesa/Justificativa 00859/2020-7):

DOS CRÉDITOS ABERTOS POR EXCESSO DE ARRECADAÇÃO:

No que se refere a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, efetuados através das fonte de recursos '000-recursos ordinários', há de se destacar que os créditos abertos, se referem, especificamente, ao excesso de arrecadação apurado pelo SAAE-Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Ibirapu, que foi de R\$ 333.617,07(trezentos e trinta e três mil, seiscentos e dezessete reais e sete centavos)(DOC-004), conforme demonstrado a seguir:

1891 MUNICÍPIO DE IBIRACU SAAE - SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE IBIRACU ESPÍRITO SANTO 27.724.211/0001-08 RESUMO DA RECEITA POR FONTE DE RECURSO DEZEMBRO DE 2018							
Emissão: 03/09/2020 16:42:50							
RECEITA POR FONTE DE RECURSO	Orçado	Arealizado	% Período	Anul. Período	Até o Período	Para 2018	Para 2019
RECURSOS PRÓPRIOS	1.025.980,00	1.025.980,00	100,00%		1.025.980,00	1.025.980,00	1.025.980,00
TOTAL GERAL:	1.025.980,00	1.025.980,00	100,00%		1.025.980,00	1.025.980,00	1.025.980,00

Ocorre que apesar do excesso de arrecadação apurado pelo SAAE Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Ibiracú ter sido da ordem de R\$ 333.617,07 (trezentos e trinta e três mil, seiscentos e dezessete reais e sete centavos) (DOC-004), foram abertos tão somente R\$ 280.000,00 (duzentos e oitenta mil reais) (DOC-005) por excesso de arrecadação, nos termos do art. 43, § 3º, da Lei Federal 4.320/64, senão vejamos:

Art. 43 da Lei Federal 4.320/64.

“§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.”

Neste sentido, o Parecer Consulta nº. 012/2018 do TCEES, assim relatou que o excesso de arrecadação é apurado com “base na diferença entre a receita arrecadada e a receita orçada”, senão vejamos:

Parecer Consulta TCEES nº. 012/2018:

“1.1 O cálculo do excesso de arrecadação tomar-se-á como base a diferença entre a receita arrecadada e a receita orçada, excluindo-se do cálculo o excesso de arrecadação das dotações legalmente vinculadas, entretanto, poder-se-á utilizar o excesso de arrecadação das dotações vinculadas para atender ao objeto de sua vinculação, observados os preceitos legais para abertura de créditos adicionais, portanto, na abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação levar-se-á em consideração as fontes de recursos utilizadas, conforme artigo 43 da Lei Federal 4.320/1964 c/c artigos 8º, parágrafo único e 50, inciso I da Lei Complementar 101/2000.”

Diante do exposto, torna-se evidente que os créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação, se referem à movimentações de créditos ocorridas no SAAE-Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Ibiracú, efetivadas em conformidade com os valores apurados no balancete da receita (DOC-004) do SAAE, os quais não causaram qualquer prejuízo à execução orçamentária e financeira do município, haja vista que houve uma elevação do superávit financeiro de 2017 para 2018 de recursos próprios, da ordem de R\$ 66.123,72 (sessenta e seis mil, cento e vinte e três reais e setenta e dois centavos), conforme podemos constatar da análise do balanço patrimonial de 2018 (DOC-006).

DOS CRÉDITOS ABERTOS POR SUPERÁVIT FINANCEIRO:

No que se refere a abertura de créditos adicionais por superávit financeiro efetuados através das fontes de recursos '501- Convênios dos Estados, 204-Recursos de Convênios Destinados a Programas de Saúde e 502-Convênios da União', há de se destacar que apesar de terem sido abertos créditos adicionais suplementares por superávit financeiro em montantes superiores ao superávit financeiro apurado no balanço anterior, nas fontes de recursos '501-Convênios dos Estados, 204-Recursos de Convênios Destinados a Programas de Saúde e 502-Convênios da União', estes se

encontram devidamente respaldos pelo significativo superávit financeiro apurado na fonte de recursos próprios advindo do exercício anterior no montante de R\$ 1.069.965,75 (um milhão, sessenta e nove mil, novecentos e sessenta e cinco reais e setenta e cinco centavos), conforme evidenciado através do demonstrativo do superávit financeiro do balanço patrimonial de 2018 (DOC-006), haja vista que o superávit financeiro apurado na fonte de recursos próprios, pode ser utilizado para cobertura de déficit financeiro apurado nas demais fontes de recursos.

Diante do exposto, requeremos deste Egrégio Tribunal de Contas, o afastamento dos fatos e motivos que ensejaram a citação do item em questão, haja vista que os créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação do SAAE-Serviço Autônomo de Água e Esgoto, foram efetivado mediante a devida apuração do excesso de arrecadação apurado nos demonstrativos contábeis do SAAE, além de possuírem cobertura financeira no superávit da fonte de recursos próprios, sendo que os créditos suplementares abertos nas fontes de recursos '501-Convênios dos Estados, 204-Recursos de Convênios Destinados a Programas de Saúde e 502-Convênios da União' em montantes superiores ao superávit apurado no exercício anterior, encontram-se devidamente amparado pelo significativo superávit de R\$ 1.069.965,75 (um milhão, sessenta e nove mil, novecentos e sessenta e cinco reais e setenta e cinco centavos) apurado na fonte de recursos próprios, o que por si só evidencia que os créditos suplementares abertos objeto de citação, não tiveram o condão de macular a prestação de contas anual de 2018, haja vista que o município encerrou o exercício financeiro em análise, em total respeito ao equilíbrio fiscal tão preconizado pela Lei Fiscal, gerando um significativo superávit financeiro na fonte de "recursos próprios" de R\$ 1.136.089,47 (um milhão, cento e trinta e seis mil, oitenta e nove reais e quarenta e sete centavos), valor este superior ao superávit advindo do exercício anterior, que foi de R\$ 1.069.965,75 (um milhão, sessenta e nove mil, novecentos e sessenta e cinco reais e setenta e cinco centavos).

Análise:

O gestor foi citado pela abertura de créditos adicionais de R\$ 280.000,00 usando como lastro excesso de arrecadação na fonte recursos próprios, sendo que a mesma apresentou, no total, déficit de arrecadação de R\$ 135.000,00. Alegou a defesa que esta abertura de créditos foi efetuada para o SAAE, com excesso de arrecadação pertencente e vinculado à autarquia, que está compondo o montante da fonte de recursos próprios do município (087 - Peça Complementar 24244/2020-3 e 090 - Peça Complementar 24247/2020-7).

Além disso, segundo o objeto de citação, foram abertos créditos adicionais também nas fontes 501, 204 e 502 tendo como lastro superávit financeiro de exercício anterior, sendo que tais fontes apresentaram-se deficitárias. Alega a defesa, que o superávit financeiro da fonte de recursos próprios, no montante de R\$ 1.069.965,75, foi suficiente para acobertar a abertura (092 - Peça Complementar 24249/2020-6).

De fato, verifica-se que o superávit financeiro de R\$ 1.069.965,75 na fonte de recursos próprios ampara a abertura de créditos adicionais objeto deste aponte.

Ante o exposto, somos pelo saneamento do item.

2.3 UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL EM FIM VEDADO POR LEI (ITEM 4.3.2.1, RT 831/2019)

Base legal: art. 8º da Lei Federal 7.990/89, art. 2º da Lei estadual 10.778/2017.

Consta do RT 831/2019:

Do Balancete da Execução Orçamentária (BALEXOD), verificou-se que o município aplicou recursos de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (fonte 604 - royalties do petróleo recebidos da união) em fim vedado por lei, infringindo o art. 8º da Lei Federal 7.990/89.

Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal. (negritei)

O mencionado requisito legal veda a aplicação de recursos no quadro permanente de pessoal (não excetuando despesa remuneratória ou indenizatória), o que não foi observado pelo município, conforme demonstrado a seguir, onde se verifica o pagamento de despesas relacionadas a Auxílio Alimentação (3.3.90.46, Auxílio Alimentação, R\$ 228.834,54), e principal da dívida contratual (4.6.90.71, Principal da Dívida Contratual Resgatado, R\$ 278.455,32) passíveis de devolução à fonte de recursos nº 604, royalties do petróleo recebidos da união.

Verificou-se também que o município aplicou recursos de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (fonte 605 - royalties do petróleo estadual) em fim vedado por lei, infringindo o art. 2º da Lei estadual 10.778/2017.

Art. 2º Fica vedada a utilização desses recursos financeiros para pagamento de dívidas e remuneração do quadro permanente de pessoal e comissionados.

Parágrafo único. As vedações constantes do caput deste artigo não se aplicam ao pagamento de dívidas contraídas com o Estado e a União e suas respectivas entidades. (negritei)

O mencionado requisito legal veda a aplicação de recursos no pagamento de dívidas, o que não foi observado pelo município, conforme demonstrado a seguir, onde se verifica o pagamento de despesas relacionadas a principal da dívida contratual (4.6.90.71, Principal da Dívida Contratual Resgatado, R\$ 107.932,56) passíveis de devolução à fonte de recursos nº 605, royalties do petróleo recebidos do Estado.

Fonte	Ano	Função	Subfunção	Programa	Ação	Classificação despesa				Empenhado	Liquidado	Pago
604	2018	15	451	2	2.029	3	3	90	46	250.228,94	250.228,94	228.834,54
	2018	4	123	23	2.024	4	6	90	71	278.455,32	278.455,32	278.455,32
605	2018	28	843	28	8.004	4	6	90	71	70.174,80	70.174,80	70.174,80
	2018	28	843	4	2.006	4	6	90	71	37.757,76	37.757,76	37.757,76

Desta forma, propõe-se a citar o prefeito para apresentar alegações de defesa e documentos de prova, alertando-o da necessidade de utilização dos recursos próprios para devolução às fontes nº 604 royalties do petróleo recebidos da União e 605 royalties do petróleo recebidos do Estado, tendo em vista o desvio de finalidade na aplicação de tais recursos, não se observando em quais políticas públicas poderia ser utilizado o recurso proveniente dos royalties.

Justificativas (079 - Defesa/Justificativa 00859/2020-7):

Inicialmente, cabe destacar que os valores apurados pela respeitável equipe técnica do TCEES através da tabela de apuração das despesas empenhadas, liquidadas e pagas com a fonte de recursos 604-Royalties Federal e 605-Royalties Estadual, apresentadas no item em questão (página 19 do Relatório Técnico nº. 0831/2019-1), não condizem com os valores efetivamente registrados pelo município de Ibiraju, exceto quanto ao primeiro registro da tabela, relativo à fonte de recurso 604, que apresentou uma despesa paga de R\$ 228.834,54(duzentos e vinte e oito mil, oitocentos e trinta e quatro reais e cinquenta e quatro centavos)(DOC-007), relativo ao auxílio alimentação, conforme a seguir:

Fonte	Ano	Função	Subfunção	Programa	Ação	Classificação despesa				Em penhado	Liquidado	Pago
604	2018	15	451	2	2.029	3	3	90	46	250.228,94	250.228,94	228.834,54

Desta forma, apresentamos listagem de todas as despesas empenhadas, liquidadas e pagas com auxílio alimentação, por fonte de recursos(DOC-008), ratificando sua total compatibilidade com os valores registrados no balancete da despesa(DOC-009).

Em relação aos demais valores, contabilizados através do elemento de despesa 4.6.90.71 – Principal da Dívida Contratual Resgatado, há de se destacar que inexistem valores registrados em qualquer outra fonte de recurso pelo município, que não estejam vinculados à fonte 1000-Recursos Ordinários, bem como os valores apurados pelo TCEES, apresentados na tabela de apuração das despesas empenhadas, liquidadas e pagas com a fonte de recursos 604- Royalties Federal e 605-Royalties Estadual(página 19 do Relatório Técnico nº. 0831/2019-1), não condizem com os registros contábeis efetuados pelo município, conforme podemos constatar da análise do balancete da despesa por elemento de despesa(DOC-009), bem como os projetos/atividades apresentados de nº. 2.024, 2.006 e 8.004 não se referem aos serviços de administração da dívida, sendo que a ação de nº 8.004, sequer existe aprovada na Lei Orçamentária Anual nº. 3882/2017 e em seus créditos adicionais.

Desta forma, objetivando comprovar que não houve pagamento de dívida com fonte de recursos dos royalties, seja ele federal ou estadual, apresentamos listagem da despesa empenhada, liquidada e paga através do elemento de despesa 4.6.90.71 – Principal da Dívida Contratual Resgatado(DOC-010), o qual podemos constatar os seguintes valores:

Fonte	Ano	Função	Subfunção	Programa	Ação	Classificação despesa				Em penhado	Liquidado	Pago
100	2018	04	123	2	2.015	4	6	90	71	320.100,11	320.100,11	320.100,11

Ultrapassadas as alegações iniciais relativo aos valores apurado pelo TCEES, a respeitável equipe técnica considerou indevida a despesa de R\$ 228.834,54(duzentos e vinte e oito mil, oitocentos e trinta e quatro reais e cinquenta e quatro centavos) realizada com recursos do Royalties Federal, no pagamento de auxílio alimentação.

Apesar equipe técnica do TCEES discordar que o auxílio alimentação não se amolda no conceito de despesa do quadro permanente e obrigatória de pessoal e que geram compromissos futuros, com o devido respeito, mas tais alegações não devem prosperar, haja vista que o próprio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, através do Parecer Consulta TCEES nº. 011/2012, já se manifestou no sentido de que o pagamento de despesas com auxílio alimentação não incide no gasto com pessoal, que por analogia, não devem ser abarcado na vedação do disposto no art. 8º da Lei Federal nº. 7.990/89. Assim, não se trata de considerar ou não as despesas com o auxílio alimentação no índice de gasto com pessoal, mas sim, de reconhecê-la ou não, efetivamente, como despesa do quadro permanente de pessoal.

Cabe destacamos o recente entendimento exarado por este Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, através da Instrução Técnica de Consulta nº. 00018/2019-2, originário da Prefeitura Municipal de Itapemirim, que ratificou o posicionamento expresso através do processo TCERJ nº. 203.093- 4/05 na Instrução Técnica de Consulta TCEES nº. 00018/2019-2, que assim se manifestou:

“Destarte, encontra-se pacificado nesta Corte de Contas, o entendimento de que:

1) Poderão ser pagas as despesas de pessoal contratado por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal e naqueles casos previstos em lei – portanto, caracterizando-se por uma despesa não permanente, não gerando compromissos futuros.

2) Não poderão ser aplicados nas despesas com cargos em comissão, haja vista que os mesmos pertencem aos quadros permanentes das entidades. Em outra oportunidade, a tese acima foi reiterada e ampliada, nos seguintes termos (consulta cadastrada sob o Processo TCE-RJ n.º 214.046-3/15 - destacamos):

Compulsando-se os registros desta Corte, detecta-se a solução dada aos processos TCE-RJ n.º 250.849-6/03 e TCE-RJ n.º 203.093- 4/05, mediante os quais o Corpo Deliberativo firmou o entendimento sobre o tema da seguinte forma:

Destarte, encontra-se pacificado nesta Corte de Contas, o entendimento de que:

1) Poderão ser pagas as despesas de pessoal contratado por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal e naqueles casos previstos em lei – portanto, caracterizando-se por uma despesa não permanente, não gerando compromissos futuros.

2) Não poderão ser aplicados nas despesas com cargos em comissão, haja vista que os mesmos pertencem aos quadros permanentes das entidades. (processo TCE-RJ n.º 203.093-4/05, grifos no original)

O supracitado posicionamento foi haurido de extenso debate realizado no bojo do processo TCE-RJ n.º 250.849-6/03, no qual a possibilidade do custeio das despesas decorrentes da contratação de pessoal por prazo determinado com recursos provenientes dos royalties, foi concluída de forma afirmativa. Vejamos a síntese consignada no voto vencedor proferido na sessão de 06/05/2004:

Concluindo, pode-se dizer que a grande preocupação quanto aos royalties do petróleo, reside em se utilizar tais recursos em despesas que não gerem obrigações futuras, que na sua ausência ou mesmo redução (dos royalties) não afetem o andamento/desenvolvimento dos Municípios. Caso contrário, se tais recursos estiverem sendo empregados em despesa de caráter permanente e que sejam de vitais para o funcionamento da máquina administrativa municipal, quando do seu esgotamento, se instalaria o caos.

Dessa forma, essa preocupação sempre devemos ter e cabe-nos alertar os jurisdicionados quanto às precauções que devem existir com relação ao fato de tais recursos serem finitos. Cabe-nos, também, independentemente da sua origem, fiscalizar se os recursos públicos estão sendo utilizados de modo que supram os anseios dos municípios, atendendo, assim, aos mandamentos constitucionais.

[...]"

Constata-se, portanto, que o caráter permanente do quadro de pessoal é resultante da natureza do serviço executado e não da denominação dada. Por óbvio, os servidores efetivos integrantes do quadro permanente de pessoal do ente, desempenham atividades contínuas e de extrema necessidade para a manutenção das atividades da administração, assim como ocorre com os servidores comissionados que também desempenham atividades contínuas e de extrema necessidade de assessoria, chefia e direção, não podendo, portanto, serem custeados com recursos dos royalties federal, nos termos do art. 8º da Lei Federal nº. 7.990/89, justamente por serem consideradas contínuas e permanentes.

Por outro lado, os profissionais contratados por prazo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, poderão ser pagos com recursos dos royalties federal, justamente por serem atividades consideradas não permanentes, não gerando, por consequência, compromissos futuros.

De forma análoga, as despesas realizadas com auxílio alimentação, além de não se enquadrarem no conceito de despesa com pessoal, não se amoldam no conceito de despesas de caráter permanente e obrigatórias,

que geram compromissos futuros, haja vistas que poderão ser ou não mantidas pelo poder público, não devendo, portanto, serem abarcadas na vedação contida no art. 8º da Lei Federal 7.990/89.

Por outro lado, ainda que este Egrégio Tribunal de Contas não acate as alegações de defesa apresentadas, e entenda que a Prefeitura Municipal de Ibirapu utilizou os recursos provenientes da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em desacordo com o disposto no art. 8º da Lei Federal 7.990/89, requeremos que seja reconhecido por este Egrégio Tribunal de contas, que o município de Ibirapu efetuou a devida restituição à conta dos Royalties Federal, através da transferência de recursos próprios originária da conta nº. 3.047.297-Conta Movimento, realizada no dia 08 de setembro de 2020(DOC-011).

Por fim, invocamos o princípio da isonomia, para que seja concedido ao caso em questão, mesmo tratamento dispensado por este Egrégio Tribunal de Contas, através do processo TC nº. 14871/2019-8, Parecer Prévio nº. 00059/2020-5, da Prefeitura Municipal de Mucurici; processo TC nº. 3736/2018-2, Parecer Prévio nº. 00019/2020-1, da Prefeitura Municipal de Fundão; processo TC nº. 3284/2018-8, Parecer Prévio nº. 00105/2019-2, da Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul; e processo TC nº. 4039/2018-9, Parecer Prévio nº. 00021/2020-8, da Prefeitura Municipal de Cariacica, onde de forma similar, foram afastados os indicativos de irregularidades em questão, além de descaracterizar o dolo ou má-fé do gestor na utilização dos recursos.

Análise:

O gestor foi citado em função de evidências de ter utilizado recursos de royalties federais em fim vedado por lei. Iniciou sua defesa confirmando o uso do recurso para pagamento de auxílio alimentação, porém negando o pagamento de dívidas.

Consultando-se o balancete da despesa, verificou-se que assiste razão ao gestor, restando confirmado e admitido pela defesa apenas o dispêndio com auxílio alimentação, com a fonte 604 – royalties federais:

Ano	Função	Subfunção	Programa	Ação	Classificação despesa				Empenhado	Liquidado	Pago
2018	15	451	2	2.029	3	3	90	46	250.228,94	250.228,94	228.834,54

Sobre o custeio de tais despesas com recursos de royalties, alega que o próprio TCEES, através do Parecer Consulta TCEES nº. 011/2012, já se manifestou no sentido de que o pagamento de despesas com auxílio alimentação não incide no gasto com pessoal, que por analogia, não devem ser abarcado na vedação do disposto no art. 8º da Lei Federal nº. 7.990/89.

Prosseguiu alegando que as despesas realizadas com auxílio alimentação, além de não se enquadrarem no conceito de despesa com pessoal, não se amoldam no

conceito de despesas de caráter permanente e obrigatórias, que geram compromissos futuros, haja vistas que poderão ser ou não mantidas pelo poder público, não devendo, portanto, serem abarcadas na vedação contida no art. 8º da Lei Federal 7.990/89.

Informou a defesa que, de todo modo, o município de Ibirapu efetuou a devida restituição à conta dos Royalties Federais, através da transferência de recursos próprios originária da conta nº. 3.047.297-Conta Movimento, realizada no dia 08 de setembro de 2020.

Por fim, requereu tratamento isonômico em relação ao processo TC nº. 14871/2019-8, Parecer Prévio nº. 00059/2020-5, da Prefeitura Municipal de Mucurici; processo TC nº. 3736/2018-2, Parecer Prévio nº. 00019/2020-1, da Prefeitura Municipal de Fundão; processo TC nº. 3284/2018-8, Parecer Prévio nº. 00105/2019-2, da Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul; e processo TC nº. 4039/2018-9, Parecer Prévio nº. 00021/2020-8, da Prefeitura Municipal de Cariacica.

Pois bem.

Do art. 8º da Lei Federal 7.990/1989, verifica-se que não existe permissivo para o pagamento de despesas do quadro permanente de pessoal, exceto àquelas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente a educação básica.

Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, **vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.**

§ 1º As vedações constantes do caput não se aplicam: (Redação dada pela Lei nº 12.858, de 2013)

I - ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades; (Incluído pela Lei nº 12.858, de 2013)

II - ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em

efetivo exercício na rede pública.
12.858, de 2013)

(Incluído pela Lei nº

§ 2º Os recursos originários das compensações financeiras a que se refere este artigo poderão ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência.

Quanto à alegação do gestor de que o Parecer em Consulta 011/2012 atribuiu um caráter indenizatório às despesas com o auxílio-alimentação, no caso concreto, convém verificar a aplicabilidade do parecer em confronto com a lei federal.

Conforme já pontuado, a lei que rege a aplicação dos recursos dos royalties recebidos da União veda o pagamento de quaisquer despesas com o quadro permanente de pessoal (exceto na manutenção e desenvolvimento do ensino). Nesse sentido, se o legislador definiu quais seriam as exceções cabíveis ao caso, entendemos, à luz da hermenêutica jurídica, que não haveria possibilidade de se enquadrar o auxílio-alimentação dentre as exceções previstas no artigo 8º, considerando que tais exceções são taxativas.

Nos termos do artigo 19, § 1º da LRF, ficou estabelecido que algumas despesas não seriam computadas para efeitos dos gastos com pessoal. Dentre estas, destacamos as de natureza indenizatórias, como as diárias, ajudas de custo, auxílio-mudança, auxílio-alimentação, vale transporte etc. As despesas indenizatórias, segundo a classificação pela natureza da despesa, são agrupadas como “Outras despesas correntes”, figurando entre as despesas voltadas ao quadro permanente dos entes federativos, apesar de não computarem o gasto com pessoal, para efeitos do limite estabelecido no artigo 19 da LRF.

O que se quer dizer com isso é que mesmo as despesas indenizatórias são consideradas despesas com pessoal, porque inevitavelmente vincula-se ao quadro de pessoal, ainda que contabilizadas como “Outras Despesas Correntes”. Assim, considerando que o artigo 8º da Lei Federal veda a aplicação dos recursos dos royalties no quadro permanente, temos que as despesas com auxílio-alimentação não se enquadram nas exceções previstas na lei federal.

Entretanto, observou-se que, no caso concreto, o gestor comprova através de documentos que efetuou a restituição à conta de royalties, o que em nosso entendimento atenua as consequências do ato (103 - Peça Complementar

24260/2020-2, 104 - Peça Complementar 24261/2020-7 e 105 - Peça Complementar 24262/2020-1). Ante o exposto, a opinião é pela ressalva do presente item.

3. INDICATIVO DE IRREGULARIDADE - RT 58/2020

Os apontes a seguir provêm da análise efetuada no Regime Próprio de Previdência de Ibiraçu (TC 18501/2019-1), que suscitou a necessidade de citação ao Prefeito Municipal, nos termos da Res. TCEES 297/2016, art. 9º, §§ 1º e 2º.

Segue a análise, lastreada pela 109 - Manifestação Técnica 02840/2020-6.

2 INDICATIVOS DE IRREGULARIDADE NARRADOS NO RT 58/2020-1

2.1 AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO RPPS (ITEM 2.1 DO RT 58/2020-1)

Base normativa: art. 40, caput, da Constituição Federal de 1988; art. 69 da LRF; art. 1º e 2º, § 1º, da Lei Federal 9.717/1998; art. 26 da Portaria MPS 403/2008; e, art. 1º, inc. II, da Portaria MPS 746/2011.

Responsável: Eduardo Marozzi Zanotti – prefeito municipal no exercício de 2018.

Conduta: Promover o desequilíbrio financeiro do RPPS, não repassando o aporte financeiro para cobrir insuficiência de recursos financeiros, apurada no exercício de 2018.

Nexo: Ao deixar de repassar o aporte de recursos do Tesouro Municipal para a cobertura integral de déficit financeiro do RPPS, utilizou-se indevidamente de recursos previdenciários, prejudicando o equilíbrio financeiro e atuarial do SGP-PREV.

Culpabilidade: Era exigível conduta diversa, pois compete ao ente municipal garantir a cobertura do resultado financeiro deficitário do RPPS, com o objetivo de preservar os recursos destinados à capitalização do RPPS e manutenção do seu equilíbrio atuarial, princípio basilar constitucional.

Conforme relatado no RT 58/2020-1:

SITUAÇÃO ENCONTRADA:

Considerando que o regime próprio de previdência se encontra em processo de equacionamento de déficit atuarial, a apuração do equilíbrio financeiro requer a exclusão de determinadas receitas legalmente vinculadas, em atendimento ao sistema de capitalização exigido para o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial.

Assim, constatou-se insuficiência financeira de R\$ 403.202,91, em decorrência da utilização de rendimento de aplicações financeiras, assim como de contribuições previdenciárias destinadas ao custeio suplementar, prejudicando o alcance do equilíbrio financeiro por parte do regime próprio de previdência, conforme demonstrado abaixo:

Tabela 6) Equilíbrio Financeiro do Fundo Previdenciário		Em R\$ 1,00
Análise financeira do RPPS		
(=) Receita Orçamentária Arrecadada		4.961.416,02
(-) Receita para Cobertura de Déficit Atuarial – Aportes Periódicos		(459.709,13)
(-) Aporte Atuarial Registrado Indevidamente como Contribuições Patronais*		(400.230,97)
(-) Rendimentos de Aplicações Financeiras		(1.411.278,83)
(+) Dedução da Receita com Rendimentos de Aplicações Financeiras		274.777,88
(-) Despesas Empenhadas		(3.374.177,88)
(+) Transferência Financeira Recebida		6.000,00
(=) Insuficiência Financeira		(403.202,91)

* Conforme análise do item 3.1.3 do Relatório Técnico contido no Proc. TC 18.501/2019. **Fonte:** Demonstrativos BALEXOR, BALFIN, BALORC e DEMVAP – PCA/2018.

Os **recursos previdenciários capitalizados, assim como seus rendimentos**, possuem uma destinação específica e devem atender tão somente ao objeto de sua vinculação, a formação de reservas para **amortização do déficit atuarial do ente**.

A situação de desequilíbrio atuarial impede a utilização de rendimentos de aplicações financeiras, resultante da constituição passada de reservas por meio de recursos previdenciários, que devem ser preservados com o objetivo de conferir equilíbrio no longo prazo ao sistema em **regime financeiro de capitalização**. Portanto, não cabe a utilização desses recursos para a cobertura de despesas correntes, em garantia ao equilíbrio financeiro e atuarial estabelecido pelo art. 40, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

Além disso, a receita proveniente de aportes atuariais do plano de amortização, vincula-se à sua finalidade específica, ainda que registrada indevidamente como receita de contribuições patronais, impossibilitando eventual utilização para cobertura de insuficiência financeira de sistema previdenciário em regime financeiro de capitalização.

Portanto, depreende-se que situação financeira do IPRESI, no exercício de 2018, apresentou-se desequilibrada, com recursos insuficientes para arcar com o pagamento de benefícios previdenciários, prejudicando a formação de reservas destinada à cobertura de déficit atuarial do ente federativo, em função da ausência de aporte financeiro por parte do Tesouro municipal.

Considerando a ausência de aporte financeiro concedido pelo Tesouro municipal, conclui-se pela ocorrência de déficit financeiro nas operações correntes do sistema em regime financeiro de capitalização, no valor de R\$ 403.202,91 infringindo o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial previsto na Constituição Federal de 1988.

Diante do exposto, sugere-se **CITAR** o prefeito municipal, autoridade responsável pela manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do ente federativo, nos termos previstos pelo art. 69 da LRF, oportunizando-se a apresentação de justificativas quanto aos indícios de ausência de aporte para a cobertura do déficit financeiro do RPPS.

JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELA DEFESA:

Em suas justificativas (defesa/justificativa 859/2020-7), o Sr. Eduardo Marozzi Zanotti, prefeito municipal no exercício de 2018, restringiu-se a apresentar esclarecimentos para as irregularidades expostas no RT 831/2019, atinentes a prestação de contas anuais de Prefeito, omitindo-se quanto as irregularidades apontadas no RT 58/2020-1, referentes a matéria previdenciária.

ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS:

Tendo em vista não constar, nas justificativas apresentadas pelo defendente (defesa/justificativa 859/2020-7), esclarecimentos para as irregularidades expostas no RT 58/2020-1, opina-se pela manutenção do achado, com a repercussão nas contas do **Sr. Eduardo Marozzi Zanotti**, Prefeito Municipal, pelo desequilíbrio financeiro e atuarial causado pela ausência do repasse da cobertura da insuficiência financeira do RPPS no exercício de 2018.

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

Cabe ainda a determinação, com fixação de prazo, ao atual Chefe do Poder Executivo de Ibiracú, sob a supervisão do responsável pelo controle interno do Município e do diretor presidente do IPRESI, para efetuar a recomposição àquele RPPS dos valores relativos à insuficiência financeira apurada no exercício de 2018, 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.

2.2 AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO ATUARIAL DO RPPS (ITEM 2.2 DO RT 14/2020-8)

Base normativa: art. 40, caput, da Constituição Federal de 1988; art. 1º da Lei Federal 9.717/1998; art. 69 da LRF; e, arts. 18 e 19 da Portaria MPS 403/2008.

Responsável: Eduardo Marozzi Zanotti – prefeito municipal no exercício de 2018.

CONDUTA: Promover o desequilíbrio financeiro e atuarial ao deixar de adequar as alíquotas previdenciárias às necessidades atuariais do IPRESI.

NEXO: Ao deixar de adequar as alíquotas previdenciárias possibilitou a descapitalização do Fundo de aposentadoria prejudicando o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, contribuiu para o déficit orçamentário, comprometendo a formação de reservas destinadas à cobertura de futuras concessões de benefícios previdenciários.

CULPABILIDADE: Era exigível conduta diversa, pois compete ao ente promover o equilíbrio financeiro e atuarial, princípio basilar, previsto na Constituição Federal.

Conforme relatado no RT 58/2020-1:

SITUAÇÃO ENCONTRADA:

A adequação do plano de amortização é avaliada por meio do estudo de avaliação atuarial, que se encontra vigente ao longo do exercício financeiro da PCA. Para o exercício de competência da PCA/2018, exige-se a adoção das medidas sugeridas pelo estudo atuarial elaborado no final do exercício anterior, com data base posicionada em 31/12/2017.

Em consulta ao estudo de avaliação atuarial (DEMAAT), disponível na PCA/2017 (Processo TC 8.981/2018), identificou-se sugestão para revisão do plano de custeio suplementar do IPRESI, estabelecido pela Lei Municipal 3.881/2017:

12.1.1. PLANO DE AMORTIZAÇÃO

12.1.1.1. APORTES ATUAIS

O atual plano de cobertura do déficit técnico está definido conforme Legislação Municipal da seguinte maneira:

ANO	APORTES ANUAIS EM R\$	ANO	APORTES ANUAIS EM R\$
2017	551.405,82	2031	2.662.072,42
2018	835.379,81	2032	2.688.693,14
2019	1.124.978,15	2033	2.715.580,08
2020	1.420.284,91	2034	2.742.735,88
2021	1.721.385,31	2035	2.770.163,23
2022	2.028.365,69	2036	2.797.864,87
2023	2.341.313,54	2037	2.825.843,52
2024	2.482.963,01	2038	2.854.101,95
2025	2.507.792,64	2039	2.882.642,97
2026	2.532.870,56	2040	2.911.469,40
2027	2.558.199,27	2041	2.940.584,09
2028	2.583.781,26	2042	2.969.989,93
2029	2.609.619,08	2043	2.999.689,83
2030	2.635.715,27	2044	3.029.686,73

Estes aportes, calculados a valor presente, representam um montante de R\$31.617.994,88. Conforme demonstrado no item 12.1, o atual plano de cobertura do déficit técnico encontra-se insuficiente, sendo necessário novo plano de cobertura do déficit atuarial.

12.1.1.2. OPÇÕES DE AMORTIZAÇÃO DO DÉFICIT

A. POR ALÍQUOTAS SUPLEMENTARES FIXAS

A cobertura do déficit técnico total pode ser feita através de contribuições suplementares num montante mensal não inferior a 35,85% sobre o total da folha de pessoal em atividade, durante um prazo de 27 anos (2018 a 2044).

B. POR APORTES

A cobertura do déficit técnico total pode ser feita através de aportes anuais conforme tabela a seguir:

ANO	APORTES ANUAIS EM R\$	ANO	APORTES ANUAIS EM R\$
2018	835.379,81	2032	3.055.054,22
2019	1.124.978,15	2033	3.085.604,76
2020	1.652.770,97	2034	3.116.460,81
2021	2.003.158,42	2035	3.147.625,42
2022	2.360.388,33	2036	3.179.101,67
2023	2.793.357,74	2037	3.210.892,69
2024	2.821.291,31	2038	3.243.001,61
2025	2.849.504,23	2039	3.275.431,63
2026	2.877.999,27	2040	3.308.185,95
2027	2.906.779,26	2041	3.341.267,81
2028	2.935.847,06	2042	3.374.680,48
2029	2.965.205,53	2043	3.408.427,29
2030	2.994.857,58	2044	3.442.511,56
2031	3.024.806,16		

O custo conforme a tabela acima poderá ser pago através de "dotações orçamentárias" ou imóveis, desde que atendam a legislação vigente. Os mesmos devem ser corrigidos pelo IPCA.

Não foi identificada modificação do plano de amortização por aportes atuariais crescentes, ao longo do exercício de competência, indicando ausência de adoção de medidas direcionadas à manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial preconizado pelo art. 40 da Constituição Federal.

Diante do exposto, sugere-se CITAR o prefeito municipal, autoridade responsável pela manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do ente federativo, nos termos previstos pelo art. 69 da LRF, oportunizando-se a apresentação de justificativas quanto aos indícios de ausência de revisão de plano de amortização para equacionamento do déficit atuarial do regime próprio de previdência.

JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELA DEFESA:

Em suas justificativas (defesa/justificativa 859/2020-7), o Sr. Eduardo Marozzi Zanotti, prefeito municipal no exercício de 2018, restringiu-se a apresentar esclarecimentos para as irregularidades expostas no RT 831/2019, atinentes a prestação de contas anuais de Prefeito, omitindo-se quanto as irregularidades apontadas no RT 58/2020-1, referentes a matéria previdenciária.

ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS:

Tendo em vista não constar, nas justificativas apresentadas pelo defendente (defesa/justificativa 859/2020-7), esclarecimentos para as irregularidades expostas no RT 58/2020-1, opina-se pela manutenção do achado, com a repercussão nas contas do **Sr. Eduardo Marozzi Zanotti**, Prefeito Municipal, pela ausência de adoção de medidas direcionadas à manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial preconizado pelo art. 40 da Constituição Federal,

no exercício de 2018.

Diante do efeito lesivo ao resultado das contas do RPPS, conclui-se, quanto ao aspecto técnico-contábil, que as presentes inconsistências são de **natureza grave** pois comprometem o equilíbrio financeiro/atuarial do Regime, com a necessidade de responsabilização de quem as deu causa, cabendo assim a sugestão de **aplicação de multa** ao responsável, a ser dosada pelo Relator, nos termos do artigo 135, inciso II da Lei Complementar 621/2012 e do artigo 389 da resolução 261/2013.

4. LIMITES CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS

4.1 DESPESAS COM PESSOAL

4.1.1 Limite das Despesas com Pessoal

Base legal: Artigo 20, inciso III, alínea “b”, Artigo 19, III, e artigo 22, parágrafo único da Lei Complementar 101/2000.

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

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	37.333.060,26
Despesa Total com Pessoal – DTP	17.072.096,55
% Apurado (DTP / RCL Ajustada)	45,73

Fonte: Processo TC 08676/2019-1- Prestação de Contas Anual/2018

Conforme a tabela anterior, observa-se o cumprimento do limite máximo de despesa de pessoal do Poder Executivo em análise.

Despesas com pessoal consolidadas **Em R\$ 1,00**

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	37.333.060,26
Despesa Total com Pessoal – DTP	18.102.844,44
% Apurado (DTP / RCL Ajustada)	48,49

Fonte: Processo TC 08676/2019-1- Prestação de Contas Anual/2018

Conforme a tabela anterior, observa-se o cumprimento do limite máximo de despesa de pessoal consolidado.

4.2 DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA

Base legal: Art. 59, IV, da Lei Complementar nº 101/2000; e art. 3º, II, da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.

De acordo com o RT 831/2019, a dívida consolidada líquida não extrapolou o limite de (120% da receita corrente líquida), conforme evidenciado a seguir, estando em acordo com a legislação supramencionada:

Dívida consolidada líquida		Em R\$ 1,00
Descrição	Valor	
Dívida consolidada	758.171,24	
Deduções	4.161.854,88	
Dívida consolidada líquida	0,00	
Receita Corrente Líquida - RCL	37.333.060,26	
% da dívida consolidada líquida sobre a RCL	0,00	

Fonte: Processo TC 08676/2019-1- Prestação de Contas Anual/2018

4.3 OPERAÇÃO DE CRÉDITOS E CONCESSÃO DE GARANTIAS

Base legal: Art. 35 da Lei Complementar 101/2000; Lei Federal 4.595/1964; art. 7º, inciso I, e art. 10 da Resolução do Senado Federal nº 43/2001; e art. 167, III da Constituição Da República /1988; Art. 55, inciso I, alínea "c"; e art. 40, §1º, da Lei Complementar 101/2000.

Com base nas demonstrações contábeis e no Relatório de Gestão encaminhados pelo jurisdicionado à Corte de Contas, observa-se que não houve a contratação de operações de crédito nem a concessão de garantias ou contra garantia de valores no exercício de 2018.

4.4 RENÚNCIA DE RECEITA

De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual do município, aprovadas para o exercício sob análise, constata-se a inexistência de previsão para beneficiar instituições com renúncia de receita.

4.5 RESTOS A PAGAR

Conforme RT 831/2019 foi respeitado o limite de inscrição de restos a pagar.

5 GESTÃO DA SAÚDE E DA EDUCAÇÃO

a. APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO E NA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO

Base legal: Art. 212, caput, da Constituição da República/1988 e Art. 60, inciso XII, do ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição da República/1988 (alterado pela Emenda Constitucional 53/2006).

Aplicação na manutenção e desenvolvimento ensino **Em R\$ 1,00**

Destinação de recursos	Valor
Receitas provenientes de impostos	2.713.503,29
Receitas provenientes de transferências	19.278.103,09
Base de cálculo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	21.991.606,38
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino	7.003.873,52
% de aplicação	31,85

Fonte: Processo TC 08676/2019-1- Prestação de Contas Anual/2018

Da tabela acima e de acordo com o RT 831/2019, se verifica que o município não cumpriu com o limite mínimo constitucional de 25% relacionado à educação.

Destinação de recursos do FUNDEB prof. Magistério **Em R\$ 1,00**

Destinação de recursos	Valor
Receitas líquidas provenientes do FUNDEB	4.484.561,75
Valor destinado ao pagamento dos profissionais do magistério	3.794.742,55
% de aplicação	84,62

Fonte: Processo TC 08676/2019-1- Prestação de Contas Anual/2018

Portanto, o município cumpriu o limite de aplicação de 60% do FUNDEB com Magistério.

b. APLICAÇÃO DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Base legal: Artigo 77, inciso III, do ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da Pública/1988 (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29/2000).

Aplicação recursos em ações serviços públicos saúde **Em R\$ 1,00**

Destinação de recursos	Valor
Receitas provenientes de impostos	2.713.503,29
Receitas provenientes de transferências	18.379.136,56
Base de cálculo para aplicação em ações e serviços públicos de saúde	21.092.639,85

Valor aplicado em ações e serviços públicos de saúde	5.973.574,44
% de aplicação	28,32%

Fonte: Processo TC 08676/2019-1- Prestação de Contas Anual/2018

Portanto, o município cumpriu com o limite mínimo constitucional previsto para aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde.

6. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO

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

Transferências para o Poder Legislativo Em R\$ 1,00	
Descrição	Valor
Receitas tributárias e transferências de impostos - Ex. Anterior	21.263.902,57
% Máximo de gasto do Legislativo - conforme dados populacionais	7,00
Limite máximo permitido para transferência	1.488.473,18
Valor efetivamente transferido	1.488.473,18

Fonte: Processo TC 08676/2019-1- Prestação de Contas Anual/2018

Portanto, verifica-se que o Poder Executivo observou o limite de transferência de recursos ao Poder Legislativo.

7. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Foi examinada a Prestação de Contas Anual relativa ao município de Ibirapu, exercício de 2018, formalizada de acordo com a IN TCEES 43/2017 e com o escopo definido na 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 Ibirapu, recomendando a **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do **Sr. EDUARDO MAROZZI ZANOTTI**, prefeito do município no exercício 2018, na forma do art. 80 da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção das seguintes irregularidades do RT 58/2020:

2.1 AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO RPPS; *Base legal: art. 40, caput, da Constituição Federal de 1988; art. 69 da LRF;*

art. 1º e 2º, § 1º, da Lei Federal 9.717/1998; art. 26 da Portaria MPS 403/2008; e, art. 1º, inc. II, da Portaria MPS 746/2011.

2.2 AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO ATUARIAL DO RPPS; Base Legal: art. 40, caput, da Constituição Federal de 1988; art. 1º da Lei Federal 9.717/1998; art. 69 da LRF; e, arts. 18 e 19 da Portaria MPS 403/2008.

O item 4.3.2.1 do RT 831/2019 permaneceu irregular, porém passível de ressalva.

Registre-se que consta da Manifestação Técnica 02840/2020-6, elaborada pelo NPPREV - Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência, as seguintes proposituras:

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

3.3.1 DETERMINAÇÃO, com fixação de prazo, ao atual Chefe do Poder Executivo de Ibiracú, sob a supervisão do responsável pelo controle interno do Município e do diretor presidente do IPRESI, para efetuar a recomposição àquele RPPS dos valores relativos à insuficiência financeira apurada no exercício de 2018, 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. (Item 2.1 desta MT).

3.4. Sugere-se aplicação de multa, nos termos art. 135, III da Lei Complementar nº 621/2012 e art. 389, III da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas) a ser dosada pelo relator, ao Sr. Eduardo Marozzi Zanotti, Prefeito Municipal no exercício de 2018, concernentes as irregularidades observadas no item 2.1 desta instrução.

3.5. Sugere-se aplicação de multa, nos termos art. 135, II da Lei Complementar nº 621/2012 e art. 389, II da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas) a ser dosada pelo relator, ao Sr. Eduardo Marozzi Zanotti, Prefeito Municipal no exercício de 2018, concernentes as irregularidades observadas no item 2.2 desta instrução.;

Consta também, da defesa do prefeito, a intenção de apresentar sustentação oral quando da apreciação dos presentes autos.

Finalmente, considerando-se a Decisão Plenária 15/2020, registre-se que o processo de PCA de gestão, exercício de 2018 – proc. TC 8766/2019, de responsabilidade da Sra. EDUARDO MAROZZI ZANOTTI, foi apreciado pelo TCEES e deverá ser levado em consideração na apreciação destes autos.

LENITA LOSS
Auditor de Controle Externo