



| | |
|--------------------------------|--|
| Processo nº | 717-0200/22-9 |
| Matéria: | CONTAS ANUAIS – EXERCÍCIO DE 2022 |
| Poder: | EXECUTIVO MUNICIPAL DE PEJUÇARA |
| Gestores: | FLAVIANA BRANDEMBURG BASSO (PREFEITA) E JOÃO LUIZ VALANDRO (VICE-PREFEITO) |
| Advogados: | DANIELE MAFINI WICHINHESKI E OUTRO PEÇA 5548787 |
| Relatório de auditoria: | PEÇA 5332659 |
| Instrução técnica: | PEÇA 5704880 |
| Parecer do MPC: | 4600/2024 (FI) PEÇA 5883883 |
| Órgão Julgador: | PRIMEIRA CÂMARA |
| Data da sessão: | 09-07-2024 |

CONTAS ANUAIS. PARECER FAVORÁVEL, COM RESSALVAS (PREFEITA). PARECER FAVORÁVEL (VICE-PREFEITO). RECOMENDAÇÃO AO ATUAL GESTOR.

A existência de inconformidades que, em seu conjunto, não comprometem a Gestão enseja a emissão de parecer favorável, com ressalvas, à aprovação das Contas (Prefeita).

A ausência de falhas específicas, aliada à exiguidade do período de gestão, determina a emissão de parecer favorável à aprovação das Contas (Vice-Prefeito).

As infringências ao ordenamento jurídico justificam recomendação ao atual Administrador no sentido da implementação de medidas preventivas e corretivas.

RELATÓRIO

Os autos apresentam informes acerca da gestão fiscal, em vários de seus aspectos, e dos índices constitucionais e normas de regulação atinentes à educação e à saúde, bem como substratos dizentes com outras obrigações do Gestor. Também foram acostados documentos previstos em normativas específicas.



A partir do exame desses elementos, o Órgão Técnico elaborou o relatório de auditoria, o qual concluiu pela presença de inconformidades no período analisado.

Devidamente intimado, a Prefeita prestou esclarecimentos e juntou documentação tida por comprobatória (peças 5548786 e seguintes), os quais foram analisados pela Supervisão de Auditoria e Instrução de Contas Municipais I – SAICM-I, que entendeu pela permanência de parte dos apontamentos.

Consigno que o Vice-Prefeito não foi instado a se manifestar, haja vista que não lhe foi atribuída responsabilidade pelas falhas noticiadas nos autos.

Nos termos regimentais, o Ministério Público de Contas – MPC pronunciou-se no seguinte sentido: aplicação de multa; emissão de parecer favorável, com ressalvas, à aprovação das Contas Anuais da Administradora Flaviana Brandenburg Basso; e de parecer favorável àquelas do Gestor João Luiz Valandro; além de recomendação ao atual Administrador para que adote medidas efetivas a fim de equacionar o déficit atuarial do RPPS e para que “evite a reincidência dos apontes criticados nos autos”.

É o relatório.

VOTO

I – Presentes os pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, passo ao exame do mérito.

II – Antes de adentrar a análise das inconformidades apontadas, observo que, de acordo com a Resolução TCE-RS nº 1.142/2021, a qual “dispõe sobre os critérios a serem observados na apreciação das contas anuais, para fins de emissão de parecer prévio, e no julgamento das contas dos administradores”, os processos dessa natureza contemplarão análises diversas, destacando-se matérias como prestação de contas; sistema de controle interno; estrutura administrativa e organizacional; gestão orçamentária, fiscal, tributária, fazendária, previdenciária, contábil e patrimonial; despesa; licitações, contratos e outros ajustes; administração de pessoal; índices constitucionais; transparência; ouvidorias; educação; saúde; desenvolvimento urbano; acessibilidade; meio ambiente; conselhos de participação popular; direitos fundamentais; sustentabilidade e a dignidade da jurisdição de contas.

Não obstante, ao examinar os autos, verifico que, além da prestação de contas, apenas a gestão orçamentária, patrimonial, fiscal e previdenciária; o



exame relativo aos limites constitucionais; a transparência e o sistema de controle interno foram contemplados nas ações de fiscalização levadas a efeito no exercício em foco. Abordagens referentes à educação e à saúde também constaram no relatório de auditoria, mas tiveram suas análises restritas à “despesa por subfunção da função”.

Não se desconhece o fato de que, desde a edição da citada norma, este Tribunal de Contas vem publicando Planos Anuais de Fiscalização – PAFs, selecionando os tópicos prioritários de atuação do controle externo. Tampouco se ignoram as pontuais dificuldades encontradas. Ocorre que as informações aportadas aos autos não se revelam suficientes, a meu sentir, para dar pleno cumprimento ao que dispõe a citada Resolução nº 1.142/2021 e, sobretudo, ao estatuído no artigo 49, §1º, inciso I, da Lei Estadual nº 11.424/2000 (Lei Orgânica deste Tribunal)¹. E, evidentemente, como sabido, há que se ter presente as disposições contidas nos artigos 70 e 71 da Constituição da República.

Todavia, embora se pudesse cogitar de um impulso direcionado à reinstrução do expediente, dado o estágio em que o mesmo se encontra (e também tendo no horizonte a perspectiva dos efeitos deletérios de uma possível prescrição), entendo por fazer preponderar, no caso concreto, os princípios da duração razoável e da máxima efetividade do processo, bem assim da economia processual.

Nesse quadro, passo ao exame dos autos na forma que segue, sem embargo de ressaltar a necessidade de, em exercícios vindouros, a instrução vir a contemplar os principais elementos dispostos nas normativas próprias da Casa.

III – Irregularidade parcialmente elidida

9.2.2 – Apontou-se que a Programação Anual da Saúde deveria ter sido elaborada antes da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2023. Ainda, conforme dados extraídos do Ministério da Saúde², constatou-se que a Programação Anual de Saúde para o ano de 2023 não havia sido iniciada (em

¹ Art. 49 - O Tribunal de Contas emitirá parecer prévio conclusivo sobre as contas que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente às respectivas Câmaras Municipais, cabendo o julgamento a estes Órgãos Legislativos, nos termos constitucionais.

§ 1º - O parecer prévio:

I - consistirá em uma apreciação geral e fundamentada sobre o exercício financeiro, devendo conter a análise e os elementos necessários à apreciação final, por parte da Câmara de Vereadores, das gestões contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, bem como outros elementos igualmente definidos no Regimento Interno ou em Resolução;

² <https://portalsage.saude.gov.br/pai/nellInstrumentoPlanejamento>



06-03-2023). A situação denota desatendimento à diretriz estabelecida no artigo 98 da Portaria de Consolidação MS/GM nº 1/2017, do Ministério da Saúde (p. 47-48 da peça 5332659).

A Gestora comprovou que a referida programação foi aprovada pelo Conselho Municipal de Saúde antes da elaboração da LDO, razão pela qual afasto o apontamento no particular.

Todavia, remanesce a falha quanto ao intempestivo lançamento dos dados no Portal SAGE do Ministério da Saúde, motivo pelo qual recomendo à atual Administração que corrija a ocorrência.

IV – Irregularidades não elididas

5.2.2. Receitas advindas de emendas parlamentares não deduzidas da Receita Corrente Líquida – RCL. Após análise, excluíram-se da RCL as receitas com emendas parlamentares, no montante de R\$ 100.000,00, as quais não haviam sido deduzidas automaticamente porque não continham, em seus registros contábeis, os devidos códigos que as identificam como receitas oriundas de transferências da União. Argumentou-se desatendimento ao § 1º do artigo 166-A da CF (incluído pela Emenda Constitucional nº 105/2019) e à Instrução Normativa TCE/RS nº 18/2021 (p. 25-26 da peça 5332659).

A Responsável reconheceu a ocorrência, afirmando que, após contato com Auditor do Serviço Regional deste Tribunal, foram adotadas as medidas necessárias para o estorno de lançamento e a arrecadação da receita, contabilizando corretamente em 07-08-2023.

Observo que a inconformidade é incontroversa, cabendo recomendar à Origem a correta utilização dos códigos contábeis para registro das transferências recebidas da União na forma de emendas parlamentares.

6.4.1. Evolução do resultado atuarial. Observou-se: a) Resultado Atuarial sem plano de amortização com déficit crescente no valor de R\$ 50.089.791,71 no DRAA de 2021, de R\$ 60.378.285,07 no DRAA de 2022 e de R\$ 78.048.762,47 no DRAA de 2023; c) Aumento do passivo atuarial (provisões matemáticas) em relação ao ano anterior (23,36%); d) Insuficiência do Índice de Cobertura Atuarial das Provisões Matemáticas dos Benefícios Concedidos (cujo índice é 0,49); e) Insuficiência do "Valor atual do plano de amortização do déficit atuarial estabelecido em lei" considerando o resultado atuarial atual (de - 60,53%). Diante do exposto, identificou-se o desatendimento de critérios que



preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, de encontro ao artigo 40 da CF/88.

6.6.1. Relatório e Parecer dos Conselhos. O documento contendo o relatório e parecer dos conselhos do RPPS, previsto na alínea “g”, IV, art. 2º da Resolução TCE nº 1.134/2020, evidenciou inconformidade no critério “manutenção do equilíbrio previsto na avaliação atuarial”, consoante avaliação dos conselhos do RPPS contida no quadro 42 do Relatório de Contas Anuais. Tal situação corrobora o aumento do déficit atuarial nos últimos anos, conforme demonstrado no quadro do item 6.4.1 “Evolução do resultado atuarial”: Dez/2020 de R\$ 50.089.791,71; Dez/2021 de R\$ 60.378.285,07 e Dez/2022 de R\$ 78.048.762,47 (p. 41-42 da peça 5332659).

A Gestora referiu “os reflexos negativos dos exercícios de 2020 e 2021, os quais foram extremamente negativos para a imensa maioria dos RPPS do país, uma vez que não obtiveram os retornos esperados dos investimentos e houve a necessidade de adequação da taxa de juros atuarial, com duas reduções consecutivas e bruscas, sob o ponto de vista de ajuste das provisões matemáticas, em decorrência das regras impostas pela Portaria nº 464/2018, a qual fora revogada pela Portaria nº 1.467/2022”.

Ressaltou ainda que, em 2022, “as provisões se elevaram em razão, principalmente, das majorações ocorridas tanto nas remunerações como nos benefícios, em razão dos dissídios concedidos (Piso do Magistério)”.

Esclareceu que, após longas avaliações, entendeu por bem alterar a sistemática de alíquota instituída por muitos anos, passando a adotar o sistema de aporte financeiro para amortização do déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, por meio da Lei Municipal nº 2.302/2022.

Informou que a alteração da metodologia se fez necessária para viabilizar a gestão do Município, porque a alíquota projetada para o ano de 2023, somente a título de amortização do déficit do RPPS, seria de aproximadamente 35%, que, acrescida da cota-patronal de 14,96%, implicaria em uma contribuição de quase 50% do total da folha de pagamento.

Por fim, noticiou que foi editada a Lei Municipal nº 2.434/2023, a qual atualiza, para o exercício 2024, o valor dos aportes mensais ao RPPS.

O Serviço Instrutivo opinou pela manutenção dos apontamentos, “considerando que as providências adotadas pela Gestora em 2023 somente produzirão efeitos para os exercícios seguintes”.

A respeito do aponte, recorro à precisa análise elaborada pelo *Parquet*, adotando-a como razão de decidir:



O art. 40 da Constituição da República impõe que os Regimes Próprios de Previdência Social observem critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

No caso, constatou-se que o RPPS vem apresentando crescente e preocupante Déficit Atuarial a Amortizar. Além disso, constatou-se que o Plano de Amortização do Déficit Atuarial vigente não é suficiente a equacionar o déficit existente, sendo o resultado atuarial, após o plano de amortização, de R\$ - 29.428.474,00.

Não é demais lembrar que a ausência de ações voltadas à manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime transfere para as futuras gerações e gestões públicas a obrigação de ajuste do RPPS, o que tende a ser gradativamente mais difícil.

Com efeito, o Ente Federativo será responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, conforme previsto no art. 2º, §1º, da Lei Federal nº 9.717/1998 e no art. 3º, §1º, da Portaria MPS nº 402/2008. Ou seja, o Órgão pode estar trocando um passivo financeiro administrável no curto prazo por um elevado passivo de longo prazo, capaz de comprometer parcela significativa de seu orçamento com o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões.

Tal fato, inclusive, poderia ensejar a emissão de parecer desfavorável, nos termos do art. 02º, inc. XI, item 07, da Resolução TCE/RS nº 1.142/2021.

Entretanto, há de levar em conta ser o primeiro apontamento sobre a matéria em Processo de Contas Anuais e, principalmente, há de se levar em conta não se tratar de questão de fácil solução – solução esta que não depende exclusivamente do Chefe do Poder Executivo.

Além disso, a Administradora junta aos autos a Lei Municipal nº 2.302, de 23-08-2022, que adota o sistema de aporte financeiro mensal para a amortização do déficit atuarial do RPPS, em substituição às alíquotas estabelecidas no âmbito da Lei Municipal nº 1.178/2005 (peça 5548880) e a Lei Municipal nº 2.434, de 21-09-2023, que atualiza o valor dos aportes mensais ao regime próprio de previdência social RPPS do município de Pejuçara previstos no art. 42-e da Lei nº 1.178/2005, instituídos pela Lei Municipal nº 2.302/2022 (peça 5548785).



Assim, demonstra a adoção de medidas para reversão do quadro verificado. Dessa forma, o Ministério Público de Contas deixa de se manifestar, por ora, pela emissão de parecer desfavorável, mantendo-se os apontes a título de **alerta e recomendação** à Administração Municipal para que adote medidas efetivas a fim de equacionar o déficit atuarial do RPPS.

À vista disso, mantenho o aponte com a recomendação de que a Administração Municipal continue adotando efetivas medidas no sentido da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, nos termos do que estabelece o artigo 40 da Lei Maior.

V – Conclusão

A análise das falhas arroladas nos autos e consideradas não elididas indica que as mesmas, no seu conjunto, não comprometem a Gestão da Administradora no exercício em apreço.

In casu, tendo em vista a materialidade envolvida nas ocorrências e a extensão de seus efeitos, considero que as mesmas não são suficientes para comprometer as contas do Agente, diante do seu conteúdo e amplitude (art. 3º da Resolução nº 1.142/2021).

Nesse quadro, ainda que o contexto descrito nos autos revele a ocorrência de infrações a dispositivos legais e constitucionais e a normas de administração financeira e orçamentária, concludo que as ocorrências narradas ensejam a emissão de parecer favorável, com ressalvas, à aprovação das Contas da Senhora Flaviana Brandenburg Basso, nos termos do artigo 75, inciso II, do Regimento Interno desta Casa.

Quanto ao Vice-Prefeito, deixo de lhe atribuir responsabilidade pelos fatos narrados nos autos, uma vez que, em relação ao mesmo, não foram realizados quaisquer apontamentos.

Relativamente à multa sugerida pelo *Parquet*, entendo que, em tese, se mostraria aplicável (sobretudo considerando a prática de atos típicos de gestão), nos termos do decidido pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito ARE nº 1.436.197 (Tema 1.287) e consoante a Nota Técnica nº 01/2024 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – Atricon³. Contudo, no caso destes autos, deixo de imputar a pena, já que não se vislumbram elementos bastantes para ensejar a aplicação da penalidade.

³ <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/01/Nota-Tecnica-01-2024-Tema-1287-STF-1.pdf>



VI – Em face do exposto, voto por:

a) emitir parecer favorável, com ressalvas, à aprovação das Contas Anuais da senhora Flaviana Brandenburg Basso, Administradora do Município de Pejuçara no exercício de 2022, forte no inciso II do artigo 75 do RITCE e nos artigos 2º e 3º da Resolução nº 1.142/2021;

b) emitir parecer favorável à aprovação das Contas Anuais do senhor João Luiz Valandro, Administrador do Município de Pejuçara no exercício de 2022, com base no inciso I do artigo 75 do RITCE;

c) recomendar à atual Gestora que adote providências de modo a prevenir ocorrências como as apontadas nestes autos, especialmente quanto aos apontamentos 5.2.2, 6.4.1, 6.6.1 e 9.2.2;

d) determinar à Direção de Controle e Fiscalização – DCF que acompanhe as medidas adotadas pelo Responsável relativamente ao destacado na alínea “c”, incluindo nas respectivas Contas Anuais futuras os apontamentos eventualmente cabíveis;

e) dar ciência do inteiro teor deste relatório e voto e da decisão que vier a ser prolatada ao Sistema de Controle Interno do Município; e

f) remeter a matéria à Câmara de Vereadores do Município de Pejuçara para os fins do julgamento estatuído no § 2º do artigo 31 da Constituição da República, uma vez observados os consectários legais e regimentais e após o trânsito em julgado da decisão.

É o meu voto.

Gabinete, em 10 de julho de 2024.

Conselheiro Cezar Miola,
Relator.