

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**

- 1. Processo nº:** 6314/2022  
**1.1. Apenso(s)** 1590/2021  
**2.** 4.PRESTAÇÃO DE CONTAS  
**Classe/Assunto:** 12.PRESTAÇÃO DE CONTAS DE ORDENADOR - 2021  
**3.** JANAD MARQUES DE FREITAS VALCARI - CPF: 71487093187  
**Responsável(eis):**  
RAFAEL KUIS TORRES - CPF: 00877347107  
**4. Origem:** CÂMARA MUNICIPAL DE PALMAS  
**5. Distribuição:** 4ª RELATORIA

**6. PARECER Nº 2037/2023-PROCD**

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas de Ordenador de Despesas da **Câmara Municipal de Palmas/TO**, referente ao exercício de 2021, sob a responsabilidade de **Janad Marques de Freitas Valcari**, na condição de Ordenadora de Despesas, e Rafael Kuis Torres, Contador à época, submetida ao Tribunal de Contas para fins de julgamento, *ex-vi* dispõe o art. 33, inciso II da Constituição Estadual.

Além das peças processuais que compõem o presente processo (vários elementos exigidos na Lei nº 4.320/64 e na Instrução Normativa TCE/TO nº 007/2013) os autos são instruídos com o Relatório de Análise de Prestação de Contas nº 98/2023 [evento 15], com a indicação de apontamentos a serem justificados, além da sugestão pela citação dos responsáveis para manifestação sobre as irregularidades identificadas, reproduzidas no Despacho nº 685/2023-RELT4 [evento 16], quais sejam:

**I - Janad Marques de Freitas Valcari - CPF: xxx.870.931-xx, Presidente**

a) Verifica-se que alguns documentos não constam a devida assinatura, quais sejam: I) ofício de encaminhamento; II) declaração firmada pela autoridade competente, na qual reconhece e assume a responsabilidade pela veracidade das informações e dados remetidos ao Tribunal; III) termo de conferência dos saldos bancários, individualizados por conta, e valores existentes na tesouraria, em 31 (trinta e um) de dezembro; IV) conciliação dos saldos bancários (saldos apurados nos extratos bancários, deduzidos dos cheques emitidos ainda não compensados) em 31 (trinta e um) de dezembro; V) demonstrativo do almoxarifado constando os valores/financeiro no exercício, devendo mencionar o saldo do almoxarifado em 31 (trinta e um) de dezembro; VI) relação de todo o Quadro de Pessoal, evidenciando os admitidos no exercício; VII) demonstrativo do valor do subsídio do vereador e do Presidente da Câmara Municipal, conforme Anexo I desta Instrução Normativa; VIII) relatório de gestão do exercício; e IX) nota explicativa (Item 2.1 do Relatório);

b) A Análise a respeito das Despesas de Exercícios Anteriores deve ser efetuada com os valores executados no exercício seguinte, com isso, verifica-se que no exercício de 2022 foram realizadas despesas de exercícios anteriores no valor de R\$ 65.184,15, que deixaram de ser executadas no exercício em análise, em desacordo com os arts. 18, 43, 48, 50, 53 da LC nº 101/2000 e arts. 37, 60, 63, 65, 85 a 106 da Lei Federal nº 4.320/64. (Item 4.1.1. do Relatório);

c) Observa-se que o valor contabilizado na conta "1.1.5 – Estoque" é de R\$ 53.022,68 no final do exercício em análise, enquanto o consumo médio mensal é de R\$ 84.109,12, demonstrando a falta de planejamento da entidade, pois não tem o estoque dos materiais necessários para o mês de janeiro de 2022. (Item 4.3.1.1.1 do Relatório);

d) Existem valores que não foram considerados na apuração do superávit financeiro do exercício, pois até a sexta remessa do exercício seguinte (2022), foram executadas despesas de exercícios anteriores no valor de R\$ 65.184,15, sem o devido reconhecimento na contabilidade, em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e arts. 60, 63, 83 a 100 da Lei Federal nº 4.320/64. Portanto o Resultado Financeiro geral correto do exercício é o montante de R\$ 159.134,12, em acordo com o art. 1º § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal. (Item 4.3.2.3. do Relatório);

e) Existem valores que não foram considerados na Demonstração das Variações Patrimoniais, pois até a sexta remessa do exercício seguinte (2022), foram empenhados como despesas de exercícios anteriores no valor de R\$ 65.184,15, sem o devido reconhecimento na contabilidade, em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e arts. 60, 63, 83 a 100 da Lei Federal nº 4.320/64. Portanto o Resultado Patrimonial correto do exercício é o montante de R\$ 2.243.341,01. (Item 4.4.4. do Relatório);

f) Verifica-se que houve despesas com encargos de pessoal requisitado de outros entes registrado na conta 3191130301000000 (CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS PARA O RPPS - ATIVO CIVIL), enquanto o correto seria na conta 3191134000000000 (ENCARGOS DE PESSOAL REQUISITADO DE OUTROS ENTES), contrariando a Portaria nº 504/2020, que aprovou o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, bem como determinou a utilização das contas de despesas (Tabela do ementário da Natureza da Despesa Orçamentária), obrigatória para os jurisdicionados, municipais para o exercício financeiro de 2021 (item 6.6.1 do Relatório);

g) Verifica-se que houve despesas com a folha de pagamento de servidores da Câmara Municipal de Palmas registrado na conta 3191130301000000 (CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS PARA O RPPS - ATIVO CIVIL), enquanto o correto seria na conta 3190000000000000 (APLICAÇÃO DIRETA) no elemento de despesa correspondente ao vínculo do servidor com a Câmara Municipal, contrariando a Portaria nº 504/2020, que aprovou o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, bem como determinou a utilização das contas de despesas (Tabelado ementário da Natureza da Despesa Orçamentária), obrigatória para os jurisdicionados, municipais para o exercício financeiro de 2021 (item 6.6.1 do Relatório);

h) Confrontando as informações registradas na contabilidade sobre os Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil vinculados ao Regime Próprio e a execução orçamentária com Contribuição Patronal, apura-se o percentual de 11,30%. A respeito dos valores apurados, em relação as alíquotas de contribuição apuradas, fica demonstrando situação irregular, quanto ao percentual fixado na Lei Municipal nº 2.265/2016 e Reavaliação Atuarial, conforme segue: (item 6.6.1 do Relatório).

#### **I – Rafael Kuis Torres - CPF: xxx.773.471-xx, Contador**

a) Verifica-se que alguns documentos não constam a devida assinatura, quais sejam: I) ofício de encaminhamento; II) declaração firmada pela autoridade competente, na qual reconhece e assume a responsabilidade pela veracidade das informações e dados remetidos ao Tribunal; III) termo de conferência dos saldos bancários, individualizados por conta, e valores existentes na tesouraria, em 31 (trinta e um) de dezembro; IV) conciliação dos saldos bancários (saldos apurados nos extratos bancários, deduzidos dos cheques emitidos ainda não compensados) em 31 (trinta e um) de dezembro; V) demonstrativo do almoxarifado constando os valores/financeiro no exercício, devendo mencionar o saldo do almoxarifado em 31 (trinta e um) de dezembro; VI) relação de todo o Quadro de Pessoal, evidenciando os admitidos no exercício; VII) demonstrativo do valor do subsídio do vereador e do Presidente da Câmara Municipal, conforme Anexo I desta Instrução Normativa; VIII) relatório de gestão do exercício; e IX) nota explicativa (Item 2.1 do Relatório);

b) A Análise a respeito das Despesas de Exercícios Anteriores deve ser efetuada com os valores executados no exercício seguinte, com isso, verifica-se que no exercício de 2022 foram realizadas despesas de exercícios anteriores no valor de R\$ 65.184,15, que deixaram de

ser executadas no exercício em análise, em desacordo com os arts. 18, 43, 48, 50, 53 da LC nº 101/2000 e arts. 37, 60, 63, 65, 85 a 106 da Lei Federal nº 4.320/64. (Item 4.1.1. do Relatório);

c) Observa-se que o valor contabilizado na conta "1.1.5 – Estoque" é de R\$ 53.022,68 no final do exercício em análise, enquanto o consumo médio mensal é de R\$ 84.109,12, demonstrando a falta de planejamento da entidade, pois não tem o estoque dos materiais necessários para o mês de janeiro de 2022. (Item 4.3.1.1.1 do Relatório);

d) Existem valores que não foram considerados na apuração do superávit financeiro do exercício, pois até a sexta remessa do exercício seguinte (2022), foram executadas despesas de exercícios anteriores no valor de R\$ 65.184,15, sem o devido reconhecimento na contabilidade, em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e arts. 60, 63, 83 a 100 da Lei Federal nº 4.320/64. Portanto o Resultado Financeiro geral correto do exercício é o montante de R\$ 159.134,12, em acordo com o art. 1º § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal. (Item 4.3.2.3. do Relatório);

e) Existem valores que não foram considerados na Demonstração das Variações Patrimoniais, pois até a sexta remessa do exercício seguinte (2022), foram empenhados como despesas de exercícios anteriores no valor de R\$ 65.184,15, sem o devido reconhecimento na contabilidade, em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e arts. 60, 63, 83 a 100 da Lei Federal nº 4.320/64. Portanto o Resultado Patrimonial correto do exercício é o montante de R\$ 2.243.341,01. (Item 4.4.4. do Relatório);

f) Verifica-se que houve despesas com encargos de pessoal requisitado de outros entes registrado na conta 3191130301000000 (CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS PARA O RPPS - ATIVO CIVIL), enquanto o correto seria na conta 3191134000000000 (ENCARGOS DE PESSOAL REQUISITADO DE OUTROS ENTES), contrariando a Portaria nº 504/2020, que aprovou o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, bem como determinou a utilização das contas de despesas (Tabela do ementário da Natureza da Despesa Orçamentária), obrigatória para os jurisdicionados, municipais para o exercício financeiro de 2021 (item 6.6.1 do Relatório);

g) Verifica-se que houve despesas com a folha de pagamento de servidores da Câmara Municipal de Palmas registrado na conta 3191130301000000 (CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS PARA O RPPS - ATIVO CIVIL), enquanto o correto seria na conta 3190000000000000 (APLICAÇÃO DIRETA) no elemento de despesa correspondente ao vínculo do servidor com a Câmara Municipal, contrariando a Portaria nº 504/2020, que aprovou o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, bem como determinou a utilização das contas de despesas (Tabelado ementário da Natureza da Despesa Orçamentária), obrigatória para os jurisdicionados, municipais para o exercício financeiro de 2021 (item 6.6.1 do Relatório); [...]

Determinada a citação dos responsáveis para apresentarem justificativas acerca das irregularidades identificadas [evento 16], houve a citação válida de ambos [evento 17 a 21], com a manifestação nos autos [evento 22], oferecida tempestivamente [evento 23].

A Análise de Defesa nº 356/2023-COACF, da Coordenadoria de Análise de Contas e Acompanhamento da Gestão Fiscal [evento 24], concluiu pela acolhida das justificativas para os itens “a” a “g”, remanescendo a inconsistência relacionada à contribuição patronal (item 6.4., I, “g”), para a senhora Janad Marques de Freitas Valcari, ordenadora de despesas à época.

Por fim, vieram os autos para este Ministério Público de Contas para a manifestação conclusiva.

### **É o relatório.**

Inicialmente cabe informar que compete a esta Casa julgar as Contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, pela administração financeira dos Municípios e por todas as entidades da

administração direta e indireta, estadual e municipal, por força do disposto no art. 71, inc. II da CF/88, reproduzido no art.33, inc. II da CE/89 e no art. 1º, inc. II da Lei nº 1284, de 17 de dezembro de 2001, e só por decisão desta Corte o Gestor pode ser liberado de suas responsabilidades.

Ao Ministério Público junto ao TCE/TO, por força de suas atribuições constitucionais e legais, cabe o exame da legalidade das contas de gestores ou ordenadores de despesas, com base nos relatórios e conclusões elaborados pelos órgãos de apoio desta Casa de Contas.

Os principais parâmetros e critérios utilizados para exame da presente Prestação de Contas são a Constituição Federal de 1988, artigos 29 e 29-A; a Lei nº 4320/64, diploma que estatui as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços (recepção pela CF/88 com *status* de Lei Complementar); a Lei Complementar nº 101/00 (conhecida comumente como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que também estabelece normas de finanças públicas; a Lei nº 8666/93 que disciplina as licitações e contratos administrativos; a Lei nº 1284/01 - Lei Orgânica desta Corte de Contas; o Regimento Interno desta Casa; Instrução Normativa TCE/TO nº 007/2013, que regulamenta a forma de apresentação das Contas Anuais prestadas pelos ordenadores de despesas municipais.

Define-se o Ordenador de Despesa como a autoridade administrativa, com competência e atribuição, para ordenar a execução de despesas orçamentárias, as quais envolvem a emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos públicos; tendo o mesmo a obrigação de prestar contas desses atos para julgamento perante Tribunal de Contas.

Destarte os agentes públicos, ordenadores de despesas, designados por disposição legal ou regulamentar ou por delegação de poderes, submetem-se a uma fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, com vista ao exame de legalidade, legitimidade e economicidade dos atos que impliquem utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiro, bens e valores públicos, tendo em conta a regular e boa aplicação dos recursos públicos ou adequada utilização e administração dos bens e valores públicos, cuja avaliação será exercida com o julgamento das suas contas.

Nota-se que dentre os achados inicialmente apontados pela equipe técnica deste Tribunal de Contas [evento 15], a COACF (Coordenadoria de Análise de Contas e Acompanhamento da Gestão Fiscal) manifestou posterior entendimento [evento 24] pela manutenção da inconsistência relacionada à contribuição patronal do regime próprio de previdência, considerando-a não sanada, por haver alcançado apenas 11,31% da alíquota.

Ressalte-se ser do gestor o ônus de produzir prova de seu interesse, apta a afastar os apontamentos feitos pela equipe técnica (Acórdão <sup>[1]</sup> n. 2743/2022 – TCU – Primeira Câmara), o qual, segundo o entendimento da área técnica, assim como deste Ministério Público de Contas, não alcançou êxito em comprovar a regularidade da conduta analisada.

No que diz respeito à contribuição social previdenciária patronal, destaque-se que detém natureza jurídica de tributo, pois corresponde exatamente ao conceito legal, nessa esteira, ao administrador público não assiste qualquer juízo de valor no tocante à oportunidade ou conveniência em realizar a exação. O atraso no repasse ou sua transferência não integral são irregularidades que vulneram o patrimônio público ao penalizar financeiramente o erário municipal com juros, correção monetária e multas, em franco desfavor ao interesse público.

Observa-se que os valores são divergentes e confirma-se a impropriedade, pois, o dispositivo legal estabelece ser de 13,70% o total da contribuição patronal a ser recolhido pela entidade (art. 82, Lei Municipal 1.414/2005). Portanto, tem-se irregularidade insanável em relação à contribuição patronal, posto que, os valores recolhidos foram inferiores aos parâmetros estabelecidos nas normas legais.

Nesse mesmo sentido, a seguridade social recebe proteção jurídica inclusive através da codificação penal, através do art. 168-A, da lei nº 9.983/2000, sendo prevista pena de reclusão e multa. Resta evidente que o bem jurídico tutelado merece rigor na sua proteção, consoante previsão do ordenamento social.

A sonegação do percentual de descontos e contribuições para o órgão previdenciário causa prejuízos aos contribuintes que sofrem os descontos salariais sem que sejam recolhidos corretamente. O recolhimento a menor implica na afetação no tempo de contribuição dos empregados para efeito de aposentadoria, bem como nos danos para servidores que descontam para o Fundo Previdenciário Municipal, comprometendo, inclusive, os proventos de aposentadorias e pensões dos dependentes.

Portanto, há de se considerar que a irregularidade apontada, em confronto com a Instrução Normativa do TCE nº 02/2013<sup>[2]</sup>, implica na formação de decisão pela irregularidade das contas de ordenador, em especial diante do nível da norma violada, a adjetivar como gravíssima a inconsistência remanescente na gestão sob análise.

Vale destacar que a legislação municipal não recebeu a alteração indicada pela Emenda Constitucional nº 103/2019, de modo que ainda prevê as alíquotas de 11% para os servidores públicos efetivos em atividade, enquanto a contribuição patronal encontra-se no patamar de 13,70%, como se depreende do disposto nos arts. 80 e 82, da Lei Municipal nº 1.414/2005:

**Art. 80.** A alíquota de contribuição dos segurados em atividade para o custeio do Regime Próprio de Previdência Social corresponderá a 11,00% (onze por cento) incidentes sobre a remuneração de contribuição de que trata o inciso XIII do art. 3º, a ser descontada e recolhida pelo órgão ou entidade a que se vincule o servidor, inclusive em caso de cessão, hipótese em que o respectivo termo deverá estabelecer o regime de transferência dos valores de responsabilidade do servidor e do órgão ou entidade cessionária.

**Art. 82.** A alíquota de contribuição do Município e de suas autarquias e fundações corresponde a 13,70% (treze vírgula setenta por cento) da totalidade da remuneração e contribuição dos segurados em atividade. (NR) (Alterada pela Lei nº 2.265, de 21 de outubro de 2016).

Louvável a advertência da área técnica sobre as alíquotas e os mandamentos constantes na Emenda Constitucional nº 103/2019, embora, no nosso sentir, tenha se dado o tratamento das contribuições individuais e patronais como se fossem idênticas. Em todo caso, valem ser feitas algumas considerações sobre a questão levantada.

De acordo com o previsto na [Emenda Constitucional nº 103/2019](#), a alíquota de contribuição dos **servidores** municipais, vinculados ao Regime Próprio de Previdência, não deve ser inferior ao estabelecido para os servidores da União – estabelecida em 14% (art. 11, EC 103/2019), salvo se demonstrada a ausência de *déficit* atuarial a ser equacionado (§4º, art. 9º, EC 103/2019).

Importante rememorar que, apesar da edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, a alteração indicada não é automática, de modo que a adequação das alíquotas deve ser feita por lei municipal, além disso, deverá observar a anterioridade tributária e, nesse caso, somente poderá ser aplicada a nova legislação após noventa dias de publicação da lei.

O Executivo detém a iniciativa de envio do Projeto de Lei à Câmara Municipal e, em caso de inércia, tal conduta omissiva pode resultar em diversas sanções ao ente público, dentre elas a perda do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), com o consequente impedimento de percepção de transferências voluntárias, como consta no art. 167, XIII, da CF<sup>[3]</sup>, a provocar erosões no patrimônio municipal de elevada dimensão.

A legislação do município de Palmas/TO, quanto ao seu Regime Próprio de Previdência (Lei 1.414/2005), mantém as mesmas balizas, não obstante a determinação contida na EC 103/2019, seja para a contribuição dos servidores municipais, seja aquela concernente ao patronal, como acima foi destacado. Todavia, salientamos que a contribuição patronal da unidade gestora em análise **não** alcançou os patamares exigidos no art. 82, da referida legislação, pois o registro demonstra a contribuição patronal em 11,31%, quando deveria ter sido de 13,70% devidos.

Filiamo-nos e respaldamo-nos parcialmente nas conclusões emanadas pela Área Técnica e, destaca-se que a responsabilidade do gestor público é condicionar o seu agir pela legalidade, entendida em sentido amplo, englobando princípios e regras, com o escopo maior de alcançar o interesse público almejado.

Nota-se a prática de atos de gestão ilegais e ilegítimos que retratam a existência de irregularidades na administração dos dinheiros, bens e valores públicos geridos pelos responsáveis. Como consectário lógico, as inconsistências apresentadas autorizam o julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multas, como se pode depreender das conclusões apresentadas pela área técnica, consoante já explanado.

Por fim, cumpre ressaltar que as contas foram verificadas sob o aspecto da veracidade ideológica presumida, haja vista não ter ocorrido auditoria de regularidade ou fiscalizações no órgão durante o exercício analisado.

Importante ainda destacar as Recomendações indicadas pela área técnica no item 7, da Análise de Prestação de Contas nº 98/2023 [evento 15], as quais, merecem ser igualmente objeto de acompanhamento quanto ao seu atendimento nos exercícios posteriores.

Ante o exposto, este Ministério Público de Contas, por seu representante signatário, adota parcialmente o entendimento expressado pela área técnica e, manifesta-se pela **irregularidade** da Prestação de Contas de Ordenador da **Câmara Municipal de Palmas/TO**, referente ao exercício de 2021, sob a responsabilidade de **Janad Marques de Freitas Valcari**, na condição de Ordenadora de Despesas, nos períodos correspondentes, e Helieth Barbosa Lopes, Contadora, à época, com base nos artigos 85, inciso III, e 87, todos da Lei Estadual nº 1284/2001.

### É o parecer.

---

[1] Consoante jurisprudência pacífica desta Corte, compete ao gestor prestar contas da integralidade das verbas recebidas, cabendo-lhe o ônus da prova quanto à boa e regular aplicação desses recursos.

[2] Estabelece critérios que devem ser observados para apreciação e julgamento das contas anuais de governo e gestão no âmbito deste tribunal de contas.

[3] Art. 167. São vedados: [...]

XIII - a transferência voluntária de recursos, a concessão de avais, as garantias e as subvenções pela União e a concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na hipótese de descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, em Palmas, aos dias 02 do mês de outubro de 2023.



Documento assinado eletronicamente por:

**ZAILON MIRANDA LABRE RODRIGUES, PROCURADOR (A) DE CONTAS**, em 02/10/2023 às 16:01:24, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.tceto.tc.br/valida/econtas> informando o código verificador **326202** e o código CRC D14634D