



Acórdão 01528/2020-5 - 2ª Câmara

Processo: 10309/2016-3

Classificação: Prestação de Contas Anual de Ordenador

Exercício: 2015

UG: IPG - TX - Instituto de Previdência Dos Servidores do Município de Guarapari - Taxa de Administração

Relator: João Luiz Cotta Lovatti

Responsável: JOSE AUGUSTO FERREIRA DE CARVALHO, RITA DE CASSIA NOSSA DE ALMEIDA, ORLY GOMES DA SILVA

Procuradores: MARLENO MEDEIROS OLIVEIRA (CPF: 083.178.147-50), MARIA DE FATIMA AGNEZ DE OLIVEIRA (CPF: 575.285.867-49)

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE GUARAPARI – IPG - EXERCÍCIO DE 2015 – SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO QUANTO AO PREFEITO - REGULAR COM RESSALVA – RECOMENDAR – CIÊNCIA – ARQUIVAR.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SUBSTITUTO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI:

I. RELATÓRIO.

Tratam os autos de Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari – IPG, relativa ao exercício de 2015, sob a responsabilidade do Sr. José Augusto Ferreira de Carvalho, no cargo de Diretor Presidente.

As peças contábeis encaminhadas para análise por meio do site oficial deste Tribunal de Contas, módulo Cidades, foram analisadas pelo Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPREV, o qual expediu o Relatório Técnico RT 508/2017-6, evidenciando indícios de irregularidade.

Esses indícios, assinalados na Instrução Técnica Inicial ITI 925/2017-1, foram comunicados por meio de citação aos responsáveis: Sr. José Augusto Ferreira de Carvalho (Termo de Citação 613/2018-8), a Sra. Rita de Cássia Nossa de Almeida – (Termo de Citação 613/2018-8) e o Sr. Orly Gomes da Silva (Termo de Citação 01445/2017-6)

Estabelecido o contraditório, apresentadas as respectivas justificativas, realizada a reanálise, expediu-se a Instrução Técnica Conclusiva ITC 2311/2020-6, opinando pela manutenção das irregularidades transcritas abaixo, ante a insuficiência nas razões de justificativas apresentadas para elidirem as irregularidades apontadas no RT (index original):

2.3 DIFERENÇA ENTRE VALORES EVIDENCIADOS NO BALANCETE DE VERIFICAÇÃO (BALVER) NO BALANÇO PATRIMONIAL (BALPAT) (item 3.2.3 do Relatório Técnico 508/2017-6). *Base Normativa: Artigos 85, 87 da Lei Federal 4.320/64. Responsável: José Augusto Ferreira de Carvalho – Diretor Presidente*

2.4 DIFERENÇA ENTRE VALORES EVIDENCIADOS NO BALANCETE DE VERIFICAÇÃO (BALVER) NA DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS (DMP) (item 3.2.4 do Relatório Técnico 508/2017-6). *Base Normativa: Artigos 85, 87 da Lei Federal 4.320/64. Responsável: José Augusto Ferreira de Carvalho – Diretor Presidente*

2.5 AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE VIABILIDADE ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E DE PROJEÇÃO DE CUMPRIMENTO DOS LIMITES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL PELO PERÍODO DE DURAÇÃO DOS REPASSES DE APORTES FINANCEIROS AO FUNDO FINANCEIRO (item 3.3.2.1 do Relatório Técnico 508/2017-6). *Base Normativa: art. 40, caput da Constituição Federal, art. 1º da Lei Federal nº. 9.717/98 e art. 1º, §1º, 19, inciso III e 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e art. 19, § 2º da Portaria MPS nº.*

403/2008. Responsáveis: José Augusto Ferreira de Carvalho – Diretor Presidente. Orly Gomes da Silva – Prefeito Municipal

2.7 AUSÊNCIA DE SEPARAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E CONTÁBIL DOS RECURSOS E OBRIGAÇÕES CORRESPONDENTES AOS PLANOS FINANCEIRO E PREVIDENCIÁRIO (item 3.3.4.1 do Relatório Técnico 508/2017-6). Base Normativa: Lei 9.717/1998, art. 1º, inciso I e art. 6º, inciso VII; art. 71 a 74 da Lei Federal nº. 4.320/64; art. 8º, parágrafo único e art. 50, inciso I, III da LRF; e Portaria MPS 403/2008, art. 21. Responsável: José Augusto Ferreira de Carvalho – Diretor Presidente

2.8 DATA BASE DAS PROVISÕES INCOMPATÍVEL COM A DATA DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS (item 3.3.5 do Relatório Técnico 508/2017-6). Base Normativa: Princípio Contábil da Competência e Oportunidade, Normas Brasileiras de Contabilidade NBCT SP 16.5 e 16.10, Manual de Contabilidade Aplicado ao aSetor Público, 6ª edição, Lei Federal nº. 9.717/98, a Lei Federal nº. 4.320/64 e a Portaria MPS nº. 403/2008. Responsável: José Augusto Ferreira de Carvalho

Considerando que as irregularidades dos itens 2.5, 2.7 e 2.8 comprometem a continuidade e a solvência do RPPS e o equilíbrio fiscal do município, sugere julgar IRREGULARES AS CONTAS, nos termos do art. 84, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar nº. 621/2012, e do art. 163, inciso IV, do Regimento Interno (Resolução TC 261/2013), responsabilizando José Augusto Ferreira de Carvalho, Diretor Presidente, e Orly Gomes da Silva, Prefeito Municipal.

Nos termos regimentais, os autos foram encaminhados ao douto Ministério Público de Contas, que por meio do Parecer 1898/2020-9, da lavra do Procurador de Contas Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, anui aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na ITC.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II. 1. PRELIMINAR ACERCA DOS INDIGITADOS PELA PRÁTICA INFRACIONAL NA PRESTAÇÃO DE CONTAS

A atribuição do controle externo de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, dos Municípios e das entidades da administração direta e indireta quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas advém do imperativo constitucional, especificamente do art. 70 da Constituição Estadual.

Prescreve o mandamento constitucional a obrigação de prestação de contas de qualquer pessoa, física, jurídica ou entidade pública, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou os Municípios respondam, ou que em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária.

A despeito dessa obrigação se aplicar aos indivíduos qualificados como responsáveis, a análise das contas pode identificar outras pessoas participantes em atos tidos como irregulares ou que tenham concorrido para sua consecução, estes sujeitos à fiscalização deste Tribunal de Contas, a teor do inciso XVI, do art. 5º c/c inciso XI, do art. 1º, ambos da Lei Complementar 621/2012, que trata da fiscalização de cumprimento das normas relativas à responsabilidade na gestão fiscal, cabendo ao Tribunal definir a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão impugnado, caso seja verificada a irregularidade nas contas (inciso I, do art. 87 da Lei Complementar 621/2012).

No caso dos presentes autos, foram chamados ao processo, além do ordenador de despesas, Diretor Presidente do Instituto de Previdência, outros agentes públicos municipais, a saber: o Prefeito Municipal e a Controladora Geral do Município.

Em relação ao Prefeito Municipal, lhe é indigitada participação na irregularidade descrita no item 2.5 da ITC 2311/2020-6 - Ausência de Comprovação de Viabilidade Orçamentária, Financeira e de Projeção de Cumprimento dos Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal pelo Período de Duração dos Repasses de Aportes Financeiros ao Fundo Financeiro, a qual entendo ter relação direta com aquela presente no item 3.4 - Ausência de Transparência na Evidenciação do Montante das Fontes de Recursos Vinculados ao RPPS no Demonstrativo de Fonte/Destinação de Recursos, descrita no Parecer Prévio 115/2018-3, no Processo TC 3745/2016-5, Prestação de Contas Prefeito, exercício 2015.

Ademais, importante destacar que a integração entre julgamento e emissão de parecer

não se mostrou viável diante da decisão proferida nos autos do Recurso Extraordinário nº 848.826/DF quanto natureza das contas, distinguindo as contas anuais dos Prefeitos Municipais, julgadas pelas Câmaras Municipais, daquelas prestadas pelos demais agentes, sujeitas ao julgamento pelos Tribunais de Contas.

E, na esteira da deliberação do STF, cuidou este Tribunal de emitir norma regulatória sobre a matéria, consubstanciada na Decisão Plenária 15/2020-4 e do seu Anexo Único, basicamente, este TCEES decidiu o seguinte:

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

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

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

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

A medida se mostra acertada quando se observa o fato discriminado e imputado ao Prefeito Municipal nestes autos os quais tem causas adequadas confundidas com aquelas objeto da prestação de contas anual de prefeito, condição que afasta a capacidade de julgamento daquele agente público por este Tribunal de Contas, adstrita a emissão de Parecer Prévio, na esteira da Decisão Plenária 015/2020.

Desse modo, em que pese os elementos colhidos na instrução processual, entendo estar diante de ato típico de ordenação de despesa de prefeito a ser decidida sem resolução do mérito e arquivada, na forma do artigo 485, inciso VI, do CPC, c/c o artigo 70 da Lei Complementar 621/2012.

II.2. FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO DE PCA - DESCUMPRIMENTO DE PRAZO

Inicialmente se verifica que a Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari – IPG, relativa ao exercício de 2016, foi entregue em 31/03/2016, encaminhada a esta Corte nos termos do artigo 141 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, por meio do Controle Informatizado de Dados do Espírito Santo (CIDADES-WEB/PCA), conforme atestado em análise técnica.

Neste sentido, aponta a instrução processual que a prestação de contas do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari observou cumprimento do prazo previsto no art. 139 do Regimento Interno, conforme consta no relatório denominado de Prestações de Contas Anuais Entregues consultado no CIDADES-WEB/PCA.

II.3. GESTÃO PÚBLICA – SÍNTESE DOS ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS, SEGUNDO O RELATÓRIO TÉCNICO 508/2017-6

Tabela 01: Arrecadação do Exercício

Em R\$ 1,00

Regime de previdência	Prevista	Arrecadada
1.1. Receita Tributária	0,00	0,00
1.2. Receita de Contribuições	16.254.442,50	16.272.742,30
1.3. Receita Patrimonial	9.160.000,00	269.483,91
1.6. Receita de Serviços	0,00	0,00
1.9 Outras Receitas Correntes	1.333.420,00	199.633,00
7.2. Receita de Contribuições – Intra Orçamentária	0,00	0,00
Totais	26.783.862,50	16.741.859,21

Fonte: Demonstrativos BALORC e BALEXO - Prestação de Contas Anual/2015.

Tabela 02: Despesas do Exercício

Em R\$ 1,00

Despesas / Função de Governo	Administração	Previdência	Totais
Créditos Iniciais aprovados na LOA	1.056.134,31	20.353.899,36	21.410.033,67
Créditos Adicionais – Suplementares	0,00	0,00	0,00
Créditos Adicionais – Especiais	0,00	0,00	0,00
Movimentações de Créditos	0,00	0,00	0,00
Dotação Atualizada	1.056.134,31	20.353.899,36	21.410.033,67
Total da Despesa Empenhada	1.056.134,31	20.353.899,36	21.410.033,67

Total da Despesa Liquidada	977.722,37	20.271.727,58	21.249.449,95
Total da Despesa Paga	977.722,37	20.271.727,58	21.249.449,95

Fonte: Demonstrativos BALORC e BALEXO - Prestação de Contas Anual/2015.

Tabela 03: Disponibilidades Financeiras/Investimentos Temporários

Em R\$ 1,00

Descrição	Valores
1.1.1.1 Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional	395.163,03
1.1.1.1.1. Caixa e Equivalentes de Caixa - Consolidação	395.163,03
1.1.1.1.1.06.00 Conta única do RPPS	395.163,03
1.1.1.1.1.06.01 Banco conta movimento RPPS	0,00
1.1.1.1.1.06.02 Banco conta movimento – Plano Financeiro	394.235,95
1.1.1.1.1.06.03 Banco conta movimento – Plano Previdenciário	927,08
1.1.1.1.1.06.04 Banco conta movimento – taxa de administração	0,00
Sub-Total:	395.163,03
1.1.4 Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo	0,00
1.1.4.1 Títulos e Valores Mobiliários	0,00
1.1.4.1.1.09 Aplicações em segmento de renda fixa	104.952.353,89
1.1.4.1.1.10. Aplicações em segmento de renda variável	0,00
1.1.4.1.1.11 Aplicações em segmento imobiliário	0,00
1.1.4.1.1.12 Aplicações em enquadramento – RPPS	0,00
1.1.4.1.1.13 Títulos e Valores não sujeitos ao enquadramento	0,00
1.1.4.1.1.14 Aplicações com a Taxa de Administração	0,00
1.1.4.9.(-) Ajustes de perdas de investimentos e aplicações temporárias	0,00
Sub-Total:	104.952.353,89
TOTAL DAS DISPONIBILIDADES E INVESTIMENTOS	105.347.516,92

Fonte: Demonstrativo BALVER e TVDISP - PCA/2015.

Tabela 04: Síntese do Balanço Financeiro

Em R\$ 1,00

Descrição	Valores
(a) Saldo em espécie do exercício anterior	86.937.036,22
Receita Orçamentária arrecadada no exercício	16.741.859,21
Recebimentos extra orçamentários	16.456.515,37
Transferências Financeiras Recebidas	11.546.872,56
Despesas Orçamentárias Empenhadas	21.249.449,95
Desembolsos extra orçamentários	5.085.316,49
Transferências Financeiras Concedidas	0,00
(b) Saldo em Espécie para o exercício seguinte	105.347.516,92
Resultado Financeiro do Exercício (b - a)	18.410.480,68

Fonte: Demonstrativo BALFIN do Processo da Prestação de Contas Anual/2015.

Tabela 05: Resultado das Aplicações Financeiras

Em R\$ 1,00

Regime de previdência	
(a) Remuneração de Depósitos Bancários e de das Aplicações Financeiras	269.843,72
(b) Outras Variações Patrimoniais diminutivas	0,00
(c= a-b) Total dos ganhos financeiros no exercício	269.843,72

Fonte: Demonstrativos DEMVAP - Prestação de Contas Anual/2015.

Tabela 06: Avaliação Atuarial Anual

Informações Gerais	Fundo Financeiro	Fundo Previdenciário
Data da Avaliação	30/12/2014	30/12/2014
Data Base	30/12/2014	30/12/2014
Número de segurados ativos	798	1951
Número de aposentados	361	8
Número de pensionistas	74	12

Fonte: Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA), consultado no site: <http://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/faces/pages/modulos/draa/consultarDemonstrativos.xhtml>, em 23/10/2016 e Prestação de Contas Anual/2015.

Tabela 07: Apuração do Resultado Atuarial da entidade - Consolidado

Resultado Atuarial do IPASA	
Ativos do Plano	Provisão Matemática Previdenciária
R\$ 87.011.670,34	R\$ 523.791.271,25
R\$ 186.735,21 – Outros créditos	
Déficit atuarial: R\$ 436.592.865,70	
Total Geral: R\$ 523.791.271,25	Total Geral: R\$ 523.791.271,25

Fonte: Balanço Atuarial do Demonstrativo da Avaliação Atuarial Anual, data da avaliação: 30/12/2014 e data-base: 30/12/2014.

Tabela 08: Apuração do Resultado Atuarial da entidade – Fundo Financeiro

Resultado Atuarial do IPASA	
Ativos do Plano	Provisão Matemática Previdenciária
R\$ 43.906.327,18	R\$ 1.015.795.258,09
R\$ 186.735,21 – Outros créditos	
Déficit atuarial: R\$ 971.702.195,70	
Total Geral: 1.015.795.258,09	Total Geral: 1.015.795.258,09

Fonte: Balanço Atuarial do Demonstrativo da Avaliação Atuarial Anual, data da avaliação: 30/12/2014 e data-base: 30/12/2014.

Tabela 09: Apuração do Resultado Atuarial da entidade – Fundo Previdenciário

Resultado Atuarial do IPASA	
Ativos do Plano	Provisão Matemática Previdenciária
R\$ 43.105.343,16	R\$ 41.966.117,63
	Superávit Atuarial: R\$ 1.139.225,53
Total Geral: R\$ 43.105.343,16	Total Geral: R\$ 43.105.343,16

Fonte: Balanço Atuarial do Demonstrativo da Avaliação Atuarial Anual, data da avaliação: 30/12/2014 e data-base: 30/12/2014.

Tabela 10: Registro do Resultado da Avaliação Atuarial Anual

2.2.7.2.0.00.00	Provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo	BALVER	DRAA 2015
2.2.7.2.1.00.00	Provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo - consolidação		
2.2.7.2.1.01.00	Plano Financeiro - Provisões de Benefícios Concedidos	17.028.438,78	17.028.438,78
2.2.7.2.1.01.01	Aposentadorias/pensões/outros benefícios concedidos do plano financeiro do RPPS	0,00	378.535.900,34
2.2.7.2.1.01.02	(-) Contribuições do ente para o plano financeiro do RPPS	0,00	0,00
2.2.7.2.1.01.03	(-) Contribuições do inativo para o plano financeiro do RPPS	0,00	-7.822.039,57
2.2.7.2.1.01.04	(-) Contribuições do pensionista para o plano financeiro do RPPS	0,00	-0,00
2.2.7.2.1.01.05	(-) Compensação previdenciária do plano financeiro do RPPS	0,00	-22.712.154,02
2.2.7.2.1.01.06	(-) Parcelamento de débitos previdenciários	0,00	0,00
2.2.7.2.1.01.07	(-) Cobertura de insuficiência financeira	0,00	-330.900.845,40
2.2.7.2.1.02.00	Plano Financeiro - Provisões de Benefícios a Conceder	26.877.888,40	26.877.888,40

2.2.7.2.0.00.00	Provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo	BALVER	DRAA 2015
2.2.7.2.1.00.00	Provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo - consolidação		
2.2.7.2.1.02.01	Aposentadorias/pensões/outras benefícios a conceder do plano financeiro do RPPS	0,00	642.599.027,39
2.2.7.2.1.02.02	(-) Contribuições do ente para o plano financeiro do RPPS	0,00	-32.052.090,94
2.2.7.2.1.02.03	(-) Contribuições do ativo para o plano financeiro do RPPS	0,00	-22.701.000,87
2.2.7.2.1.02.04	(-) Compensação previdenciária do plano financeiro do RPPS	0,00	-38.555.941,64
2.2.7.2.1.02.05	(-) Parcelamento de débitos previdenciários	0,00	-114.312,64
2.2.7.2.1.02.06	(-) Cobertura de insuficiência financeira	0,00	-522.297.792,90
2.2.7.2.1.03.00	Plano Previdenciário - Provisões de Benefícios Concedidos	3.880.476,95	3.880.476,95
2.2.7.2.1.03.01	Aposentadorias/pensões/outras benefícios concedidos do plano previdenciário do RPPS	0,00	4.128.166,97
2.2.7.2.1.03.02	(-) Contribuições do ente para o plano previdenciário do RPPS	0,00	0,00
2.2.7.2.1.03.03	(-) Contribuições do inativo para o plano previdenciário do RPPS	0,00	0,00
2.2.7.2.1.03.04	(-) Contribuições do pensionista para o plano previdenciário do RPPS	0,00	0,00
2.2.7.2.1.03.05	(-) Compensação previdenciária do plano previdenciário do RPPS	0,00	-247.690,02
2.2.7.2.1.03.06	(-) Parcelamento de débitos previdenciários do plano previdenciário do RPPS	0,00	0,00
2.2.7.2.1.04.00	Plano Previdenciário - Provisões de Benefícios a Conceder	38.085.640,68	38.085.640,68
2.2.7.2.1.04.01	Aposentadorias/pensões/outras benefícios a conceder do plano previdenciário do RPPS	0,00	111.023.389,87
2.2.7.2.1.04.02	(-) Contribuições do ente para o plano previdenciário do RPPS	0,00	-39.007.975,88
2.2.7.2.1.04.03	(-) Contribuições do ativo para o plano previdenciário do RPPS	0,00	-27.268.369,92
2.2.7.2.1.04.04	(-) Compensação previdenciária do plano previdenciário do RPPS	0,00	-6.661.403,39
2.2.7.2.1.04.05	(-) Parcelamento de débitos previdenciários	0,00	0,00
2.2.7.2.1.05.00	Plano Previdenciário - Plano de Amortização		
2.2.7.2.1.05.98	(-) Outros créditos do plano de amortização		
2.2.7.2.1.06.00	Provisões Atuariais para ajustes do Plano Financeiro		
2.2.7.2.1.06.01	Provisão atuarial para oscilação de riscos		
2.2.7.2.1.07.00	Provisões Atuariais para ajustes do Plano Previdenciário	1.139.225,53	1.139.225,53
2.2.7.2.1.07.01	Ajuste de resultado atuarial superavitário	0,00	0,00
2.2.7.2.1.07.02	Provisão atuarial para oscilação de riscos	0,00	0,00
2.2.7.2.1.07.03	Provisão atuarial para benefícios a regularizar	0,00	0,00
2.2.7.2.1.07.04	Provisão atuarial para contingências de benefícios	0,00	0,00
2.2.7.2.1.07.98	Outras provisões atuariais para ajustes do plano	0,00	1.139.225,53

Fonte: Quadro 3 – Resultados do Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial - 2015 (DRAA) e BALVER - PCA/2015.

Tabela 11: Apuração dos Gastos Administrativos do RPPS

Apuração do Cumprimento do Limite de Gastos com Despesas Administrativas	
Base de Cálculo para fins de limite (A)	93.139.557,98 ¹
% definido para gastos administrativos (B)	2,00
Limite de Gastos para o exercício C = A * B	1.862.791,16
Despesas Administrativas liquidadas no exercício (D)	977.722,37
(-) Diferença Apurada E = (C - D)	-885.068,79
% de gastos administrativos no exercício F = (D / A * 100)	1,07

Fonte: Arquivos DEMAAT da PCA/2015

¹ Valor apurado e extraído do site da previdência:

<http://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/faces/pages/modulos/draa/consultarDemonstrativos.xhtml>

II.4. DOS INDICATIVOS DE IRREGULARIDADES NO RELATÓRIO TÉCNICO 508/2017-6 E NA ITC 2311/2020-6.

Realizada a análise inicial da Prestação de Contas, consubstanciada no Relatório Técnico 508/2017-6, foram identificadas irregularidades, as quais, realizado o contraditório e recebeu Instrução Técnica Conclusiva 2311/2020-6.

O conjunto probatório da análise técnico-contábil revela quadro de violações às normas jurídicas que regulam a matéria, especialmente aos seguintes dispositivos: artigo 1º, inciso I; artigo 2º e artigo 6º, inciso VII, da Lei Federal 9.717/1998; artigos 71 a 74, 84 e 85, 100 e 101 da Lei Federal 4.320/1964; artigo 8º, parágrafo único, artigo 50, inciso I, III, art. 69 da LRF; e artigo 21 da Portaria MPS 403/2008; artigos 40, caput, e 149, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil; artigos 5º e 7º da Lei Municipal 3.971/2015; artigo 141, parágrafo único e artigo 135, § 4º, c/c artigo 137, IV da Resolução TC 261/2013; e Resolução TC 227/2011; Instrução Normativa TC 34/2015, Anexo I; item 4.3.4 da Parte – Demonstrações Contábeis, Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP (6ª ed.)

Mantidas as irregularidades, estas podem comprometer a hígidez das contas e serão objeto de análise valorativa de sua capacidade de comprometimento, seguindo para tanto o modelo de exposição discriminado na Instrução Técnica Conclusiva 2311/2020-6, na seguinte forma:

II.4.1. NÃO ATINGIR META ATUARIAL TENDO POR BASE A POLÍTICA DE INVESTIMENTOS PARA O EXERCÍCIO DE 2015 (item 3.2.1 do Relatório Técnico 508/2017-6 e item 2.1 da ITC 2311/2020-6). *Base Normativa: art. 6º, Inciso IV da Lei 9.717/98 e art. 4º, III da Resolução CMN 3.922/2010.* **Responsável: José Augusto Ferreira de Carvalho – Diretor Presidente**

O RT 508/2017 apurou em 0,31 % a rentabilidade alcançada na remuneração de depósitos bancários e das aplicações financeiras movimentações financeiras do RPPS no exercício 2015, demonstrado na divisão do valor da rentabilidade, no montante de R\$ 269.843,72 pelo saldo apurado em 31/12/2014, no montante de R\$ 89.937.036,22, quando a meta atuarial da Política de Investimento (RELPOL) é rentabilidade igual ou

superior à meta atuarial, ou seja, Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC + 6% a.a..

O gestor em sua justificativa apresentou documentos, relatórios contábeis (razões) e extratos bancários para demonstrar pagamentos e recebimentos extraorçamentários relacionados à valorização dos investimentos, contabilizados nas contas 3.6.1.3.1.01 – Reavaliação de outros ativos (VPD) e 4.6.1.9.1.01. - Reavaliação de Outros Ativos (VPA), respectivamente, o que impactou no cálculo do rendimento das aplicações.

Demonstrou que os recebimentos e pagamentos extraorçamentários existente no Balanço Financeiro do Instituto são: R\$ 12.519.123,40, que representa o valor da valorização de cotas no mercado financeiro e que está previsto na Resolução CMN 3.922/2010, e; R\$ 1.148.097,22, relativos a contabilização da desvalorização das cotas em fundos de investimentos das contas bancárias do grupo do Ativo Circulante Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo (nível contábil 1.1.4.1.1).

Acrescentou, ainda os montantes que se referem aos rendimentos, excluídos os ajustes e estornos na conta contábil, e apurou o ganho líquido dos investimentos de R\$ 11.640.510,26, obtendo-se índice de 13,39% a.a., revisada pela Consultoria Risk Office para 12,12 % a.a..

Em análise conclusiva, a Área Técnica deste Tribunal se manifestou da seguinte forma, *verbis*:

Considerando que o INPC de 2015 foi de 11,28% para a meta atuarial de 17,90% e uma rentabilidade das aplicações de 12,12%, embora bem maior que 0,31% apurado no RTC 508/2017, verifica-se que o IPG não alcançou a meta atuarial prevista em sua política de investimentos para o exercício de 2015 (INPC + 6% a.a.). Contudo, cabe destacar que ainda obteve um ganho superior à inflação de 0,84%.

Para justificar o fato, explicou sobre o cenário macroeconômico enfrentado pelo país com grave crise financeira iniciada em 2014 e bastante agravada em 2015, que causaram impactos na rentabilidade não satisfatória dos diversos instrumentos financeiros em 2015. Explicou ainda que se calculando uma média dos 5 anos anteriores (2010-2014) o INPC seria muito mais baixo (6,11%) e conseqüentemente a meta atuarial do IPG ficaria em 12,47%, no que assiste razão ao gestor pois este percentual é adequado e condizente com o praticado pela entidade nos últimos exercícios. Também apresentou tabela dos principais indicadores de mercado de investimentos que demonstram os baixos

rendimentos. Corrobora com esta justificativa o notório impacto nos fundos de pensão provocados pelos baixos rendimentos noticiados e demonstrados por fundos de pensão em seus demonstrativos.

É importante lembrar que a meta atuarial deve ser vista no horizonte de longo prazo. Eventuais resultados abaixo da meta não devem ser motivo de desespero, assim como o balanço positivo de um único exercício não representa uma vitória definitiva. O que vai garantir que haja recursos para o cumprimento das obrigações previdenciárias é o resultado acumulado ao longo dos anos, de forma constante.

Com base nas informações da média dos cinco exercícios (2010-2014), inferimos que a rentabilidade do IPG no exercício de 2015 foi inferior à meta atuarial, refletindo no resultado técnico observado nesse período, contudo, a rentabilidade de 12,12% ficou muito próximo da média de meta atuarial praticada pelo órgão nos últimos exercícios, no percentual de 12,47%.

Portanto, o não atingimento da meta em si não é uma irregularidade, tendo em vista que o seu alcance pode ser influenciado por diversos fatores micro e macroeconômicos. Além disso, não foi comprovado ainda a gestão temerária dos investimentos, de forma a comprometer a sustentabilidade do RPPS.

*Assim, opina-se que seja **afastada a irregularidade**, face ao envio de documentos e/ou informações que compõem a prestação de contas.*

Acompanho a análise técnica e ministerial no sentido de afastar a irregularidade.

II.4.2. JUSTIFICAR VALORES CLASSIFICADOS NO BALANÇO FINANCEIRO COMO OUTROS RECEBIMENTOS E PAGAMENTOS (item 3.2.2 do Relatório Técnico 508/2017-6 e item 2.2 da ITC 2311/2020-6). *Base Normativa: art. 84, 85 e 89, Lei nº 4.320/64. Responsável: José Augusto Ferreira de Carvalho – Diretor Presidente.*

De acordo com o item 3.2.2 do RT 508/2017-6, o Balanço Financeiro deste Instituto evidencia recebimentos e pagamentos extraorçamentários os valores de R\$12.528.066,00 e R\$ 1.156.867,12, respectivamente.

A análise deste item remete aos fatos tratados no item anterior pois os montantes apontados se referem à avaliação de cotas de fundos de investimento do mercado financeiro, que devem ser computados nos rendimentos das aplicações para fins de comparação com a meta atuarial.

Assim, opina-se que seja afastada a irregularidade, face ao envio de documentos e/ou informações que compõem a prestação de contas.

II.4.3. DIFERENÇA ENTRE VALORES EVIDENCIADOS NO BALANCETE DE VERIFICAÇÃO (BALVER) NO BALANÇO PATRIMONIAL (BALPAT) (item 3.2.3 do Relatório Técnico 508/2017-6 e item 2.3 da ITC 2311/2020-6). *Base Normativa: Artigos 85, 87 da Lei Federal 4.320/64. Responsáveis: José Augusto Ferreira de Carvalho – Diretor Presidente e Rita de Cássia Nossa de Almeida – Controladora Geral.*

De acordo com o item 3.2.3 do RT 508/2017-6, os valores constantes no Balancete de Verificação (BALVER), documento base para elaboração das demonstrações contábeis apresenta valores diferentes dos evidenciados no Balanço Patrimonial (BALPAT) da entidade, conforme quadro a seguir:

Descrição das Contas	BALPAT	BALVER	Diferença
Ativo	110.778.848,02	106.905.663,42	R\$ 3.873.184,60
Demais créditos	5.305.552,09	1.478.706,48	R\$ 3.826.845,61
Ativo não circulante	125.779,01	78.573,92	R\$ 47.205,09
Patrimônio Líquido	23.767.177,68	17.939.099,39	R\$ 5.828.078,29
Passivo e Patrimônio Líquido	110.778.848,02	104.950.769,73	R\$ 5.828.078,29

Em justificativa, o responsável pela UG afirma não ter encontrado a divergência em pesquisa no seu sistema informatizado de controle GOVBR PRONIM CP e que possivelmente está associada a conflito do BALVER com BALPAT, porque o primeiro não apresenta os seus saldos encerrados no final do exercício, devendo ser substituído por novo balancete no “DOC.3”.

A análise técnica conclusiva confirma a correção dos dados com os registros do novo balancete mas atém-se à exigência do gestor garantir a fidedignidade aos registros contábeis, prevista no artigo 141 do Regimento Interno, para sugerir a manutenção da irregularidade, caracterizada como de natureza qualitativa/formal, sendo, portanto, incapaz de imputar a pena da desaprovação das contas do jurisdicionado.

Acompanho o opinamento técnico, ressalvando que a despeito da nomenclatura utilizada na manifestação técnica conclusiva, entendo mais adequado caracterizá-lo como impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, sem gravidade e sem representar dano injustificado ao erário, amoldando-se à hipótese prevista no art. 84, inciso II da Lei Complementar 621/2012, regulares com ressalva.

II.4.4. DIFERENÇA ENTRE VALORES EVIDENCIADOS NO BALANCETE DE VERIFICAÇÃO (BALVER) NA DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS (DMP) (item 3.2.4 do Relatório Técnico 508/2017-6 e item 2.4 da ITC 2311/2020-6. *Base Normativa: Artigos 85, 87 da Lei Federal 4.320/64. Responsáveis: José Augusto Ferreira de Carvalho – Diretor Presidente e Rita de Cássia Nossa de Almeida – Controladora Geral*

De acordo com o item 3.2.4 do RT 508/2017-6, os valores constantes no Balancete de Verificação (BALVER), documento base para elaboração das demonstrações contábeis apresenta valores diferentes dos evidenciados no Demonstração das Variações Patrimoniais (DEMVAP) da entidade, conforme quadro a seguir:

Variações Patrimoniais Diminutivas	233.272.623,52	233.268.832,92	R\$ 3.790,60
Uso de bens, serviços e consumo de capital fixo	185.082,82	181.292,22	R\$ 3.790,60
Variações Patrimoniais Aumentativas	239.100.701,81	235.223.726,61	R\$ 3.876.975,20
Contribuições	18.938.114,16	17.751.621,31	R\$ 1.186.492,85
Transferências e Delegações Recebidas	14.187.225,32	11.546.872,56	R\$ 2.640.352,76
Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos	12.569.252,99	12.519.123,40	50.129,59

Em justificativa, nos moldes do item anterior, o responsável pela UG afirma não ter encontrado a divergência em pesquisa no seu sistema informatizado de controle GOVBR PRONIM CP e que possivelmente está associada a conflito do BALVER com BALPAT, porque o primeiro não apresenta os seus saldos encerrados no final do exercício, devendo ser substituído por novo balancete no “DOC.3”.

Da análise técnica conclusiva se extrai o seguinte:

Com base nos quadros dos itens 3.2.3 e 3.2.4 do RTC, verificou-se que existe uma correlação entre as diferenças do Balanço Patrimonial e da DVP, conforme quadro a seguir;

Descrição das Contas	BALPAT	BALVER	Diferença
Demais créditos	5.305.552,09	1.478.706,48	3.826.845,61
Ativo não circulante	125.779,01	78.573,92	47.205,09
Patrimônio Líquido	23.767.177,68	17.939.099,39	5.828.078,29
OUTRAS VARIAÇÕES (PL - ativos) ¹ ----->			1.954.027,59
Descrição das Contas	DVP	BALVER	Diferença
Variações Patrimoniais Diminutivas	233.272.623,52	233.268.832,92	3.790,60
Uso de bens, serviços e consumo de capital fixo	185.082,82	181.292,22	3.790,60
Variações Patrimoniais Aumentativas	239.100.701,81	235.223.726,61	3.876.975,20
Contribuições	18.938.114,16	17.751.621,31	1.186.492,85
Transferências e Delegações Recebidas	14.187.225,32	11.546.872,56	2.640.352,76
Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos	12.569.252,99	12.519.123,40	50.129,59
<i>Nota 1: Outros registros contábeis não identificados pelo RTC 508/2017</i>			
Fonte: BALVER e BALPAT, cf. RTC 508/2017.			

Como se pode observar no quadro acima, os mesmos valores que apresentaram diferenças no Balanço Patrimonial x balancete, aparecem também da DVP x balancete, portanto, as contas envolvidas são contrapartidas e totalizam R\$ 3.826.845,61, o que indica a ocorrência de registros contábeis nas respectivas contas entre a emissão do balancete e a emissão do Balanço Patrimonial e da DVP. E ainda ocorreram outros registros contábeis não apurados.

Assim, conclui-se o balancete encaminhado originalmente na PCA (BALVER) possuía divergências em relação à Demonstração das Variações Patrimoniais (DEVAMP), sem que os responsáveis apresentassem justificativas e/ou documentos suficientes para esclarecer os fatos. O novo balancete encaminhado no "DOC.3" contém os saldos das contas de variações patrimoniais encerrados, não permitindo maiores análises das informações da PCA. Cabe destacar que um Plano de Contas (do período de 01/01/2015 a 31/12/2015) foi encaminhado no "DOC. 4", contendo os saldos e movimentações atualizados em conformidade com o DEVAMP, o qual se assemelha ao balancete e possui saldos de variações patrimoniais sem as inconsistências apontadas e idênticos com os totais da DVP, contudo, ainda não atende às estruturas estabelecidas no Anexo II da IN 34/2015, para as demonstrações DEMVAP e BALVER.

[...]

Diante do exposto, opina-se pela **manutenção da irregularidade**, com a responsabilização do **Sr. José Augusto Ferreira de Carvalho**, diretor presidente no exercício de 2015.

Diante da ausência de efeito lesivo à continuidade e à solvência do IPG, e ao resultado das contas do IPG, conclui-se que quanto ao aspecto técnico-contábil o presente

indicativo de irregularidade é de natureza formal, sendo, portanto, incapaz de imputar a pena da desaprovação das contas do jurisdicionado.

Acompanho o opinamento técnico, ressalvando que a despeito da nomenclatura utilizada na manifestação técnica conclusiva, entendo mais adequado caracterizá-lo como impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, sem gravidade e sem representar dano injustificado ao erário, amoldando-se à hipótese prevista no art. 84, inciso II da Lei Complementar 621/2012, regulares com ressalva.

II.4.5. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE VIABILIDADE ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E DE PROJEÇÃO DE CUMPRIMENTO DOS LIMITES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL PELO PERÍODO DE DURAÇÃO DOS REPASSES DE APORTES FINANCEIROS AO FUNDO FINANCEIRO (item 3.3.2.1 do Relatório Técnico 508/2017-6 e item 2.5 da ITC 2311/2020-6). *Base Normativa: art. 40, caput da Constituição Federal, art. 1º da Lei Federal nº. 9.717/98 e art. 1º, §1º, 19, inciso III e 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e art. 19, § 2º da Portaria MPS nº. 403/2008. Responsável: José Augusto Ferreira de Carvalho – Diretor Presidente*

Segundo a análise técnica inicial, não se demonstrou a viabilidade orçamentária, financeira e de projeção de cumprimento dos limites da LRF pelo período de duração dos repasses de aportes financeiros ao fundo financeiro estabelecido pela Lei Municipal 3.024/2009.

Tal compromisso decorre da segregação de massa instituída no RPPS, assumindo natureza capitalizada para os servidores admitidos a partir de 2005, mantendo-se a obrigação de cobertura do déficit mediante aportes para o pagamento dos benefícios a servidores ingressantes antes daquele ano e pode durar décadas, sujeitando a Administração Municipal ao seu acompanhamento por meio de plano de amortização do déficit e da demonstração de viabilidade nos moldes descritos acima.

Em sede de justificativas, o gestor do RPPS tece considerações gerais sobre a Lei Municipal 3.024/2009 e refuta a pecha de irregular imposta ao tema, afirmando que este somente passou a ser obrigatório a partir do exercício 2017, conforme os termos da IN TC 40/2016.

Em manifestação conclusiva, o Núcleo de Controle Externo de Auditoria e Gestão Fiscal – NGF reconhece a obrigatoriedade da remessa do relatório de viabilidade

somente a partir do exercício 2017, nos termos da IN TC 40/2016, mas afirma que, independente do teor do normativo, a exigência daquele documento está prevista em dispositivos legais e normativos.

Em termos gerais, assiste razão ao Corpo Técnico quanto a esse tipo de exigência porque esta extrapola os conceitos jurídicos e alcança modo de proceder comezinho no planejamento qualquer ente, público ou privado, o verificar da evolução de determinada despesa, e sua sustentação pelo fluxo financeiro futuro, como garantidora de sua viabilidade.

No caso da administração pública, especialmente no que tange aos RPPS, objeto dessa análise, a definição dos efeitos dos aportes a serem realizados para cobertura do déficit financeiro referente ao benefícios pagos a servidores ingressantes em data anterior a 2005 deverá ser acompanhada por demonstração da viabilidade da capacidade orçamentária e financeira do ente federativo e seus impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar 101/2000, conforme previsto em dispositivo inscrito na Portaria MPS 403/2008, na redação dada pela Portaria MPS 21/2013:

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

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

§ 2º A definição do plano de amortização deverá ser acompanhada de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

Mas também é fato que este Tribunal de Contas passou a exigir estudo de sustentabilidade do RPPS evidenciando que o plano de amortização do déficit atuarial adotado pelo ente e vigente no exercício da prestação de contas, possui viabilidade orçamentária e financeira, e que respeita os limites de gastos com pessoal dos órgãos e poderes previstos nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por todo seu período de vigência, facultativamente na PCA do exercício de 2016 e obrigatório nos exercícios seguintes, conforme se extrai da redação do Anexo I, H - CONTAS DOS ORDENADORES DE DESPESAS DOS INSTITUTOS PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAIS (RPPS EM ATIVIDADE E OS EM EXTINÇÃO), da Instrução Normativa TC 34/2015.

Apesar das normas expedidas pela Secretaria de Previdência Social terem força cogente, e devem ter cumprimento obrigatório pelos RPPS's, segundo diretriz extraída da Lei 9.717/1998 e aos arts. 1º, 2º e 15 da Lei 10.887/2004, não se pode olvidar da capacidade orientadora conferida aos Tribunais de Contas ao estabelecer instrumentos de aferição em pontos de auditoria exigíveis aos seus jurisdicionados, tornando-o, na prática, marco regulamentar para aquelas entidades.

Desse modo, entendo razoável adotar interpretação do fato tido como irregular, adotando conceito de falta de natureza formal, passível de adequação à norma em exercícios seguintes, amoldando-se à hipótese prevista no art. 84, inciso II da Lei Complementar 621/2012, regulares com ressalva, dando-se quitação à responsável de acordo com o art. 86 da referida lei.

II.4.6. PROVISÃO MATEMÁTICA PREVIDENCIÁRIA CONTABILIZADA INDEVIDAMENTE (VALORES LÍQUIDOS) (item 3.3.3.1 do Relatório Técnico 508/2017-6 e item 2.6 da ITC 2311/2020-6). *Base Normativa: art. 85, 100 e 101 da Lei Federal nº. 4.320/64; Lei Federal nº. 9.717/1998, art. 1º, inciso I; Portaria MPS 403/2008, art. 17. Responsáveis: José Augusto Ferreira de Carvalho – Diretor Presidente e Rita de Cássia Nossa de Almeida – Controladora Geral*

De acordo com o item 3.3.3.1 do RT 508/2017-6, informação colhida no demonstrativo de resultados da avaliação atuarial (DRAA) evidencia o registro das reservas matemáticas previdenciárias no Balanço Patrimonial, entretanto, não reflete avaliação atuarial do exercício 2015, conforme a Tabela 10 daquele documento técnico.

Apresentadas as justificativas, estas foram acolhidas em análise técnica nos seguintes termos:

Analisando o balancete contábil encaminhado (BALVER) verifica-se que não há que se falar em diferenças com relação ao DRAA dez/2014, haja vista que seus totais são idênticos, como pode ser verificado na tabela 10 do RTC 508/2017, e nas contas que registram a Provisão Matemática Previdenciária do BALVER, a seguir:

(S) PASSIVO NÃO-CIRCULANTE	-69.072.570,95	192.936.992,43	210.876.091,82	-87.011.670,34
(S) PROVISÕES A LONGO PRAZO	-69.072.570,95	192.936.992,43	210.876.091,82	-87.011.670,34
(S) PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS	-69.072.570,95	192.936.992,43	210.876.091,82	-87.011.670,34
(S) PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS	-69.072.570,95	192.936.992,43	210.876.091,82	-87.011.670,34
(S) PLANO FINANCEIRO - PROVISÕES DE BENEF	-17.200.240,33	5.004.588,13	4.832.786,58	-17.028.438,78
(S) PLANO FINANCEIRO - PROVISÕES DE BENEF	-20.427.635,76	163.494.378,86	169.944.631,50	-26.877.888,40
(S) PLANO PREVIDENCIÁRIO - PROVISÕES DE B	-2.431.787,46	92.286,73	1.540.976,22	-3.880.476,95
(S) PLANO PREVIDENCIÁRIO - PROVISÕES DE B	-20.907.122,44	16.239.953,75	33.418.471,99	-38.085.640,68
(S) PROVISÕES ATUARIAIS PARA AJUSTES DO P	-8.105.784,96	8.105.784,96	1.139.225,53	-1.139.225,53

O RTC 508/2017 apontou que o Balanço Patrimonial evidenciou o registro das reservas matemáticas previdenciárias, embora não reflita a avaliação atuarial do exercício de 2015. A seguir, ao comparar as contas previstas pelo PCASP concluiu que houve contabilização por valores líquidos. Observa-se que tal conclusão ocorreu pela constatação da ausência das contas de níveis analíticos que detalham a provisão matemática, sendo esta informação demonstrada na tabela 10 do RTC 508/2017.

É pertinente a recomendação do RTC 508/2017 para que fossem apresentadas justificativas ou documento, considerando que as contas informadas no balancete não possuíam o nível adequado de informação para a análise, contudo, a afirmativa da contabilização pelos valores líquidos não se confirmou, pois, a justificativa apresentada e corroborada com seu "DOC. 3", que forneceu o plano de contas com os respectivos montantes de registros contábeis na forma de balancete, evidenciando que na contabilização das Provisões Matemáticas Previdenciárias foi observado o detalhamento estabelecido no Plano de Contas aplicável aos RPPS.

Assim, verificou-se que a questão teve origem no envio de balancete contábil com nível de detalhamento de contas muito sintética, não permitindo verificar o aspecto contábil indicado no RTC 508/2017.

Diante do exposto, opina-se por **afastar a irregularidade**, considerando os documento e/ou informações encaminhadas pelo gestor. **Sugere-se recomendar** ao atual gestor, para que nas prestações de contas dos próximos exercícios, seja encaminhado o demonstrativo BALVER com nível analítico maior das contas contábeis, que permita a conferência dos valores da Provisão Matemática Previdenciária registrados na contabilidade com o parecer do atuário.

Nos termos anotados na ITC, afasta-se a irregularidade.

II.4.7. AUSÊNCIA DE SEPARAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E CONTÁBIL DOS RECURSOS E OBRIGAÇÕES CORRESPONDENTES AOS PLANOS FINANCEIRO E PREVIDENCIÁRIO (item 3.3.4.1 do Relatório Técnico

508/2017-6 e item 2.7 da ITC 2311/2020-6). *Base Normativa: Lei 9.717/1998, art. 1º, inciso I e art. 6º, inciso VII; art. 71 a 74 da Lei Federal nº. 4.320/64; art. 8º, parágrafo único e art. 50, inciso I, III da LRF; e Portaria MPS 403/2008, art. 21. Responsável: José Augusto Ferreira de Carvalho – Diretor Presidente*

O item 3.4.4.1 do RT 508/2017-6 expõe que a unidade gestora não encaminhou demonstrativos contábeis distintos (Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais) para cada Fundo (Financeiro e Previdenciário), assim como da gestão administrativa do RPPS, a despeito do art. 50, inciso III, da LRF preceituar a escrituração das transações e operações por fundo.

Além disso, segundo a prova técnica, o art. 21 da Portaria MPS 403/2008 prevê o aperfeiçoamento da segregação de massas somente após a separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e das obrigações correspondentes.

Nas razões de justificativas expendidas, os responsáveis aludem a existência de rigorosa separação, por fundo, tanto no ingresso das receitas quanto no registro das despesas no exercício 2016, em conformidade como os termos descritos no item 4.3.3, capítulo 4 do MCASP, que, apesar de prescrever a exigência da separação das contas, igualmente prevista pela Portaria MPS Nº 403/2008, permite sua evidenciação por meio de contas bancárias ou contábeis distintas, mecanismo de fonte/destinação de recursos, criação de fundos contábeis, dentre outros.

Aduz ainda, que estaria obrigado a executar separação dos registros financeiros, orçamentários e patrimoniais dos Fundos de Previdência daquele instituto, a partir do exercício de 2017, diante dos termos da determinação inscrita no Acórdão TC - 1080/2017 – Plenário (Proc. TC 5460/2015), referente a PCA/2014 do IPG.

A despeito desses argumentos, verifico que a prova técnica se baseia em prescrições dos arts. 71 e 74 da Lei 4.320/64 e art. 50, III da LRF, restando comprovada a violação daqueles dispositivos, restando apenas a aferição do grau de lesividade.

Entretanto, tal discussão resta estéril diante do precedente assentado no Acórdão TC 676/2017, da Primeira Câmara deste Tribunal, em caso materialmente análogo, com o reconhecimento da irregularidade, mas dissociada de feição gravosa que possa sujeitar os gestores à sanção, situação amoldada à hipótese prevista no art. 84, inciso II da Lei

Complementar 621/2012, sem aplicação de sanção, dando-se quitação à responsável de acordo com o art. 86 da referida lei.

A informação de adoção de medidas corretivas a partir do exercício 2017, comprovando por meio da cópia da Lei Municipal nº 4080/2017 (peça/complementar 04553/2018-7) torna desnecessária a adoção de determinações.

II.4.8. DATA BASE DAS PROVISÕES INCOMPATÍVEL COM A DATA DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS (item 3.3.5 do Relatório Técnico 508/2017-6 e item 2.8 da ITC 2311/2020-6). *Base Normativa: Princípio Contábil da Competência e Oportunidade, Normas Brasileiras de Contabilidade NBCT SP 16.5 e 16.10, Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, 6ª edição, Lei Federal nº. 9.717/98, a Lei Federal nº. 4.320/64 e a Portaria MPS nº. 403/2008. Responsáveis: José Augusto Ferreira de Carvalho – Diretor Presidente e Rita de Cássia Nossa de Almeida – Controladora Geral*

De acordo com o item 3.3.5 do RT 508/2017-6, a data base para mensuração da atualização das provisões matemáticas previdenciárias do exercício 2015 está posicionada em 30/12/2014, deixando de refletir as variações patrimoniais ocorridas neste exercício.

A atualização desses valores registrados deve ser realizada com base na avaliação atuarial anual e deve ser compatível com a data do balanço (data base da avaliação atuarial = data das demonstrações contábeis), com vistas a permitir que todos os reflexos das alterações realizadas na base normativa, dos segurados e das hipóteses financeiras e atuariais (inclusão e exclusão de segurados e dependentes, alterações em hipóteses financeiras e atuariais, etc.), possam ter seus reflexos mensurados e evidenciados nas demonstrações contábeis em que o fato gerador da alteração ocorreu, observando desta forma o cumprimento do princípio da competência.

Apresentadas as justificativas, a análise técnica refuta os argumentos e mantém a irregularidade.

Desta forma, a data base das provisões matemáticas previdenciárias registradas contabilmente precisa estar compatível com a data base dos estudos atuariais, com a finalidade de ser suporte para os registros contábeis e evidenciar a posição patrimonial do ente, na data de apresentação das demonstrações contábeis, ou seja, em 31/12/2016.

Importante mencionar jurisprudência dessa Corte de Contas no sentido da ser esta obrigação cogente, pois, em análise das Contas do Governador do exercício de 2015 (Proc. TC 2017/2016), entendeu, por meio do Parecer Prévio TC 53/2016 – Plenário, pela necessidade de atualização das provisões matemáticas previdenciárias a cada balanço, de acordo com a legislação contábil e previdenciária.

Adicionalmente, conveniente destacar a percepção da presença deste tópico de auditoria com indicativo de irregularidade associados às análises de diferentes RPPS's municipais em diferentes exercícios (TC 7001/2017, TC 9329/2017, TC 7360/2018), a permitir inferir um problema crônico e generalizado, a merecer o rigor necessário no seu tratamento em face de seu impacto no cálculo atuarial.

Entretanto, circunstancialmente, no caso do IPG, restou como única irregularidade no exercício, condição que sobreleva aplicar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade na decisão acerca de macular as presentes contas em razão deste item.

Desse modo, assumo os efeitos mitigadores e adoto entendimento de adequá-la à condição de regulares com ressalva.

II.4.9. NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS RETIDAS DOS SERVIDORES – REGIME PRÓPRIO – EM FUNÇÃO DA AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES NOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS (item 3.5.1.1 do Relatório Técnico 508/2017-6 e item 2.9 da ITC 2311/2020-6).
Base Normativa: Art. 62, 63, § 1º, inciso I e II, da Lei 4.320/64. Responsáveis: José Augusto Ferreira de Carvalho – Diretor Presidente e Rita de Cássia Nossa de Almeida – Controladora Geral

De acordo com o item 3.5.1.1 do RT 508/2017-6, Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Guarapari, no decorrer do exercício de 2015, não recolheu os valores das contribuições previdenciárias retidas dos servidores com base no resumo da folha de pagamento e entre o balancete de verificação (BALVER).

Regime Próprio de Previdência Social	Valores
(A) Contribuições retidas – Resumo Anual da Folha de Pagamento	9.575,03
(B) Contribuições consignadas	0,00
(C) Contribuições recolhidas	0,00
(D) Diferença (C – A) – Valor	9.575,03
(E) Diferença (C / A) – Percentual	-

Fonte: Demonstrativos FOLRPP, BALVER - PCA/2015.

Apresentadas justificativas, essas são acolhidas em análise técnica conclusiva nos seguintes termos:

O gestor demonstrou em sua justificativa uma tabela dos valores registrados no relatório razão contábil referente às contribuições previdenciárias retidas dos servidores que totalizaram R\$ 510.259,37 (tabela 12), e comprovou com cópias do relatório razão contábil das contas onde constam registro dos valores retidos mensalmente e também dos pagamentos, conforme “DOC. 07”.

Examinando-se o demonstrativo da folha de pagamento (FOLRPP) da PCA, obtém-se o seguinte montante de contribuições previdenciárias retidas dos servidores:

Folhas mensais			Folha 13º salário		
cod	descrição	Valor	cod	descrição	Valor
593	IPG Inativos	369.215,17	594	13º Inativo	28.952,63
595	IPG Pensionistas 13º	425,97	595	Pensionista - 13º	4.342,03
596	IPG-Pensionista	67.272,44	603	13º-F. Financ. Est/	2.670,40
601	IPG- F. Financ/Est/comis	31.307,80	608	13º- F. Capit. Est/c	463,54
606	IPG-F.Capital./est/com	5.609,39			
		473.830,77			36.428,60
			TOTAL		510.259,37

Como se observa, o valor retido dos servidores e pagos conforme relatório razão contábil encaminhado pelo gestor, confere com os valores calculados nesta ITC com base no resumo da folha de pagamento.

Da tabela acima referente ao FOLRPP, cabe destacar os valores de R\$ 5.609,39 na rubrica “606 - IPG-F.Capital./est/com”, e R\$ 463,54 da rubrica “13º-F. Capit. Est/c”, que somados totalizam R\$ 6.072,93, registrados no relatório razão da contabilidade na conta 7229, PCASP 2.1.8.8.1.01.99.23, os quais se referem a retenções de contribuições previdenciárias e pagamentos efetuados.

Em relação ao valor de R\$ 9.575,03 informado pela RTC 508/2017, o gestor afirmou:

Entretanto, ao analisar a divergência apontada pela área técnica no valor de R\$ 9.575,03 verificamos que esse valor é o somatório das verbas 606 e 1006 (sendo, R\$ 5.609,39 + R\$ 3.965,64 = R\$ 9.575,03, respectivamente) do Resumo da Folha de Pagamento, como um valor não recolhido, o que não procede, tendo em vista os valores evidenciados nas tabelas acima e os pagamentos efetuados conforme o Razão de Contabilidade das Contas e a movimentação no Balancete de Verificação e que estão juntados a essa justificativa.

Como pode ser verificado, o valor de R\$ 5.609,39 (verba 606) está incluído no valor de R\$ 510.259,37 calculado na tabela acima referente às contribuições previdenciárias dos

servidores, as quais o gestor evidenciou no “DOC 7” que foram retidas e pagas. Assim, restou apenas a suposta diferença de R\$ 3.965,64, que, além de não se referir a retenção de contribuição ao IPG pois o resumo da folha de pagamento menciona “1006 - saldo negativo anterior”, também não possui materialidade suficiente para maiores análises em razão dos custos processuais, como também não possuía materialidade o valor de R\$ 9.575,03 apontado no RTC 508/2017, segundo o critério previsto nas orientações da Secretaria Geral de Controle Externo, na forma da Nota Técnica SEGEX 007/2014 (margem de 10%).

Diante do acima exposto, recomenda-se o afastamento da irregularidade.

Acompanho as razões fáticas e de direito expressas na ITC no sentido de afastar a irregularidade.

II.4.10. JUSTIFICAR VALORES CLASSIFICADOS NO BALANÇO PATRIMONIAL COMO OUTROS CRÉDITOS A RECEBER (item 3.6.1 do Relatório Técnico 508/2017-6 e item 2.10 da ITC 2311/2020-6). *Base Normativa: arts. art. 84, 85 e 89, Lei nº 4.320/64. Responsável: José Augusto Ferreira de Carvalho – Diretor Presidente*

De acordo com o item 3.6.1 do RT 508/2017-6, o Balancete de Verificação (BALVER) apresenta registro do valor de R\$ 1.478.706,48 na conta Outros Créditos a Receber o valor de R\$ 1.478.706,48 que pela relevância e montante devem receber justificativas.

Recebidas justificativas, essas foram acolhidas na análise técnica conclusiva nos seguintes termos:

Na justificativa foi apresentada, na tabela 14, a demonstração dos créditos a receber e encaminhado o relatório razão contábil referente à conta outros créditos a receber.

Estes Créditos a Receber no valor de R\$ 5.305.552,09, foi verificado também no item 2.3 e 2.4 deste relatório. Conforme informou o responsável, referem-se às Contribuições Previdenciárias - RPPS devidas pelo Município a saber: Poder Executivo Municipal: Educação, Saúde e PMG demais Secretarias, e que não foram pagas no exercício de 2015, cujas receitas foram reconhecidas pelo Princípio da Competência.

Verifica-se que o prazo de recebimento desses créditos tem se alongado (outubro e novembro/2015 em aberto), deixando IPG de aplicá-los no mercado para auferir rendimentos. O fato do instituto não ter atingido a meta atuarial no exercício de 2015, demonstra ser ainda mais relevante e urgente a adoção de uma política de cobrança mais efetiva no recebimento desses créditos.

*Diante do exposto, sugere-se o **afastamento da irregularidade, e recomendar ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Guarapari que adote políticas de cobrança mais efetivas dos Créditos a Receber, especialmente os aportes e contribuições devidos pelo Município.***

Acompanho as razões fáticas e de direito expressas na ITC no sentido de afastar a irregularidade.

III. CONCLUSÃO.

Inicialmente confere destacar o arrolar do prefeito municipal como responsável solidário pela ausência de comprovação de viabilidade orçamentária, financeira e de projeção de cumprimento dos limites da lei de responsabilidade fiscal pelo período de duração dos repasses de aportes financeiros ao fundo financeiro, tida como irregular no item 2.5 da ITC 2311/2020-6.

O adotar desse procedimento na análise das Prestações de Contas dos RPPS, abandonada posteriormente, resultou num conflito envolvendo a natureza dos atos cometidos pelo prefeito e sua apreciação e julgamento pelos Tribunais de Contas quando atingidos de forma reflexa.

A Decisão Plenária 15/2020-4 e o seu Anexo Único, não alcançam expressamente essa situação, levanto a extensão interpretativa a condicioná-la a situações particulares.

Nestes autos, identificou-se correlação entre o item 3.4 do Parecer Prévio 115/2018-3, no Processo TC 3745/2016-5, Prestação de Contas Prefeito, exercício 2015, e que poderia caracterizar o bis in idem, se acaso prosseguisse a análise de mérito.

Desse modo, em que pese os elementos colhidos na instrução processual, entendo estar diante de ato típico de ordenação de despesa de prefeito a ser decidida sem resolução do mérito e arquivada, na forma do artigo 485, inciso VI, do CPC, c/c o artigo 70 da Lei Complementar 621/2012.

Destaca-se ainda, que a análise inicial da Prestação de Contas identifica dez pontos com indícios de irregularidades descritos no Relatório Técnico 508/2017-6, citando-se os responsáveis.

Apresentadas justificativas e realizada reanálise técnica, objeto da Instrução Técnica Conclusiva 2311/2020-6, acolheram-se as justificativas e se afastou expressamente a irregularidade relacionadas aos itens 2.1, 2.2, 2.6, 2.9 e 2.10 da referida ITC.

Nos itens 2.3 e 2.4, as justificativas são rejeitadas, mas a conclusão técnica é no sentido de caracterizar a irregularidade como de natureza qualitativa/formal, sem efeito lesivo à continuidade e à solvência do IPG, incapaz, portanto, de contaminar a higeidez das contas.

Quanto a esses últimos itens entendo mais adequado caracterizá-los como impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, sem gravidade e não representa dano injustificado ao erário, amoldando-se à hipótese prevista no art. 84, inciso II da Lei Complementar 621/2012, regulares com ressalva.

Remanesceram, então os itens 2.5, 2.7 e 2.8, nos quais divergi da manifestação técnica e do opinamento ministerial, e afastei as irregularidades.

Cumpré destacar que especialmente no item 2.8 - DATA BASE DAS PROVISÕES INCOMPATÍVEL COM A DATA DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS (item 3.3.5 do Relatório Técnico 508/2017-6), tenho mantido entendimento quanto a caracterização de grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial. Entretanto inobstante essa assertiva, mitiguei seus efeitos porque, acaso mantido no original, resultaria na caracterização de toda a Prestação de Contas como irregular, consequência flagrantemente desproporcional.

Ante o exposto, PROPONHO VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração.

JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

Conselheiro Substituto - Relator

1. ACÓRDÃO TC-1528/2020 – SEGUNDA CÂMARA

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

1.1. RESOLVER sem resolução do mérito e arquivarem em relação a Orly Gomes da Silva, Prefeito Municipal de Guarapari/exercício de 2016, na forma do artigo 485, inciso VI, do CPC, c/c o artigo 70 da Lei Complementar 621/2012.

1.2. ACOLHER as razões de justificativas, afastar irregularidades e **JULGAR REGULARES COM RESSALVA** a presente Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari – IPG, relativa ao exercício de 2015, sob a responsabilidade do Sr. **José Augusto Ferreira de Carvalho**, Diretor Presidente do IPG, no que tange ao aspecto técnico-contábil, nos termos do art. 84, inciso i da LC nº 621/2012, conferindo **QUITAÇÃO** a **José Augusto Ferreira de Carvalho**, Diretor Presidente do IPG e a **Rita de Cássia Nossa Almeida**, Controladora Geral do Município de Guarapari.

1.3. RECOMENDAR ao atual gestor do IPG:

a) para que nas prestações de contas dos próximos exercícios, seja encaminhado o demonstrativo BALVER com nível analítico maior das contas contábeis, que permita a conferência dos valores da Provisão Matemática Previdenciária registrados na contabilidade com o parecer do atuário. (Item 2.6 desta instrução);

b) para que adote políticas de cobrança mais efetivas dos Créditos a Receber, especialmente os aportes e contribuições devidos pelo Município. (Item 2.10 desta instrução).

1.4. DAR CIÊNCIA do julgamento deste Tribunal de Contas aos interessados e à Secretaria de Previdência Social vinculada ao Ministério da Fazenda.

1.5. Após o trânsito em julgado, archive-se.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 27/11/2020 – 46ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

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

4.2. Conselheiro Substituto: João Luiz Cotta Lovatti (relator).

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO SUBSTITUTO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

Relator

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Em substituição ao procurador-geral

VANESSA DE OLIVEIRA RIBEIRO

Subsecretária das Sessões em substituição