



Acórdão 01382/2021-2 - Plenário

Processo: 07063/2017-1

Classificação: Prestação de Contas Anual de Ordenador

Exercício: 2016

UG: IPAJM - Instituto de Previdência Dos Servidores do Estado do Espírito Santo

Relator: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Interessado: BRUNO FUNCHAL

Responsável: ANCKIMAR PRATISSOLLI, BRUNO MARGOTTO MARIANELLI, ANA PAULA VITALI JANES VESCOVI, CRISTIANE MENDONCA, PAULO ROBERTO FERREIRA

Procuradores: BRUNA ROCHA PASSOS (OAB: 16049-ES), CAMILA PIROVANI PAIXAO (OAB: 28913-ES), CRISTIANE MENDONCA (OAB: 6275-ES), ERICK MARQUES QUEDEVEZ (OAB: 18160-ES)

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – FINANÇAS PÚBLICAS – LEI 4.320/1964 – ART. 22 LINDB – ART. 28 LINDB – PRINCÍPIO DA VERDADE REAL - REGULAR COM RESSALVAS- RECOMENDAÇÃO – CIÊNCIA – ARQUIVAMENTO.

1. Com base no artigo 22 da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro, ao analisar-se a conduta do gestor público, devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor.
2. Aplicação do art.28 da LINDB uma vez que, no caso concreto, não restou demonstrado erro grosseiro ou descaso dos gestores.
3. Aplicação do Princípio da Verdade Real.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO:

I. RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas Anual do **Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo – IPAJM**, sob a responsabilidade do senhor **Bruno Margotto Marianelli**, referente ao **exercício de 2016**.

A SecexPrevidência elabora **Manifestação Técnica 00225/2017-1** (peça 262), acerca de documento protocolado nesta Corte de Contas sob o número 16767/2016, em 24/11/2016, oriundo do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo – IPAJM, sob a responsabilidade do senhor Bruno Margotto Marianelli, em resposta ao Termo de Notificação 573/2016, relativo ao **Acórdão TC-2035/2015** exarado no **Processo TC – 1511/2007** no qual continham as seguintes determinações àquele gestor:

3. Determinar ao atual gestor do IPAJM, com fundamento no art. 71, § 5º, da Lei Orgânica deste Tribunal, e do artigo 373, § 5º, da Resolução TC-261/2013, as seguintes determinações dispostas na MTD 15/2014:

a) Quanto ao item I.2, o ajuste quanto à destinação do valor de R\$7.859.974,98, providenciando sua correção em VRTE's e destinando a parte que cabe ao Fundo Previdenciário e ao Fundo Financeiro, conforme Decreto 1434-R/05;

b) Quanto ao item I.3.1, a redistribuição do valor de R\$ 8.289.101,24, nos seguintes termos: calcular a sua correção pela variação do VRTE, e, posteriormente, destinar ao Fundo Previdenciário a parte que lhe coube no exercício de 2005, nos termos do Decreto 1434-R/05;

c) Quanto aos itens 1.4.2.2, 1.4.3.1, 1.4.3.2, 1.4.3.3, 1.4.3.4 e 1.4.4, conforme preconiza a NBCT 16.6 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS, que, nas próximas prestações de contas, sejam evidenciadas em notas explicativas as informações relevantes, complementares ou suplementares àquelas não evidenciadas nas Demonstrações Contábeis, incluindo "informações de naturezas patrimonial, orçamentária, econômica, financeira, legal, física, social e de desempenho e outros eventos não suficientemente evidenciados ou não constantes nas referidas demonstrações".

Concluindo nos seguintes termos:

Posto isso, entendemos que ainda que não tenha ocorrido o rateio dos saldos financeiros do exercício de 2005, apurados pelo IPAJM e nos termos do Decreto 1434-R/05, a administração à época agiu nos termos da legislação tendo em vista a impossibilidade contábil de se determinar a origem das taxas: se oriundas da folha de segurados do fundo financeiro ou do fundo previdenciário;

Considerando, também, que não houve prejuízo ao fundo previdenciário uma vez que não houve transferência de recursos arrecadados a título de contribuições, para a manutenção das atividades do IPAJM;

Considerando ainda que a base de cálculo da taxa era a despesa total das respectivas folhas de pagamento dos segurados, a ele vinculados, e não as contribuições previdenciárias;

Considerando, ainda, a ocorrência de adequação da legislação local às diretrizes nacionais e a regularidade dos procedimentos a partir de 2009; tem-se por regular a metodologia de rateio aplicada durante o exercício de 2006 e seguintes.

Encaminhamentos Propostos:

1 - Considerando o poder de autotutela da Administração Pública, sugere-se ao Conselheiro Relator – Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun que reconsidere e afaste as determinações contidas nas alíneas “a” e “b” do Acórdão TC-2035/2015 exarado no Processo TC – 1511/2007;

2 – Com base no Inciso III do art. 358 do Regimento Interno, sugere-se ao Conselheiro Relator que dê ciência da Decisão ao interessado, senhor Bruno Margotto Marianelli – Diretor Presidente do IPAJM.

A mesma Secretaria elabora **Manifestação Técnica 00694/2017-3** (peça 267), **retificadora**, opinando pela seguinte proposta de encaminhamento:

Posto isto, sugere-se ao Conselheiro Relator que:

1. Desconsidere a Manifestação Técnica 225/2017, tendo em vista a intempestividade de manifestação;
2. Autorize a vinculação da documentação protocolada sobre o número 16767/2016, à Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2016, do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo e encaminhe a mesma a esta Secretaria de Controle Externo – Previdência, para que, oportunamente, haja deliberação a respeito.

A SecexPrevidência emite **Relatório Técnico 00641/2018-1** (peça 273), apontando indícios de irregularidades, originando a **Instrução Técnica Inicial - ITI 00776/2018-6** (peça 276) para a **citação e notificação** dos responsáveis nos termos da **Decisão SEGEX 00744/2018-6** (peça 278).

Em atenção aos **Termos de Citação 01362, 01363, 01364 e 01365/2018** (peças 279 a 282), os responsáveis, respectivamente, Sr. **Bruno Margotto Marianelli**, Sra. **Ana Paula Vitali Jane Vescovi**, Sra. **Cristiane Mendonça** e Sr. **Paulo Roberto Ferreira**, **encaminham**, no prazo estipulado, **as alegações de defesa**, peças 294 e 297.

Através do **Termo de Notificação 01444/2018-1** (peça 283) o Sr. **Bruno Funchal** toma ciência da **Decisão SEGEX 00744/2018-6** prolatada nos presentes autos.

A SecexPrevidência elabora a **Instrução Técnica Conclusiva 03294/2019-4** (peça 303), **abordando** todos os **indícios de irregularidades** apontados no Relatório Técnico supracitado.

Destacando que no presente processo, foram apontadas irregularidades cuja responsabilidade não pode ser atribuída apenas ao ordenador de despesas – Presidente do Instituto de Previdência – pois **decorrem de condutas que foram praticadas por outros agentes, tais como Secretários de Estado.**

Destacando também que tal aspecto **decorre** do Voto vista do Exmo. Conselheiro **Domingos Augusto Taufner**, que entendeu pela **reabertura da instrução processual**, para **incluir os demais agentes** que deram causa a irregularidades que não poderiam ser atribuídas ao prestador das contas ali analisadas – sinalizando assim, com uma **alteração no entendimento do Plenário**, no sentido de dar prosseguimento à análise dessas irregularidades.

E **opinando** pela seguinte proposta de encaminhamento:

.....**opina-se**, quanto ao aspecto técnico-contábil, pela **IRREGULARIDADE** da Prestação de Contas, relativa ao exercício de 2016, do Presidente Executivo do IPAJM, **Sr. Bruno Margotto Marianelli**, nos termos do art. 84, inciso III, alínea “d”¹, da Lei Complementar. 621/2012, e do art. 163, inciso IV, do Regimento Interno (Resolução TC 261/2013).
3.5 Nota-se que **não há como afastar a responsabilidade** da **Sra. Ana Paula Vitali Janes Vescovi** – Secretária Estadual da Fazenda (01/01/16 a 02/06/16), da **Sra. Cristiane Mendonça** – Secretária Estadual da Fazenda (03/06/16 a 22/08/16) e do **Sr. Paulo Roberto Ferreira** – Secretário Estadual da Fazenda (22/08/16 a 31/12/16), sobre as irregularidades de itens **2.4** e **2.5**, pois, além dessa última se tratar de irregularidade de natureza grave, ambas ocorreram com a ação direta do dos responsáveis. Ressalta-se que no Proc. TC 5387/2017, PCA/2016 (Conta de Gestão) da Secretaria de Estado da Fazenda, não foram apuradas irregularidades similares àquelas constantes nesta ITC. Assim, conforme explicado no subitem 1.1.1 desta Instrução Técnica, considerando que o ente é responsável pelo equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, nos termos do art. 69 da LRF e art. 40 da Constituição Federal; e ainda, considerando o procedimento a ser adotado conforme o art. 57, inciso I, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, que determina que seja avaliada a responsabilidade dos demais agentes que contribuíram de alguma forma para a consumação

¹ Art. 84. As contas serão julgadas:

[...]

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

[...]

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

das ilicitudes, não se limitando ao ordenador de despesas, os Secretários de Estado da Fazenda devem ser responsabilizados nestes autos por essas irregularidades.

3.6 Sugere-se, ainda, a emissão das seguintes **DETERMINAÇÕES**, nos termos do art. 329, §7º, do Regimento Interno deste TCEES, para que:

- 3.6.1 os gestores do IPAJM, SEP e SEFAZ incluam, na próxima LOA, a fonte de recursos 0101 - Tesouro utilizada no orçamento da despesa do Fundo Financeiro, para a correta contabilização das despesas com pagamento de inativos e pensionistas custeados com recursos da complementação das insuficiências financeiras, diante do efeito na despesa com pessoal prevista na LRF, em consonância com o que dispõe os arts. 85 e 89 da Lei 4.320/1964; e o art. 40, § 1º, da Lei Complementar Estadual 282/2004 (**item 2.2 desta ITC**);
- 3.6.2 o IPAJM e a Secretária de Estado da Fazenda (SEFAZ), sob a supervisão da SECONT, instaurem procedimento administrativo com vistas a **efetivar a recomposição dos valores pagos a maior no exercício de 2016**, de forma atualizada nos termos do § 3º do art. 13 da Portaria MPS 402/2008, pela unidade administrativa do IPAJM a título de despesa com PIS/PASEP incidente sobre o valor da complementação das insuficiências financeiras do Fundo Financeiro que foram contabilizados de forma orçamentária, gerando a incidência tributária, no montante de R\$ 15.709.642,74 (**item 2.5 desta ITC**);
- 3.6.3 o IPAJM, após a efetivação desta recomposição pela SEFAZ à sua unidade administrativa, transfira esse valor, nos termos do Decreto nº. 1.434-R/2005, aos Fundos Financeiro e Previdenciário (**item 2.5 desta ITC**);
- 3.6.4 o IPAJM, em conjunto com a SEP e SEFAZ, na próxima LOA prevejam fontes de custeio para o financiamento da despesa com PASEP com dotação própria de cada Poder/Órgão Autônomo, caso o Poder Executivo ou outro Poder e/ou Órgão Autônomo opte por realizar o repasse da cobertura das insuficiências financeiras do Fundo Financeiro de forma intra orçamentária, com vistas a não permitir o pagamento de despesas previdenciárias indevidas com recursos previdenciários, e ainda preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do IPAJM nos termos do art. 40 da CF/88 e art. 69 da LRF (**item 2.5 desta ITC**);
- 3.6.5 o IPAJM, sob a supervisão do órgão de controle interno, instaure procedimento administrativo com vistas a apurar eventuais não recolhimentos das contribuições nos Fundos Financeiro e Previdenciário conforme tabelas 31 e 32 do RT 641/2018, e encaminhe os resultados na próxima prestação de contas anual (**item 2.8 desta ITC**);
- 3.6.6 o IPAJM, sob a supervisão do órgão de controle interno, instaure procedimento administrativo com vistas a apurar os motivos das divergências demonstrados no item 3.3.1.2 do RT 641/2018, e encaminhe os resultados na próxima prestação de contas anual (**item 2.9 desta ITC**);
- 3.6.7 o IPAJM discrimine os valores relativos às consignações no DEMDFL e dos depósitos restituíveis e valores vinculados, de forma a possibilitar a devida análise pela área técnica (**item 2.10 desta ITC**).

3.7 Sugere-se seja **RECOMENDADO** ao IPAJM, nos termos do art. 329, §7º, do Regimento Interno deste TCEES, a divulgação em Notas Explicativas, com base no que preconiza as normas brasileiras de contabilidade, NBC T 16.6 (R1), do CFC, dos critérios utilizados para os registros efetuados

para as contas não claramente caracterizadas nos demonstrativos contábeis, em especial em relação à conta contábil “218810199 – Outros Consignatários”, diante do relevante valor das movimentações ocorridas e da sua designação genérica.

3.8 Sugere-se, ainda, diante das informações contidas nos itens 2.10 e 2.12 desta ITC, a aplicação das **penalidades** previstas no art. 389, IV e IX², do Regimento Interno dessa Corte de Contas, ao Sr. **BRUNO MARGOTTO MARIANELLI**, Diretor Presidente do IPAJM em 2016, diante do não envio a esta Corte de Contas de informações necessárias à análise das contas, o que resultou em limitação de escopo na análise técnica.

O Ministério Público de Contas, através do **Parecer 03016/2020-2** (peça 307) da 2ª Procuradoria de Contas, da lavra do Procurador de Contas Dr. **Luciano Vieira**, considerando que a prestação de contas **está maculada pela prática de graves infrações** à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial **pugnando** pelo seguinte:

4.1 – seja a prestação de contas do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo, exercício 2016, sob responsabilidade de **Bruno Margotto Marianelli**, julgada IRREGULAR, na forma do art. 84, inciso III, alíneas “c” e “d”, da LC n. 621/2012;

4.2 - seja aplicada multa pecuniária **Bruno Margotto Marianelli**, na forma dos arts. 87, IV, e 135, incisos, I e II, da LC n. 621/2012;

4.3 – com espeque no art. 135, II, da LC n. 621/2012 seja cominada multa pecuniária a **Ana Paula Vitali Janes Vescovi, Cristiane Mendonça e Paulo Roberto Ferreira**;

4.4 – nos termos dos arts. 1º, XVI, e 87, inciso VI, da LC n. 621/2012, sejam expedidas as determinações propostas pela Unidade Técnica às fl. 87/88 da ITC 03294/2019-4;

4.5 – nos termos dos arts. 1º, XXXVI, da LC n. 621/2012, seja expedida a recomendação indicada pela Unidade Técnica à fl. 88 da ITC 03294/2019-4, bem como para que observe o prazo disposto no 139 do RITCEES para encaminhamento das futuras prestações de contas a este egrégio sodalício.

Em face do Parecer do Ministério Público de Contas – **MPC 03016/2020-2** e da Instrução Técnica Conclusiva **ITC 03294/2019-4**, o Sr. Bruno Margotto Marianelli

² Art. 389. O Tribunal poderá aplicar a multa pecuniária prevista no art. 135 de sua Lei Orgânica, atualizada na forma prescrita no seu § 3º, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte gradação:

[...]

IV - não-atendimento no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência do Relator ou à decisão do Tribunal: multa no valor compreendido entre três e vinte e cinco por cento;

[...]

IX - inobservância de prazos legais ou regulamentares para remessa ao Tribunal de balancetes, balanços, informações, demonstrativos contábeis ou de quaisquer outros relatórios, documentos ou arquivos solicitados, inclusive em meio eletrônico, salvo o disposto em lei específica: multa no valor compreendido entre um e dez por cento;

apresenta **Memorial de Sustentação**, nos termos da **Petição Intercorrente 00040/2021-9** (peça 309) e **notas taquigráficas 00014/2021-6** (peça 311).

O **NPPREV** – Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal de Previdência elabora a **Manifestação Técnica de Defesa Oral 00031/2021-1** (peça 314), **opinando** pelo seguinte:

3 CONCLUSÃO

3.1 *Analizou-se, as notas taquigráficas da sustentação oral apresentada pelo sr. bruno margotto marianelli, então diretor presidente do ipajm, de acordo com o art. 328 da resolução tc 261/2013, relativas às irregularidades apontadas na itc 3294/2019-4 e constatou-se alguns fatos novos capazes de modificar a análise da área técnica relatada na itc.*

3.2 *Assim, considerando o disposto no art. 9º, §§ 1º e 2º, da resolução tc 297/2016, bem como nos termos do caput do art. 40 da constituição da república (crfb), do art. 1º da lei federal 9.717/1998 e do art. 69 da lei complementar federal 101/2000 (lrf), quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, conclui-se pelo afastamento das inconsistências expostas nos itens 2.5 e 2.7 e pela manutenção da irregularidade exposta nos itens 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.6, 2.8, 2.9, 2.10 e 2.11 da presente manifestação técnica, abaixo relacionado e com o respectivo responsável:*

2.1 Registros contábeis orçamentários em desacordo com a loa/2016, na previsão da receita e na fixação da despesa (Item 3.1.2 Do RT 641/2018)

Responsável: Bruno Margotto Marianelli – Presidente Executivo

2.2 Ausência de utilização da fonte tesouro, nas demonstrações contábeis do fundo financeiro (item 3.1.3 do RT 641/2018)

Responsável: Bruno Margotto Marianelli – Presidente Executivo

2.3 Ausência de notas explicativas para as variações nos investimentos do RPPS (item 3.1.4 do RT 641/2018)

Responsável: Bruno Margotto Marianelli – Presidente Executivo

2.4 Utilização de conta inexistente no PCASP/2016, reduzindo as variações patrimoniais aumentativas, no BALVER (item 3.1.5 do RT 641/2018)

Responsáveis:

a) **Bruno Margotto Marianelli** – Presidente Executivo do IPAJM

b) **Ana Paula Vitali Janes Vescovi** – Secretária Estadual da Fazenda (01/01/16 a 02/06/16)

c) **Cristiane Mendonça** – Secretária Estadual da Fazenda (03/06/16 a 22/08/16)

d) **Paulo Roberto Ferreira** – Secretário Estadual da Fazenda (22/08/16 a 31/12/16)

2.6 Ausência de registro, por competência, de variações patrimoniais aumentativas decorrentes de contribuições previdenciárias (item 3.2.1 do RT 641/2018)

Responsável: Bruno Margotto Marianelli – Presidente Executivo

2.8 Ausência de recolhimento de receitas referentes às contribuições previdenciárias de competência do exercício (item 3.3.1.1 do RT 641/2018)

Responsável: Bruno Margotto Marianelli – Presidente Executivo

2.9 Desequilíbrio no controle de contribuições previdenciárias devidas e não recebidas pelo RPPS (item 3.3.1.2 do RT 641/2018)

Responsável: Bruno Margotto Marianelli – Presidente Executivo

2.10 Ausência de evidenciação das contribuições previdenciárias retidas dos servidores ativos, inativos e pensionistas, no demonstrativo da dívida flutuante (item 3.3.2.1.1 do RT 641/2018)

Responsável: Bruno Margotto Marianelli – Presidente Executivo

2.11 Inconsistências entre folha de pagamento, demonstrativo de contribuição dos servidores e balancete de verificação, nas contribuições previdenciárias retidas dos inativos e pensionistas (item 3.3.2.1.1 do RT 641/2018)

Responsável: Bruno Margotto Marianelli – Presidente Executivo

3.4 Considerando que as irregularidades 2.6 e 2.8 são de **natureza grave**, pois comprometem a continuidade e a solvência do RPPS, e, ainda, o resultado das contas do RPPS, **opina-se**, quanto ao aspecto técnico-contábil, pela **IRREGULARIDADE** da Prestação de Contas, relativa ao exercício de 2016, do Presidente Executivo do IPAJM, **Sr. Bruno Margotto Marianelli**, nos termos do art. 84, inciso III, alínea “d”³, da Lei Complementar. 621/2012, e do art. 163, inciso IV, do Regimento Interno (Resolução TC 261/2013).

3.5 Nota-se que **não há como afastar a responsabilidade da Sra. Ana Paula Vitali Janes Vescovi** – Secretária Estadual da Fazenda (01/01/16 a 02/06/16), da **Sra. Cristiane Mendonça** – Secretária Estadual da Fazenda (03/06/16 a 22/08/16) e do **Sr. Paulo Roberto Ferreira** – Secretário Estadual da Fazenda (22/08/16 a 31/12/16), sobre a irregularidade do item **2.4**, pois, além dessa última se tratar de irregularidade de natureza grave, ambas ocorreram com a ação direta dos responsáveis. Ressalta-se que no Proc. TC 5387/2017, PCA/2016 (Conta de Gestão) da Secretaria de Estado da Fazenda, não foram apuradas irregularidades similares àquelas constantes nesta ITC. Assim, conforme explicado no subitem 1.1.1 da ITC 3294/2019-4, considerando que o ente é responsável pelo equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, nos termos do art. 69 da LRF e art. 40 da Constituição Federal; e ainda, considerando o procedimento a ser adotado conforme o art. 57, inciso I, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, que determina que seja avaliada a responsabilidade dos demais agentes que contribuíram de alguma forma para a consumação das ilicitudes, não se limitando ao ordenador de despesas, os Secretários de Estado da Fazenda devem ser responsabilizados nestes autos por essas irregularidades.

3.6 Sugere-se, ainda, a emissão das seguintes **DETERMINAÇÕES**, nos termos do art. 329, §7º, do Regimento Interno deste TCEES, para que:

3.6.8 os gestores do IPAJM, SEP e SEFAZ incluam, na próxima LOA, a fonte de recursos 0101 - Tesouro utilizada no orçamento da despesa do Fundo Financeiro, para a correta contabilização das despesas com pagamento de inativos e pensionistas custeados com recursos da complementação das insuficiências financeiras, diante do efeito na despesa com pessoal prevista na LRF, em consonância com o que dispõe os arts. 85 e 89 da Lei 4.320/1964; e o art. 40, § 1º, da Lei Complementar Estadual 282/2004 (**item 2.2 desta MT**);

3.6.9 o IPAJM, sob a supervisão do órgão de controle interno, instaure procedimento administrativo com vistas a apurar eventuais não recolhimentos das contribuições nos Fundos Financeiro e Previdenciário conforme tabelas 31 e 32 do RT 641/2018, e encaminhe os resultados na próxima prestação de contas anual (**item 2.8 desta MT**);

3.6.10 o IPAJM, sob a supervisão do órgão de controle interno, instaure procedimento administrativo com vistas a apurar os motivos das divergências demonstrados no item 3.3.1.2 do RT 641/2018, e encaminhe os resultados na próxima prestação de contas anual (**item 2.9 desta MT**);

³ Art. 84. As contas serão julgadas:

[...]

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

[...]

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

3.6.11o IPAJM discrimine os valores relativos às consignações no DEMDFL e dos depósitos restituíveis e valores vinculados, de forma a possibilitar a devida análise pela área técnica (**item 2.10 desta MT**).

3.7 Sugere-se seja **RECOMENDADO** ao IPAJM, nos termos do art. 329, §7º, do Regimento Interno deste TCEES, a divulgação em Notas Explicativas, com base no que preconiza as normas brasileiras de contabilidade, NBC T 16.6 (R1), do CFC, dos critérios utilizados para os registros efetuados para as contas não claramente caracterizadas nos demonstrativos contábeis, em especial em relação à conta contábil “218810199 – Outros Consignatários”, diante do relevante valor das movimentações ocorridas e da sua designação genérica.

3.8 Sugere-se, ainda, diante das informações contidas nos itens 2.10 e 2.11 desta MT, a aplicação das **penalidades** previstas no art. 389, IV e IX⁴, do Regimento Interno dessa Corte de Contas, ao Sr. **BRUNO MARGOTTO MARIANELLI**, Diretor Presidente do IPAJM em 2016, diante do não envio a esta Corte de Contas de informações necessárias à análise das contas, o que resultou em limitação de escopo na análise técnica.

O Ministério Público de Contas, através do **Parecer 05704/2021-1** (peça 318) da 2ª Procuradoria de Contas, da lavra do Procurador de Contas Dr. **Luciano Vieira**, pugna pelo seguinte:

a) seja a prestação de contas do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo, exercício **2016**, sob responsabilidade de **Bruno Margotto Marianelli**, julgada **irregular**, na forma do art. 84, inciso III, alíneas “c” e “d”, da LC n. 621/2012;

b) seja aplicada **multa pecuniária** Bruno Margotto Marianelli, na forma dos arts. 87, IV, e 135, incisos, I e II, da LC n. 621/2012;

c) com espeque no art. 135, II, da LC n. 621/2012 seja cominada **multa pecuniária** a Ana Paula Vitali Janes Vescovi, Cristiane Mendonça e Paulo Roberto Ferreira;

d) nos termos dos arts. 1º, XVI, e 87, inciso VI, da LC n. 621/2012, sejam expedidas as **determinações** propostas pela Unidade Técnica no item 3.6, fl. 96, da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00031/2021-1;

e) nos termos dos arts. 1º, XXXVI, da LC n. 621/2012, seja expedida a **recomendação** indicada pela Unidade Técnica no item 3.7, fl. 96, da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00031/2021-1, bem como para que observe o prazo disposto no 139 do RITCEES para encaminhamento das futuras prestações de contas a este egrégio sodalício

É o Relatório.

⁴ Art. 389. O Tribunal poderá aplicar a multa pecuniária prevista no art. 135 de sua Lei Orgânica, atualizada na forma prescrita no seu § 3º, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte gradação:

[...]

IV - não-atendimento no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência do Relator ou à decisão do Tribunal: multa no valor compreendido entre três e vinte e cinco por cento;

[...]

IX - Inobservância de prazos legais ou regulamentares para remessa ao Tribunal de balancetes, balanços, informações, demonstrativos contábeis ou de quaisquer outros relatórios, documentos ou arquivos solicitados, inclusive em meio eletrônico, salvo o disposto em lei específica: multa no valor compreendido entre um e dez por cento;

II. MÉRITO

Examinando os autos, verifico que o mesmo se encontra devidamente instruído, portanto, apto à apreciação de mérito, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Diante do exposto, passo a analisar os indícios de irregularidades destacados no supracitado Relatório Técnico e também na Instrução Técnica Conclusiva 03294/2019-4, para embasar as minhas razões de voto.

2.1 Registros contábeis orçamentários em desacordo com a loa/2016, na previsão da receita e na fixação da despesa (item 3.1.2 do rt 641/2018)

Base Normativa: Art. 2º, § 2º, inciso I, art. 71 e 72 da Lei 4.320/1964; art. 49 e 54 da LC Estadual 282/2004; e Lei Estadual nº 10.492/2016.

Conforme relatado no RT 641/2018:

A Lei Estadual nº 10.492/2016 estimou a receita e fixou a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2016. Para o Órgão 60 - Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do ES, a **LOA estimou a receita e fixou a despesa para apenas uma unidade gestora, a 600201 (IPAJM)**, no valor total de **R\$3.164.506.206,00**.

No entanto, os Balanços Orçamentários (BALORCN) e os Balancetes de Execução Orçamentária da Receita e da Despesa (BALEXO) do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do ES, enviados na PCA/2016, **evidenciam receitas previstas e despesas fixadas para as três unidades gestoras** do Órgão 60 - Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do ES: UG 600201 (IPAJM), UG 600210 (Fundo Financeiro) e UG 600211 (Fundo Previdenciário). Segue demonstração:

Tabela 14: Previsão das Receitas e Fixação das Despesas Em R\$ 1,00

Unidade Gestora	Previsão Inicial das Receitas	Dotação Inicial das Despesas
UG 600201 - IPAJM	77.666.000,00	77.666.000,00
UG 600210 - Fundo Financeiro	2.606.836.206,00	2.606.836.206,00
UG 600211 - Fundo Previdenciário	480.004.000,00	480.004.000,00
Totais	3.164.506.206,00	3.164.506.206,00

Fonte: Demonstrativos BALORCN e BALEXO do Processo TC 7063/2017 - PCA/2016.

Em sua defesa, o Sr. Bruno Margotto Marianelli (evento 297) assim justificou:

Com efeito, **até o exercício de 2016 prevalecia o entendimento** de que deveria constar no orçamento a unidade orçamentária da previdência Estadual, tendo em vista a menção do Art. 2º, da LC 282/2004 e alterações:

[...]

Assim, a previsão e/ou fixação na LOA, **até o exercício de 2016, era feita na unidade orçamentária (60201) e não na unidade gestora (600201)** conforme mencionado no referido Relatório Técnico 00641/2018-1. Outro ponto descrito no citado relatório refere-se ao Art. 54, da LC 282/2004. **Embora a publicação do orçamento fosse na unidade orçamentária 60201, as contas bancárias, o registro da arrecadação e da despesa eram feitas nas unidades gestoras correspondentes**, para possibilitar a elaboração dos demonstrativos contábeis e apuração do resultado do exercício de forma individualizada, objetivando uma maior transparência.

Sobre o mesmo assunto, o Relatório Técnico Contábil — RCT 535/2015 trouxe a seguinte observação/sugestão:

[...]

O citado relatório foi concluído em dezembro/2015, não havendo tempo hábil para ser aplicado na Lei Orçamentária de 2016. Todavia, na Lei Orçamentária de 2017, o IPAJM, juntamente com a SEP, corroborando as sugestões citadas acima, promoveu as devidas adequações, passando a evidenciar no Orçamento Unidades Orçamentárias distintas, UO 60201, UO 60210 e UO 60211, inclusive no Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo SIGEFES, como observado em NOTA no referido Relatório Técnica 00641/2018-1.

Por fim, considerando que **o IPAJM optou por apresentar informações mais abertas para uma melhor análise**, demonstrando a real situação de cada Fundo **sem trazer qualquer prejuízo nos dados apresentados**, tampouco danos ao erário, solicito o afastamento de suposta irregularidade neste item.

Alega a Área Técnica que:

Esses argumentos apresentados pelo gestor **não merecem prosperar**. Isso porque **houve o descumprimento de dispositivos legais**, como a Lei Complementar Estadual 282/2004, a Lei Federal 4.320/64 e Lei Complementar 101/2000 (LRF). Estes dispositivos legais estabelecem a obrigatoriedade de se segregar os recursos e aplicações de recursos vinculados a fundos legalmente constituídos, ainda mais na qualidade de unidades orçamentárias.

Cabe lembrar que a LCE 282/2004 criou a segregação de massa entre os Fundos Previdenciário e Financeiro, dispondo sobre a obrigatoriedade de se manter controles financeiros e contábeis segregados dos Fundos:

Art. 49. O IPAJM constituirá um Fundo Financeiro e um Fundo Previdenciário. **(Regulamentado pela Portaria nº 030-R do IPAJM (D.O. de 18/01/2008))**

§ 1º O **Fundo Financeiro** destinar-se-á ao **pagamento dos benefícios previdenciários** aos segurados que tenham ingressado no serviço público estadual e aos que já recebam benefícios previdenciários do Estado, até a data de publicação desta Lei Complementar, e aos seus respectivos dependentes.

§ 2º O **Fundo Previdenciário** destinar-se-á ao **pagamento dos benefícios previdenciários** aos servidores titulares de cargo efetivo que ingressarem no serviço público estadual a partir da publicação desta Lei Complementar, e aos seus respectivos dependentes.

§ 3º **As contribuições** estabelecidas nos incisos I, II e III do artigo 40, em relação aos segurados previstos no **§ 1º** deste artigo, **serão destinadas ao Fundo Financeiro**, enquanto que em relação aos segurados previstos no **§ 2º**, **serão destinadas ao Fundo Previdenciário**. (Nova redação dada pela Lei Complementar nº 539/2009)

§ 4º As receitas decorrentes da compensação financeira, relativas à contagem recíproca de tempo de contribuição, de que trata o inciso VIII do artigo 40, **serão destinadas ao Fundo Financeiro e ao Fundo Previdenciário**, considerando a vinculação dos segurados determinada nos §§ 1º e 2º deste artigo.”(NR) . (Acrescentado pela Lei Complementar nº 539/2009) [g.n]

[...]

Art. 54. O IPAJM, para permitir pleno controle financeiro e contábil de suas receitas, implantará gradualmente:

I - controle distinto de contas bancárias e contabilidade por fundo;

Destaca também que:

Assim, **o próprio Tribunal já se manifestou** no sentido de se **obter melhor detalhamento das informações das unidades orçamentárias na LOA**, motivo pelo qual sugere-se a **manutenção** do achado, diante da repercussão nas contas de gestão do IPAJM, que é a autarquia previdenciária responsável por suas informações orçamentárias, financeiras e contábeis.

Cabe ressaltar que nos autos do Processo TC 2081/2016 (prestação de contas anual do IPAJM – ex. 2015), o Plenário dessa Corte de Contas por meio do Acórdão TC 1862/2016 já se manifestou sobre a referida irregularidade nos seguintes termos:

1. ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, por:

1.1 Manter as seguintes irregularidades, sem o condão de macular as contas:

1.1.1 REGISTROS CONTÁBEIS ORÇAMENTÁRIOS EM DESACORDO COM A LOA/2015, NA PREVISÃO DA RECEITA E NA FIXAÇÃO DA DESPESA (ITEM 3.1.2 DO RT 1002/2017)

Considerando Acórdão recente emanado por este Tribunal que considerou que **o referido achado não possui o condão de macular as contas**, não tendo sido comprovado o efeito lesivo à continuidade e à solvência do RPPS, e ainda, ao equilíbrio fiscal do Estado e ao resultado das contas do RPPS, **conclui-se** que quanto ao aspecto técnico-contábil o presente indicativo de irregularidade é de **natureza qualitativa/formal**, sendo, portanto, **incapaz de imputar a pena da desaprovação das contas do jurisdicionado**.

Acompanho o entendimento da Área Técnica e Parquet, pelas razões destacadas em negrito, decidindo manter o presente indicativo de irregularidade apenas sob o aspecto formal, porém, **sem o condão de macular as contas**.

2.2 Ausência de utilização da fonte tesouro, nas demonstrações contábeis do fundo financeiro (item 3.1.3 do rt 641/2018)

Base Normativa: Arts. 85 e 89 da Lei 4.320/1964; art. 18 da Lei Complementar 101/2000 (LRF); art. 40, § 1º, e art. 61, inciso II, da Lei Complementar Estadual 282/2004; e Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), 6ª edição, aprovado pela Portaria 553/2014, da Secretaria do tesouro Nacional (STN).

Conforme exposto no RT 641/2018:

[...]

Verifica a Área Técnica a **ausência de evidenciação da fonte tesouro** (101), nas demonstrações contábeis e documentos do Fundo Financeiro (UG 600210), no exercício de 2016.

NOTA:

Ressalta-se que as Leis Orçamentárias Anuais (LOA), para os exercícios de 2015, 2016 e 2017 (Leis Estaduais nº 10.347/2015, 10.492/2016 e 10.614/2016, respectivamente), **utilizaram somente uma fonte de recurso** para o Órgão 60 - Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do ES; sendo **fonte 0271** (Arrecadado pelo Órgão) para os exercícios de 2015 e **2016**, e fonte 0270 (Recursos da Previdência) para o exercício de 2017.

Em sua defesa, o Sr. Bruno Margotto Marianelli (evento 297) assim justificou:

Inicialmente, vale esclarecer **que os recursos advindos para a cobertura de déficit financeiro são registrados nas contas do Fundo Financeiro de forma automática via SIGEFES**. Ou seja, a execução pelo órgão que faz a transferência/pagamento para o FF, por meio de OB extra ou orçamentária, **já contabiliza o recebimento e o registro da receita orçamentária/extra orçamentária automaticamente na UG 2**.

O Fundo Financeiro recebe o aporte financeiro do Poder Executivo de forma orçamentária e dos demais poderes de forma extra orçamentária. **Para todos esses pagamentos/transferências que ingressam no Fundo**

Financeiro, há a troca de fonte para a Fonte 0271 — Recurso arrecadado pelo órgão e a justificativa é a seguinte:

- Aspecto Orçamentário e Financeiro - Na Lei Orçamentária Anual não há indicação de fonte de recursos do Tesouro (0101) para pagamento da despesa de inativos e pensionistas, o que impossibilita orçamentariamente a execução da despesa na referida fonte;
- Aspecto Operacional — Os registros contábeis referentes à folha de pagamento de inativos e pensionistas são contabilizados atualmente de forma manual, separadamente por ação orçamentária/plano orçamentário de acordo com o órgão de origem do servidor aposentado elou instituidor da pensão. Para realizar esses lançamentos, contabilizamos mensalmente em torno de 100 (cem) folhas de pagamentos de inativos e pensionistas somente no FF, e considerando a necessidade de evidenciar a fonte tesouro nas demonstrações contábeis, teríamos que separar a contabilização da folha parte em fonte do tesouro (proveniente do aporte financeiro) e outra parte recursos vinculados (proveniente das contribuições previdenciárias servidor/patronal). Tal procedimento dobraria a quantidade de lançamentos contábeis e financeiros, tornando inviável a contabilização manual, pois não teríamos tempo hábil para efetuar a contabilização e o pagamento da folha, conforme determina o artigo 55 da LC 282/2004.

Ressalto que **a partir da LDO/2017, visando afastar qualquer suposta ilegalidade e ratificar a forma como se registram tais fatos, fez-se constar o Art. 14 e seus parágrafos:**

[...]

Contudo, em 15/02/2018, recebemos e-mail de **Notificação de Acompanhamento Contábil n.º 001/2018 da Secretaria de Previdência Social — SPS**, onde constava que as Transferências Intra Orçamentárias para cobertura de insuficiências financeiras **não deveriam ser consideradas para execução orçamentária**, conforme descrito no MCASP 7ª Ed., assim como **concedia prazo de 60 dias**, prazo final 16/04/2018, para o envio de justificativa que detalhasse o procedimento contábil adotado para o aporte, de acordo com as orientações do MCASP, ou fosse apresentado de programa de ajuste deste procedimento contábil, a ser avaliado pela Divisão de Acompanhamento Contábil _DIACO.

Em resposta, processo 81261926, enviamos o OFÍCIO/IPAJM/GPE N.º 307/2018 de 16/04/2018, via CADPREV, onde é descrito que o Poder Executivo vem cumprindo o que determina a LDO n.º 10.566/2016, previsão legal, e efetuando o pagamento da insuficiência financeira (aporte) de forma orçamentária.

Cumpra ainda destacar, que a partir de janeiro de 2018, o próprio Egrégio **Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo passou/optou por executar o referido aporte de forma orçamentária**, como pode ser verificado via consulta no SIGEFES. A partir do exercício de 2019, **também a Assembléia Legislativa e Ministério Público optaram por realizar o aporte de forma orçamentária**.

Em contato com a Divisão de Acompanhamento Contábil — DIACO — SRPPS, via telefone, fui informado que **o processo aberto** referente a citada notificação **estava sobrestado**, devido ao assunto em questão **não ser consenso daquela Secretaria**.

Diante do exposto, considerando que **os procedimentos adotados** nos registros contábeis **seguem determinações** contidas em Leis Estaduais não questionadas e **primam pelo equilíbrio** no Balanço Orçamentário do Estado, **solicito o afastamento** da suposta irregularidade aqui citada.

Apesar da Área Técnica alegar, em apertada síntese, que as alegações não merecem prosperar em face de uma série de aspectos técnicos e legais, ressalta que nos autos do Processo TC 2081/2016 (prestação de contas anual do IPAJM – ex. 2015), o Plenário dessa Corte de Contas por meio do Acórdão TC 1862/2016 já se manifestou sobre a referida irregularidade nos seguintes termos:

1. ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, por:

1.1 Manter as seguintes irregularidades, sem o condão de macular as contas:

[...]

1.1.2 AUSÊNCIA DE UTILIZAÇÃO DA FONTE TESOIRO, NAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DO FUNDO FINANCEIRO (ITEM 3.1.4 DO RT 1002/2017)

Sugere, por fim, a Área Técnica:

Diante do exposto, sugere-se a manutenção do achado, considerando que o IPAJM não adotou medidas para corrigir a ausência de utilização da fonte tesouro no orçamento da despesa do fundo financeiro no exercício de 2016. Cabe ainda, a determinação aos gestores do IPAJM, SEP e SEFAZ para a inclusão, na próxima LOA, da fonte de recursos 0101 - Tesouro utilizada no orçamento da despesa do Fundo Financeiro, para a correta contabilização das despesas com pagamento de inativos e pensionistas custeados com recursos da complementação das insuficiências financeiras, diante do efeito na despesa com pessoal prevista na LRF, em consonância com o que dispõe os arts. 85 e 89 da Lei 4.320/1964; e o art. 40, § 1º, da Lei Complementar Estadual 282/2004.

Considerando Acórdão recente emanado por este Tribunal que considerou que o referido achado não possui o condão de macular as contas, não tendo sido comprovado o efeito lesivo à continuidade e à solvência do RPPS, e ainda, ao equilíbrio fiscal do Estado e ao resultado das contas do RPPS, conclui-se que quanto ao aspecto técnico-contábil o presente indicativo de irregularidade é de natureza qualitativa/formal, sendo, portanto, incapaz de imputar a pena da desaprovação das contas do jurisdicionado.

Acompanho o entendimento da Área Técnica e *Parquet*, pelas razões destacadas em negrito, decidindo manter o presente indicativo de irregularidade apenas sob o aspecto formal, sem o condão de macular as contas.

Entendo que as determinações sugeridas pela área técnica devam transformar-se em recomendações para que sejam observadas nas próximas gestões como forma de orientação para realização de despesas uma vez que tratam do exercício de 2016 e em grande parte seriam inócuas encaminha-las como determinações.

2.3 AUSÊNCIA DE NOTAS EXPLICATIVAS PARA AS VARIAÇÕES NOS INVESTIMENTOS DO RPPS (ITEM 3.1.4 DO RT 641/2018)

Base Normativa: Arts. 85, 89, 101, 103 e 104 da Lei 4.320/1964; e NBC T 16.6 (R1) – Demonstrações Contábeis, do Conselho Federal de Contabilidade; e Parecer/Consulta TC -005/2015 - Plenário.

Conforme RT:

No Balancete de Verificação (BALVER), das UG 600210 (Fundo Financeiro) e UG 600211 (Fundo Previdenciário), verificam-se as seguintes variações nos investimentos do RPPS: remuneração, dedução, perdas e reversão; demonstradas na tabela 13 deste RT:

Tabela 13: Variações nas Aplicações Financeiras Em R\$ 1,00

Regime de previdência	Fundo Financeiro	Fundo Previdenciário
449010100 - Remuneração dos Investimentos do RPPS	10.737.218,99	332.900.756,39
449019700 - (-) Dedução de Investimentos do RPPS	-	8.078.959,29
449010000 - Outras Variações Patrimoniais Aumentativas - Financeiras - Consolidação		324.821.797,10
361410200 - Perdas de Investimentos do RPPS	-	1.891.962,09
497213300 - Reversão de perdas de Investimentos do RPPS		5.068.313,81
(c=a-b) Total dos rendimentos financeiros no exercício	10.737.218,99	327.998.148,82

Fonte: Demonstrativos DEMVAPN e BALVER do Processo TC 7063/2017 - PCA/2016.

No entanto, nas demonstrações contábeis, não constam notas explicativas sobre tais variações, bem como não houve a evidenciação, na DEMPAVN, do valor de R\$8.078.959,29⁵, referente à dedução dos investimentos da UG 600211 (Fundo Previdenciário)⁶, sendo evidenciado apenas o valor líquido de R\$ 324.821.797,10, em Outras Variações Patrimoniais Aumentativas – Financeiras.

Em sua defesa, o Sr. Bruno Margotto Marianelli (evento 297) assim justificou:

⁵ No Balancete de Verificação (BALVER), da UG 600211 (Fundo Previdenciário), verifica-se uma conta contábil redutora na variação patrimonial aumentativa (VPA), denominada “449019703 – (-) Dedução de Investimentos do RPPS”, no valor de R\$ 8.078.959,29.

⁶ Na DEMVAPN da UG 600211 (Fundo Previdenciário), foi evidenciado o valor líquido dos rendimentos financeiros, R\$ 324.821.797,10, em Outras Variações Patrimoniais Aumentativas – Financeiras.

Preliminarmente, cabe ressaltar que **as notas relativas aos investimentos foram feitas e inseridas no balanço patrimonial**, conforme se segue:

[...]

Assim, quanto ao valor citado de R\$ 8.078.959,29, informo que **o mesmo decorre de variações negativas acumuladas durante o exercício, não trazendo tal procedimento nenhum prejuízo às informações contábeis demonstradas, tampouco ao erário**. Ao contrário, traz mais transparência ao usuário da informação, possibilitando-lhe identificar a ocorrência e questionar o gestor de investimentos sobre tais fatos.

Feitos tais esclarecimentos, solicito o afastamento de suposta irregularidade também neste item.

Alega a Área Técnica que:

As justificativas trazidas pelo gestor não merecem prosperar. O procedimento adotado vai de encontro ao estabelecido nas normas e práticas contábeis. Conforme bem informado no RT, as notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis e devem auxiliar os usuários da informação contábil acerca das posições financeira, orçamentária, patrimonial e atuarial da entidade, e de fatos relevantes. Ainda segundo o RT:

Segundo a Norma Brasileira de Contabilidade - NBC T 16.6 (R1), do Conselho Federal de Contabilidade, as notas explicativas devem ser complementares àquelas não suficientemente evidenciadas ou não constantes nas demonstrações contábeis, incluindo critérios utilizados na elaboração das demonstrações contábeis, as informações de naturezas patrimonial, orçamentária, econômica, financeira, legal, física, social e de desempenho e outros eventos não suficientemente evidenciados ou não constantes nas referidas demonstrações.

Também que:

Por fim, cabe a evidenciação no DEMVAPN, que nada mais é do que o Demonstrativo de Variações Patrimoniais, exigido pela Lei 4.320/64, nos seguintes termos:

Art. 101. Os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, segundo os [Anexos](#) números 12, 13, 14 e 15 e os quadros demonstrativos constantes dos Anexos números 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16 e 17.

[...]

Art. 104. A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

Caberia a evidenciação do valor de R\$ 8.078.959,29, referente à dedução dos investimentos do Fundo Previdenciário, considerando, ainda, a relevância da referida informação para os usuários e o seu efeito na mutação patrimonial.

Diante do exposto, verifica-se que as justificativas trazidas pelo Sr. Bruno Margotto Marianelli não foram suficientes para sanar o apontamento, motivo pelo qual conclui-se pela **manutenção** do achado.

Ante a ausência de efeito lesivo à continuidade e à solvência do RPPS, e ainda, ao equilíbrio fiscal do Estado e ao resultado das contas do RPPS, conclui-se, quanto ao aspecto técnico-contábil, que o presente indicativo de irregularidade é de natureza qualitativa/formal, sendo, portanto, incapaz de imputar a pena da desaprovação das contas do jurisdicionado.

Acompanho o entendimento da Área Técnica e *Parquet*, pelas razões expostas, mantendo a irregularidade apenas sob o aspecto formal, sem o condão de macular as contas.

2.4 UTILIZAÇÃO DE CONTA INEXISTENTE NO PCASP/2016, REDUZINDO AS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS, NO BALVER (ITEM 3.1.5 DO RT 641/2018)

Base Normativa: Arts. 85, 89 e 101 da Lei 4.320/1964; Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP 2016), aprovado pela Portaria 408⁷, de 31/07/2015; e Parecer/Consulta TC -005/2015 - Plenário.

Responsáveis:

a) **Bruno Margotto Marianelli** – Presidente Executivo do IPAJM

Conduta: Utilizar **conta inexistente** no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP/2016), reduzindo as Variações Patrimoniais Aumentativas, no Balancete de Verificação (BALVER), da UG 600211 (Fundo Previdenciário); **ao invés de utilizar conta de variação patrimonial diminutiva** (VPD), que evidenciaria, também, tal valor, na Demonstração de Variações Patrimoniais (DEMVAPN).

Nexo: Ao utilizar conta inexistente no PCASP/2016, **reduziu a remuneração dos investimentos** em R\$ 8.078.959,29, nas Variações Patrimoniais Aumentativas, no Balancete de Verificação (BALVER), da UG 600211 (Fundo Previdenciário); ao invés de utilizar conta de variação patrimonial diminutiva, que evidenciaria, também, tal valor na Demonstração de Variações Patrimoniais (DEMVAPN).

b) **Ana Paula Vitali Janes Vescovi** – Secretária Estadual da Fazenda (01/01/16 a 02/06/16)

Conduta: Manter **conta inexistente** no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP/2016), no Plano de Contas do Estado do Espírito Santo, que integra o Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo (SIGEFES).

Nexo: Ao **manter a conta contábil redutora de variação patrimonial aumentativa** (VPA), denominada “449019703 – (-) Dedução de Investimentos do RPPS”, inexistente no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP/2016), no Plano de Contas do Estado do Espírito Santo, que integra o Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo (SIGEFES), a SEFAZ **proporcionou ao RPPS reduzir a remuneração dos investimentos**,

⁷ Aprova o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público a ser adotado obrigatoriamente para o exercício financeiro de 2016 (PCASP 2016) e o PCASP Estendido, de adoção facultativa, válido para o exercício de 2016 (PCASP Estendido 2016).

da UG 600211 (Fundo Previdenciário), em R\$ 8.078.959,29, nas Variações Patrimoniais Aumentativas, no Balancete de Verificação (BALVER).

c) **Cristiane Mendonça** – Secretária Estadual da Fazenda (03/06/16 a 22/08/16)

Conduta: Manter **conta inexistente** no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP/2016), no Plano de Contas do Estado do Espírito Santo, que integra o Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo (SIGEFES).

Nexo: Ao **manter a conta contábil redutora de variação patrimonial aumentativa (VPA)**, denominada “449019703 – (-) Dedução de Investimentos do RPPS”, inexistente no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP/2016), no Plano de Contas do Estado do Espírito Santo, que integra o Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo (SIGEFES), a SEFAZ **proporcionou ao RPPS reduzir a remuneração dos investimentos**, da UG 600211 (Fundo Previdenciário), em R\$ 8.078.959,29, nas Variações Patrimoniais Aumentativas, no Balancete de Verificação (BALVER).

d) **Paulo Roberto Ferreira** – Secretário Estadual da Fazenda (22/08/16 a 31/12/16)

Conduta: Manter **conta inexistente** no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP/2016), no Plano de Contas do Estado do Espírito Santo, que integra o Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo (SIGEFES).

Nexo: Ao **manter a conta contábil redutora de variação patrimonial aumentativa (VPA)**, denominada “449019703 – (-) Dedução de Investimentos do RPPS”, inexistente no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP/2016), no Plano de Contas do Estado do Espírito Santo, que integra o Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo (SIGEFES), a SEFAZ **proporcionou ao RPPS reduzir a remuneração dos investimentos**, da UG 600211 (Fundo Previdenciário), em R\$ 8.078.959,29, nas Variações Patrimoniais Aumentativas, no Balancete de Verificação (BALVER).

Conforme RT:

SITUAÇÃO ENCONTRADA:

No Balancete de Verificação (BALVER), da UG 600211 (Fundo Previdenciário), verifica-se **uma conta contábil redutora na variação patrimonial aumentativa (VPA)**, denominada “449019703 – (-) Dedução de Investimentos do RPPS”. Tal conta evidencia uma redução de R\$ 8.078.959,29, na remuneração dos investimentos do Fundo Previdenciário; conforme demonstrado a seguir:

Tabela 15: Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras – Fundo Previdenciário

Conta Contábil	Saldo
4490000000 - Outras Variações Patrimoniais Aumentativas - Financeiras	324.821.797,10
449010100 - Remuneração dos Investimentos do RPPS	332.900.756,39
449019703 - (-) Dedução de Investimentos do RPPS	- 8.078.959,29

Fonte: Demonstrativo BALVER do Processo TC 7063/2017 - PCA/2016.

Considerando que **a redução de R\$ 8.078.959,29**, na remuneração dos investimentos do Fundo Previdenciário, somente foi evidenciada no BALVER (no BALEXO, no BALFINN e na DEMVAPN apenas consta o valor líquido de R\$324.821.797,10);

Considerando que **as perdas nos investimentos** foram evidenciadas na conta contábil das Variações Patrimoniais Diminutivas “361410200 – Perdas de Investimentos do RPPS”, no valor de R\$ 1.891.962,09;

Tabela 16: Variações Patrimoniais Diminutivas – Perdas – Fundo Previdenciário

Conta Contábil	Saldo
3610000000 - Reavaliação, Redução a Valor recuperável e Ajuste para Perdas	1.891.962,09
361410200 - Perdas de Investimentos do RPPS	1.891.962,09

Fonte: Demonstrativo BALVER do Processo TC 7063/2017 - PCA/2016.

Considerando que o **Parecer/Consulta TC 005/2015**, do Plenário deste Tribunal, dispõe que **as variações positivas devem ser contabilizadas** como variação patrimonial aumentativa e **as variações negativas devem ser contabilizadas como variação patrimonial diminutiva**, sendo que os ganhos auferidos com a carteira de investimento do RPPS serão contabilizados como variações patrimoniais aumentativas e **as perdas como variações patrimoniais diminutivas**;

Considerando que o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público/2016 (PCASP) evidencia a Remuneração de Depósitos Bancários e Aplicações Financeiras na conta contábil 445000000 e não na 449000000 (Outras Variações Patrimoniais Aumentativas – Financeiras);

Considerando que o PCASP/2016 **não evidencia conta redutora** para as Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA);

Considerando que compete à Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), por meio da Subgerência de Gestão do Sistema de Finanças Públicas (SUSIF), **a manutenção e o aprimoramento**, no SIGEFES, **do Plano de Contas**, bem como do processo de registro contábil padronizado dos atos e fatos da administração pública estadual, conforme dispõe o art. 10 do Decreto 3440-R⁸, de 21/11/2013:

[...]

Sugere-se a **citação do responsável pelo RPPS** para que encaminhe justificativas e documentos que esclareçam **a dedução de R\$ 8.078.959,29**, na remuneração dos investimentos da UG 600211 – Fundo Previdenciário, realizada por meio da conta contábil redutora da variação patrimonial aumentativa (VPA), denominada “449019703 – (-) Dedução de Investimentos do RPPS”; ao invés de variação patrimonial diminutiva (VPD), que evidenciaria, também, tal valor na Demonstração de Variações Patrimoniais (DEMVAPE); bem como a utilização da conta contábil 449000000 (Outras Variações Patrimoniais Aumentativas – Financeiras), ao invés da 445000000 (Remuneração de Depósitos Bancários e Aplicações Financeiras).

Sugere-se, também, a **citação dos responsáveis⁹ pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), no exercício de 2016, Sra. Ana Paula Vitali Janes Vescovi (01/01/16 a 02/06/16), Sra. Cristiane Mendonça (03/06/16 a 22/08/16) e Sr. Paulo Roberto Ferreira (22/08/16 a 31/12/16)**, para que encaminhe justificativas que esclareçam a manutenção da conta contábil redutora da variação patrimonial aumentativa (VPA), denominada “449019703 – (-) Dedução de Investimentos do RPPS”, no Plano de Contas do Estado do Espírito Santo, que integra o Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo (SIGEFES); tendo em vista que as

⁸ Dispõe sobre alterações na estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado da Fazenda - SEFAZ, sem elevação da despesa fixada.

⁹ Conforme rol de responsáveis (ROLRES – documento 03 do sistema e-TCEES – Prestação de Contas Anual 42058/2017-8), do Proc. TC 5387/2017-1.

perdas auferidas com a carteira de investimento do RPPS devem ser contabilizadas como variação patrimonial diminutiva.

Em sua defesa, o Sr. Bruno Margotto Marianelli, Presidente Executivo do IPAJM, (evento 297) assim justificou:

Alguns fatos devem ser levados em consideração quando desta análise.

Inicialmente, a Instrução de Procedimento Contábil (IPC) 09 - REGISTRO DOS GANHOS E DAS PERDAS NA CARTEIRA DE INVESTIMENTOS DO RPPS, citada no R. T. e por meio da qual a Secretaria do Tesouro Nacional estabeleceu orientações sobre o registro dos rendimentos negativos de aplicações financeiras com recursos do RPPS, foi publicada somente em 2017, não podendo alcançar fato ocorrido em 2016, exercício objeto desta análise.

Segundo, há previsão no art. 2.º da Portaria ST N n.º 408, de 31 de julho de 2015 — em vigor à época estabelecendo que o PCASP Estendido não é exaustivo e facultando, em seu art. 2.º, que os entes da federação detalhem os seus planos de contas, a partir da estrutura definida no PCASP Federação 1.

[...]

No PCASP/2016, a conta que trata das variações (4) está disposta até o 5º nível, conforme abaixo:

4.440.100.00	OUTRAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS - FINANCEIRAS	Compreende as variações patrimoniais aumentativas provenientes de operações financeiras não compreendidas nos subgrupos anteriores.	C	C
4.490.100.00	OUTRAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS - FINANCEIRAS CONSOLIDADO	Compreende/Registra as variações patrimoniais aumentativas provenientes de operações financeiras não compreendidas nos subgrupos anteriores. Compreende os saldos não setado excluídos dos demonstrativos consolidados do aumento fiscal e da seguridade social (OFSS).	C	C

A conta "inexistente" utilizada pelo IPAJM foi a 4.4.9.0.1.97.03, conforme cópia abaixo:

449000000 - OUTRAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS - FINANCEIRAS	288.411.570,48	27.802.689,29	64.212.915,91	324.821.797,10	C
449010000 - OUTRAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS - FINANCEIRAS - CONSOLIDADO	288.411.570,48	27.802.689,29	64.212.915,91	324.821.797,10	C
449010100 - REMUNERAÇÃO DOS INVESTIMENTOS DO RPPS	296.309.765,77	27.621.925,29	64.212.915,91	332.900.756,39	C
449019700 - (-) DEDUÇÕES	-7.898.195,29	180.764,00	0,00	-8.078.959,29	C
449019703 - (-) DEDUÇÃO DE INVESTIMENTOS DO RPPS	7.898.195,29	180.764,00	0,00	8.078.959,29	D

Verifica-se que a abertura da conta no 6º nível é posterior ao 5º nível, assim permitido pelo PCASP.

Terceiro, a essa ocorrência cabe aplicação análoga ao procedimento adotado quanto à restituição de receitas orçamentárias, na qual é reconhecida uma Dedução da Receita Orçamentária e da VPA, nos moldes da orientação abaixo transcrita constante do PARECER/CONSULTA TC-005/2015 - PLENÁRIO:

[...]

Diante do exposto, não posso concordar, data venia, com a afirmação "...Utilizar conta inexistente no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP/2016)..." constante do R. Relatório Técnico, quando o próprio

PCASP dá autonomia aos entes para detalhar contas em níveis posteriores se necessário.

Frise-se que o PCASP/2016 evidencia a Remuneração de Depósitos Bancários e Aplicações Financeiras na conta contábil 4.4.5.0.0.00.00 e não na 4.4.9.0.0.00.00. Devo reconhecer que a **contabilização talvez não tenha sido a mais adequada**, tanto que para o exercício de 2017 tal registro já foi alterado, conforme abaixo:

445000000 - REMUNERAÇÃO DE DEPOSITOS BANCARIOS E AF	328.352.824,84	46.902.610,75	55.284.917,48	
445200000 - REMUNERAÇÃO DE APLICACOES FINANCEIRAS		48.902.610,75	55.264.917,48	338.715.131,57 c
445210000 REMUNERAÇÃO DE APLICACOES FINANCEIRAS	-328.352.824,84		-55.284.917,48	336.715.131,57
445210100 REMUNERAÇÃO DE APLICACOES FINANCEIRAS	328.352.824,84	46.902.610,75	55.264.917,48	336.715.131,57 c

Assim, tendo em vista tratar-se **apenas de uma questão de divergência de entendimento técnico no tocante à classificação** da variação negativa como conta contábil redutora de Variação Patrimonial Aumentativa ou como conta contábil de Variação Patrimonial Diminutiva **e não conduta irregular adotada**, solicito o afastamento de suposta irregularidade neste item.

Por meio da defesa conjunta protocolizada nesse Tribunal sob o número 2740/2019, a **Sra. Ana Paula Vitali Janes Vescovi** – Secretária Estadual da Fazenda (01/01/16 a 02/06/16), a **Sra. Cristiane Mendonça** – Secretária Estadual da Fazenda (03/06/16 a 22/08/16) e o **Sr. Paulo Roberto Ferreira** – Secretário Estadual da Fazenda (22/08/16 a 31/12/16) assim justificaram:

1. Consoante disposto na Instrução Técnica Inicial de nº 00776/2018-6, referente à análise da Prestação de Contas Anual do IPAJM relativamente ao exercício de 2016, teria havido a utilização de conta inexistente do PCASP/2016, reduzindo as variações patrimoniais aumentativas, no BALVER".
2. De início, é preciso deixar claro **que não houve ausência de evidencição das variações negativas dos investimentos** do Fundo Previdenciário (UG 600211), uma vez que o valor de R\$ 8.078.959,29 diz respeito **à variação negativa de rendimentos** que foi devidamente classificada como dedução da receita orçamentária.
3. Dessa forma, **o achado** contido no "item 3.1.5" do Relatório Técnico 00641/2018- 1 **refere- -se tão somente à divergência de entendimento técnico no tocante à classificação** da variação negativa como conta contábil redutora de Variação Patrimonial Aumentativa ou como conta contábil de Variação Patrimonial Diminutiva.
4. Ademais, convém destacar que, **para o exercício financeiro de 2016**, a Secretaria do Tesouro Nacional- STN, na condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, **ainda não havia emitido oficialmente orientações** sobre os procedimentos contábeis aplicados ao registro de ganhos e perdas em aplicações financeiras dos Regimes Próprios de Previdência — RPPS.
5. A instrução de Procedimento Contábil (IPC) os - REGISTRO DOS GANHOS E DAS PERDAS NA CARTEIRA DE INVESTIMENTOS DO RPPS, por meio da qual a Secretaria do Tesouro Nacional estabeleceu orientações sobre o registro dos rendimentos negativos de aplicações

financeiras com recursos do RPPS foi publicada **somente em 2017, NÃO PODENDO, PORTANTO, RETROAGIR PARA ALCANÇAR FATOS PRETÉRITOS.**

6. Nesse sentido, para o exercício financeiro **de 2016, NÃO HAVIA UM PADRÃO A SER SEGUIDO POR TODOS OS ENTES DA FEDERAÇÃO** e por esse motivo, restou ao próprio Estado definir os procedimentos que no seu entendimento melhor evidenciariam os fatos.

7. Cumpre notar que para a classificação da variação negativa como conta contábil redutora de Variação Patrimonial Aumentativa, foram levados em consideração alguns aspectos, que seguem abaixo explicitados:

7.1. ► A existência de outras Contas Redutoras no "Grupo 4" [Variação Patrimonial Aumentativa do Plano de Contas Estendido da IPC 00, válido para o exercício de 2016], dentre as quais citamos 02 [dois] exemplos:

CONTA	TÍTULO	FUNÇÃO	NATUREZA DO SALDO
4.2.1.1.1.00.00	CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS - RPPS - CONSOLIDAÇÃO	Compreende a contribuição patronal e a contribuição do segurado destinada ao custeio do regime próprio de previdência social. Compreende os saldos que não serão excluídos nos demonstrativos consolidados do orçamento fiscal e da seguridade social	C

		(OFSS).	
4.2.1.1.1.97.00	(-) DEDUÇÕES	Compreendem as deduções das contribuições sociais – RPPS.	D
4.4.2.4.1.00.00	JUROS E ENCARGOS DE MORA SOBRE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS - CONSOLIDAÇÃO	Compreende a variação patrimonial aumentativa com juros e encargos a título de penalidade aplicada em virtude de atrasos e não cumprimento dos prazos de créditos tributários. Compreende os saldos que não serão excluídos nos demonstrativos consolidados do orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS).	C
4.4.2.4.1.97.00	(-) DEDUÇÕES	Registra as deduções de juros e encargos de mora sobre créditos tributários.	D

7.2. Aplicação analógica ao procedimento adotado quanto à restituição de receitas orçamentárias, na qual é reconhecida uma Dedução da Receita Orçamentária e da VPA, nos moldes da orientação abaixo transcrita constante do PARECER/CONSULTA TC- 005/2015 – PLENÁRIO:

[...]

8. Por tais razões, verifica-se que a conta "Deduções da Receita", a qual o Relatório Técnico de n. 00641/2018-1 se refere, deveria ser uma conta redutora no "Grupo 4 - VPA", visto que a 6.ª Edição do MCASP, válida para o exercício de 2016, assim estabelece:

[...]

9. Além disso, **verifica-se que todas as contas dos "Grupos 3 e 4" são zeradas em contrapartida de Contas de superávit ou déficit do exercício, produzindo o mesmo impacto patrimonial na apuração do resultado do exercício**, tanto registrando os rendimentos negativos como VPD ou como uma conta redutora de VPA. E com a publicação da IPC 09 em 2017, **a referida conta não foi mais utilizada e posteriormente, foi excluída do plano de contas do SIGEFES.**

10. Como não houve qualquer conduta irregular praticada pelos defendentes, requer-se a essa Egrégia Corte de Contas Estadual que seja afastado o achado veiculado no item "3.1.5" da Instrução Técnica Inicial de número 00776/2018-6, identificado pela D. Equipe de Auditoria.

Destaca a Área que:

Acerca das alegações do **Sr. Bruno Margotto Marianelli**, Presidente Executivo do IPAJM,

Apesar de o gestor ter razão quando alega que **a IPC 09 não se aplicaria no exercício de 2016**, em função de ter sido publicada em 2017, não caberia o registro na conta utilizada. **O Parecer/Consulta TC 005/2015 – Plenário é pacífico** ao estabelecer **que as perdas nos investimentos devem ser contabilizadas como variação patrimonial diminutiva.**

Conforme informado no RT, o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público/2016 (PCASP) evidencia a Remuneração de Depósitos Bancários e Aplicações Financeiras na conta contábil 445000000 e não na 449000000 (Outras Variações Patrimoniais Aumentativas – Financeiras). **E o próprio PCASP/2016 não evidencia conta redutora para as Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA).**

Considerando os registros efetuados na contabilidade do Fundo Previdenciário na conta "449019703 – (-) Dedução de Investimentos do RPPS", conta contábil redutora na variação patrimonial aumentativa (VPA), **verifica-se descompasso com as orientações emanadas por este Tribunal, na medida em que as respostas das consultas possuem caráter normativo, e constituindo prejulgamento da tese, conforme dispõe a Lei Orgânica do TCEES.**

A contabilidade do Fundo Previdenciário **não observou as orientações emanadas pela STN**, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, o qual compete¹⁰, dentre outras:

Art. 7º Compete ao órgão central do Sistema de Contabilidade Federal:

I - estabelecer normas e procedimentos contábeis para o adequado registro dos atos e dos fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública, promovendo o acompanhamento, a sistematização e a padronização da execução contábil;

II - manter e aprimorar o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e o processo de registro padronizado dos atos e fatos da administração pública;

A alegação da **autonomia conferida pela STN** de instituir contas a partir do 5º nível **não pode ser utilizada como subterfúgio para realizar registros em desacordo com as orientações emanadas pela própria Secretaria**

¹⁰ Conforme Decreto 6.976 de 07 de outubro de 2009.

do Tesouro Nacional. E a justificativa de ter acertado o registro em 2017 não pode ser considerada porque a prestação de contas é anual. Assim, eventuais saneamentos de achados nos exercícios seguintes somente serão apurados quando da análise da PCA, **não podendo retroagir para sanar achados apurados no exercício em análise.**

O RT sugeriu ainda a responsabilização dos Secretários de Estado de Fazenda durante o exercício de 2016, em função da manutenção da referida conta contábil no Plano de Contas do Estado, que integra o Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo (SIGEFES).

Acerca dos Secretários de Estado da Fazenda, **Sra. Ana Paula Vitali Janes Vescovi, Sra. Cristiane Mendonça e Sr. Paulo Roberto Ferreira**

Apesar de não ter ocorrido a ausência de evidenciação, depreende-se que a utilização de conta redutora de VPA **prejudicou a informação contábil**, na medida em que o procedimento correto seria a utilização de conta de VPD, conforme emana a STN e o próprio TCE por meio de Parecer Consulta.

Compete à Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), por meio da Subgerência de Gestão do Sistema de Finanças Públicas (SUSIF), **a manutenção e o aprimoramento, no SIGEFES**, do Plano de Contas, bem como do processo de registro contábil padronizado dos atos e fatos da administração pública estadual, conforme dispõe o art. 10 do Decreto 3440/2013-R.

De acordo com as orientações da STN e ainda deste Tribunal, não caberia interpretação extensiva para criação de conta em desconformidade com normas e orientações técnicas.

Diante de todo o exposto, considerando que as justificativas trazidas pelos defendentes não foram suficientes para elidir o apontamento, opina-se pela manutenção do achado, com a responsabilização do Sr. Bruno Margotto Marianelli, Presidente Executivo do IPAJM, e dos Secretários de Estado de Fazenda no exercício de 2016, Sra. Ana Paula Vitali Janes Vescovi, Sra. Cristiane Mendonça e Sr. Paulo Roberto Ferreira.

Contudo, depreende-se que a contabilização em conta indevida não afetou o resultado do IPAJM no exercício e não possui o condão de macular as contas daquela autarquia. Ante a ausência de efeito lesivo à continuidade e à solvência do RPPS, e ainda, ao equilíbrio fiscal do Estado e ao resultado das contas do RPPS, conclui-se que quanto ao aspecto técnico-contábil o presente indicativo de irregularidade é de natureza qualitativa/formal, sendo, portanto, incapaz de imputar a pena da desaprovação das contas do jurisdicionado.

Em face de todas as circunstâncias destacadas em negrito, especialmente a publicação da IPC 09 em 2017 e a respectiva adequação dos registros a esta, nesse ano, entendo como razoável e adequado **manter a irregularidade apenas sob o aspecto formal**. É como decido, acompanhando o entendimento da Área Técnica e *Parquet*.

2.5 RECONHECIMENTO DE DESPESA COM A CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP EM VALOR SUPERIOR AO DEVIDO (ITEM 3.1.6 DO RT 641/2018)

Base Normativa: Art. 2º, inciso III, art. 7º, e art. 8º, inciso III, da Lei 9.715/1998; Art. 1º, III, da Lei 9.717/1998; arts. 67, 70 e 73 do Decreto 4.524/2002; art. 11 da Lei 4.320/1964; Manual de

Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP – 6ª Edição), aprovado pela Portaria STN 700/2014; art. 13, § 3º, da Portaria MPS 402/2008; e Decreto Estadual nº 1434-R, de 26/01/2005.

Responsáveis:

a) Bruno Margotto Marianelli – Presidente Executivo do IPAJM

Conduta: Reconhecer despesa com a Contribuição para o PIS/PASEP em valor superior ao devido.

Nexo: Ao reconhecer despesa com a Contribuição para o PIS/PASEP em valor superior ao devido, utilizou indevidamente o valor de R\$ 15.776.533,99, em despesas administrativas, na UG 600201 (IPAJM).

b) Ana Paula Vitali Janes Vescovi – Secretária Estadual da Fazenda (01/01/16 a 02/06/16)

Conduta: Realizar aporte ao IPAJM para cobertura da insuficiência financeira, de forma intra orçamentária; em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP – 6ª Edição), aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional¹¹, por meio da Portaria STN 700/2014.

Nexo: Ao realizar aporte ao IPAJM para cobertura da insuficiência financeira, de forma intra orçamentária, em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP – 6ª Edição), aprovado pela Portaria STN 700/2014, a SEFAZ fez com que o RPPS arcasse, indevidamente, com o ônus da majoração da base de cálculo do PIS/PASEP; em consequência, a despesa com a Contribuição para o PIS/PASEP superou à devida em R\$ 15.709.642,74, no exercício de 2016.

c) Cristiane Mendonça – Secretária Estadual da Fazenda (03/06/16 a 22/08/16)

Conduta: Realizar aporte ao IPAJM para cobertura da insuficiência financeira, de forma intra orçamentária; em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP – 6ª Edição), aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional¹², por meio da Portaria STN 700/2014.

Nexo: Ao realizar aporte ao IPAJM para cobertura da insuficiência financeira, de forma intra orçamentária, em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP – 6ª Edição), aprovado pela Portaria STN 700/2014, a SEFAZ fez com que o RPPS arcasse, indevidamente, com o ônus da majoração da base de cálculo do PIS/PASEP; em consequência, a despesa com a Contribuição para o PIS/PASEP superou à devida em R\$ 15.709.642,74, no exercício de 2016.

d) Paulo Roberto Ferreira – Secretário Estadual da Fazenda (22/08/16 a 31/12/16)

Conduta: Realizar aporte ao IPAJM para cobertura da insuficiência financeira, de forma intra orçamentária; em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP

¹¹ Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – órgão responsável pela definição e normatização dos procedimentos contábeis aplicáveis aos entes da Federação, bem como pela padronização dos demonstrativos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

¹² Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – órgão responsável pela definição e normatização dos procedimentos contábeis aplicáveis aos entes da Federação, bem como pela padronização dos demonstrativos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

– 6ª Edição), aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional¹³, por meio da Portaria STN 700/2014.

Nexo: Ao realizar aporte ao IPAJM para cobertura da insuficiência financeira, de forma intra orçamentária, em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP – 6ª Edição), aprovado pela Portaria STN 700/2014, a SEFAZ fez com que o RPPS arcasse, indevidamente, com o ônus da majoração da base de cálculo do PIS/PASEP; em consequência, a despesa com a Contribuição para o PIS/PASEP superou à devida em R\$ 15.709.642,74, no exercício de 2016.

Conforme RT:

SITUAÇÃO ENCONTRADA:

De acordo com a Lei 9.715/1998, art. 2º, inciso III, a **contribuição para o PIS/PASEP será apurada pelas pessoas jurídicas de direito público interno**, com base no valor mensal das **receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas**.

A definição de receitas correntes e de capital está disposta na Lei 4.320/1964, em seu art. 11, que classifica a **receita orçamentária**; bem como apresenta o esquema de sua classificação:

[...]

A Lei 9.717/1998, em seu art. 1º, inciso III, dispõe que os recursos previdenciários somente poderão ser utilizados para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas:

[...]

E a Portaria MPS 402/2008, em seu art. 13, § 3º, dispõe que a utilização indevida dos recursos previdenciários exigirá o ressarcimento ao RPPS dos valores correspondentes:

[...]

No Balancete de Verificação (BALVER), da UG 600201 (IPAJM), verifica-se uma Variação Patrimonial Diminutiva (VPD) na conta 372130200 - Contribuição para o PIS/PASEP, no montante de R\$ 28.841.231,18. Segue demonstrado:

Tabela 17: Despesa com a Contribuição para o PIS/PASEP, na UG 600201

(IPAJM)

Conta Contábil	Saldo Inicial	Débito	Crédito	Saldo Atual
372130200 - Contribuição para o PIS/PASEP		28.841.231,18	28.841.231,18	-

Fonte: Demonstrativo BALVER do Processo TC 7063/2017 - PCA/2016.

No Balancete de Verificação (BALVER), da UG 600201 (IPAJM), verifica-se no Passivo Circulante, na conta 214131101 - PIS/PASEP do Exercício, que dos R\$28.841.231,18, **reconhecidos como despesa**, foram baixados R\$25.957.126,66, restando R\$ 2.884.104,52 de saldo a pagar. Segue demonstrado:

¹³ Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – órgão responsável pela definição e normatização dos procedimentos contábeis aplicáveis aos entes da Federação, bem como pela padronização dos demonstrativos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tabela 18: Dívida com o PIS/PASEP, do Exercício de 2016, na UG 600201 (IPAJM)

Conta Contábil	Saldo Inicial	Débito	Crédito	Saldo Atual
214131101 - PIS/PASEP do Exercício		25.957.126,66	28.841.231,18	2.884.104,52

Fonte: Demonstrativo BALVER do Processo TC 7063/2017 - PCA/2016.

No entanto, **na apuração realizada nesta análise inicial**, constata-se **valor inferior em R\$ 15.776.533,99** ao reconhecido pelo RPPS, conforme demonstrado na tabela a seguir. Tal **valor faz parte das despesas administrativas** empenhadas pela UG 600201 (IPAJM), representando 26,63% do seu montante de R\$ 59.238.689,91.

Tabela 19: Apuração da Contribuição para o PIS/PASEP, no RPPS

Receitas Correntes Arrecadadas	Valores
UG 600201 - IPAJM (Tabela 01 deste RT)	4.252.401,31
UG 600210 - Fundo Financeiro (Tabela 02 deste RT)	629.474.567,89
UG 600211 - Fundo Previdenciário (Tabela 03 deste RT)	672.742.750,15
Total das Receitas Correntes Arrecadadas (A)	1.306.469.719,35
Base de cálculo do PASEP (apuração pelo TCEES) (B = A)	1.306.469.719,35
Contribuição de 1% para o PASEP (apuração pelo TCEES) (C= B x 1%)	13.064.697,19
VPD contabilizada na conta 372130200 - Contribuição para o PIS/PASEP (D)	28.841.231,18
Divergência (D - C)	15.776.533,99

Fonte: Tabelas 01, 02 e 03 deste RT; e Demonstrativo BALVER do Processo TC 7063/2017 - PCA/2016.

Cabe esclarecer que das receitas arrecadadas, constantes da Tabela 02 deste RT (UG 600210 - Fundo Financeiro), foi subtraído do montante de R\$ 2.200.438.841,83 o valor de R\$ 1.570.964.273,94, recebido intra orçamentariamente no exercício, a título de complementação de insuficiências financeiras, oriunda do Poder Executivo; por estar em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP – 6ª Edição), aprovado pela Portaria STN 700/2014. De acordo com este **MCASP** (p. 258), **no caso do aporte para cobertura de déficit financeiro não há execução orçamentária pela transferência de recursos do ente ao RPPS**.

Conforme abordado no item 3.1 deste relatório, no exercício de 2016, a UG 600210 (Fundo Financeiro) **recebeu R\$ 1.767.016.653,32 para cobertura de insuficiência financeira**; entretanto, 88,90% (R\$ 1.570.964.273,94) **foram registrados de forma intra orçamentária**, e o restante (11,10% = R\$ 196.052.379,38) foi **registrado de forma extra orçamentária**.

Partindo do pressuposto que **o aporte para cobertura da insuficiência financeira deveria ser repassado de forma extra orçamentária**, a forma de **contabilização adotada** pelo Governo do Estado, por meio da SEFAZ, se traduz em uma **opção do Estado em descumprir a determinação** da Secretaria do Tesouro Nacional, órgão responsável pela padronização e normatização dos procedimentos contábeis. Tal **descumprimento** faz com que o RPPS **arque, indevidamente**, com o **ônus da majoração da base de cálculo do PIS/PASEP**, pois o registro do aporte para cobertura do **déficit financeiro**, realizado pelo Poder Executivo, vem sendo realizado de forma intra orçamentária.

De acordo com o BALEXO, conta contábil 72102913, a UG 600210 (Fundo Financeiro) recebeu, intra orçamentariamente, no exercício de 2016, o montante de R\$ 1.570.964.273,94, a título de complementação de

insuficiências financeiras, oriunda do Poder Executivo. Somente sobre essa receita, classificada em desacordo com o MCASP, **o RPPS contribuiu, indevidamente, para o PIS/PASEP com o valor de R\$ 15.709.642,74**, equivalente a 99,58% da divergência apontada neste item:

Tabela 20: Apuração da Contribuição para o PIS/PASEP, sobre o Aporte Financeiro do Poder Executivo

Descrição	Valores
Aporte para cobertura de <i>déficit</i> financeiro realizado pelo Poder Executivo (A)	1.570.964.273,94
Contribuição de 1% para o Pasep, sobre o aporte do Executivo (B = A x 1%)	15.709.642,74
Divergência apurada pelo TCEES, conforme Tabela 18 (C)	15.776.533,99
% do aporte do Executivo sobre a divergência (D = B / C)	99,58%

Fonte: Tabela 18 deste RT; e Demonstrativo BALEXO do Processo TC 7063/2017 - PCA/2016.

Destaca-se que **a forma da transferência** de recursos para cobertura do *déficit* financeiro do RPPS **tem sido questionada** pela área técnica desse Tribunal, o que pode ser visto nos processos relativos à prestação de contas do Governador dos exercícios de 2014 (Proc. TC 6016/2015) e 2015 (Proc. TC 3532/2016). Segue o posicionamento da área técnica no Relatório Técnico das Contas do Governador (RT 140/2016-5), referente ao exercício de 2015:

[...]

Do exposto, verifica-se que **a prática** adotada no âmbito do Poder Executivo, com efeitos no RPPS, **está em desconformidade** com o entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional, exarado no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), que estabelece, expressamente, que no caso do aporte para cobertura de *déficit* financeiro **não há execução orçamentária pela transferência de recursos do ente ao RPPS**.

Assim, **entende-se que há utilização indevida** de recursos previdenciários, na medida em que **o RPPS suporta o ônus do descumprimento** ao MCASP. Cabendo ao Poder Executivo, por meio da SEFAZ, **ressarcir ao IPAJM o montante de R\$15.709.642,74**, equivalente a 5.318.271,69 VRTE (VRTE do exercício de 2016: R\$ 2,9539), referente **aos valores dispendidos** com a contribuição ao PIS/PASEP sobre o valor das transferências desse poder para **complementação das insuficiências financeiras**.

Entende-se, também, que **há utilização indevida** de recursos previdenciários, no reconhecimento da despesa com a Contribuição para o PIS/PASEP, no valor de **R\$66.891,25** (equivalente a 22.645,06 VRTE), que representa a divergência de R\$15.776.533,99 (apontada na Tabela 19) subtraída de R\$ 15.709.642,74, que é o valor da Contribuição para o PIS/PASEP calculada sobre o aporte financeiro do Poder Executivo (demonstrada na Tabela 20). Cabendo ao gestor do RPPS apresentar justificativas para o reconhecimento de despesa com a Contribuição para o PIS/PASEP, em valor superior ao devido em R\$ 15.776.533,99; sendo **tal montante passível de ressarcimento** ao IPAJM: R\$ 15.709.642,74 pelo Poder Executivo, cabendo ao Gestor do RPPS adotar medidas para ressarcimento ao IPAJM **no valor restante de R\$ 66.891,25**; caso a utilização indevida não seja devidamente justificada.

Cabe ressaltar que, **mesmo o pagamento sendo realizado por recursos** da taxa de administração (UG 600201 – IPAJM), no fim das contas, **quem suporta o ônus são os recursos previdenciários**, pois esses valores retornariam aos fundos de previdência (Fundos Financeiro e Previdenciário)

diante da sobra da taxa de administração, conforme dispõe o Decreto nº 1434-R¹⁴, de 26/01/2005 (D.O.E. de 28/01/2005), que **regulamenta a destinação do saldo financeiro** do IPAJM decorrente da taxa de administração.

Assim, considerando o reconhecimento de despesa com a Contribuição para o PIS/PASEP em valor superior ao devido; **sugere-se a citação do responsável pelo RPPS**, para o encaminhamento de justificativas/documentos que esclareçam a utilização indevida no montante R\$ 15.776.533,99, equivalente a 5.340.916,75 VRTE (VRTE do exercício de 2016: R\$ 2,9539). Tal montante é **passível de ressarcimento ao IPAJM**: R\$ 15.709.642,74 pelo Poder Executivo, cabendo ao Gestor do RPPS adotar medidas para ressarcimento ao IPAJM no valor restante de R\$ 66.891,25; caso a utilização indevida não seja devidamente justificada.

Considerando o recolhimento indevido do PIS/PASEP pelo RPPS, sobre os recursos, oriundos do Poder Executivo, para complementação das insuficiências financeiras, diante da opção do Estado em contabilizar o aporte de forma diversa à estabelecida no MCASP; **sugere-se a citação dos responsáveis¹⁵ pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), no exercício de 2016, Sra. Ana Paula Vitali Janes Vescovi (01/01/16 a 02/06/16), Sra. Cristiane Mendonça (03/06/16 a 22/08/16) e Sr. Paulo Roberto Ferreira (22/08/16 a 31/12/16)**, para o encaminhamento de justificativas/documentos que esclareçam a contabilização do aporte de forma diversa à estabelecida no MCASP, ocasionando a utilização indevida pelo RPPS, no valor R\$ 15.709.642,74, equivalente a 5.318.271,69 VRTE (VRTE do exercício de 2016: R\$ 2,9539); **passível de ressarcimento** pelo Poder Executivo ao IPAJM, caso não seja devidamente justificada.

Considerando o recolhimento indevido do PIS/PASEP pelo RPPS, sobre os recursos, oriundos do Poder Executivo, para complementação das insuficiências financeiras, diante da opção do Estado em contabilizar o aporte de forma diversa ao estabelecido no MCASP; **sugere-se, ainda, a notificação do atual responsável pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), Sr. Bruno Funchal**, para ciência da contabilização do aporte de forma diversa à estabelecida no MCASP, ocasionando a utilização indevida pelo RPPS, no valor R\$ 15.709.642,74, equivalente a 5.318.271,69 VRTE (VRTE do exercício de 2016: R\$ 2,9539); **passível de ressarcimento** pelo Poder Executivo ao IPAJM, caso não seja devidamente justificada.

Em sua defesa, o Sr. Bruno Margotto Marianelli (evento 297) assim justificou:

Como já mencionado no item 3.1.3, acima, a contabilização do aporte como intra orçamentário **seguir disposições previstas em leis estaduais** em vigor à época.

¹⁴ Art. 1º do Decreto nº 1434-R, de 26/01/2005:

Art. 1º O saldo financeiro do IPAJM apurado no início de cada ano, referente ao Balanço do Exercício Financeiro Anterior, decorrente da taxa de administração fixada no artigo 52 da Lei Complementar nº 282, de 22 de abril de 2004, será transferido, imediatamente de forma proporcional, para os respectivos Fundos Financeiro e Previdenciário, instituídos pelo artigo 49, parágrafo 1º e 2º da referida Lei Complementar.

¹⁵ Conforme rol de responsáveis (ROLRES – documento 03 do sistema e-TCEES – Prestação de Contas Anual 42058/2017-8), do Proc. TC 5387/2017-1.

Na Lei Estadual de n.º 10.492/2016 (Lei Orçamentária Anual - LOA/2016), no quadro "Programa de Trabalho por Órgãos e Unidades Orçamentárias" do "Anexo III — Despesas por órgãos e unidades orçamentárias (Recursos de Todas as Fontes) Poder Executivo" consta a ação orçamentária "0110 — Contribuição Previdenciária Complementar", na modalidade de aplicação "91 - Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social".

Como **o procedimento de lançamento contábil**, neste caso, **é feito de forma automática** (U.G. 2), o ora defendente **se limitou a cumprir rigorosamente a prescrição veiculada em LEI**, não podendo ser responsabilizado pelo estrito cumprimento do que o legislador previu.

Uma vez comprovado que o procedimento utilizado assim o foi em estrito cumprimento legal, o reconhecimento de tal receita como base de cálculo para apuração do PIS/PASEP devido faz-se necessária, também por dever e legal e respaldado por parecer da Douta Procuradoria Geral do Estado, assim exarado no Processo Administrativo 57864209:

[...]

Adicionalmente, no tocante à contribuição ao PIS/PASEP, a Secretaria da Receita Federal do Brasil - SRFB já se manifestou, por meio de pareceres consultas, no sentido de que a incidência da referida contribuição independe da forma de classificação orçamentária ou não das receitas, IPSIS LITTERIS.

[...]

Dessa forma, conforme entendimento da SRFB — órgão responsável pela fiscalização da contribuição ao PIS/PASEP ainda que o aporte fosse executado de forma extraorçamentárias, a referida contribuição seria devida.

Sobre o levantamento do quantum da contribuição devida, também assunto recorrente (vide Relatório Técnico 01002/2017-7), verificou-se que o Relatório Técnico TC 00641/2018-1 informa que o montante verificado de R\$ 28.841.231,18 é despesa com a Contribuição para o PIS/PASEP, exercício 2016, UG 600201. Todavia, esta informação não está correta pois, como pode ser verificado abaixo, no Relatório Técnico não foram considerados os créditos (estornos de liquidação):

[...]

Ainda assim, não seria correto atribuir a tal rubrica o valor líquido de R\$ 28.475.000,00, pois não foi possível empenhar em 2016 a quantia de R\$ 190.792,17, reconhecida como despesa de exercícios anteriores em 2017, conforme (339092 - 2017NL00024). Isto ocorreu devido a apuração do PASEP mensal tornar-se possível apenas após realizados todos os registros de receita, principalmente os de rendimentos, apurados no início do exercício seguinte, já sem tempo hábil para efetivação do empenho.

Feitas tais ressalvas, o valor do PASEP apurado no exercício de 2016, foi de R\$ 28.665.792,17, conforme demonstrado abaixo:

[...]

Observações:

- Na apuração da base de cálculo da UG 600201 o Relatório Técnico (TABELA 19) não considerou as despesas INTRA (Aporte ao FF, contribuição patronal ao FF e FP, bem como despesas de custeio) montando R\$ 10.854.202,81;

- Na apuração da base de cálculo da UG 600210, se desconsiderarmos o valor do aporte INTRA do Poder Executivo (R\$ 1.570.964.273,94), chegamos ao mesmo valor de R\$ 629.474.567,89, demonstrado na TABELA 19 do Relatório Técnico;
- Na apuração da base de cálculo da UG 600211, a nossa base de cálculo está menor em R\$ 573,81 quando confrontada à TABELA 19 do Relatório Técnico, valor que, embora irrisório frente ao total, não foi possível levantar.

Por último, deve-se registrar que o achado contido no item "3.1.6" do Parecer Técnico n.º 00641/2018-1, relativo à suscitada incorreção da execução do aporte de forma intra orçamentária, discrepa do que restou decidido por essa Egrégia Corte de Contas Estadual no Acórdão TC n.º 1169/2018 — Plenário, onde foi expressamente afastada a determinação para que o aporte fosse tratado de forma extra orçamentária nos demonstrativos fiscais. Vejamos:

[...]

Consoante tais esclarecimentos, solicito também o afastamento da suposta irregularidade contida neste item.

Por meio da defesa conjunta protocolizada nesse Tribunal sob o número 2740/2019, a **Sra. Ana Paula Vitali Janes Vescovi** – Secretária Estadual da Fazenda (01/01/16 a 02/06/16), a **Sra. Cristiane Mendonça** – Secretária Estadual da Fazenda (03/06/16 a 22/08/16) e o **Sr. Paulo Roberto Ferreira** – Secretário Estadual da Fazenda (22/08/16 a 31/12/16) assim justificaram:

1. De acordo com o Relatório Técnico 00641/2018-1 “ao realizar aporte ao IPAJM para cobertura da insciência financeira, de forma intra orçamentária, em desacordo como Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP — 6ª edição), aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional, aprovado pela Portaria STN 700/2014, a SEFAZ fez; com que o RPPS arcasse, indevidamente, com o ônus da majoração da base de cálculo do PIS/PASEP; em consequência, a despesa com a Contribuição para ao PIS/PASEP superou a devida em R\$ 15.709.642, 72, no exercício de 2016.”
2. Entretanto, passaremos a demonstrar que, sob nenhum aspecto, a conduta em referência pode ser considerada como irregular.
3. Preliminarmente, convém destacar que a forma intra orçamentária para a realização da contribuição previdenciária complementar para cobertura da insuficiência do fundo financeiro do RPPS (aporte), **não está no âmbito da discricionariedade da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ)**, Visto que está prevista em lei.
4. Destarte, na Lei Estadual de n.º 10.492/2016 (Lei orçamentária Anual – LOA 2016), no quadro “Programa de Trabalho por Órgãos e Unidades Orçamentárias” do “Anexo III — Despesas por órgãos e unidades orçamentárias (Recursos de Todas as Fontes) Poder Executivo”, consta a ação orçamentária “0110 — Contribuição Previdenciária Complementar”, na modalidade de aplicação “91 - Aplicação Direta Decorrente de operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscais e da

Seguridade Social". E, a finalidade que a LOA/2016 apresenta para a referida ação é a seguinte:

[...]

5. Portanto, verifica-se que **os defendentes se limitaram a cumprir rigorosamente a prescrição veiculada em LEI**, não podendo ser responsabilizados pelo estrito cumprimento do que o legislador previu.

6. Como a execução do aporte de forma intra orçamentária consiste em ato vinculado em relação ao qual **o administrador público não tem liberdade para fazer qualquer juízo de valor** — seja de conveniência, seja de oportunidade — não podem os defendentes figurar como responsáveis pela "conduta descrita no item "3.1.6" do Relatório Técnico 0064112018-1.

7. Em outras palavras: em homenagem ao princípio da legalidade previsto no caput do art. 37 da CRFB/BB, os defendentes não tinham outra opção que não fosse dar estria aplicabilidade às previsões normativas inseridas na Lei Orçamentária Anual — LOA/2016;

8. Não é demais destacar que o ordenamento jurídico pátrio tipifica. No item "4" do art. 10 da Lei Federal de nº 1.079/1950. como crime de responsabilidade, a infringência de dispositivo da lei orçamentária, senão vejamos:

[...]

9. Como a LOA 2016 estabeleceu que o aporte ao RPPS deve ser executado de forma intra orçamentária, **não havia outra conduta possível de ser adotada** pelos defendentes, sob pena de crime de responsabilidade.

10. Ademais não obstante as competências atribuíveis à STN, cumpre ressaltar que o MCASP — que dispõe que o aporte deve ser feito de forma extra orçamentária — é aprovado por meio de Portaria enquanto o art. 6.º da Lei Federal n.º 4320/64 (recepcionada pela CF/1988 com status de Lei Complementar e, portanto hierarquicamente superior a qualquer Portaria) estabelece o princípio do momento bruto e não deixa margem para a execução do aporte ao RPPS de forma extra orçamentária.

11. E diante de tal princípio, cabe a seguinte reflexão: é razoável não incluir no orçamento uma despesa que, atualmente ultrapassa R\$ 2 bilhões/ano? Para a sociedade é mais transparente e compreensível que a execução do aporte devido, ao RPPS, por cada órgão estadual, seja evidenciada dentro do orçamento público ou fora dele? '

12. Com efeito, a execução do aporte de forma orçamentária — além de, conforme demonstrado, estar em total consonância tanto com a legislação estadual quanto com a legislação federal — é a mais plausível e transparente sob a ótica do controle social.

13. Não é demais registrar que o achado contido no item "341.6" do Parecer Técnico n.º 0064112018-1, relativo à suscitada incorreção da execução do aporte de forma intra orçamentária, discrepa do que restou decidido por essa Egrégia Corte de Contas Estadual no Acórdão TC nº 1169/2018 — Plenário, onde foi expressamente afastada a determinação para que o aporte fosse tratado de forma extra orçamentária nos demonstrativos fiscais. Vejamos:

[...]

14. Considerando que a execução do aporte de forma intra orçamentária é a única forma permitida em lei, não havendo possibilidade de conduta diversa por parte do administrador público, inexistente qualquer mácula na conduta dos defendentes '

15. Em acréscimo, cumpre ressaltar que, no tocante à contribuição ao PIS/PASEP, a Secretaria da Receita Federal do Brasil - SRFB lá se

manifestou. por meio de pareceres consultas, no sentido de que a incidência da referida contribuição independe da forma de classificação orçamentária ou não das receitas, *ipsis litteris*:

[...]

16. Dessa forma, conforme entendimento da SRFB — órgão responsável pela fiscalização da contribuição ao PIS/PASEP —, **ainda que o aporte fosse executado de forma extraorçamentária, a referida contribuição seria devida.**

17. Diante dos esclarecimentos prestados, não se pode considerar como irregular a conduta dos defendentes, versada no item "3.1.6" do Relatório Técnico n. 00641/2018-1.

III. PEDIDOS

PELO EXPOSTO, requer-se que sejam acolhidas as justificativas apresentadas, para o fim de serem julgadas "regulares" as contas apresentadas pela Secretaria de Estado da Fazenda relativas ao exercício de 2016, nos termos do art. 84, inc. I, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, ou, quando muito, julgadas "regulares com ressalvas", consoante previsão contida no art. 84, inc. II, da mesma Lei, dando-se, em qualquer caso, quitação aos defendentes, de acordo com o art. 85 do referido diploma normativo.

Em suas conclusões a área técnica ressalta:

Antes de adentrar no mérito do apontamento do relatório técnico, cabe tecer alguns esclarecimentos em relação ao PIS/PASEP. A contribuição para o Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público PIS/PASEP foi instituída pela Lei 9.715/98 e regulada pelo Decreto Federal 4.524/2002. Esses dispositivos dispõem que a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas autarquias são contribuintes do PIS/Pasep incidente sobre as receitas correntes arrecadadas e transferências correntes e de capital recebidas, sendo estas receitas as bases para a apuração da contribuição.

Contudo, diante da ausência de uma norma regulamentadora específica que trate da base de cálculo do PASEP, especialmente para os RPPS, ao longo do tempo surgiram várias dúvidas acerca das receitas que compõem a base de cálculo da contribuição, especialmente em relação às operações intra e extra-orçamentárias, bem como em relação às receitas oriundas dos investimentos.

Cabe esclarecer que em 2014, a Secretaria do Tesouro Nacional, por intermédio da Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, emitiu a Nota Técnica Nota Técnica 12/2014/CCONF/SUCON/STN/MF-DF que trouxe alguns questionamentos acerca da base de cálculo do PIS/PASEP para os RPPS, para que a Secretaria da Receita Federal do Brasil os esclarecesse:

Regime Próprio de Previdência do Servidor - RPPS

11. Sobre o RPPS além da dúvida sobre a incidência nas receitas intra-orçamentárias, há também outros questionamentos relacionados a seguir:

k. Os RPPS podem ser constituídos como entidade Autárquica ou como os Fundos Municipais. Em qualquer dos casos, o

Pis/Pasep incide sobre a receita do Município e do Fundo Municipal? São excluídas as operações intra-orçamentárias?

I. O Pis/Pasep incide sobre quais receitas do RPPS? A maior dúvida é sobre as receitas de Contribuição Patronal, visto que quando as receitas ingressaram nos órgãos do município, já sofreram a retenção. Assim, quando a contribuição patronal é recolhida, o mesmo dinheiro é utilizado, duplicando a dedução. Também existem dúvidas sobre as receitas de contribuições dos servidores. Um parâmetro que não sei se poderia ser adotado é se o INSS recolhe Pasep sobre suas receitas.

[...]

21. Ante ao exposto, considerando o caráter técnico consultivo do GTREL, com o objetivo **de facilitar o entendimento e reduzir as divergências** em relação a base de cálculo do Pis/Pasep, em benefício correta contabilização dos recursos públicos e da transparência da gestão fiscal, sugere-se o encaminhamento desta Nota Técnica à Secretaria da Receita Federal do Brasil para manifestação.

Somente em 2017, por intermédio da Solução Consulta 278 – Cosit, a Secretaria da Receita Federal se manifestou sobre esses pontos, *in verbis*:

23.5.2. Destarte, **as operações intra-orçamentárias correntes não devem ser encaradas como transferências para fins da base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep incidente sobre Receitas Governamentais, não podendo o ente transferidor dos recursos abater de sua base de cálculo os valores transferidos a outras entidades públicas, não estando sujeitas, portanto, à parte final do art. 7º da Lei nº 9.715, de 1998.**

23.5.3. Dessa forma, caso a operação intra-orçamentária ocorra entre entes com personalidade jurídica de direito público, apesar de os valores já terem sofrido tributação em um momento anterior, **o ente recebedor dos recursos deve tratá-las como receitas correntes (que não a espécie transferências) e inseri-las na base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep incidente sobre Receitas Governamentais devida por ele.** Já o ente transferidor não pode deduzir tais valores de sua base de cálculo dessa contribuição, haja vista que não se trata de transferências correntes e de capital.

[...]

25. No que tange aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), suas receitas devem ser inseridas ou não na base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep incidente sobre Receitas Governamentais de acordo com todo o conteúdo já exposto. Tendo em vista a explanação anterior de que o contribuinte do tributo são as pessoas jurídicas de direito público interno como um todo e do tratamento das operações intra-orçamentárias, **a questão “k” considera-se respondida.**

[...]

25.8. As contribuições patronais recebidas pelos RPPS são, na essência, **operações intra-orçamentárias**, pois o ente público transfere para o fundo os recursos e em troca, espera uma contraprestação para seus servidores na forma de benefícios previdenciários. Portanto, **os recursos transferidos devem**

ser encarados dessa forma. O MCASP (6ª edição, 2014, p. 249) vem corroborar com o enquadramento quando afirma que *o pagamento da contribuição patronal constitui uma despesa intra-orçamentária para o ente e uma receita intra-orçamentária para o RPPS.*

25.9. A classificação das demais receitas do RPPS para fins de inclusão ou não na base de cálculo da contribuição deve ser feito à luz dessa Solução de Consulta, sempre tendo em vista que qualquer espécie de receita corrente compõe a base de cálculo do tributo. **Dessa forma, considera-se respondido o item “I”.**

Da análise da Solução Consulta acima, **conclui-se** que **os repasses** das contribuições patronais e complementares ao RPPS **devem ter o tratamento das operações intra-orçamentárias** e que **qualquer receita corrente deve compor a base de cálculo do PIS/PASEP**. Assim, em relação às transferências de recursos para o RPPS, caberia ao instituto de previdência incluir essa contribuição na base de cálculo da contribuição e **o ente transferidor não poderia deduzir essa transferência da sua base de cálculo.**

Contudo, essa Solução Consulta foi publicada no ano de 2017, posterior ao exercício de referência das contas (2016). Portanto, para fins de análise e apreciação das contas da autarquia desse exercício, não poderia se falar na aplicação desse dispositivo. No entanto, estava valendo a lei, que não previu a exclusão dessas receitas da base de cálculo.

A maior divergência entre os cálculos reside na consideração ou não da complementação das aposentadorias pagas pelo Poder Executivo ao IPAJM. De acordo com o BALEXO, conta contábil 72102913, somente em 2015 foi recebido intraorçamentariamente o montante de R\$ 1.570.964.273,94, a título de complementação de insuficiências financeiras, oriunda do Poder Executivo. Percebe-se, de pronto, que se trata da maior divergência, que afeta de maneira significativa os dois cálculos.

Cabe esclarecer **que a forma da transferência de recursos para cobertura do déficit financeiro do IPAJM** tem sido questionada pela área técnica desse Tribunal, o que pode ser visto nos processos relativos à prestação de contas do Governador nos exercícios de 2014 (Processo TC 6016/2015) e 2015 (Processo 3532/2016). A posição da área técnica é bem explicada no Relatório Técnico das Contas do Governador do exercício de 2015 que, em seu item 2.3.5 assim expôs:

A execução orçamentária do Estado do Espírito Santo **vem sendo afetada pelo registro indevido dos recursos para cobertura do déficit financeiro do RPPS (“Aporte”)**, pois, conforme amplamente relatado no capítulo 4 deste relatório, que trata da gestão previdenciária, o mesmo fato gerador (a contabilização da cobertura das insuficiências financeiras do RPPS) vem sendo registrada de forma distinta, pelo Poder Executivo, mediante a execução orçamentária, e pelos Poderes por meio de interferência financeira, sem execução orçamentária.

[...]

Portanto, verifica-se que, **quando se trata de complementação de insuficiências financeiras do RPPS**, procedida pelos demais Poderes, os registros contábeis encontram-se de acordo com as orientações contábeis, constantes no MCASP 6ª edição, qual seja, sem execução orçamentária no órgão de origem. Entretanto, quando a complementação é procedida pelos órgãos do Poder Executivo, constata-se a existência de execução orçamentária indevida, uma vez que **há o registro das despesas orçamentárias pelos órgãos e entidades do Poder Executivo**

para complementação de insuficiências financeiras do RPPS (Fundo Financeiro) e o registro da receita orçamentária pelo RPPS (Fundo Financeiro), utilizando-se da conta de despesa: “3.1.91.13.23 – Complementação da contribuição previdenciária” nos entes repassadores e a conta “7.2.1.0.29.13 Contribuição previdenciária para amortização do déficit atuarial” para o ente recebedor.

Nesse sentido, o Parecer Prévio TC 050/2015 – Plenário, constante no Processo TC-6016/2015, referente às contas do Governador do exercício de 2014, confirmou entendimento de que tal prática acarreta descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 18, 19 e 20) e apontou a necessidade de uma **regra de transição**, que resultou na IN TC 41/2017, que convergiu à metodologia adotada pela STN.

Do exposto, verifica-se que a prática adotada no âmbito do Poder Executivo, com efeitos no IPAJM, está em desconformidade com o entendimento da STN exarado no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), que estabelece expressamente que no caso do aporte para cobertura de déficit financeiro **não há execução orçamentária pela transferência de recursos do ente ao RPPS**.

Respalado nas definições legais do órgão responsável pela normatização da contabilidade pública (STN) de que a transferência para cobertura da insuficiência financeira do Poder Executivo deveria ser repassada de forma extra-orçamentária, a forma de contabilização adotada pelo Governo do Estado por meio da SEFAZ se traduz em uma opção consciente do Estado em descumprir a determinação do órgão responsável pela padronização e normatização dos procedimentos contábeis no âmbito da União. Tal descumprimento legal faz com que o IPAJM arque indevidamente com o ônus da majoração da base de cálculo do PIS/PASEP, já que não resta outra alternativa a esse órgão senão o cômputo da complementação do Poder Executivo na base de cálculo dessa contribuição, visto o registro ser realizado de forma orçamentária.

Sobre essa forma de contabilização, cabe explicar que compete à Subgerência de Gestão do Sistema de Finanças Públicas (SUSIF), da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), **a manutenção e o aprimoramento**, no SIGEFES, **do Plano de Contas**, bem como do processo de registro contábil padronizado dos atos e fatos da administração pública estadual, conforme dispõe o art. 10 do Decreto 3440-R¹⁶, de 21/11/2013:

Art. 10. À Subgerência de Gestão do Sistema de Finanças Públicas – SUSIF compete coordenar e supervisionar as ações relacionadas com o desenvolvimento, utilização e manutenção corretiva e evolutiva do Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo – SIGEFES; garantir, quanto aos aspectos de contabilidade aplicada ao setor público, a uniformidade, confiabilidade e tempestividade das informações geradas pelo SIGEFES; manter o controle de acesso ao SIGEFES mediante definição de perfis de acesso e habilitação de usuários, em interação com a Subsecretaria de Orçamento da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento – SEP; prestar orientação, mediante serviço de atendimento aos usuários, acerca do adequado registro contábil dos atos e dos fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades no SIGEFES; definir e homologar as evoluções do SIGEFES relacionadas com o atendimento às normas de contabilidade aplicadas ao

¹⁶ Dispõe sobre alterações na estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado da Fazenda - SEFAZ, sem elevação da despesa fixada.

setor público; acompanhar as manutenções no banco de dados e nos equipamentos centrais, a disponibilidade de rede e as atualizações das versões do SIGEFES; representar tecnicamente o Estado, dentro de sua competência, perante a empresa contratada para desenvolver, implantar, manter e evoluir os módulos e funcionalidades do SIGEFES; manter a documentação que compõe o SIGEFES; promover e manter a integração do SIGEFES com outros Sistemas Corporativos do Poder Executivo Estadual; manter e atualizar os cadastros básicos que compõem o SIGEFES, facultada a delegação para a atualização; **manter e aprimorar, no SIGEFES, o Plano de Contas e o processo de registro contábil padronizado dos atos e fatos da administração pública estadual**; promover a interação com outras unidades da Federação, visando o aperfeiçoamento do SIGEFES; planejar, coordenar, controlar e executar as demais atividades inerentes à gestão do SIGEFES; interagir com a Gerência de Tecnologia da Informação - GETEC quanto aos assuntos afetos ao SIGEFES que demandem ações da GECOG e GETEC; e outras atividades correlatas. (g. n.)

Assim, essas divergências basicamente decorrem da forma de contabilização intra-orçamentária da complementação das insuficiências financeiras pelo Poder Executivo em vez de extra orçamentária, conforme determina o MCASP. Nesse sentido, quem deveria ser o responsável pelo pagamento do PIS/PASEP seria o Poder Executivo e não o IPAJM ocasionando na utilização de recursos previdenciários de forma indevida, na medida em que essa autarquia suporta o ônus de um descumprimento do MCASP pelo Governo do Estado. Caberia, portanto, ao menos, que o Poder Executivo repasse ao IPAJM os valores dispendidos com a parcela do PIS/PASEP incidente sobre o valor das transferências desse poder para complementação das insuficiências financeiras.

Cabe ressaltar que, mesmo o pagamento sendo realizado por recursos da taxa de administração (UG 600201 – IPAJM), no fim das contas, quem suporta o ônus são os recursos previdenciários, pois esses valores retornariam aos fundos de previdência (FF e FP) diante da sobra da taxa de administração, conforme dispõe o Decreto nº 1434-R (D.O. de 28/01/2005) que regulamenta a destinação do saldo financeiro da taxa de administração.

Exemplificando, em 2016 o valor recebido de forma intra-orçamentária foi de R\$ 1.570.964.273,94 a título de complementação de insuficiências financeiras, oriunda do Poder Executivo. O PIS/PASEP sobre esse valor (alíquota de 1%) totalizaria R\$ 15.709.642,74. A título de comparação, o valor devolvido de taxa de administração aos Fundos em 2016 totalizou a quantia de R\$ 18.855.430,72, assim divididos: a devolução ao Fundo Previdenciário alcançou R\$ 3.618.227,98 (conta contábil 451120300 – Sub Repasse Recebido – UG 600211 - FP), equivalente a 19,19% do total da devolução, e o valor devolvido ao Fundo Financeiro a esse mesmo título somou R\$ 15.237.202,74 (conta contábil 451120300 – Sub Repasse Recebido – UG 600210 - FF), equivalente a 80,81% do total reposto.

Ao aplicar proporcionalmente o percentual devolvido de taxa de administração ao Fundo Previdenciário (19,19%) em relação ao valor do PIS/PASEP incidente sobre a complementação de insuficiências financeiras (R\$ 15.709.642,74.), tem-se que o valor que seria respondido àquele Fundo totalizaria R\$ 3.014.572,82 no exercício de 2016.

Com base nos esclarecimentos apresentados, cabe registrar que neste presente indicativo de irregularidade não está sendo discutido a conformidade ao Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público e a legislação vigente, nem da forma de contabilização intra-orçamentária que o Governo do Estado tem adotado para realizar os registros contábeis e

orçamentários do repasse para cobertura de insuficiências financeiras ao Fundo Financeiro, previsto no art. 40 da Lei Estadual nº. 282/2004, mas tão somente os seus efeitos.

Desta forma, conclui-se que: i) em se mantendo a opção do Governo do Estado, externada por meio dos eventos contábeis utilizados no SIGEFES pelos órgãos do Poder Executivo Estadual, de contabilizar de forma intra-orçamentária a cobertura das insuficiências financeiras do Fundo Financeiro, o IPAJM acaba por ter que reconhecer uma **receita intra-orçamentária**, diante da gestão única do PCASP efetivada pela SEFAZ; ii) em sendo registrada uma receita intra-orçamentária no IPAJM, decorrente do repasse para cobertura de insuficiências financeiras ao Fundo Financeiro, esse valor **deve compor a base de cálculo do PIS/PASEP** nos termos da Lei Federal nº. 9.715/98, regulamentada pelo Decreto Federal 4.524/2002; iii) em sendo incluída na base de cálculo do PIS/PASEP a receita intra-orçamentária, decorrente do repasse para cobertura de insuficiências financeiras ao Fundo Financeiro, o IPAJM **deverá reconhecer e processar uma despesa com encargos tributários** decorrentes do PIS/PASEP em sua contabilidade, para fins de cumprimento da legislação supra citada, e para não cair em débito junto à Receita Federal; iv) por fim, em decorrência da adoção deste procedimento, cabe ao Governo do Estado por meio da Secretaria da Fazenda efetivar a recomposição mensal a unidade administrativa do IPAJM (UG: 600201) pela despesa indevida decorrente do procedimento contábil adotado pelo Governo do Estado, em detrimento dos recursos previdenciários.

Cabe ressaltar que nos autos do Processo TC 2081/2016 (prestação de contas anual do IPAJM – ex. 2015), o Plenário dessa Corte de Contas por meio do Acórdão TC 1862/2016 já se manifestou sobre a referida irregularidade nos seguintes termos:

2. ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, por:

1.1 Manter as seguintes irregularidades, sem o condão de macular as contas:

[...]

1.1.4 RECONHECIMENTO DE DESPESA COM A CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP EM VALOR SUPERIOR AO DEVIDO (ITEM 3.1.7 DO RT 1002/2017)

[...]

1.3 Determinar ao atual gestor ou a quem vier sucedê-lo, que:

[...]

1.3.4 ao IPAJM, em conjunto com a SEFAZ e sob a supervisão da SECONT, para que observe o disposto na Solução Consulta 278 – Cosit, da Secretaria da Receita Federal, que dispõe que caso a operação entre entes com personalidade jurídica de direito público seja de forma intra-orçamentária, o ente transferidor não pode deduzir tais valores de sua base de cálculo do PIS/PASEP, mesmo que o ente recebedor dos recursos já o tenha incluído na base de cálculo dessa contribuição;

1.3.5 ao IPAJM e à Secretária de Estado da Fazenda (SEFAZ), para que instaurem procedimento administrativo com vistas a efetivar a recomposição dos valores pagos a

maior no exercício de 2015, de forma atualizada nos termos do § 3º do art. 13 da Portaria MPS 402/2008, pela unidade administrativa do IPAJM a título de despesa com PIS/PASEP incidente sobre o valor da complementação das insuficiências financeiras do Fundo Financeiro que foram contabilizados de forma orçamentária, gerando a incidência tributária, no montante de R\$ 13.985.827;

1.3.6 ao IPAJM, para que após a efetivação desta recomposição pela SEFAZ à sua unidade administrativa, que transfira esse valor, nos termos do Decreto nº. 1.434-R/2005, aos Fundos Financeiro e Previdenciário;

1.3.7 ao IPAJM, à SEFAZ e à Secretaria de Controle e Transparência (SECONT), para que instaurem procedimento administrativo, com vistas a apurar a utilização indevida dos recursos da taxa de administração e promover a sua respectiva recomposição, de forma atualizada nos termos do § 3º do art. 13 da Portaria MPS 402/2008, e/ou legislação aplicada à época anterior, decorrente do pagamento de despesas com PIS/PASEP incidente sobre o valor da complementação das insuficiências financeiras do Fundo Financeiro, que foram contabilizados de forma orçamentária e por isso, em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) gerando encargos tributários desnecessários no IPAJM, pelo período 2004 a 2014, e que informem os resultados na próxima prestação de contas do IPAJM e da SEFAZ.

Diante de todas essas informações, sugere-se a **manutenção** da irregularidade, pelo recolhimento do PIS/PASEP de forma indevida sobre os recursos oriundos da transferência para complementação das insuficiências financeiras do Poder Executivo, diante da opção do Estado em contabilizar o aporte de forma diversa ao estabelecido no MCASP.

Diante do efeito lesivo à continuidade e à solvência do RPPS, e ainda, ao equilíbrio financeiro e atuarial e ao resultado das contas do RPPS, conclui-se, quanto ao aspecto técnico-contábil, que o presente indicativo de irregularidade é de natureza grave, portanto, capaz de imputar a pena da desaprovação das contas do jurisdicionado.

Sugere-se, ainda, que nos termos do art. 329, §7º, do Regimento Interno deste TCEES, seja expedido as **seguintes determinações**, requerendo a sua comprovação na próxima PCA do IPAJM:

a) ao IPAJM e à Secretária de Estado da Fazenda (SEFAZ), para que instaurem procedimento administrativo com vistas a **efetivar a recomposição dos valores pagos a maior no exercício de 2016**, de forma atualizada nos termos do § 3º do art. 13 da Portaria MPS 402/2008, pela unidade administrativa do IPAJM a título de despesa com PIS/PASEP incidente sobre o valor da complementação das insuficiências financeiras do Fundo Financeiro que foram contabilizados de forma orçamentária, gerando a incidência tributária, no montante de R\$ 15.709.642,74;

b) ao IPAJM, para que após a efetivação desta recomposição pela SEFAZ à sua unidade administrativa, transfira esse valor, nos termos do Decreto nº. 1.434-R/2005, aos Fundos Financeiro e Previdenciário;

c) ao IPAJM, em conjunto com a SEP e SEFAZ, para que, na próxima LOA, caso o Poder Executivo ou outro Poder e/ou Órgão Autônomo opte por realizar o repasse da cobertura das insuficiências financeiras do Fundo Financeiro de forma intra orçamentária, que prevejam fontes de custeio para o financiamento dessa despesa com dotação própria de cada Poder/Órgão Autônomo, com vistas a não permitir o pagamento de despesas

previdenciárias indevidas com recursos previdenciários, e ainda preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do IPAJM nos termos do art. 40 da CF/88 e art. 69 da LRF;

Pois bem.

Ao analisar as manifestações da Área Técnica e a defesa dos responsáveis constato que as divergências decorrem basicamente da forma de contabilização intra-orçamentária de receitas para pagamento do PIS/PASEP, ou seja, basicamente houve a transferência de recursos entre órgãos públicos, sem ano ao erário passível de devolução.

Além disso, alegam os responsáveis que agiram em estrita observância à disposição legal que atribuiu a forma intra orçamentária para a realização da contribuição previdenciária complementar para cobertura da insuficiência do fundo financeiro do RPPS (aporte), **não se encontrando no âmbito da discricionariedade da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ).**

Para corroborar seu posicionamento trazem à balia a Lei Estadual de n.º10.492/2016 (Lei orçamentária Anual – LOA 2016), onde, no quadro “Programa de Trabalho por Órgãos e Unidades Orçamentárias” do “Anexo III — Despesas por órgãos e unidades orçamentárias (Recursos de Todas as Fontes) Poder Executivo”, consta a ação orçamentária “0110 — Contribuição Previdenciária Complementar”, na modalidade de aplicação “91 - Aplicação Direta Decorrente de operação entre Órgãos, Fundos e Entidades...

Diante do exposto entendo que ao presente caso aplica-se o art. Entendo pertinente realçar as inovações trazidas em abril de 2018, pela Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), regulamentada pelo Decreto-lei 4.657, de 4 de setembro de 1942, em que foram inseridas fortes alterações introduzidas pela Lei 13.655, de 25 de abril de 2018, dentre elas a inclusão do art. 28, a saber: Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Como se vê, o dispositivo passou a condicionar a responsabilização do agente público à prática de ato doloso ou de ato contaminado por erro grosseiro, restringindo, com isso, as hipóteses de responsabilização de agentes públicos por atuação culposa. Muito embora o projeto de lei tenha tentado explicitar o significado da expressão “erro grosseiro”, sugerindo sua definição no §1º do art. 28, tal dispositivo foi vetado, restando ao aplicador do Direito a tarefa de interpretar este conceito que carrega o conteúdo jurídico indeterminado. É imperioso reconhecer que erro grosseiro é o contrário de erro escusável, sendo, portanto, injustificável por ofender conhecimentos ou deveres elementares e, mesmo que a lei não tenha dito, advém de uma ação culposa que pode ser decorrente de uma atitude imprudente, negligente ou imperita, e não de um mero equívoco justificável. Nesse sentido, é a lição dos professores Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas:

[...] O “erro grosseiro”, por sua vez, terá lugar quando o agente público incorrer em negligência, imprudência ou imperícia irrecusáveis no exercício de seu mister (por exemplo, quando expedir um ato administrativo de cassação de uma licença, com base numa legislação revogada). Não se trata de violar a probidade, por divergência de interpretações com o seu controlador, mas de atuar com menoscabo e com desídia para com a função pública.¹⁷

Esta noção de erro grosseiro está intimamente ligada ao de culpa grave e, sendo assim, revela que a inovação legislativa está em plena harmonia com o entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que, ao avaliar o elemento subjetivo do ato culposo de improbidade administrativa, tratado no art. 10, da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), firmou o mesmo pensamento:

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.615.025 - PE (2016/0189390-1)
RELATOR: MINISTRO SÉRGIO KUKINA AGRAVANTE: HAMILTON JEFFERSON CORREIA DE ALENCAR BARROS
ADVOGADOS: LEUCIO DE LEMOS FILHO - PE005807 CHRISTIANA LEMOS TURZA FERREIRA E OUTRO(S) - PE025183 AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO EMENTA
PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR PRÁTICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTS. 458, I E II, 459 E 515, CAPUT, § 1º, DO CPC/1973. AUSÊNCIA DE

¹⁷ O artigo 28 da nova LINDB: um regime jurídico para o administrador honesto. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opiniao-lindb-regime-juridico-administrador-honesto> > Acesso em 25/05/2018

PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. SUPOSTA AFRONTA AO ART. 535, II, DO CPC/1973. NÃO OCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE COMANDO NORMATIVO. SÚMULA 284/STF. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. INVIABILIDADE, NO CASO CONCRETO. SÚMULA 7/STJ. [...] 4. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a atuação do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/1992, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do art. 10. Precedente: EREsp 479.812/SP, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, DJe 27/09/2010 (julgado em 8/2/2018)

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.286.783 - RS (2011/0241410-6) RELATOR: MINISTRO SÉRGIO KUKINA AGRAVANTE: M.L.GOMES ADVOGADOS ASSOCIADOS E OUTROS ADVOGADO: SALO DE CARVALHO E OUTRO(S) - RS034749 AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL INTERES.: ELMA MARIA ANDRADA LOPES ADVOGADO: EDUARDO HEITOR PORTO E OUTRO(S) - RS045729 INTERES.: JOÃO ANTÔNIO BELIZÁRIO LEME E OUTROS EMENTA PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. PAGAMENTO DE VANTAGEM INDEVIDA A OFICIAIS DE JUSTIÇA. PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. ELEMENTO SUBJETIVO. INDIVIDUALIZAÇÃO DAS SANÇÕES. PROPORCIONALIDADE DAS PENAS. EXCLUDENTE DE ILICITUDE. 1. As instâncias ordinárias foram claras em especificar a existência de todos os elementos necessários à condenação pela prática de ato de improbidade administrativa, inclusive no que diz respeito ao elemento anímico vetor da conduta perpetrada pelos agentes condenados. 2. A jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a atuação do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/1992, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10 (EResp 479.812/SP, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 25.8.2010, DJe 27.9.2010), circunstância que restou devidamente comprovada nos autos. (julgado em 27/2/2018)

AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 409.591 - PB (2013/0342513-0) RELATORA: MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES AGRAVANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL AGRAVADO: LUIZ WALDVOGEL DE OLIVEIRA SANTOS ADVOGADOS: WALTER DE AGRA JUNIOR E OUTRO(S) - PB008682 ARTHUR MONTEIRO LINS FIALHO - PB013264 AGRAVADO: ALMIR CLÁUDIO DE FARIAS AGRAVADO: SÍLVIA KÁTIA JERÔNIMO AGRAVADO: MARIA DAS GRAÇAS TORRES DE MEDEIROS AGRAVADO: ANTÔNIO MARTINIANO DOS SANTOS ADVOGADO: JOÃO PINTO BARBOSA NETO - PB008916 AGRAVADO: VERTEX CONSTRUÇÕES E CONSULTORIA AMBIENTAL LTDA AGRAVADO: FABRÍCIO RAMALHO CAVALCANTI ADVOGADO: CLÁUDIO BASÍLIO DE LIMA E OUTRO(S) - PB009313 AGRAVADO: ARCO-ÍRIS CONSTRUTORA LTDA AGRAVADO: JOSÉ ROBERTO MARCELINO PEREIRA ADVOGADO: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M INTERES.: UNIÃO EMENTA ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTS. 9º, 10 E 11 DA LEI 8.429/92. IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. ACÓRDÃO QUE, EM FACE DOS ELEMENTOS DE PROVA DOS AUTOS, CONCLUIU PELA AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE ATO ÍMPROBO E DO ELEMENTO SUBJETIVO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO CONFIGURADO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I. Agravo Regimental aviado contra decisão monocrática que, por sua vez, julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/73. II. No acórdão objeto do Recurso Especial, o Tribunal de origem manteve sentença que, por sua vez, julgara improcedente o pedido, em Ação Civil Pública ajuizada pelo agravante, na

qual postula, com fundamento nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92, a condenação dos ora agravados pela prática de atos de improbidade administrativa, consubstanciados em irregularidades em procedimentos licitatórios, realizados pelo Município de Assunção/PB, para execução de obras custeadas com verbas oriundas de convênio firmado com o Ministério das Cidades.

III. Em se tratando de improbidade administrativa, é firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que "a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos evitada de culpa grave, nas do artigo 10" (STJ, AIA 30/AM, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, Documento: 61172580 - EMENTA / ACORDÃO - Site certificado - DJe: 16/11/2017 Página 1 de 2 Superior Tribunal de Justiça DJe de 28/09/2011). Em igual sentido: STJ, REsp 1.420.979/CE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 10/10/2014; REsp 1.273.583/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 02/09/2014; AgRg no AREsp 456.655/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 31/03/2014. (julgado em 7/11/2017)

Na mesma linha do entendimento do STJ a respeito da culpa grave, vale também registrar o que preleciona Fábio Medina Osório sobre o elemento subjetivo do ato culposo de improbidade administrativa. Vejamos:

[...] culpa grave resulta da alta violação dos deveres objetivos de cuidado. Não tratamos, com efeito, de uma falta de observância qualquer dos deveres de uma boa administração, mas de enganos grosseiros, da culpa manifesta e graduada em degraus mais elevados, à luz da racionalidade que se espera dos agentes públicos e de padrões objetivos de cuidados¹⁸.

Nota-se, então, que o art. 28 da LINDB está em consonância com entendimento doutrinário e jurisprudencial pátrios. Assim, nos feitos submetidos a esta Corte, se identificada uma situação de dolo comprovado ou erro grosseiro ou, ainda, culpa grave, – requisitos exigidos pela LINDB que sinalizam a alta reprovabilidade e censurabilidade do ato praticado – autorizada estará a manutenção de sanções, uma vez que nestes casos, ausentes os elementos excludentes da culpabilidade e da ilicitude da conduta analisada, como a boa-fé expressada pela interpretação equivocada, embora plausível, dos fatos tidos por irregular. Na linha de inteligência da

¹⁸ Teoria da Improbidade Administrativa, 3ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 246-247

LINDB, passo a análise da defesa, quando da apreciação das irregularidades individualmente tratadas nos tópicos a seguir:

Nestas circunstâncias, ressalto os termos da Lei 13.665/2018, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), sancionada no dia 25 de abril passado, que alterou a antiga Lei de Introdução ao Código Civil, na qual foram introduzidos dez novos artigos, trazendo inovações importantes aos que detêm poder de decisão, com avaliação motivada com base no mundo real e não em abstrações jurídicas. Na hipótese vertente, me reporto especialmente ao artigo 22, com o qual o legislador quer evitar, com razão, que ao gestor sejam impostas ações de cumprimento inviável ou impossível. Portanto, a partir desta alteração legislativa o julgador em sua decisão deverá inteirar-se da situação do gestor e ter em conta a realidade, não bastando a alegação genérica que a ele cabe dar efetividade a políticas públicas, in verbis:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) Na linha de raciocínio apontada, reconheço os obstáculos e as dificuldades vivenciadas pelo gestor, em razão das exigências das políticas públicas habitualmente enfrentadas, agravada pela situação política e dos fenômenos naturais, que limitaram e/ou condicionaram a ação do agente em questão, circunstâncias atenuantes que devem ser ponderadas nesta decisão, nos termos do art. 22 da citada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Neste sentido, todos esses fatores me levam a decidir, neste caso concreto, que a não limitação de empenho e o consequente déficit orçamentário e financeiro, não pode ser analisado de forma isolada e desconsiderada as excludentes de culpabilidade evidenciadas nos autos. Portanto, ante as excludentes de culpabilidade evidenciadas, entendo que as irregularidades ora analisadas não se enquadram no conceito de erro grosseiro exposto no item II.4 deste voto, razão pela qual mantenho os indicativos de irregularidade, mas os considero passíveis de ressalva. Ressalta-se, porém, que as irregularidades deverão ser analisadas de forma conjunta.

Com efeito, o atual posicionamento jurisprudencial dos Tribunais entende que a

Administração Pública está sujeita ao pagamento de multa, de juros e de correção monetária por atraso na quitação de seus débitos, responsabilizando-se os gestores públicos pelos pagamentos dos encargos financeiros frutos da falta de pontualidade na quitação de obrigações, determinando que o responsável restitua ao cofre do erário a quantia despendida com tal despesa, por considerar ilegal e ilegítima.

Todavia, nem sempre o atraso no cumprimento de obrigação é motivado por ato do gestor público. Na verdade, numa análise superficial e simplista qualquer pessoa diria que o gestor público é diretamente responsável pelo ressarcimento aos cofres do erário da quantia despendida com encargos financeiros consequentes do atraso de pagamento de obrigações. Contudo, temos ciência de que a Administração Pública é bastante complexa, envolvendo um conjunto de órgãos e entidades responsáveis pela realização da despesa pública.

É a partir da constatação da complexidade administrativa do setor público que, para se determinar a responsabilidade do gestor, deverá ser observada a sua atuação na condução da coisa pública, que nada mais é do que verificar a boa-fé ou não na prática de seu ato.

Nessa linha, no caso concreto, não restou demonstrado erro grosseiro ou descaso dos gestores, pois consta nos autos que tentaram sanar as pendências previdenciárias porem em razão da alta materialidade do valor não conseguiram mesmo após as tentativas de vários parcelamentos e acordos.

Portanto, diante do caso concreto, entendo cabível a utilização dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para a decisão do meu voto, conforme passo a fundamentar.

Proporcionalidade e razoabilidade não são temas novos, muito pelo contrário, já eram abordados pela filosofia na antiguidade. Aristóteles, ao tratar do sentido de equidade e suas respectivas relações com a justiça, definiu que o justo é uma espécie de termo proporcional:

Eis aí, pois, **o que é o justo: o proporcional; e o injusto é o que viola a proporção.** Desse modo, um dos termos torna-se grande demais e o outro demasiado pequeno, como realmente acontece na prática; porque o homem que age injustamente tem excesso e o que é injustamente tratado tem demasiado pouco do que é bom. [g.n.]

(**Ética a Nicômaco**; Poética / Aristóteles; seleção de textos de José Américo Motta Pessanha. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991, p. 103)

O Direito Constitucional contemporâneo debruçou-se sobre o mesmo assunto que, para o doutrinador Uadi Lammêgo Bulos, tem estatuto constitucional e é um dos cerne do devido processo legal, princípio cuja inteireza abarca diversos quadrantes da ordem jurídica como o direito à liberdade e à propriedade:

O princípio da razoabilidade, proporcionalidade ou proibição de excesso é o vetor por meio do qual o intérprete busca a adequação, a racionalidade, a idoneidade, a logicidade, o bom senso, a prudência e a moderação no ato de compreender os textos normativos, eliminando o arbítrio e o abuso de poder.

Os americanos o qualificativo razoabilidade; os alemães, proporcionalidade; os europeus, proibição de excesso. Todos esses termos são apropriados, pois computam ideia de prudência, sensatez, bom senso, equilíbrio. Isso é o que interessa.

(**Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 691.)

A ordem jurídica instaurada pela Constituição Federal de 1988, consagrou princípios explícitos e implícitos derivados do devido processo legal de que trata o art. 5º, LIV da CF, entre os quais se encontram os princípios implícitos da razoabilidade e da proporcionalidade:

TÍTULO II

Dos Direitos e Garantias Fundamentais.

CAPÍTULO I

DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; [g.n.]

Alinhada ao ordenamento pátrio, a Constituição do Estado do Espírito Santo também cuidou de direcionar a atuação dos órgãos da Administração pública segundo os mesmos princípios, fazendo-o, contudo, de maneira expressa:

Art. 32 As administrações públicas direta e indireta de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade, interesse público, razoabilidade, proporcionalidade e motivação [...]:

Fábio Medina Osório afasta qualquer margem de dúvida a respeito da aplicabilidade de tais princípios às diferentes searas de atuação administrativa, quando afirma que “um princípio ou postulado intimamente conectado ao devido processo legal substancial é o da razoabilidade das leis, dos **atos jurisdicionais** e dos administrativos, que preside, por certo, toda a atividade estatal sancionadora”. Para Medina, deve-se exigir um devido processo legal proporcional e razoável, pois são princípios complementares e indissociáveis. E mais:

A razoabilidade é princípio que decorre da adoção do devido processo legal na ordem constitucional, eis que, com efeito, **ninguém será privado da liberdade ou de seus bens** sem o devido processo legal (art. 5º, IIV).

[...]

Privação de liberdade há de ser interpretada, aqui, do modo mais amplo possível. Não se trata de pena privativa de liberdade. Uma restrição a direitos políticos não é pena restritiva de liberdade, mas priva o agente do gozo de uma liberdade política, v.g., candidatar-se a cargos públicos, ou a cargos eletivos, ou usufruir do direito-dever de voto. Uma sanção que proíbe alguém de contratar com a Administração Pública, ou dela receber benefícios fiscais ou creditícios, subvenções por determinado período, atinge sua liberdade de contratar e de participar da vida negocial (g.n.).

(**Direito Administrativo Sancionador**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 181)

Nesse mesmo sentido, a Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999 tratou de ditar as diretrizes principiológicas a serem obedecidas pela Administração Pública, inclusive quando sua atuação se der no âmbito administrativo processual:

Art. 2º **A Administração Pública obedecerá**, dentre outros, **aos princípios da** legalidade, finalidade, motivação, **razoabilidade, proporcionalidade**, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. **Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:**

I - **atuação conforme a lei e o Direito;**

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

VI - **adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;**

VII - **indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;**

VIII – **observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;**

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;
X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;
XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;
XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;
XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação. [g.n.]

Como se percebe, a privação da liberdade deve ser interpretada de forma ampla, merecendo, então, a mesma intensidade a privação de bens, na medida em que um processo administrativo que visa aplicar multa ou impor ressarcimento pode atingir os bens do indivíduo.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Flávio Amaral Garcia decodificam outra questão relevante para os direitos e garantias constitucionais. Eles asseveram que ao não estabelecer seguro critério e devida apuração de proporcionalidade/razoabilidade, arrisca-se tolher outro legítimo direito, o de exercer qualquer trabalho, ofício ou profissão, que é a básica garantia individual expressamente assentada no inciso XIII, do art. 5º da Constituição Federal. Por isso:

É dever do aplicador da sanção (Estado Juiz ou Estado Administração) verificar a natureza da conduta praticada e o seu grau de reprovabilidade à luz dos princípios que informam a atuação daqueles que se relacionam com a Administração Pública ou que manejam recursos públicos.
(A Principiologia no Direito Administrativo Sancionador. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico disponível em www.direitodoestado.com.br. Nº 28, novembro, dezembro, janeiro/2012. p. 7,9)

O Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas publicado pela ATRICON – Associação e Membros de Tribunais de Contas do Brasil e pelo Instituto Rui Barbosa define o princípio da proporcionalidade da seguinte forma:

“O princípio da proporcionalidade deve ao Direito Administrativo a sua primeira aparição na Ciência Jurídica. Ainda na primeira metade do século passado, os administrativistas perceberam que a defesa da boa ordem da coisa pública, em especial quando se tratasse do exercício do Poder de Polícia, exigia uma intervenção estatal reguladora que não desbordasse da lógica da proporcionalidade. Lembrando uma velha figura de retórica cunhada por Fritz Fleiner, dizia-se que **a Administração Pública não poderia utilizar um canhão para abater um pequeno alvo.** De lá

para cá, o tema proporcionalidade sofre grande evolução, tendo a doutrina e a jurisprudência, ainda em tempos recentes, cunhado alguns parâmetros para que, no caso concreto, fosse possível avaliar a eventual desproporcionalidade de certos atos administrativos.

O art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado) estabelece que na fiscalização e no julgamento de contas que lhe competem, o Tribunal decidirá sobre a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia, a efetividade, a **razoabilidade e a proporcionalidade** dos atos de gestão, das despesas deles decorrentes, bem como da aplicação de subvenção e da renúncia de receitas.

A meu ver, esta é a interpretação correta para o caso concreto, pois somente uma análise ponderada do conjunto das informações acima analisadas, permitirá que este Tribunal decida de forma proporcional, razoável e justa.

Por fim, nesse caso concreto, ante a ausência de erro grosseiro ou dolo por parte dos responsáveis voto por excluir a irregularidade dos gestores até mesmo porque agiram em conformidade com o disposto na Lei Orçamentaria Anual de 2016.

Quanto às determinações sugeridas pela área técnica, transformo-as em recomendações.

2.6 AUSÊNCIA DE REGISTRO, POR COMPETÊNCIA, DE VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS DECORRENTES DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS (ITEM 3.2.1 DO RT 641/2018)

Base Normativa: Arts. 85, 100 e 101 da Lei 4.320/1964; arts. 53 e 61, inciso VI, da Lei Complementar Estadual 282/2004; e princípio da competência (Resolução CFC 750/1993).

Conforme RT:

Em consulta ao demonstrativo DEMREC (Parte A), que **evidencia os valores devidos, por competência**, das receitas provenientes de contribuições previdenciárias dos órgãos vinculados ao RPPS; identificou-se o total de contribuições previdenciárias devidas à UG 600210 (Fundo Financeiro) e à UG 600211 (Fundo Previdenciário).

Porém, em confronto com as contas contábeis destinadas ao controle de contribuições previdenciárias, no balancete de verificação (BALVER),

observa-se desequilíbrio nos registros de Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA), resumidamente, demonstrado a seguir:

Tabela 25: Registro das Contribuições Previdenciárias – DEMREC X BALVER
(Fundo Financeiro)

CONTRIBUIÇÕES	TOTAL CONTRIBUIÇÕES DEVIDAS (DEMREC)	TOTAL CONTRIBUIÇÕES (VPA - BALVER)	DIVERGÊNCIA
Contribuição dos Servidores Ativos	173.973.520,68	173.919.206,52	54.314,16
Contribuição dos Inativos	54.775.602,02	54.782.592,99	-6.990,97
Contribuição dos Pensionistas	16.206.323,50	16.206.435,40	-111,90
Contribuição Patronal	347.957.898,31	348.331.988,57	-374.090,26
TOTAL	592.913.344,51	593.240.223,48	-326.878,97

Fonte: Demonstrativos DEMREC e BALVER do Processo TC 7063/2017 - PCA/2016.

Na UG 600210 (Fundo Financeiro), **constata-se desequilíbrio no valor de R\$326.878,97**, entre os valores devidos das receitas provenientes de contribuições previdenciárias, evidenciados no DEMREC, e os registrados nas Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA), no BALVER; **indicando ausência de registro, por competência, de contribuições previdenciárias.**

Tabela 26: Registro das Contribuições Previdenciárias – DEMREC X BALVER
(Fundo Previdenciário)

CONTRIBUIÇÕES	TOTAL CONTRIBUIÇÕES DEVIDAS (DEMREC)	TOTAL CONTRIBUIÇÕES (VPA - BALVER)	DIVERGÊNCIA
Contribuição dos Servidores Ativos	115.790.520,90	115.757.420,17	33.100,73
Contribuição dos Inativos	34.565,27	34.565,26	0,01
Contribuição dos Pensionistas	51.797,48	51.797,78	-0,30
Contribuição Patronal	319.225.698,24	231.691.430,22	87.534.268,02
TOTAL	435.102.581,89	347.535.213,43	87.567.368,46

Fonte: Demonstrativos DEMREC e BALVER do Processo TC 7063/2017 - PCA/2016.

Na UG 600211 (Fundo Previdenciário), **constata-se desequilíbrio no valor de R\$87.567.368,46**, entre os valores devidos das receitas provenientes de contribuições previdenciárias, evidenciados no DEMREC, e os registrados nas Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA), no BALVER; **indicando ausência de registro contábil, por competência, de variações patrimoniais aumentativas decorrentes de contribuições previdenciárias.**

Em sua defesa, o Sr. Bruno Margotto Marianelli (evento 297) assim justificou:

Na verdade, **não há ausência de registro por competência ou desequilíbrio de registros**, mas sim **o preenchimento equivocado do relatório DEMREC** enviado na PCA. Face a tal constatação, em anexo **estou reenviando o referido relatório com as devidas correções (DOC. 02).**

Por tratar-se de erro meramente formal, solicito o afastamento deste item.

Destaca a Área Técnica:

As justificativas apresentadas **não são suficientes para sanar o achado**. Conforme verificado nos autos do processo, os demonstrativos DEMREC originais foram assinados eletronicamente pelo Sr. Anckimar Pratisolli (Presidente Executivo à época do envio dos demonstrativos) e pelo Contador responsável, Sr. Jefferson Vieira Rodrigues.

Assim, o Sr. Bruno Margotto Marianelli **enviou os novos demonstrativos somente em março de 2019**, quando não era mais Presidente daquela Autarquia. Além do mais, **não há assinaturas eletrônicas** nem do contador responsável nem mesmo do atual Presidente Executivo do IPAJM, **o que invalida os demonstrativos apresentados como prova**.

Contudo, **mesmo se fossem considerados ainda existiriam divergências não explicadas** entre os novos DEMREC e os balancetes contábeis de verificação (BALVER), como pode se ver nas seguintes tabelas:

Tabela 1: Comparação entre as contribuições previdenciárias devidas (DEMREC) e o registro no BALVER por competência (Fundo Financeiro)

CONTRIBUIÇÕES	DEVIDAS (DEMREC)	BALVER	DIVERGÊNCIA
Ativos	176.363.843,40	173.919.206,52	2.444.636,88
Inativos	54.782.592,99	54.782.592,99	0,00
Pensionistas	16.206.435,40	16.206.435,40	0,00
Patronal	351.184.662,43	348.331.988,57	2.852.673,86
Total	598.537.534,22	593.240.223,48	5.297.310,74

Fonte: Peças complementares da defesa (Eventos 299 e 300) e demonstrativo BALVER

Tabela 2: Comparação entre as contribuições previdenciárias devidas (DEMREC) e o registro no BALVER por competência (Fundo Previdenciário)

CONTRIBUIÇÕES	DEVIDAS (DEMREC)	BALVER	DIVERGÊNCIA
Ativos	116.857.270,82	15.757.420,17	1.099.850,65
Inativos	34.565,26	34.565,26	0,00
Pensionistas	51.797,78	51.797,78	0,00
Patronal	232.812.707,75	31.691.430,22	1.121.277,53
Total	349.756.341,61	347.535.213,43	2.221.128,18

Fonte: Peças complementares da defesa (Eventos 299 e 300) e demonstrativo BALVER

Com isso, **mesmo se forem considerados** os referidos demonstrativos apresentados pela defesa, persistem divergências não explicadas nos valores de R\$ 5.297.310,74 (Fundo Financeiro) e R\$ 2.221.128,18 (Fundo Previdenciário).

Diante do exposto, opina-se pela **manutenção da irregularidade**, com a responsabilização do Sr. Bruno Margotto Marianelli, Presidente Executivo à época.

Diante do **efeito lesivo ao resultado** das contas do RPPS, conclui-se, quanto ao aspecto técnico-contábil, que o presente indicativo de irregularidade é de natureza grave, portanto, **capaz de imputar a pena da desaprovação das contas do jurisdicionado**.

Vislumbro nos autos apenas **inconsistências contábeis**, podendo ser oriundas de **preenchimento equivocado** de demonstrativos, **saneadas em parte** pelo gestor, ainda que **de forma precária**. Entendo que a essas inconsistências **não têm o efeito sugerido**, sendo **possíveis de serem saneadas** completamente em um momento posterior.

Sendo assim, **discordando** da Área Técnica e *Parquet*, **decido considerar a irregularidade de natureza formal, sem o condão de macular as contas**.

2.7 RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS REGISTRADAS NO RPPS, DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS, EM DESACORDO COM A LEGISLAÇÃO ESTADUAL (ITEM 3.2.2.1 DO RT 641/2018)

Base Normativa: Arts. 40, *caput*, e 149, § 1º, da Constituição Federal/1988; art. 2º da Lei 9.717/1998; art. 85 da Lei 4.320/1964; e art. 40 da Lei Complementar Estadual 282/2004 (com redação dada pela Lei Complementar Estadual 539/2009).

De acordo com o RT:

Em consulta ao Balancete de Verificação (BALVER), da UG 600210 (Fundo Financeiro), **verifica-se desproporcionalidade de contribuições previdenciárias devidas ao RPPS, decorrentes de sentenças judiciais**, entre os valores registrados nas contribuições patronais (421110102) e nas contribuições de servidores ativos (421110204). Segue demonstrado:

Tabela 28: Registro Contábil das Contribuições ao RPPS - UG 600210
(Fundo Financeiro)

Comparativo	Contribuição Patronal - Pagto Sentenças Judiciais	Contribuição do Segurado - Pagto Sentenças Judiciais	Relação = Patronal/Segurado
Valor	2.666.055,69	2.105.847,66	127%
Alíquota	22%	11%	200%
Base de cálculo = Valor/Alíquota	12.118.434,95	19.144.069,64	63%

Fonte: Demonstrativo BALVER do Processo TC 7063/2017 - PCA/2016.

Nos termos do art. 40, incisos I e III, da Lei Complementar Estadual 282/2004 (com redação dada pela Lei Complementar Estadual 539/2009), a alíquota de contribuição previdenciária de servidores ativos é de 11%, incidente sobre a totalidade da base de contribuição, equivalente a 50% da alíquota de contribuição previdenciária patronal, estabelecida em 22% da mesma base de contribuição.

Assim, considerando que a alíquota de contribuição previdenciária patronal é o dobro da alíquota de contribuição previdenciária de servidores ativos, apurou-se a proporcionalidade entre as bases de contribuição, com base na

divisão dos valores registrados em contribuições previdenciárias pela respectiva alíquota de contribuição previdenciária.

Concluindo que **as contribuições previdenciárias patronais e de servidores** ativos, devidas ao Fundo Financeiro, **não apresentam a devida proporcionalidade** em relação à base de contribuição, que deve ser a mesma.

Em sua defesa, o Sr. Bruno Margotto Marianelli (evento 297) assim justificou:

Com o advento da Emenda Constitucional nº 62/2009, publicada em 10/12/2009, foi instituído o regime especial de pagamento de precatórios para Estados, Distrito Federal e Municípios, através de contas especiais administradas pelos Egrégios Tribunais de Justiça correspondentes. O Decreto nº 2.482-R, publicado no Diário Oficial do Estado do ES, em 10/03/2010, regulamentou o regime de pagamento dessas despesas no âmbito do Estado do Espírito Santo.

Como é possível verificar, todas as retenções incidentes sobre os pagamentos de precatórios são feitas pelo TJES, que as repassa a quem de direito. Assim, **não cabe ao IPAJM definir qual é o valor a ser retido a título de contribuição previdenciária num determinado processo**, até por que precisaria ser verificado em cada caso **se há ou não possibilidade de retenção**, a depender de qual período se refere o pagamento, bem como se constou no título judicial a retenção do valor, conforme entendimento do E. Tribunal de Justiça.

Ressalte-se ainda que este Instituto de Previdência **não tem ingerência sobre os processos de pagamento de precatórios**, os quais se encontram sob controle da PGE juntamente ao TJES.

Diante do exposto, solicito o afastamento deste item.

Destaca a Área Técnica:

As justificativas apresentadas pelo gestor **não merecem prosperar**. Nos termos do art. 40, incisos I e III, da Lei Complementar Estadual 282/2004 (com redação dada pela Lei Complementar Estadual 539/2009), a alíquota de contribuição previdenciária de servidores ativos é de 11%, incidente sobre a totalidade da base de contribuição, equivalente a 50% da alíquota de contribuição previdenciária patronal, estabelecida em 22% da mesma base de contribuição.

Assim, **a relação evidenciada na contabilidade** do Fundo Financeiro relativa às contribuições patronal e servidor **destoa de forma significativa** do estabelecido na legislação estadual, concluindo que as contribuições previdenciárias patronais e de servidores ativos, devidas ao Fundo Financeiro, **não apresentam a devida proporcionalidade** em relação à base de contribuição, sugerindo **a ausência de reconhecimento/cobrança da contribuição patronal sobre o valor dos precatórios**.

O gestor **tampouco informou** quais medidas de cobrança/adequação foram realizadas **com vistas a possibilitar a cobrança dos valores devidos, a fim de não configurar prejuízo ao IPAJM**, já que se tratam de recursos previdenciários.

Diante do exposto, opina-se pela **manutenção da irregularidade**, com a responsabilização do Sr. Bruno Margotto Marianelli, Presidente Executivo à época.

Diante do **efeito lesivo** ao resultado das contas do RPPS, conclui-se, quanto ao aspecto técnico-contábil, que o presente indicativo de irregularidade é de **natureza grave**, portanto, capaz de **imputar a pena da desaprovação** das contas do jurisdicionado.

Pois bem.

Vejamos o que diz o responsável quanto á irregularidade em comento:

Como é possível verificar, todas as retenções incidentes sobre os pagamentos de precatórios são feitas pelo TJES, que as repassa a quem de direito. Assim, **não cabe ao IPAJM definir qual é o valor a ser retido a título de contribuição previdenciária num determinado processo**, até por que precisaria ser verificado em cada caso **se há ou não possibilidade de retenção**, a depender de qual período se refere o pagamento, bem como se constou no título judicial a retenção do valor, conforme entendimento do E. Tribunal de Justiça.

Ressalte-se ainda que este Instituto de Previdência **não tem ingerência sobre os processos de pagamento de precatórios**, os quais se encontram sob controle da PGE juntamente ao TJES.

Mais uma vez aplica-se ao presente caso o art. 28 da LINDB com toda a fundamentação de direito descrita no item anterior. Realmente, não cabe ao gestor do IPAJM dispor sobre precatórios, mesmo porque a partir desse momento a decisão passa a ser judicial e o cálculo do desconto previdenciário não é tão simples como quer demonstrar a área técnica.

A análise da natureza da verba a ser paga em cada precatório é de fundamental importância para se verificar se há ou não incidência de contribuição previdenciária. O Tribunal responsável pelo pagamento deve proceder a uma análise para verificar se o precatório é de natureza alimentar ou comum. Se é um precatório comum ele deixa de ter a tributação das contribuições previdenciárias. Já os precatórios de natureza alimentar podem ter ou não o desconto previdenciário. Os pagamentos de natureza indenizatória, mesmo que alimentares, estão isentos, ou seja, valores relacionados a adicional de férias, aviso prévio, auxílio doença ou invalidez não são descontados.

Os descontos do Plano de Seguridade Social incidem somente nas verbas de natureza remuneratória. Ou seja, nas verbas recebidas em virtude de pensões e salários.

O outro ponto que exclui o precatório de uma tributação previdenciária são os pagamentos de natureza indenizatória. Valores referentes a avisos prévios, adicional de férias ou auxílio-doença, por exemplo, também não recebem o desconto.

A contribuição previdenciária sobre o precatório acontece apenas em verbas de natureza remuneratória, como as decorrentes de salários, pensões, vencimentos e benefícios previdenciários. Essa regra foi estabelecida no Inciso § 1º, do art. 100 da Constituição Federal.

Como o responsável afirma, o Tribunal de justiça é o responsável por fazer todo o cálculo das contribuições e até mesmo do seu recolhimento aos cofres públicos, não cabendo impor-lhe tal responsabilidade.

Diante do exposto, discordo do entendimento da área técnica para afastar a irregularidade.

2.8 AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DE RECEITAS REFERENTES ÀS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DE COMPETÊNCIA DO EXERCÍCIO (ITEM 3.3.1.1 DO RT 641/2018)

Base Normativa: Arts. 85, 100 e 101 da Lei 4.320/1964; art. 11 da Lei Complementar 101/2000 (LRF); arts. 1º e 8º da Lei 9.717/1998; arts. 44 e 61, incisos I, VI e VII, da Lei Complementar Estadual 282/2004 (alterada pela LC 836, de 09/11/2016); art. 141, parágrafo único, da Resolução TC 261/2013 (RITCEES); Instrução Normativa TC 34/2015 (alterada pela IN 40/2016); e princípio da competência (Resolução CFC 750/1993).

Conforme o RT:

Em consulta ao demonstrativo DEMREC (Parte A), que evidencia os valores devidos, por competência, das receitas provenientes de contribuições previdenciárias dos órgãos vinculados ao RPPS; **identificou-se as contribuições previdenciárias devidas** à UG 600210 (Fundo Financeiro) e à UG 600211 (Fundo Previdenciário).

Porém, **em confronto com as receitas arrecadadas** referentes às contribuições previdenciárias de competência do exercício (DEMREC - Parte B), **observa-se desequilíbrio**, nos valores demonstrados a seguir:

Tabela 31: Demonstrativo de Contribuições Previdenciárias dos Inativos
(Fundo Financeiro)

PODER	TOTAL CONTRIBUIÇÕES DEVIDAS (DEMREC)	TOTAL CONTRIBUIÇÕES ARRECADADAS (DEMREC)	DIVERGÊNCIA
MPES procuradores	2.708.019,35	0,00	2.708.019,35
TJES magistrados	4.094.471,36	0,00	4.094.471,36
TOTAL	6.802.490,71	0,00	6.802.490,71

Fonte: Demonstrativo DEMREC do Processo TC 7063/2017 - PCA/2016.

Na UG 600210 (Fundo Financeiro), **constata-se desequilíbrio** no valor de **R\$6.802.490,71**, entre os valores devidos e os arrecadados, de competência do exercício, evidenciados no DEMREC (Partes A e B); indicando **ausência de arrecadação de receitas** referentes às contribuições previdenciárias dos Inativos do MPES (Procuradores) e TJES (Magistrados).

Tabela 32: Demonstrativo de Contr. Previdenciárias dos Entes – Parte Patronal
(Fundo Previdenciário)

ÓRGÃO	TOTAL CONTRIBUIÇÕES DEVIDAS (DEMREC)	TOTAL CONTRIBUIÇÕES ARRECADADAS (DEMREC)	DIVERGÊNCIA
IEMA	3.784.775,90	3.784.933,20	-157,30
CÂMARA DOS DEPUTADOS	224.765,50	1.823,52	222.941,98
CÂMARA DE RESPLENDOR MG	22.200.944,20	0,00	22.200.944,20
PREF. ARACRUZ	36.202.428,66	35.632,08	36.166.796,58
PREF. BARRINHA SP	8.181.727,68	5.548,40	8.176.179,28
PREF. CACHOIRO ITAPEMIRIM	547.239,96	11.781,60	535.458,36
PREF. CARIACICA	1.214.213,18	33.952,22	1.180.260,96
PREF. CONCEIÇÃO DA BARRA	14.912.636,48	7.235,28	14.905.401,20
PREF. DIVINO SÃO LOURENÇO	2.837.262,38	12.433,59	2.824.828,79
PREF. DOMINGOS MARTINS	0,00	13.086,80	-13.086,80
PREF. ECOPORANGA	230.234,10	1.576,16	228.657,94
PREF. GOVERNADOR VALADARES	29.377,64	13.142,60	16.235,04
PREF. ITAPEMIRIM	1.114.056,36	9.219,08	1.104.837,28
PREF. ITARANA	1.823,52	5.594,88	-3.771,36
PREF. MARECHAL FLORIANO	11.695,20	1.985,48	9.709,72
PREF. PEDRO CANÁRIO	35.632,08	17.888,64	17.743,44
PREF. PRESIDENTE KENNEDY	5.548,40	1.589,45	3.958,95
PREF. SERRA	39.446,42	38.581,14	865,28
PREF. VILA VELHA	28.775,38	7.056,80	21.718,58
PREF. VITORIA	6.678,72	64.841,22	-58.162,50
TOTAL	91.609.261,76	4.067.902,14	87.541.359,62

Fonte: Demonstrativo DEMREC do Processo TC 7063/2017 - PCA/2016.

Na UG 600211 (Fundo Previdenciário), constata-se **desequilíbrio no valor de R\$87.541.359,62**, entre os **valores devidos e os arrecadados**, de competência do exercício, evidenciados no DEMREC (Partes A e B); indicando **ausência de arrecadação** de receitas referentes às contribuições previdenciárias devidas por outros entes federativos (Parte Patronal), relacionadas à cessão de servidores ativos estaduais, em que o pagamento da remuneração do cedido seja ônus do órgão ou da entidade cessionária.

Registra-se que o Regimento Interno deste Tribunal de Contas (aprovado pela Resolução TC 261/2013), em seu art. 141, parágrafo único, **dispõe que a exatidão dos dados enviados é de responsabilidade dos representantes legais e técnicos das entidades jurisdicionadas**, a quem compete garantir a sua fidelidade aos registros contábeis:

[...]

Segundo Nogueira (2012)¹⁹, **a inadimplência no repasse** das contribuições devidas aos RPPS foi **uma das causas para a formação de seu déficit**, sendo que a ausência de repasse regular pode resultar na formação de novos *déficits*.

[...]

Considerando que constitui **requisito essencial** da responsabilidade na gestão fiscal a efetiva arrecadação das contribuições previdenciárias, nos termos do art. 11 da Lei Complementar 101/2000 (LRF);

Considerando que os RPPS deverão ser organizados de modo a **garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial**, sendo que **seus dirigentes respondem diretamente** por infração ao disposto na Lei 9.717/1998, nos termos de seus arts. 1º e 8º;

Considerando que o § 1º do art. 44, da Lei Complementar Estadual 282/2004, determina que caberá ao órgão ou entidade de origem do servidor cedido ou afastado para exercício de mandato eletivo **efetuar o repasse** das contribuições previdenciárias **ao IPAJM**, caso o cessionário ou o órgão de exercício do mandato não efetue o repasse no prazo legal, **buscando o reembolso** de tais valores junto ao cessionário;

Considerando que compete ao Presidente do RPPS a atribuição de exercer a administração geral do IPAJM; **manter controle permanente** sobre a arrecadação das contribuições previdenciárias; e responder pelos atos de interesse da Autarquia, conforme dispõe a Lei Complementar Estadual 282/2004, em seu art. 61, incisos I, VI e VII;

Considerando que dentre as atribuições do Presidente do RPPS, relacionadas no parágrafo anterior, inclui-se a responsabilidade pela cobrança das contribuições previdenciárias devidas ao IPAJM; **sugere-se a sua citação** para o encaminhamento de justificativas/documentos que esclareçam a ausência de recolhimento de receitas referentes às contribuições previdenciárias evidenciadas por competência, no demonstrativo DEMREC.

Em sua defesa, o Sr. Bruno Margotto Marianelli (evento 297) assim justificou:

¹⁹ NOGUEIRA, Naron Gutierre. O Equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. Brasília, MPS, 2012. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_120808-172335-916.pdf>. Acesso em: 10 agosto 2018.

Inicialmente, **não há que se falar em ausência de recolhimento de receitas** de inativos e pensionistas, seja no FF ou no FP, porque não há entrada financeira e sim registros contábeis de reconhecimento com receita de contribuição retida em folha dos inativos e pensionistas. Segundo, **inexiste inadimplência** no repasse das contribuições devidas ao RPPS. Infelizmente, a nota usada no Relatório Técnico TC 00641/2018-1, pág. 47, **não foi a mais adequada**, haja vista que, se analisarmos o valor de R\$ 87.541.359,62 em relação ao total de contribuições demonstrado no DEMREC, **verifica-se um valor representativo de algo em torno de 27% do total**. Ou seja, a informação apresentada erros e precisa ser retificada.

Diante do exposto, em anexo estamos reenviando o referido relatório corrigido. Assim, solicito o afastamento deste item.(DOC. 02)

Destacou a Área Técnica:

As justificativas apresentadas **não são suficientes** para sanar o achado. Conforme verificado nos autos do processo, os demonstrativos DEMREC originais foram assinados eletronicamente pelos Srs. Anckimar Pratissolli (Presidente Executivo à época do envio dos demonstrativos) e pelo Contador responsável, Sr. Jefferson Vieira Rodrigues.

Assim, o Sr. Bruno Margotto Marianelli **enviou os novos demonstrativos somente em março de 2019**, quando não era mais Presidente daquela Autarquia. Além do mais, **não há assinaturas eletrônicas nem do contador responsável nem mesmo do atual Presidente Executivo do IPAJM**, o que **invalida os demonstrativos** apresentados como prova, conforme análise efetuada no subitem 2.6 desta ITC.

O gestor **não apresentou ainda informações ou documentos que comprovem o recolhimento das contribuições com divergência no DEMREC**, tampouco a adoção de medidas administrativas para apurar as eventuais inconsistências.

Considerando do exposto, opina-se pela **manutenção da irregularidade**, com a responsabilização do Sr. Bruno Margotto Marianelli, Presidente Executivo à época.

Diante do **efeito lesivo** ao resultado das contas do RPPS, **conclui-se**, quanto ao aspecto técnico-contábil, que o presente indicativo de irregularidade é de **natureza grave**, portanto, **capaz de imputar a pena da desaprovação das contas do jurisdicionado**.

Opina-se, ainda, seja **DETERMINADO** ao atual Presidente do IPAJM, sob a supervisão do órgão de controle interno, para que instaure procedimento administrativo com vistas a apurar eventuais não recolhimentos das contribuições nos Fundos Financeiro e Previdenciário conforme tabelas 31 e 32 do RT 641/2018, e encaminhe os resultados na próxima prestação de contas anual.

Pois bem.

Conforme a própria área técnica afirma, o responsável enviou novos documentos com as correções efetuadas que forma desconsiderados pela área técnica por não terem assinaturas eletrônica dos responsáveis. Entendo que a ausência de

assinatura dos documentos dos responsáveis se resolveria facilmente coma notificação dos responsáveis para faze-los. Note-se que no âmbito dos Tribunais de contas, quando tratamos dos processos Administrativos, o Princípio da Verdade Real tem prevalência sobre os demais. Nesse sentido, quadra, registrar que o processo administrativo busca a obtenção dos fatos verdadeiros, por isso, diz-se que vigora o Princípio da Verdade Real, de maneira que deve se afastar a possibilidade de acatar as verdades meramente formais. Ao julgador cabe a missão de se valer de todos os meios legalmente admitidos para obter o desejado conhecimento do conteúdo jurídico posto a seu julgamento. Assim, o poder de investigação do julgador, na busca de uma decisão justa, é o mais amplo possível.

Em favor dos administrados, no processo administrativo impera o princípio do formalismo moderado dos atos processuais, tornando este mais flexível que o judicial, no sentido de se permitir melhor coparticipação do administrado na busca da verdade real. Temos, ainda, que no processo administrativo também vige o formalismo moderado e a instrumentalidade das formas, que consiste, no âmbito administrativo, vedação ao raciocínio simplista e exageradamente positivista. A solução está no formalismo moderado, afinal as formas têm por objetivo gerar segurança e previsibilidade e só nesta medida devem ser preservadas.

Diante do exposto, considerando que o gestor encaminhou documentação a este tribunal com as correções, embora sem assinatura, mantenho a irregularidade como formal, sem o condão de macular as contas.

2.9 DESEQUILÍBRIO NO CONTROLE DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DEVIDAS E NÃO RECEBIDAS PELO RPPS (ITEM 3.3.1.2 DO RT 641/2018)

Base Normativa: Arts. 40, *caput*, e 149, § 1º, da Constituição Federal/1988; art. 1º da Lei 9.717/1998; arts. 44 e 61, incisos VI e VII, da Lei Complementar Estadual 282/2004; art. 141, parágrafo único, da Resolução TC 261/2013 (RITCEES); e Instrução Normativa TC 34/2015 (alterada pela IN 40/2016).

De acordo com o RT:

Com base nas informações contidas no demonstrativo de contribuições devidas e arrecadadas pelo RPPS (DEMREC), assim como da declaração de recebimento integral dos valores devidos no exercício financeiro (DELQUIT), **constata-se divergência** entre os **valores devidos versus**

arrecadados, no DEMREC, e os não recebidos, no DELQUIT, em contribuições previdenciárias de competência do exercício de 2016.

Com base no demonstrativo de receitas devidas e arrecadadas pelo RPPS (DEMREC), verifica-se que a UG 600210 (Fundo Financeiro) possui o montante de R\$ 6.815.345,11 de contribuições previdenciárias não arrecadadas relativas ao exercício de 2016; e a UG 600211 (Fundo Previdenciário), R\$ 87.544.400,72, conforme demonstrado nas tabelas 29 e 30 deste relatório:

Tabela 29: Receitas devidas e recolhidas ao RPPS (Fundo Financeiro)

CONTRIBUIÇÕES	TOTAL CONTRIBUIÇÕES DEVIDAS (DEMREC)	TOTAL CONTRIBUIÇÕES ARRECADADAS (DEMREC)	DIVERGÊNCIA
Contribuição dos Servidores Ativos	173.973.520,68	173.970.934,19	2.586,49
Contribuição dos Inativos	54.775.602,02	47.973.111,31	6.802.490,71
Contribuição dos Pensionistas	16.206.323,50	16.206.323,50	0,00
Contribuição Patronal	347.957.898,31	347.947.630,40	10.267,91
TOTAL	592.913.344,51	586.097.999,40	6.815.345,11

Fonte: Demonstrativo DEMREC do Processo TC 7063/2017 - PCA/2016.

Tabela 30: Receitas devidas e recolhidas ao RPPS (Fundo Previdenciário)

CONTRIBUIÇÕES	TOTAL CONTRIBUIÇÕES DEVIDAS (DEMREC)	TOTAL CONTRIBUIÇÕES ARRECADADAS (DEMREC)	DIVERGÊNCIA
Contribuição dos Servidores Ativos	115.790.520,90	115.787.479,80	3.041,10
Contribuição dos Inativos	34.565,27	34.565,27	0,00
Contribuição dos Pensionistas	51.797,48	51.797,48	0,00
Contribuição Patronal	319.225.698,24	231.684.338,62	87.541.359,62
TOTAL	435.102.581,89	347.558.181,17	87.544.400,72

Fonte: Demonstrativo DEMREC do Processo TC 7063/2017 - PCA/2016.

No entanto, **em análise à declaração de recebimento integral dos valores devidos** no exercício financeiro (DELQUIT), **verifica-se que apenas R\$ 80.610,49 foi declarado** como o montante pendente de recebimento, na UG 600210 (Fundo Financeiro); e R\$ 45.405,55, na UG 600211 (Fundo Previdenciário). Perfazendo uma divergência total de R\$ 94.233.729,79, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 33: Receitas não recolhidas ao RPPS (Fundos Financeiro e Previdenciário)

UNIDADE GESTORA	TOTAL CONTRIBUIÇÕES NÃO ARRECADADAS (DEMREC)	TOTAL CONTRIBUIÇÕES NÃO ARRECADADAS (DELQUIT)	DIVERGÊNCIA
UG 600210 (Fundo Financeiro)	6.815.345,11	80.610,49	6.734.734,62
UG 600211 (Fundo Previdenciário)	87.544.400,72	45.405,55	87.498.995,17
TOTAL	94.359.745,83	126.016,04	94.233.729,79

Fonte: Demonstrativos DEMREC e DELQUIT do Processo TC 7063/2017 - PCA/2016.

A Instrução Normativa TC 34/2015, que regulamenta a remessa de dados a serem encaminhados na prestação de contas, estabelece que o demonstrativo de receitas devidas e arrecadadas pelo RPPS (DEMREC) deve apresentar as receitas de contribuições efetivamente **devidas** ao

RPPS, de acordo com o princípio de competência, assim como as receitas efetivamente **arrecadadas**, referentes às contribuições de competência do exercício, na forma do Anexo II, Tabela 25, desta IN.

A Instrução Normativa TC 34/2015 estabelece, também, que o responsável deve apresentar declaração sobre o recebimento integral de todos os valores devidos no exercício financeiro (DELQUIT), acrescido dos encargos financeiros em caso de atrasos, por todos os órgãos e entidades da administração pública, informando, ainda, se for o caso, **os valores não repassados**, sua competência e natureza do débito, na forma do Anexo II, Tabela 30, desta Instrução Normativa.

O Regimento Interno deste Tribunal de Contas (aprovado pela Resolução TC 261/2013), em seu art. 141, parágrafo único, dispõe que a exatidão dos dados enviados é de responsabilidade dos representantes legais e técnicos das entidades jurisdicionadas, a quem compete garantir a sua fidelidade aos registros contábeis:

[...]

Ressalta-se que inserir dados falsos em sistemas da Administração Pública pode ser considerado crime. A prática delituosa é tipificada no art. 313-A do Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei 2.848, de 07/12/1940), que dispõe:

[...]

Diante do exposto, sugere-se **citar** o gestor, para apresentação de justificativas

Em sua defesa, o Sr. Bruno Margotto Marianelli (evento 297) assim justificou:

Por ter sido **o primeiro ano de levantamento e compilação dos dados** para constarem na PCA, **os relatórios foram feitos inadequadamente** apresentando **erros primários**. Diante do reconhecimento de tal equívoco, em anexo **estou reenviando os referidos relatórios corrigidos**.

Assim, solicito o afastamento deste item.

Destaca a Área Técnica:

O RT apurou divergência total de **R\$ 94.233.729,79** entre os controles de contribuições previdenciárias não recolhidas declarados no DEMREC e no DELQUIT.

As justificativas apresentadas **não são suficientes para sanar o achado**. Conforme verificado nos autos do processo, os demonstrativos DEMREC **originais foram assinados** eletronicamente pelos Srs. **Anckimar Pratissolli** (Presidente Executivo à época do envio dos demonstrativos) e pelo **Contador responsável**, Sr. Jefferson Vieira Rodrigues.

Assim, o Sr. Bruno Margotto Marianelli **enviou os novos demonstrativos** somente **em março de 2019**, quando não era mais Presidente daquela Autarquia. Além do mais, **não há assinaturas eletrônicas nem do contador responsável nem mesmo do atual Presidente Executivo do**

IPAJM, o que **invalida os demonstrativos apresentados como prova**, conforme análise efetuada no subitem 2.6 desta ITC.

O gestor **não apresentou ainda informações ou documentos que expliquem o motivo das divergências**, tampouco **a adoção de medidas administrativas** para apurar as eventuais inconsistências.

Considerando do exposto, opina-se pela **manutenção da irregularidade**, com a responsabilização do Sr. Bruno Margotto Marianelli, Presidente Executivo à época.

Diante do efeito lesivo ao resultado das contas do RPPS, conclui-se, quanto ao aspecto técnico-contábil, que o presente indicativo de irregularidade é de natureza grave, portanto, capaz de imputar a pena da desaprovação das contas do jurisdicionado.

Opina-se, ainda, seja **DETERMINADO** ao atual Presidente do IPAJM, sob a supervisão do órgão de controle interno, para que instaure procedimento administrativo com vistas a apurar os motivos das divergências demonstrados no item 3.3.1.2 do RT 641/2018, e encaminhe os resultados na próxima prestação de contas anual.

Pois bem.

Mais uma vez a área técnica desconsidera as justificativas apresentadas pelo responsável.

Como pode se observar, o responsável diz que foi o primeiro ano sob sua gestão e admitiu o envio da documentação em desacordo com o estabelecido por esta Corte de contas, porem, após ser notificado, prontamente encaminhou a correta documentação com as correções, o que não foi levado em conta pela área técnica.

Cabe, no presente caso, a aplicação do artigo 22 da LINDB, vejamos:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) Grifo nosso.

Ao interpretar o artigo citado, entendo que as circunstâncias particulares devem ser sopesadas na avaliação do comportamento do gestor, com vistas a delimitar a responsabilização da conduta, de forma a não se exigir o impossível do administrador público, considerando os limites impostos pelo serviço público.

Diante do exposto, divirjo da área técnica para considerar a irregularidade formal, sem o condão de macular as contas.

2.10 AUSÊNCIA DE EVIDENCIAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS RETIDAS DOS SERVIDORES ATIVOS, INATIVOS E PENSIONISTAS, NO DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FLUTUANTE (ITEM 3.3.2.1.1 DO RT 641/2018)

Base Normativa: Arts. 85, 89, 92, 93 e 101 da Lei 4.320/1964; Resolução TC 297/2016; Anexo I, item I, da Instrução Normativa TC 34/2015 (alterada pela IN 40/2016); e Norma Brasileira de Contabilidade - NBC T 16.6 (R1), de 24/10/2014, do Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

De acordo com o RT:

Da análise do demonstrativo da dívida flutuante (DEMDFL) da UG 600201 (IPAJM), da UG 600210 (Fundo Financeiro) e da UG 600211 (Fundo Previdenciário), **verifica-se que as contribuições previdenciárias retidas dos servidores ativos, inativos e pensionistas, não foram evidenciadas** nessa demonstração contábil. Somente foram evidenciados os totais dos grupos "Consignações", no DEMDFL, sem detalhamento de suas contas:

Tabela 44: Consignações evidenciadas por grupo, no DEMDFL - UG 600201 (IPAJM)

Especificação	Saldo Anterior	Movimentação do Exercício		Saldo Atual
		Inscrição	Baixa	
Consignações	8.754,98	3.038.989,87	2.974.324,12	73.420,73

Fonte: Demonstrativo DEMDFL do Processo TC 7063/2017 - PCA/2016.

Tabela 45: Consignações evidenciadas por grupo, no DEMDFL - UG 600210 (Fundo Financeiro)

Especificação	Saldo Anterior	Movimentação do Exercício		Saldo Atual
		Inscrição	Baixa	
Consignações	333.816,29	597.739.334,91	598.041.541,85	31.609,35

Fonte: Demonstrativo DEMDFL do Processo TC 7063/2017 - PCA/2016.

Tabela 46: Consignações evidenciadas por grupo, no DEMDFL - UG 600211 (Fundo Previdenciário)

Especificação	Saldo Anterior	Movimentação do Exercício		Saldo Atual
		Inscrição	Baixa	
Consignações	-	1.256.616,74	1.256.616,74	-

Fonte: Demonstrativo DEMDFL do Processo TC 7063/2017 - PCA/2016.

De acordo com a NBC T 16.6 (R1), do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), nas demonstrações contábeis, **apenas as contas semelhantes podem ser agrupadas**; apenas os pequenos saldos podem ser agregados, desde que indicada a sua natureza e não ultrapassem 10% (dez por cento) do valor do respectivo grupo de contas, sendo vedadas a compensação de saldos e a utilização de designações genéricas.

Ressalta-se que **a ausência de evidenciação** das contribuições previdenciárias retidas dos servidores ativos, inativos e pensionistas, no demonstrativo da dívida flutuante, **impossibilita a análise contábil das transferências de tais contribuições** ao respectivo regime de previdência; prevista no inciso IX, do art. 9º, da Resolução TC 297/2016.

Em sua defesa, o Sr. Bruno Margotto Marianelli (evento 297) assim justificou:

A **obrigatoriedade** de seguir o PCASP **se dá até o 5º nível** das contas contábeis para consolidação. Inicialmente, **não haveria óbice** em tornar as contas de retenção FUNPES sintéticas, **para atender a uma demanda do TCEES**, se assim fosse recomendado/determinado.

Entretanto, **ao se observar o PCASP-Estendido**, vê-se que as contas ali demonstradas são de cumprimento obrigatório para os RPPSs. Portanto, **a criação de uma conta sintética no 7º nível estaria em desacordo** com o definido pela Secretaria de Previdência Social.

Diante do exposto, solicito o afastamento da suposta irregularidade apontada neste item.

Destaca a Área Técnica:

Conforme bem informado pelo relatório técnico, **esses valores de inscrições e baixas** no DEMDFL e de dispêndios e ingressos no BALFIN **apresentaram valores relevantes**, em especial da UG 600210 – Fundo Financeiro, que apresentaram movimentações em torno de R\$ 600 milhões. Esses valores, contudo, **estão sintetizados**, nos grupos de “consignações” e “depósitos restituíveis e valores vinculados”.

A NBC T 16.6, aprovada pela Resolução CFC 1.133/08, define que nas demonstrações contábeis, as contas semelhantes podem ser agrupadas; os pequenos saldos podem ser agregados, **desde que indicada a sua natureza e não ultrapassem 10%** (dez por cento) do valor do respectivo grupo de contas, sendo vedadas a compensação de saldos e a utilização de designações genéricas.

Cabe ressaltar que nos autos do Processo TC 2081/2016 (prestação de contas anual do IPAJM – ex. 2015), o Plenário dessa Corte de Contas por meio do Acórdão TC 1862/2016 já se manifestou sobre a referida irregularidade nos seguintes termos:

1. ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, por:

1.1 Manter as seguintes irregularidades, sem o condão de macular as contas:

[...]

1.1.6 AUSÊNCIA DE EVIDENCIAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS RETIDAS DOS SERVIDORES ATIVOS, INATIVOS E PENSIONISTAS, NAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS (ITEM 3.3.4 DO RT 1002/2017)

A ausência de evidenciação das contribuições previdenciárias retidas dos servidores ativos, inativos e pensionistas, nas demonstrações contábeis, impossibilitou a análise das transferências de tais contribuições ao respectivo regime de previdência; prevista no inciso IX, do art. 9º, da Resolução TC 297/2016. Assim, trata-se de uma **limitação de escopo** ao trabalho de análise da prestação de contas anual do IPAJM, motivo pelo qual opina-se pela **manutenção** da irregularidade, com a **determinação** para que o IPAJM discrimine os valores relativos às consignações no DEMDFL e dos depósitos restituíveis e valores vinculados, de forma a possibilitar a devida análise pela área técnica.

Considerando Acórdão recente emanado por este Tribunal que considerou que o referido achado **não possui o condão de macular as contas**, não tendo sido comprovado o **efeito lesivo** à continuidade e à solvência do RPPS, e ainda, **ao equilíbrio fiscal** do Estado e ao resultado das contas do RPPS, conclui-se que quanto ao aspecto técnico-contábil o presente indicativo de irregularidade é de **natureza qualitativa/formal**, sendo, portanto, **incapaz de imputar a pena da desaprovação das contas do jurisdicionado**.

Acompanho entendimento da Área Técnica e Parquet, decidindo manter a irregularidade sob o aspecto formal sem o condão de macular as contas, bem como o envio da **determinação** sugerida.

2.11 UTILIZAÇÃO DE CONTAS CONTÁBEIS COM DESIGNAÇÃO GENÉRICA, NO BALANCETE DE VERIFICAÇÃO, ULTRAPASSANDO 10% DO VALOR DO RESPECTIVO GRUPO (ITEM 3.3.2.1.2 DO RT 641/2018)

Base Normativa: Arts. 85, 89, 92, 93, 101 e 103 da Lei 4.320/1964; Resolução TC 297/2016; Anexo I, item I, da Instrução Normativa TC 34/2015 (alterada pela IN 40/2016); e Norma Brasileira de Contabilidade - NBC T 16.6 (R1), de 24/10/2014, do Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

Conforme exposto no RT:

Da análise do balancete de verificação (BALVER) da UG 600201 (IPAJM), da UG 600210 (Fundo Financeiro) e da UG 600211 (Fundo Previdenciário), constata-se **registro na conta contábil com designação genérica 218810199 – Outros Consignatários, ultrapassando 10%** (dez por cento) **do valor do respectivo grupo** (218810100 – Consignações). Segue demonstrado:

Tabela 47: Registro na conta contábil “Outros Consignatários” na UG 600201 (IPAJM)

Conta Contábil	Débito	Crédito
(A) 218810100 - Consignações	2.974.324,12	3.038.989,87
(B) 218810199 - Outros Consignatários	823.746,74	823.746,74
(C) Percentual (B / A)	27,70%	27,11%

Fonte: Demonstrativo BALVER do Processo TC 7063/2017 - PCA/2016.

Tabela 48: Registro na conta contábil “Outros Consignatários” na UG 600210 (Fundo Financeiro)

Conta Contábil	Débito	Crédito
(A) 218810100 - Consignações	598.041.541,85	597.739.334,91
(B) 218810199 - Outros Consignatários	280.399.033,69	280.398.521,29
(C) Percentual (B / A)	46,89%	46,91%

Fonte: Demonstrativo BALVER do Processo TC 7063/2017 - PCA/2016.

Tabela 49: Registro na conta contábil “Outros Consignatários” na UG 600211 (Fundo Previdenciário)

Conta Contábil	Débito	Crédito
(A) 218810100 - Consignações	1.256.616,74	1.256.616,74
(B) 218810199 - Outros Consignatários	684.243,59	684.243,59
(C) Percentual (B / A)	54,45%	54,45%

Fonte: Demonstrativo BALVER do Processo TC 7063/2017 - PCA/2016.

De acordo com a NBC T 16.6 (R1), de 24/10/2014, do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), nas demonstrações contábeis, **apenas as contas semelhantes podem ser agrupadas**; apenas os pequenos saldos podem ser agregados, desde que indicada a sua natureza e **não ultrapassem 10%** (dez por cento) do valor do respectivo grupo de contas, sendo vedadas a compensação de saldos e a utilização de designações genéricas.

Em sua defesa, o Sr. Bruno Margotto Marianelli (evento 297) assim justificou:

A conta contábil 218810199 OUTROS CONSIGNATÁRIOS é utilizada, principalmente, para registro de todos os descontos lançados em Folha de Pagamento como Outros Consignatários, conforme relatórios emitidos pelos sistemas de gestão de recursos humanos.

Contudo, a NBC T 16.6 (RI) - DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS, assim estabelece:

[...]

Na data das demonstrações contábeis, referentes ao exercício financeiro de 2016, o saldo da conta 218810199 - OUTROS CONSIGNATÁRIOS **estava zerado**, nas três Unidades Gestoras, conforme balancete do órgão 60, abaixo:

[...]

Portanto, **fica evidenciado que não houve descumprimento** do exposto na NBC T 16.6 (RI), visto que a referida norma estabelece que os salDOS (e não a movimentação a débito e crédito, conforme demonstrado nas TABELAS 47, 48 e 49 do Relatório Técnico TC 00641/2018-1) não ultrapassem 10% (dez por cento) do grupo de contas. E, em 31/12/2016, data das demonstrações contábeis, os saldos na conta 218810199 estavam zerados.

Vale ressaltar também que a NBC T 16.6 (R1) - DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS **foi revogada a partir de 01/01/2019** pela NBC TSP 11 - Apresentação das Demonstrações Contábeis.

Diante do exposto, solicito o afastamento de possíveis irregularidades constantes deste item.

Destaca a Área Técnica:

Apesar de o citado não ter sido explicado a natureza da referida conta, **o defendente possui razão em suas alegações**. De fato, em 31/12/2016, data das demonstrações contábeis, **os saldos na conta 218810199 estavam zerados** em todas as UG. A NBC T 16.6 (R1) estabelece que os pequenos saldos podem ser agrupados, não tratando do valor das movimentações a débito e crédito dos demonstrativos.

Apesar de ter havido limitação de escopo em algumas análises conforme verificado no subitem 2.10 desta ITC, o gestor não pode ser responsabilizado duas vezes pelo mesmo fato, motivo pelo qual **se opina pelo afastamento da irregularidade**.

Contudo, diante do relevante valor das movimentações ocorridas e a designação genérica da referida conta, sugere-se seja RECOMENDADO ao IPAJM a divulgação em Notas Explicativas, com base no que preconiza as normas brasileiras de contabilidade, em especial a NBC T 16.6 (R1), do CFC, dos critérios utilizados para os registros efetuados para aquelas contas não claramente caracterizadas nos demonstrativos contábeis.

Acompanho o entendimento da Área Técnica e Parquet, decidindo afastar o presente indício de irregularidade.

2.12 INCONSISTÊNCIAS ENTRE FOLHA DE PAGAMENTO, DEMONSTRATIVO DE CONTRIBUIÇÃO DOS SERVIDORES E BALANCETE DE VERIFICAÇÃO, NAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS RETIDAS DOS INATIVOS E PENSIONISTAS (ITEM 3.3.2.1.1 DO RE 641/2018)

Base Normativa: Arts. 85, 89, 92, 93, 101 e 103 da Lei 4.320/1964; art. 141, parágrafo único, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES); Resolução TC 297/2016; Anexo I, item I, da Instrução Normativa TC 34/2015 (alterada pela IN 40/2016).

De acordo com o RT:

Da análise ao resumo anual da folha de pagamentos, ao demonstrativo de contribuições dos servidores e ao balancete de verificação da UG 600210 (Fundo Financeiro) e da UG 600211 (Fundo Previdenciário), **verifica-se a existência de inconsistências nos valores das contribuições previdenciárias retidas dos inativos e pensionistas**. As distorções seguem demonstradas:

Tabela 50: Contribuições previdenciárias retidas dos inativos e pensionistas do Fundo Financeiro

Regime Próprio de Previdência Social	Valores
(A) Contribuições retidas – Resumo Anual da Folha de Pagamento	57.331.426,27
(B) Contribuições creditadas – Balancete de Verificação	74.478.972,82
(C) Contribuições debitadas – Balancete de Verificação	74.478.972,82
(D) Despesas Liquidadas - DEMCSE	70.989.028,39
(E) Despesas Pagas - DEMCSE	70.989.028,39
(F) Diferença (A – C) – Valor	- 17.147.546,55
(G) Diferença (F / A) – Percentual	-29,91%
(H) Diferença (A – E) – Valor	- 13.657.602,12
(I) Diferença (H / A) – Percentual	-23,82%

Fonte: Demonstrativos FOLRPPS, DEMCSE e BALVER (conta contábil: 218810127) do Processo TC 7063/2017 – PCA/2016.

Nota: As demonstrações contábeis BALFIN e DEMDFL **não evidenciaram os valores do saldo do exercício anterior**, inscrições, baixas e saldo a pagar ao RPPS, relativas às contribuições previdenciárias retidas. Apenas se limitaram a evidenciar o montante das Consignações. **Tal indicativo de irregularidade está sendo tratado no item 3.3.2.1.1 (Ausência de evidenciação das contribuições previdenciárias retidas dos servidores ativos, inativos e pensionistas, no demonstrativo da dívida flutuante e no balanço financeiro).**

Com base nessa tabela, verifica-se que, no exercício de 2016, **houve uma variação de R\$ 17.147.546,55, equivalente a 29,91%**, entre o resumo anual da folha de pagamento (FOLRPPS) e o balancete de verificação (BALVER). Verifica-se, também, **uma variação de R\$ 13.657.602,12, equivalente a 23,82%**, entre o resumo anual da folha de pagamento (FOLRPPS) e o demonstrativo de contribuições dos servidores (DEMCSE); relativa à contribuição previdenciária ao RPPS retida dos inativos e pensionistas da UG 600210 (Fundo Financeiro).

Para a última diferença, foi explicado no DEMCSE (**ANEXO 1**), por meio de nota, que: “A diferença a maior de R\$ 13.657.602,12 para o FOLRPPS refere-se as folhas de inativos do TJES e membros do MPES que não estão no SIARHES, porém são contabilizados no Fundo Financeiro”.

Tais folhas (inativos do TJES e membros do MPES) **não foram encaminhadas pelo Gestor**, descumprindo o Anexo I, item I, da Instrução Normativa TC 34/2015 (alterada pela IN 40/2016), que dispõe o envio a este Tribunal de Contas do resumo anual da folha de pagamento do exercício financeiro, dos servidores vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), **aposentados e pensionistas**, na forma do Anexo II, Tabela 21, da Instrução Normativa TC 34/2015 (alterada pela IN 40/2016).

Ressalta-se que a exatidão dos dados enviados a este Tribunal é de responsabilidade dos representantes legais e técnicos das entidades jurisdicionadas, a quem compete garantir a sua fidelidade aos registros contábeis e aos demais sistemas de controle interno, sob pena de responsabilização civil, criminal e administrativa, conforme dispõe o parágrafo único, do art. 141, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES).

Tabela 51: Contribuições previdenciárias retidas dos inativos e pensionistas do Fundo Previdenciário

Regime Próprio de Previdência Social	Valores
(A) Contribuições retidas – Resumo Anual da Folha de Pagamento	86.236,28
(B) Contribuições creditadas – Balancete de Verificação	105.537,54
(C) Contribuições debitadas – Balancete de Verificação	105.537,54
(D) Despesas Liquidadas - DEMCSE	86.363,04
(E) Despesas Pagas - DEMCSE	86.363,04
(F) Diferença (A – C) – Valor	- 19.301,26
(G) Diferença (F / A) – Percentual	-22,38%
(H) Diferença (A – E) – Valor	- 126,76
(I) Diferença (H / A) – Percentual	-0,15%

Fonte: Demonstrativos FOLRPPS, DEMCSE e BALVER (conta contábil: 218810128) do Processo TC 7063/2017 - PCA/2016.

Nota: As demonstrações contábeis BALFIN e DEMDFL não evidenciaram os valores do saldo do exercício anterior, inscrições, baixas e saldo a pagar ao RPPS, relativas às contribuições previdenciárias retidas. Apenas se limitaram a evidenciar o montante das Consignações. Tal indicativo de irregularidade será tratado no item 3.3.2.1.1 (Ausência de evidenciação das contribuições previdenciárias retidas dos servidores ativos, inativos e pensionistas, no demonstrativo da dívida flutuante e no balanço financeiro).

Com base nessa tabela, verifica-se que, no exercício de 2016, houve uma variação de R\$ 19.301,26, equivalente a 22,38%, entre o resumo anual da folha de pagamento (FOLRPPS) e o balancete de verificação (BALVER), relativa à contribuição previdenciária ao RPPS retida dos inativos e pensionistas da UG 600211 (Fundo Previdenciário).

Verifica-se, também, uma variação de R\$ 126,76, equivalente a 0,15%, entre o resumo anual da folha de pagamento (FOLRPPS) e o demonstrativo de contribuições dos servidores (DEMCSE); relativa à contribuição previdenciária ao RPPS retida dos inativos e pensionistas da UG 600210 (Fundo Financeiro). No entanto, esta variação é considerada aceitável, para fins de análise; nos termos da Nota Técnica SEGEX 003/2016.

Em sua defesa, o Sr. Bruno Margotto Marianelli (evento 297) assim justificou:

A diferença/divergência apontada na TABELA 51 — Contribuições previdenciárias retidas dos inativos e pensionistas do Fundo Previdenciário, do Relatório Técnico TC 00641/2018-1, **ocorre por que não foram consideradas as restituições, em folha, das contribuições retidas indevidamente (a maior/menor) do servidor**. Senão vejamos:

[...]

Quando registramos contabilmente os fatos ocorridos na folha de pagamento, devemos fazê-lo pelo **valor bruto e descontar as restituições**. Com isso, se considerarmos os valores totais destacados como restituição (vantagens) chegamos ao valor de R\$ 9.714,00, que multiplicado por 02 resulta R\$ 19.428,00. Subtraindo-se tal resultado da diferença apontada (R\$ 19.301,26) chega-se à diferença de R\$ 126,74. **A mesma diferença é a verificada entre o resumo anual da folha e o relatório DEMCSE.**

Quanto a TABELA 50 - Contribuições previdenciárias retidas dos inativos e pensionistas do Fundo Financeiro, do Relatório Técnico TC 00641/2018-1, **também foi feita uma análise pelo total registrado a débito e a crédito**

(movimentação) das contas passivas, indevidamente. como passo a expor abaixo.

Nas notas do relatório FOLRPPS, consta que a diferença para o saldo registrado na contabilidade referia-se a contribuições retidas nas folhas de inativos e membros do MPES e inativos e magistrados do TJES, já que as mesmas não estão dentro do sistema de folha do Estado (SIARHES). Desta forma, apesar de não ter informado os valores das respectivas folhas na nota, informo que os valores de contribuições retidas das citadas folhas são:

- MPES - R\$ 3.040.331,16;
- TJES - R\$ 10.883.957,84.

Observo que, contabilmente, **não é possível demonstrar estes valores individualmente, uma vez que a contabilização é feita na UG 600210, na sua totalidade.**

Assim, ao somarmos os valores com o valor informado no relatório FOLRPPS (R\$ 57.331.426,27) **chegamos ao valor total de R\$ 71.255.695,27**, apontando uma **diferença de R\$ 266.666,68** em relação ao valor informado no relatório DEMCSE (R\$ 70.989.028,39).

Por fim, **afirma-se que o Gestor descumpriu** o Anexo I, item I, da Instrução Normativa TC 34/2015 (alterada pela IN 40/2016), que dispõe sobre o envio a este Tribunal de Contas de resumo anual da folha de pagamento do exercício financeiro, dos servidores vinculados ao RPPS. **Peço venia para discordar de tal afirmação**, pois ao Ministério Público e ao Tribunal de Justiça cabe o envio destas informações, **já que não poderiam o Ordenador de Despesa e/ou o Contador do RPPS assumirem responsabilidades sobre documentos por eles não elaborados, sobre os quais não possuem controle ou nem mesmo podem conferir o que está sendo pago como benefício previdenciário, conforme previsão contida na Lei nº 9.717/98.** Reforçando tal entendimento, temos a Ação Ordinária Declaratória de nº 024.040.201.519, que lhes conferem responsabilidade pela elaboração e processamento da folha, bem como a lei complementar abaixo reproduzida:

[...]

Diante do exposto, solicito o afastamento da suposta irregularidade contida neste item, tendo em vista ser o IPAJM, neste caso, mero executor e observador das legislações vigentes.

Destaca a Área Técnica:

As justificativas trazidas pelo gestor **não são suficientes para sanar o achado**. Isso porque **a ausência do resumo** da folha de pagamento do Tribunal de Justiça e do Ministério Público inviabilizam qualquer tipo de análise. O gestor **simplesmente informou** os valores retidos nas respectivas folhas, **sem trazer qualquer documento que comprove esses números.**

Além disso, ele mesmo informou que *“não é possível demonstrar estes valores individualmente, uma vez que a contabilização é feita na UG 600210, na sua totalidade.”* Diante do exposto, há uma **limitação de escopo** que faz com que exista **inconsistências inexplicadas** nos valores das contribuições previdenciárias retidas dos inativos e pensionistas com percentuais sejam superiores a 10% (29,91% e 23,82%, no Fundo Financeiro, e 22,38%, no Fundo Previdenciário), quando da comparação entre o resumo anual da folha de pagamentos, o demonstrativo de

contribuições dos servidores e o balancete de verificação.

A justificativa apresentada de que caberia ao TJ e MP encaminharem suas folhas somente reforçam os argumentos apresentados pela área técnica deste Tribunal, a exemplo dos Processos TC 3532/2016 (prestação de contas do Governador do exercício de 2015) e TC 1713/2016 (Auditoria Coordenada com o TCU no IPAJM) da necessidade de efetivação do instituto da unidade gestora única de previdência, conforme preconiza o §20 do artigo 40 da Constituição Federal.

O próprio gestor informa que os gestores do IPAJM “não possuem controle ou nem mesmo podem conferir o que está sendo pago como benefício previdenciário” em relação à folha desses poderes. O resultado é a ausência de controle da autarquia previdenciária do Estado do Espírito Santo, instituída por Lei Complementar Estadual como gestora única de previdência para todos os servidores do Estado, sobre a folha de dois poderes.

Cabe frisar ainda que o Conselheiro Relator, nos autos do Processo TC 1713/2016, votou pela **inconstitucionalidade** da LCE 797/2015, **mencionada pelo defendente**, por violação expressa a dispositivo da CF/88, nos seguintes termos:

1.COM RELAÇÃO AO IPAJM:

1.1. RESOLVER o incidente de inconstitucionalidade suscitado no sentido de que a Lei Complementar Estadual 797/2015, que em seu artigo 1º alterou a redação do § 7º, do artigo 147, da Lei Complementar 234/2002, é inconstitucional, havendo violação à vedação contida no § 20, do artigo 40 da Constituição Federal, quanto à existência de mais de um órgão gestor de Regime Próprio de Previdência Social –RPPS em cada ente estatal, para os servidores titulares de cargos efetivos, isto porque em havendo o reconhecimento da ilegitimidade ativa da Associação Suscitante da inconstitucionalidade desta norma, nos termos da ADI nº 5607, conforme parecer da PGR, por ausência de pertinência temática, remanesce a competência desta Corte de Contas para apreciar a constitucionalidade da Lei 797/2015, conforme os termos da Súmula 347 do Excelso Pretório, e, de igual modo, sendo julgada procedente a ADI nº 5607, será afastada do mundo jurídico em sede controle abstrato, com efeitos ex tunc, ou mesmo modulado seus efeitos, o que não se mostra incongruente com o ora decidido;

1.2. MODULAR os efeitos desta decisão, por razões de segurança jurídica, pelo período de 90 (noventa) dias após a publicação desta decisão, devendo o controle da folha de pagamento dos inativos do Poder Judiciário e do Ministério Público ser repassada integralmente ao IPAJM;

[...]

Ressalta-se que na data da elaboração da referida ITC, o processo TC 1713/2016 estava pendente de julgamento.

Conforme visto, houve uma **limitação de escopo** ao trabalho de análise da prestação de contas anual do IPAJM, motivo pelo qual opina-se pela **manutenção** da irregularidade.

Mantendo o argumento exposto no subitem 2.10 desta ITC, diante da conexão dos achados, tendo em vista recente Acórdão emanado por este Tribunal que considerou que a irregularidade trazida naquele item não possui o condão de macular as contas, não tendo sido comprovado o efeito lesivo à continuidade e à solvência do RPPS, e ainda, ao equilíbrio fiscal do Estado e ao resultado das contas do RPPS, conclui-se que quanto ao aspecto técnico-contábil o presente indicativo de irregularidade é de **natureza qualitativa/formal**, sendo, portanto, **incapaz de imputar a pena da desaprovação das contas do jurisdicionado**.

Acompanho o entendimento da Área Técnica e Parquet, decidindo manter o presente indicativo de irregularidade como formal, sem o condão de macular as contas.

2.13 NÃO-ATENDIMENTO A DETERMINAÇÕES EXPEDIDAS PELO TCEES (ITEM 5.1 DO RT 641/2018)

Base Normativa: Art. 84, § 1º, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES); art. 163, § 1º, e art. 389, inciso IV e § 1º, da Resolução TC 261/2013 (RITCEES); e art. 4º, § 3º, da Resolução TC 278/2014.

Conforme RT:

Constam, no sistema de monitoramento do e-TCEES, **as seguintes determinações** ao gestor do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo – IPAJM, advindas do **Acórdão TC-2035/2015**, de 15/12/2015, constantes nos autos do **Proc. TC 1511/2007**:

III - Encaminhar ao atual gestor do IPAJM, com fundamento no art. 71, § 5º, da Lei Orgânica deste Tribunal, e do artigo 373, § 5º, da Resolução TC-261/2013²⁰, as seguintes determinações dispostas na MTD 15/2014:

a) Quanto ao **item I.2**, o ajuste quanto à destinação do valor de R\$7.859.974,98, providenciando sua correção em VRTE's e destinando a parte que cabe ao Fundo Previdenciário e ao Fundo Financeiro, conforme Decreto 1434-R/05;

b) Quanto ao **item I.3.1**, a redistribuição do valor de R\$8.289.101,24, nos seguintes termos: calcular a sua correção pela variação do VRTE, e, posteriormente, destinar ao Fundo Previdenciário a parte que lhe coube no exercício de 2005, nos termos do Decreto 1434-R/05;

Conforme Ofício Externo 1038/2016-7 do sistema e-TCEES, o então Gestor do IPAJM, Sr. Bruno Margotto Marianelli, foi cientificado da decisão do Acórdão TC-2035/2015, por meio do Termo de Notificação 573/2016.

No entanto, da análise desta prestação de contas e do Protocolo 16767/2016-2, do sistema e-TCEES, constata-se que há indícios de que tais **determinações não foram atendidas**.

Ressalta-se que no Protocolo 16767/2016-2, do sistema e-TCEES, consta o OF/IPAJM/GPE/Nº 0955/2016, em que o então Gestor, Sr. Bruno Margotto

²⁰ Art. 187. A título de racionalização dos serviços administrativos e de economia processual, e com o objetivo de evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor do ressarcimento, o Tribunal de Contas poderá determinar, em ocorrendo a hipótese, o arquivamento do processo, sem o cancelamento do débito, a cujo pagamento continuará obrigado o devedor, para que lhe seja dada quitação.

Marianelli, **apresenta esclarecimentos** quanto às determinações advindas do Acórdão TC-2035/2015, alegando que o **Termo de Notificação 573/2016 apresentava supostas irregularidades**.

Considerando que o Tribunal poderá aplicar multa pecuniária pelo não-atendimento à sua decisão²¹; sugere-se a **citação** do Gestor cientificado da decisão do Acórdão TC-2035/2015, Sr. Bruno Margotto Marianelli, para apresentação de justificativas/documentos quanto aos indícios de não-atendimento à determinação deste Tribunal de Contas.

Em sua defesa, o Sr. Bruno Margotto Marianelli (evento 297) assim justificou:

Considerando a possibilidade de os termos do OF/IPAJM/GPE/Nº 0955/2016 não terem transmitido a mensagem correta, aqui **venho ratificar e informar que a decisão/determinação do Acórdão TC 2035/2015**, cientificado por meio do Termo de Notificação 573/2016, **já havia sido cumprida** por este Instituto de Previdência Estadual a época, conforme esclarecimentos e comprovantes abaixo:

- Ajuste quanto a destinação do valor de R\$ 7.859.974,98, providenciado sua correção em VRTE's e destinando a parte que cabe ao Fundo Previdenciário e ao Fundo Financeiro, conforme Decreto 1434 — R/2005.

Primeiramente, cabe destacar que no exercício de 2006 houve mudança das contas extraorçamentárias para registrar o recebimento da taxa de serviços administrativos, onde o saldo de R\$ 7.859.974,98 fora contabilizado até julho/2006 na conta 411212200 e o saldo de R\$ 18.571.323,14, dos demais meses, foram registrados na conta 416001311, totalizando o recebimento de taxa no exercício 2006 no valor de R\$ 26.431.298,12, conforme cópia da tela do SIAFEM2006 abaixo:

[...]

Para a devida devolução, observamos o que descreve o Decreto 1434 — R/2005, em seu art. 1º, senão vejamos:

[...]

Significa que o saldo a ser devolvido deverá obedecer, proporcionalmente, o valor que cada Fundo transferiu ao Instituto como taxa administrativa. Verificando as transferências recebidas pelo IPAJM, vimos que a totalidade das taxas administrativas recebidas tiveram origem no Fundo Financeiro:

[...]

Assim, após a devida apuração do saldo total a devolver e observando o que determina o art. 1º do Decreto 1434 — R/2005, em 24/05/2007, o IPAJM efetou a devolução do valor total de R\$ 20.611.939,65 ao Fundo Financeiro, relativo ao saldo remanescente da taxa de administração recebida/registrada nas contas contábeis 411212200 e 416001311, bem como demais receitas orçamentárias do exercício, conforme cópia do documento abaixo :

[...]

²¹ Art. 389. O Tribunal poderá aplicar a multa pecuniária prevista no art. 135 de sua Lei Orgânica, atualizada na forma prescrita no seu § 3º, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte gradação:

IV - não-atendimento no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência do Relator ou à decisão do Tribunal: multa no valor compreendido entre três e vinte e cinco por cento;

§ 1º A multa aplicada com fundamento nos incisos IV a VII prescinde de prévia comunicação dos responsáveis, desde que a possibilidade de sua aplicação conste da comunicação do despacho ou da decisão descumprida ou do ato de requisição de equipe de fiscalização ou da publicação no órgão de imprensa oficial.

Devo alertar que, em 2007, houve alteração de códigos de UG's, passando o Fundo Financeiro a UG 600910 e o Fundo Previdenciário, a UG 600901. Todavia o valor foi devolvido corretamente ao Fundo Financeiro, conforme demonstrado no documento acima.

Os saldos das contas contábeis 411212200 e 416001311 compreendem a valores registrados/recebidos somente do Fundo Financeiro, tendo sido o saldo remanescente (menos despesas empenhadas no exercício de 2006) integralmente devolvido ao respectivo Fundo.

Como se pode notar, a determinação de devolver o saldo de R\$ 7.859.974,98 foi cumprida em 24/05/2007, porém não para o Fundo Previdenciário como indevidamente determinado na conclusão da MTD 15/2014 (fls. 859/881), já que o referido Fundo não transferiu recursos (taxa administrativa) ao IPAJM para cobrir despesas naquele exercício.

Seguem abaixo cópias do balancete de 2006 do Fundo Previdenciário para comprovar que não houve transferência ao IPAJM:

[...]

O valor correspondente ao sub-repasse concedido a outros órgãos refere-se ao repasse de contribuição devida ao Fundo Financeiro e recebida indevidamente no Fundo

Previdenciário, conforme documento abaixo:

[...]

Por conseguinte, a determinação de devolução ao Fundo Previdenciário contida nesta Instrução Técnica Inicial 00776/2018-6 torna-se insustentável.

- Redistribuição do valor de R\$ 8.289.101,24, nos seguintes termos: calcular a sua correção pela variação do VRTE, e, posteriormente, destinar ao Fundo Previdenciário a parte que lhe coube no exercício de 2005, nos termos do Decreto 1434-R/05.

A referida determinação foi cumprida, seguindo o que determina o art. 1º do Decreto 1434 - R/20005, com a devolução do R\$ 8.289.101,24 ao Fundo Financeiro, conforme cópia do documento abaixo:

[...]

Visto que, no exercício de 2005, o Fundo Previdenciário NAO realizou repasses de valores como taxa administrativa ao IPAJM, conclui-se que a devolução foi efetivamente realizada e, de maneira correta, direcionada ao Fundo Financeiro.

Diante dos fatos aqui relatados e da **comprovação da devolução** dos valores de R\$ 7.859.974,98 e de R\$ 8.289.101,24, respectivamente, **solicito a revisão da determinação contida na citação**, bem como o afastamento de uma suposta irregularidade dali decorrente.

DOS PEDIDOS.

PELO EXPOSTO, requero que sejam acolhidas as justificativas apresentadas, para que sejam julgadas "regulares" as contas apresentadas pelo Instituto de Previdência do Estado do Espírito Santo - IPAJM relativas ao exercício de 2016, nos termos do art. 84, inc. I, da Lei Complementar Estadual n.º 621/2012, ou, quando muito, julgadas "regulares com ressalvas", consoante previsão contida no art. 84, inc. II, da mesma Lei, dando-se, em qualquer caso, quitação ao defendente, de acordo com o art. 85 do referido diploma normativo.

Desde já também requer a oportunidade de apresentação de sustentação oral quando do julgamento do referido processo no órgão colegiado competente.

Destaca a Área Técnica:

Em relação ao item “a”, o gestor informou que a totalidade das transferências recebidas pelo IPAJM naquele exercício em relação à taxa administrativa teve origem no Fundo Financeiro. Assim, após a devida apuração do saldo total a devolver e observando o que determina o art. 1º do Decreto 1434 — R/2005, **em 24/05/2007**, o IPAJM efetuou a devolução do valor total de R\$ 20.611.939,65 ao Fundo Financeiro, relativo ao saldo remanescente da taxa de administração recebida/registrada nas contas contábeis 411212200 e 416001311 bem como demais receitas orçamentárias do exercício.

Em suas alegações, o gestor anexou telas do sistema SIAFEM com informações contábeis e financeiras que comprovam as suas alegações. Com base nas informações da defesa, verifica-se que a determinação foi cumprida em 24/05/2007, porém, com a devolução ocorrida apenas para o Fundo Financeiro e não para o Fundo Previdenciário, já que o referido Fundo não transferiu recursos (taxa administrativa) ao IPAJM para cobrir despesas naquele exercício.

Quanto ao item “b”, **o gestor afirma que a referida determinação foi cumprida**, seguindo o que determina o art. 1º do Decreto 1434 - R/2005, com a devolução do R\$ 8.289.101,24 ao Fundo Financeiro em 2006, visto que, no exercício de 2005, o Fundo Previdenciário NAO realizou repasses de valores como taxa administrativa ao IPAJM.

Mais uma vez, o gestor apresentou elas do sistema SIAFEM com informações contábeis e financeiras que comprovam as suas alegações. Conforme visto nas informações do SIAFEM, o Fundo Previdenciário não efetuou transferências em relação à taxa de administração ao IPAJM, e, portanto, caberia tão somente a devolução do valor ao Fundo Financeiro.

Diante do exposto, **considera-se que o IPAJM cumpriu as determinações** nos anos de 2006 e 2007, motivo pelo qual opina-se pelo **afastamento** do referido achado.

Acompanho o entendimento da Área Técnica e *Parquet*, decidindo manter o afastamento da presente irregularidade.

III. PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO:

Ante o exposto, **divergindo, em parte**, do entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de acórdão que submeto à sua consideração.

SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Conselheiro relator

1. ACÓRDÃO TC-1382/2021 – PLENÁRIO:

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

1.1. AFASTAR as seguintes irregularidades, em consonância com o Ministério Público de Contas e com a área técnica:

2.12 inconsistências entre folha de pagamento, demonstrativo de contribuição dos servidores e balancete de verificação, nas contribuições previdenciárias retidas dos inativos e pensionistas (item 3.3.2.1.1 do re 641/2018)

2.13 não-atendimento a determinações expedidas pelo tcees (item 5.1 do rt 641/2018)

1.2. MANTER as seguintes irregularidades sob o aspecto formal, sem o condão de macular as contas, em consonância com o Ministério Público de Contas e com a área técnica:

2.1 Registros contábeis orçamentários em desacordo com a LOA/2016, na previsão da receita e na fixação da despesa (item 3.1.2 do RT 641/2018);

2.2 Ausência de utilização da fonte tesouro, nas demonstrações contábeis do fundo financeiro (item 3.1.3 do RT 641/2018);

2.3 Ausência de notas explicativas para as variações nos investimentos do RPPS (item 3.1.4 do RT 641/2018);

2.4 Utilização de conta inexistente no PCASP/2016, reduzindo as variações patrimoniais aumentativas, no balver (item 3.1.5 do RT 641/2018);

2.10 Ausência de evidenciação das contribuições previdenciárias retidas dos servidores ativos, inativos e pensionistas, no demonstrativo da dívida flutuante (item 3.3.2.1.1 do rt 641/2018)

1.3. AFASTAR as seguintes irregularidades, divergindo do Ministério Público de Contas e da área técnica:

2.5 Reconhecimento de despesa com a contribuição para o PIS/PASEP em valor superior ao devido (item 3.1.6 do RT 641/2018);

III.2.7 Ausência de evidenciação das contribuições previdenciárias retidas dos servidores ativos, inativos e pensionistas, no demonstrativo da dívida flutuante (item 3.3.2.1.1 do RT 641/2018);

1.4. MANTER as seguintes irregularidades sob o aspecto formal sem o condão de macular as contas, divergindo do Ministério Público de Contas e da área técnica:

2.6 Ausência de registro, por competência, de variações patrimoniais aumentativas decorrentes de contribuições previdenciárias (item 3.2.1 do RT 641/2018);

2.8 *Inconsistências entre folha de pagamento, demonstrativo de contribuição dos servidores e balancete de verificação, nas contribuições previdenciárias retidas dos inativos e pensionistas (item 3.3.2.1.1 do RT 641/2018).*

2.9 desequilíbrio no controle de contribuições previdenciárias devidas e não recebidas pelo rpps (item 3.3.1.2 do rt 641/2018)

1.5. AFASTAR a responsabilidade da **Sra. Ana Paula Vitali Janes Vescovi** – Secretária Estadual da Fazenda (01/01/16 a 02/06/16), da **Sra. Cristiane Mendonça** – Secretária Estadual da Fazenda (03/06/16 a 22/08/16) e do **Sr. Paulo Roberto Ferreira** – Secretário Estadual da Fazenda (22/08/16 a 31/12/16), sobre as irregularidades de itens **2.4** e **2.5** supracitados.

1.6. JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas do Sr. **Bruno Margotto Marianelli**, no exercício das funções de ordenador de despesas do **Instituto de**

Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo – IPAJM, no exercício de 2016, na forma do artigo 84, inciso II, da Lei Complementar 621/2012, quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente;

1.7. RECOMENDAR para que sejam observadas nas próximas gestões como forma de orientação para realização de despesas uma vez que tratam do exercício de 2016 e em grande parte seriam inócuas encaminhá-las como determinações.

1.7.1. Que os gestores do IPAJM, SEP e SEFAZ incluam, na próxima LOA, a fonte de recursos 0101 - Tesouro utilizada no orçamento da despesa do Fundo Financeiro, para a correta contabilização das despesas com pagamento de inativos e pensionistas custeados com recursos da complementação das insuficiências financeiras, diante do efeito na despesa com pessoal prevista na LRF, em consonância com o que dispõe os arts. 85 e 89 da Lei 4.320/1964; e o art. 40, § 1º, da Lei Complementar Estadual 282/2004 **(item 2.2 da ITC 03294/2019-4)**;

1.7.2. que o IPAJM, sob a supervisão do órgão de controle interno, apure eventuais não recolhimentos das contribuições nos Fundos Financeiro e Previdenciário conforme tabelas 31 e 32 do RT 641/2018, e encaminhe os resultados na próxima prestação de contas anual **(item 2.8 da ITC 03294/2019-4)**;

1.7.3. Que o IPAJM, sob a supervisão do órgão de controle interno apure os motivos das divergências demonstrados no item 3.3.1.2 do RT 641/2018, e encaminhe os resultados na próxima prestação de contas anual **(item 2.9 da ITC 03294/2019-4)**;

1.7.4. que o IPAJM discrimine os valores relativos às consignações no DEMDFL e dos depósitos restituíveis e valores vinculados, de forma a serem amplamente analisado por esta corte de Contas;

1.7.5. Nos termos do art. 329, §7º, do Regimento Interno deste TCEES, a divulgação em Notas Explicativas, com base no que preconiza as normas brasileiras de contabilidade, NBC T 16.6 (R1), do CFC, dos critérios utilizados para os registros efetuados para as contas não claramente caracterizadas nos demonstrativos contábeis, em especial em relação à conta contábil “218810199 – Outros Consignatários”, diante do relevante valor das movimentações ocorridas e da sua designação genérica.

1.8. DAR CIÊNCIA aos interessados e ao MPC;

1.9. ARQUIVAR após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 02/12/2021 - 62ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges e Rodrigo Coelho do Carmo.

4.2. Conselheiro substituto: Marco Antonio da Silva (em substituição).

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA

Em substituição

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões