



Acórdão 00398/2022-1 - Plenário

Processo: 04778/2020-1

Classificação: Prestação de Contas Anual de Ordenador

Exercício: 2019

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

Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

Responsável: JOSE ELIAS DO NASCIMENTO MARCAL

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE
ORDENADOR – INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA
DOS SERVIDORES DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO - IPAJM – EXERCÍCIO DE 2019 - CONTAS
REGULARES COM RESSALVA – DAR CIÊNCIA –
ARQUIVAR.**

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:

1. DO RELATÓRIO:

Tratam os autos de Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência dos Servidores do Espírito Santo - IPAJM, relativas ao exercício de 2019, sob a responsabilidade do Sr. **José Elias do Nascimento Marçal** no exercício das funções administrativas do cargo de Presidente Executivo.

Com base no **Relatório Técnico 00030/2021-5** e na **Instrução Técnica Inicial 00064/2021-4** (peças 150-151) foi exarada a **Decisão SEGEX 00065/2021-9** (peça 153), por meio da qual o Sr. José Elias do Nascimento Marçal foi citado para justificar os seguintes indícios de irregularidades:

- 6.1. Aporte financeiro executado, indevidamente, como recurso vinculado, no fundo financeiro;
- 6.2. Registros contábeis de provisão matemática dos planos financeiro e previdenciário não coincidem com os valores apurados pela avaliação atuarial;
- 6.3. Registros orçamentários indevidos com remuneração de investimentos, no fundo previdenciário; e
- 6.4. Pagamento de despesas com multas e juros decorrentes de atraso em obrigações tributárias acessórias, na unidade administrativa.

Devidamente citado (**Termo de Citação 00114/2021-9**), o responsável apresentou suas justificativas e documentos conforme arquivos **Defesa/Justificativa 00314/2021-4 e Peças Complementares 13295 a 13319/2021** (peças 157-182).

Ato contínuo, o Núcleo de Controle Externo de Contabilidade – NPPREV, por meio da **Instrução Técnica Conclusiva 02424/2021-4** (peça 186) opinou, em síntese, no seguinte sentido:

[...]

3 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- 3.1 Considerando os indicativos de irregularidades expressos no Relatório Técnico 30/2021-5, na ITI 64/2021-4, na Decisão SEGEX 65/2021-9, e Termo de Citação 114/2021-9, e diante do preceituado no art. 319, parágrafo único, inciso IV¹, da Resolução TC nº 261/2013;
- 3.2. Considerando que todos os citados atenderam aos Termos de Citação emitidos por este Tribunal e encaminharam suas defesas;
- 3.3. Considerando que as justificativas apresentadas **não foram suficientes para elidirem as irregularidades dos itens 2.1, 2.2 e 2.3**, sugere-se sua manutenção:

¹ **Art. 319.** Na fase final da instrução dos processos, constitui formalidade essencial, além do exame da unidade competente, a elaboração da instrução técnica conclusiva.

Parágrafo único. A instrução técnica conclusiva conterá, necessariamente: (Parágrafo retificado pela Emenda Regimental nº 001, de 27.8.2013).

[...]

IV - a conclusão, com a proposta de encaminhamento.

2.1 APOORTE FINANCEIRO EXECUTADO, INDEVIDAMENTE, COMO RECURSO VINCULADO, NO FUNDO FINANCEIRO (item 6.1 do Relatório Técnico 30/2021-5)

Base Normativa: Arts. 85 e 89 da Lei 4.320/1964; art. 8º, parágrafo único, art. 50, inc. I, e art. 52 da Lei Complementar 101/2000 (LRF); item 5 da Parte I do MCASP (8ª ed.); e item 211 das Instruções de Procedimentos Contábeis (IPC) 14 – Procedimentos Contábeis relativos aos RPPS.

Responsável:

José Elias do Nascimento Marçal - Presidente Executivo

2.2 REGISTROS CONTÁBEIS DE PROVISÃO MATEMÁTICA DOS PLANOS FINANCEIRO E PREVIDENCIÁRIO NÃO COINCIDEM COM O VALORES APURADOS PELA AVALIAÇÃO ATUARIAL (item 6.2 do Relatório Técnico 30/2021-5)

Base Normativa: Art. 1º, inc. I, da Lei 9.717/1998; art. 85 da Lei 4.320/1964; art. 3º, § 1º, inc. VII, e § 5º, da Portaria MF 464/2018; e itens 91, 96, 97 e 200 das Instruções de Procedimentos Contábeis (IPC) 14 – Procedimentos Contábeis relativos aos RPPS.

Responsável:

José Elias do Nascimento Marçal - Presidente Executivo

2.3 REGISTROS ORÇAMENTÁRIOS INDEVIDOS COM REMUNERAÇÃO DE INVESTIMENTOS, NO FUNDO PREVIDENCIÁRIO (item 6.3 do Relatório Técnico 30/2021-5)

Base Normativa: Arts. 35, I, 72, 73, 85 e 89 da Lei 4.320/64; art. 50, I, da Lei Complementar 101/2000 (LRF); Instruções de Procedimentos Contábeis - IPC 14, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Parecer Consulta TC 05/2015; e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MPCASP) – 8ª edição.

Responsável:

José Elias do Nascimento Marçal - Presidente Executivo

3.4. Considerando que as irregularidades dos itens 2.2 e 2.3 são de natureza grave, opina-se, quanto ao aspecto técnico-contábil, pela **IRREGULARIDADE** da Prestação de Contas, relativa ao exercício de 2019, do gestor do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do ES - IPAJM, **Sr. José Elias do Nascimento Marçal**, nos termos do art. 84, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar nº. 621/2012, e do art. 163, inciso IV, do Regimento Interno (Resolução TC 261/2013).

Sugere-se aplicação de multa:

3.5. Sugere-se, nos termos art. 135, II da Lei Complementar nº 621/2012, **considerando a prática de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico que resultou em injustificado dano ao erário, aplicação de multa, a ser dosada pelo relator das contas do exercício de 2019, ao seguinte responsável:**

ITEM	RESPONSÁVEL	CARGO
2.2	José Elias do Nascimento Marçal	Presidente Executivo
2.3	José Elias do Nascimento Marçal	Presidente Executivo

O **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer 03987/2021-5** (peça 190) de lavra do Procurador Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva anuiu à proposição constante da **Instrução Técnica Conclusiva 02424/2021-4**.

Ocorre que, em sede de julgamento, considerando a sustentação oral realizada por representantes do responsável, foram juntados aos autos por ordem deste relator os **arquivos Áudio/Vídeo 00209/2021-1** (Aba “documentos complementares”) e **Petição Intercorrente 01011/2021-4** (peça 193).

Sendo assim, o processo retornou à área técnica a fim de analisar as justificativas apresentadas bem como os arquivos anexados, sendo elaborada a **Manifestação Técnica de Defesa Oral 00111/2021-5** (peça 197) que assim concluiu:

[...]

3. CONCLUSÃO

3.1. Os arquivos de Sustentação Oral (Áudio/Vídeo 00209/2021-1 e Petição Intercorrente 01011/2021-4), trouxeram para a presente análise, as argumentações da defesa oral, apresentadas pelo Sr. JOSÉ ELIAS DO NASCIMENTO MARÇAL, então, presidente executivo do Instituto de Previdência e Assistência Jerônimo Monteiro – IPAJM, de acordo com o art. 328 da Resolução TC 261/2013, relativos às irregularidades dos itens **2.1, 2.2 e 2.3**, apontadas na ITC 02424/2021-4;

3.2. Considerando o aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, quanto ao indicativo de irregularidade constante do item **2.1** desta Manifestação Técnica (item 2.1 da ITC 02424/2021-1 e item 6.1 do Relatório Técnico 30/2021-5), sugere-se a manutenção da irregularidade, porém opinando-se que quanto ao aspecto técnico-contábil, seria então de natureza QUALITATIVA/FORMAL;

3.3. Quanto ao indicativo de irregularidade constante do item **2.2** desta Manifestação Técnica (item 2.2 da ITC 02424/2021-1 e item 6.2 do Relatório Técnico 30/2021-5), sugere-se que seja dado PROVIMENTO PARCIAL ao recorrente quanto a este item, nos seguintes termos:

3.3.1 AFASTAR na irregularidade, a narrativa de que os registros da provisão matemática do Plano Previdenciário não coincidiam com a avaliação atuarial. Essa irregularidade deve ser afastada pelo fato de que o resultado atuarial superavitário não deveria ser registrado em conta de passivo, como sugeriu a avaliação atuarial, porque neste caso, não se verifica os pressupostos do art. 25 da Portaria MPS 403/2008, dessa forma, a não realização do registro, foi uma decisão acertada da contabilidade do IPAJM;

3.3.2 MANTER a irregularidade quanto ao fato de os registros das provisões matemáticas do Plano Financeiro não coincidirem com os valores apresentados na avaliação atuarial. A divergência se deu pelo registro indevido, na conta contábil “2.2.7.2.1.01.07 (-) Cobertura de Insuficiência Financeira, conta redutora de passivo, do valor de

R\$95.013.840,41. Esses valores estavam registrados no ativo, em conta de aplicação financeira, portanto, não eram valores que poderiam ter sido registrado em conta redutora de passivo;

3.4. Quanto ao indicativo de irregularidade constante do item **2.3** desta Manifestação Técnica (item 2.3 da ITC 02424/2021-1 e item 6.3 do Relatório Técnico 30/2021-5), sugere-se sua **MANUTENÇÃO** nas mesmas considerações da ITC 02424/2021-1;

3.5. Considerando que as irregularidades dos itens **2.2 (provimento parcial)** e **2.3**, representam GRAVE infração à norma legal de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial, opina-se, quanto ao aspecto técnico-contábil, pela **IRREGULARIDADE** da Prestação de Contas, relativa ao exercício de 2019, do presidente executivo do Instituto de Previdência e Assistência Jerônimo Monteiro – IPAJM, Sr. JOSÉ ELIAS DO NASCIMENTO MARÇAL, nos termos do art. 84, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar nº. 621/2012, e do art. 163, inciso IV, do Regimento Interno (Resolução TC 261/2013);

3.6. Diante do exposto, sugere-se que os autos sejam encaminhados ao Relator, para prosseguimento do feito.

É o Relatório.

VOTO

2. DA FUNDAMENTAÇÃO:

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.

Constato que a área técnica, através da **Instrução Técnica Conclusiva 02424/2021-4**, opinou pelo **afastamento da responsabilização do Sr. José Elias do Nascimento Marçal** - Presidente Executivo do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo – IPAJM, no exercício de 2019, em face do PAGAMENTO DE DESPESAS COM MULTAS E JUROS DECORRENTES DE ATRASO EM OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS ACESSÓRIAS, NA UNIDADE ADMINISTRATIVA (item 6.4 do Relatório Técnico 30/2021-5), **bem como pela manutenção dos indícios de irregularidades dos itens 6.1, 6.2 e 6.3 do RT 00030/2021-5.** Sendo assim sugeriu que esta Corte de Contas julgue **irregulares** as contas do responsável, considerando que as irregularidades dos itens 6.2 e 6.3 são de natureza grave, no que foi acompanhada pelo órgão ministerial no Parecer 03987/2021-5.

Em seguida, em sede de sustentação oral, foram apresentados documentos que foram analisados pela equipe técnica, sendo elaborada a **Manifestação Técnica de Defesa Oral 00111/2021-5**, onde acolheu parcialmente os argumentos apresentados e pugnou pela **IRREGULARIDADE** da Prestação de Contas, relativa ao exercício de 2019, considerando que as irregularidades dos itens 6.2 (provimento parcial) e 6.3 do RT0030/2021-5, representam **GRAVE** infração à norma legal de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial, opina-se, quanto ao aspecto técnico-contábil.

Mediante o exposto, passo a análise do mérito quanto aos indicativos de irregularidades abordados nos autos.

2.1 Aporte financeiro executado, indevidamente, como recurso vinculado, no fundo financeiro (item 6.1 do Relatório Técnico 30/2021-5, item 2.1 da ITC 02424/2021-4 e item 2.1 da MTDO 00111/2021-5).

Base Normativa: Artigos 85 e 89 da Lei 4.320/1964; art. 8º, parágrafo único, art. 50, inc. I, e art. 52 da Lei Complementar 101/2000 (LRF); item 5 da Parte I do MCASP (8ª ed.); e item 211 das Instruções de Procedimentos Contábeis (IPC) 14 – Procedimentos Contábeis relativos aos RPPS.

Restou consignado pelo Relatório Técnico que, em consulta ao balancete de verificação (BALVERF), o Fundo Financeiro recebeu transferências no montante de R\$ 2.364.717.750,21, destinadas à cobertura de insuficiência financeira de regime em repartição simples. Esse aporte financeiro deve ser mantido na classificação de atributo de fonte de recursos utilizada pelo ente na origem da transferência financeira. No entanto, em consulta ao balancete de execução orçamentária da despesa (BALEXOD), identificou-se utilização exclusiva da fonte de recursos previdenciários vinculados para a execução orçamentária da despesa, revelando deficiência na classificação da despesa com a cobertura de insuficiência financeira por meio de aporte concedido pelo ente responsável. Registrou a equipe técnica que, diferente dos recursos arrecadados como contribuições previdenciárias, que são classificados como recursos vinculados, aptos a serem deduzidos nos gastos de pessoal do ente público, os recursos transferidos como aporte para cobertura de déficit financeiro do Fundo Financeiro devem ser geridos por meio de fonte de

recursos ordinários, sendo, portanto, computados nos gastos de pessoal do ente transferidor. **Conforme orientações contidas na Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC 14, o aporte para a cobertura de insuficiência financeira mantém a classificação da fonte do ente da Federação.** Considerando que o Fundo Financeiro deixou de promover a execução de recursos auferidos em aportes por meio de fonte de recursos ordinários o responsável foi citado para apresentação de justificativas.

Em seus esclarecimentos a defesa alegou que o procedimento adotado pelo IPAJM é decorrente da previsão estabelecida na LDO 2019, onde constou que a Lei Estadual 10.978/2019 (Lei Orçamentária Anual – LOA/2019), no quadro “Programa de Trabalho – Poder Executivo”, a ação orçamentária destinada ao pagamento da “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”. Assim, o IPAJM se limitou a cumprir rigorosamente a prescrição veiculada em Lei, não podendo ser responsabilizado pelo estrito cumprimento do que o legislador previu. Como a execução do aporte de forma intraorçamentária consiste em ato vinculado em relação ao qual o administrador público não tem liberdade para fazer qualquer juízo de valor. Ressaltou ainda que o apontamento de tal inconsistência destoava do que restou decidido por essa Egrégia Corte de Contas Estadual no Acórdão TC nº 1169/2018 – Plenário (Processo TC-941/2016), onde foi expressamente afastada a determinação para que o aporte fosse tratado de forma extraorçamentária nos demonstrativos fiscais. Destacou, no entanto que, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020, que incluiu o art. 163-A na Constituição Federal, houve mudança na forma de execução do aporte, que passará a ser realizado de forma extraorçamentária a partir de exercício de 2021, em conformidade com o MCASP 8ª ed”.

Após análise dos argumentos apresentados pela defesa, a equipe técnica, por meio da ITC 02424/2021-4, sugeriu a manutenção da irregularidade, se constituindo essa de natureza grave, com aplicação de multa. Frisou que, como entidade autárquica independente, o IPAJM é responsável pela sua gestão orçamentária, financeira e patrimonial, na figura do seu Presidente, conforme dispõe o art. 61, II, da LCE 282/2004. Contudo, em sua defesa, o Presidente da autarquia não apresentou

solicitação ou proposta de alteração diante das consequências negativas nas contas públicas, em face da não observação do procedimento previsto na Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC 14, permitindo-se deixar de considerar que o controle de disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos deve ser feito desde a elaboração do orçamento até a sua execução, incluindo o ingresso, o comprometimento e a saída de recursos orçamentários. Quanto às alegações da defesa em relação ao Acórdão TC 1169/2018 – Plenário, a equipe de auditoria ressalta que o referido Acórdão afastou a determinação imposta ao Poder Executivo Estadual contida na Decisão Plenária 1420/2016 (Processo TC 941/2016 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária -RREO 6º Bimestre de 2015 da Governadoria do Estado - Poder Executivo) em promover a implementação da determinação contida na Decisão TC-126/2015 – Plenário, mas sob a condição de que se promovesse, para fins fiscais, as adequações necessárias nos demonstrativos que compõe o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, no decorrer do exercício de 2016, em observância à Nota Técnica da STN nº 633/2011 e ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – 6º edição, quanto ao registro do aporte para cobertura de déficit financeiro do RPPS, constando os referidos ajustes em notas explicativas.

Em sede de sustentação a defesa reforçou os argumentos que havia apresentado anteriormente, esclarecendo que agiu dentro do Princípio da Legalidade, tendo em vista que a forma de execução intraorçamentária dos recursos destinados à cobertura da insuficiência financeira do Fundo Financeiro (aporte), estava determinada no art. 13 da Lei Estadual nº 10.874/2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2019).

Em análise aos argumentos apresentados a MTDO 0111/2021-5 observou que partir do exercício de 2021, toda transferência financeira a título de aporte para a cobertura da insuficiência financeira do Fundo Financeiro passou a ser realizada de forma extraorçamentária. Entretanto, ressaltou que a análise da prestação de contas é ANUAL e correções posteriores não conseguirão sanar inconsistências verificadas na contabilização previdenciária de prestação de contas anteriores. Concluiu dessa forma, tendo sido então constatada no exercício em análise desta manifestação técnica, a utilização exclusiva da fonte de recursos previdenciários vinculados para a execução orçamentária da despesa, revelando

deficiência na classificação da despesa com a cobertura de insuficiência financeira por meio de aporte concedido pelo ente responsável, quanto ao aspecto técnico-contábil, a presente irregularidade, tratada no item 2.1 da ITC 02424/2021-1 (item 6.1 do Relatório Técnico 30/2021-5) seria, perante os fatos e argumentações apresentados desta manifestação técnica, de natureza qualitativa/formal.

Pois bem,

Conforme percorrido pela equipe de fiscalização, deficiências na utilização do atributo de fonte de recursos podem ocasionar consequências negativas nas contas públicas, prejudicando a correta aplicação dos recursos vinculados, assim como de possíveis impactos em indicadores do ente, como no cálculo do limite de gastos de pessoal previstos na LRF, pois, diferente dos recursos arrecadados como contribuições previdenciárias, os recursos transferidos como aporte para cobertura de déficit financeiro do Fundo Financeiro devem ser geridos por meio de fonte de recursos ordinários, sendo, portanto, computados nos gastos de pessoal do ente transferidor, conforme previsto na Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC 14.

No entanto, dos esclarecimentos constantes nos autos observo que o procedimento adotado pelo gestor decorre de atendimento a dispositivo constante no art. 13 da Lei Estadual nº 10.874/2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2019, tendo os recursos do aporte sido executados intraorçamentariamente na fonte de recursos 0270 – Recursos da Previdência.

Ademais, apesar dos recursos recebidos para cobertura da insuficiência financeira do Fundo Financeiro (aporte) terem sido recebidos e executados na fonte vinculada 0270 – Recursos da Previdência, conforme justificado pela defesa, tal fato não maculou os demonstrativos fiscais exigidos pela Lei Complementar Federal nº 101/2000, cujos ajustes foram realizados na consolidação das despesas com pessoal no Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal.

Observo ainda que em relação a utilização inadequada da utilização do atributo da fonte de recursos em questão, também foi objeto de apontamento na prestação de contas anual do exercício de 2017 do IPAJM (Processo TC-09002/2018-5), ficando consignado no item 2.1 da ITC 03763/2020-6 que por meio do Acórdão TC

1862/2018 – Plenário este Tribunal entendeu que o referido achado não possui o condão de macular as contas, tendo em vista não ter 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.

[...]

O Relatório Técnico Contábil RTC 00393/2019-7 resultou de análise sobre informações que constam das peças que integram a Prestação de Contas Anual de 2017, que é parte dos processos de governança e *accountability* públicas. Tal análise visa contribuir para o direcionamento, a boa utilização e o controle da aplicação dos recursos públicos, sendo importante instrumento de fiscalização para a verificação da confiabilidade das demonstrações financeiras divulgadas por órgãos e entidades públicos, na defesa dos princípios de transparência e prestação de contas.

Importa destacar, que por intermédio do Acórdão TC - 1862/2018 – Plenário, este Tribunal de Contas, em análise do Processo 2081/2016 firmou entendimento sobre irregularidade de mesmo objeto, acolhendo voto do Relator, Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, nos seguintes termos:

ACÓRDÃO - 1862/2018 – PLENÁRIO

II.1.2 AUSÊNCIA DE UTILIZAÇÃO DA FONTE TESOURO, NAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DO FUNDO FINANCEIRO (ITEM 3.1.4 DO RT 1002/2017).

(...)

Diante do exposto, e da recomendação feita no Parecer Prévio 66/2017 das Contas do Governador ao IPAJM, mantenho a irregularidade, mas entendo que o presente indicativo por si só não possui potencial ofensivo de macular contas, tendo em vista tratar-se de impropriedade foi objeto de recomendação no exercício de 2016, sem gravidade e que não representou dano injustificado ao erário, nos moldes do artigo 80, inciso II, da Lei Complementar 621/2012.

Cabe registrar, que por meio do Processo 050538/2016-1, o Estado do Espírito Santo questionou a Decisão TC 1420/2016, referente à necessidade de adequação dos demonstrativos que compõem o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, no decorrer do exercício de 2016, em face do preconizado na Nota

Técnica da STN 633/2011 e no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – 6ª edição, no que se refere ao registro do aporte para cobertura do déficit financeiro do RPPS.

Por intermédio do Acórdão 1169/2018-1 – Plenário, este Tribunal de Contas firmou entendimento no sentido de que:

ACÓRDÃO 1169/2018-1 – PLENÁRIO

1.2. DAR PROVIMENTO quanto ao mérito, para afastar a seguinte determinação contida na Decisão Plenária 1420/2016, que determinou ao Poder Executivo Estadual: “Que, até a implementação da determinação contida na Decisão TC - 126/2015 – Plenário (a ser observada na próxima Lei Orçamentária Anual) promova, para fins fiscais, as adequações necessárias nos demonstrativos que compõem o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, no decorrer do exercício de 2016, em observância à Nota Técnica da STN nº 633/2011 e ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – 6º edição, quanto ao registro do aporte para cobertura de déficit financeiro do RPPS, constando os referidos ajustes em notas explicativas;”.

Considerados os argumentos apresentados pela defesa, bem como o entendimento firmado por este Tribunal, expresso nos Acórdãos 1862/2018 – Plenário, e 1169/2018-1 – Plenário, opina-se pela **manutenção da irregularidade, com a responsabilização do Sr. Anckimar Pratissolli** - Diretor Executivo do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo – IPAJM, no exercício de 2017, em face da ausência de utilização da fonte tesouro nas demonstrações contábeis do fundo financeiro (Item 7.1 do Relatório Técnico 00393/2019-7).

Considerando que por meio do ACÓRDÃO - 1862/2018 – PLENÁRIO, este Tribunal entendeu que o referido achado não possui o condão de macular as contas, tendo em vista não ter o 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.

Sugere-se, entretanto, **determinar** à Secretaria de Estado de Planejamento, sob a supervisão do IPAJM, para que inclua, 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, em face 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.

Vale acrescentar que a prestação de contas anual do exercício de 2017 do IPAJM (Processo TC-09002/2018-5) ainda não foi julgada pelo colegiado.

Pelo exposto, estou acompanhando o entendimento da Área Técnica, nos termos da Manifestação Técnica de Defesa Oral 0111/2021-5 quanto a manutenção da irregularidade, sendo a mesma qualitativa/formal, estando no campo da ressalva, sem o condão de macular as contas do responsável.

Entretanto, deixo de expedir determinação para realização de ajustes, considerando-se que nos argumentos apresentados pela defesa já foram tomadas providências nesse sentido.

2.2. Registros contábeis de provisão matemática dos planos financeiro e previdenciário não coincidem com os valores apurados pela avaliação atuarial (item 6.2 do RT 00030/2021-5, item 2.2 da ITC 02424/2021-4 e item 2.2 da MTDO 00111/2021-5).

Base Normativa: Art. 1º, inc. I, da Lei 9.717/1998; art. 85 da Lei 4.320/1964; art. 3º, § 1º, inc. VII, e § 5º, da Portaria MF 464/2018; e itens 91, 96, 97 e 200 das Instruções de Procedimentos Contábeis (IPC) 14 – Procedimentos Contábeis relativos aos RPPS.

Nos termos do Relatório Técnico, constatou-se deficiência no registro contábil das provisões matemáticas previdenciárias, dos Planos Financeiro e Previdenciário, apuradas pelo estudo de avaliação atuarial (DEMAAT), conforme demonstrado:

Tabela 56) Provisões Matemáticas Previdenciárias do Fundo Financeiro **Em R\$ 1,00**

Conta Contábil	BALVERF	DEMAAT	DIVERGÊNCIA
2.2.7.2.0.00.00 Provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo	0,00	95.013.840,41	- 95.013.840,41
2.2.7.2.1.00.00 Provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo - consolidação	0,00	95.013.840,41	- 95.013.840,41
2.2.7.2.1.01.00 Plano Financeiro - Provisões de Benefícios Concedidos	0,00	95.013.840,41	- 95.013.840,41
2.2.7.2.1.01.01 Aposentadorias/pensões/outras benefícios concedidos do plano financeiro do RPPS	28.784.287.571,87	28.784.287.571,87	0,00
2.2.7.2.1.01.03 (-) Contribuições do inativo para o plano financeiro do RPPS	965.216.805,23	965.216.805,23	0,00
2.2.7.2.1.01.04 (-) Contribuições do pensionista para o plano financeiro do RPPS	170.153.024,25	170.153.024,25	0,00
2.2.7.2.1.01.05 (-) Compensação previdenciária do plano financeiro do RPPS	93.112.744,37	93.112.744,37	0,00
2.2.7.2.1.01.07 (-) Cobertura de insuficiência financeira	27.555.804.998,02	27.460.791.157,61	95.013.840,41
2.2.7.2.1.02.00 Plano Financeiro - Provisões de Benefícios a Conceder	0,00	0,00	0,00
2.2.7.2.1.02.01 Aposentadorias/pensões/outras benefícios a conceder do plano financeiro do RPPS	12.921.193.790,40	12.921.193.790,40	0,00
2.2.7.2.1.02.02 (-) Contribuições do ente para o plano financeiro do RPPS	1.053.045.753,19	1.053.045.753,19	0,00
2.2.7.2.1.02.03 (-) Contribuições do ativo para o plano financeiro do RPPS	670.120.024,76	670.120.024,76	0,00
2.2.7.2.1.02.04 (-) Compensação previdenciária do plano financeiro do RPPS	1.273.128.948,50	1.273.128.948,50	0,00
2.2.7.2.1.02.06 (-) Cobertura de insuficiência financeira	9.924.899.063,95	9.924.899.063,95	0,00

Fonte: Demonstrativos DEMAAT e BALVERF – PCA/2019.

Em relação à evidenciação contábil das projeções matemáticas previdenciárias do **Plano Financeiro** no balancete de verificação (BALVERF), não foi realizada em conformidade com a avaliação atuarial anual (DEMAAT), com divergência de R\$ 95.013.840,41, na conta contábil “2.2.7.2.1.01.07 (-) Cobertura de Insuficiência Financeira”. Registra-se que o balanço atuarial (BALATU), também, apresenta essa divergência, com relação ao DEMAAT. Desta forma, o registro contábil em valor superior ao apurado pela avaliação atuarial, relativa ao Plano Financeiro, ocasionou impacto relevante no Balanço Patrimonial (BALPAT), visto que reduziu o passivo em um montante de R\$ 95.013.840,41, representando 89,82% do passivo a ser registrado (R\$105.785.113,57).

Tabela 57) Provisões Matemáticas Previdenciárias do Fundo Previdenciário Em R\$ 1,00

Conta Contábil		BALVERF	DEMAAT	DIVERGÊNCIA
2.2.7.2.0.00.00	Provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo	3.319.315.396,61	4.551.498.077,56	-1.232.182.680,95
2.2.7.2.1.00.00	Provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo - consolidação	3.319.315.396,61	4.551.498.077,56	-1.232.182.680,95
2.2.7.2.1.03.00	Plano Previdenciário - Provisões de Benefícios Concedidos	655.313.553,78	655.313.553,78	0,00
2.2.7.2.1.03.01	Aposentadorias/pensões/outras benefícios concedidos do plano previdenciário do RPPS	682.526.302,06	682.526.302,06	0,00
2.2.7.2.1.03.03	(-) Contribuições do inativo para o plano previdenciário do RPPS	21.683.694,69	21.683.694,69	0,00
2.2.7.2.1.03.04	(-) Contribuições do pensionista para o plano previdenciário do RPPS	4.604.747,79	4.604.747,79	0,00
2.2.7.2.1.03.05	(-) Compensação previdenciária do plano previdenciário do RPPS	924.305,80	924.305,80	0,00
2.2.7.2.1.04.00	Plano Previdenciário - Provisões de Benefícios a Conceder	2.664.001.842,83	2.664.001.842,83	0,00
2.2.7.2.1.04.01	Aposentadorias/pensões/outras benefícios a conceder do plano previdenciário do RPPS	8.364.357.539,40	8.364.357.539,40	0,00
2.2.7.2.1.04.02	(-) Contribuições do ente para o plano previdenciário do RPPS	3.376.390.066,05	3.376.390.066,05	0,00
2.2.7.2.1.04.03	(-) Contribuições do ativo para o plano previdenciário do RPPS	2.323.965.630,52	2.323.965.630,52	0,00
2.2.7.2.1.07.00	PROVISÕES ATUARIAIS PARA AJUSTES DO PLANO PREVIDENCIÁRIO	0,00	1.232.182.680,95	-1.232.182.680,95
2.2.7.2.1.07.01	Ajuste de resultado atuarial superavitário	0,00	1.232.182.680,95	-1.232.182.680,95

Fonte: Demonstrativos DEMAAT e BALVERF – PCA/2019.

De igual forma, a evidenciação contábil das projeções matemáticas previdenciárias do **Plano Previdenciário**, no balancete de verificação (BALVERF), não foi realizada em conformidade com a avaliação atuarial anual (DEMAAT), visto que não houve o registro contábil no valor de R\$ 1.232.182.680,95 na conta “2.2.7.2.1.07.01 -Ajuste de Resultado Atuarial Superavitário”. Registra-se que o balanço atuarial (BALATU), também, apresenta essa divergência, com relação ao DEMAAT. Consequentemente, tal inconsistência ocasionou impacto relevante no Balanço Patrimonial (BALPAT), visto que reduziu o passivo em um montante de R\$1.232.182.680,95, representando 27,07% do passivo a ser registrado (R\$4.551.498.704,86).

Aduziu o RT que o registro patrimonial inadequado de provisões matemáticas previdenciárias distorce o balanço patrimonial (BALPAT), alterando o resultado do exercício e prejudicando a confiabilidade das demonstrações financeiras.

Após encaminhamento das justificativas pela defesa, o corpo técnico em análise aos argumentos apresentados, elaborou a ITC 02424/2021-4 nos seguintes termos:

[...]

Por intermédio da Defesa/Justificativa 314/2021-4, o responsável argumenta, inicialmente, que as diferenças apontadas estão relacionadas às disponibilidades dos fundos. O balanço atuarial é representado pelo total que o Tesouro Estadual necessitaria aportar (conforme registro contábil do IPAJM) para cumprir o total das obrigações futuras no encerramento do exercício, uma vez que o DEMAAT

apresenta os valores deduzindo-se a disponibilidade existente em 31/12 no respectivo fundo.

Isso significaria que se houvesse a opção de se efetuar o pagamento de toda a obrigação do fundo naquela data, o total necessário seria o informado no BALATU, menos a disponibilidade e que se a opção do registro fosse pelo valor representado no DEMAAT, o registro nas contas de provisão matemática estaria inferior ao realmente apurado no balanço atuarial e, consequentemente, o resultado patrimonial seria afetado pela dedução duplicada das disponibilidades, ou seja, registra-se um passivo deduzido das disponibilidades e ainda há o registro no ativo das mesmas disponibilidades.

Argumenta a defesa, também, com relação ao apontamento feito para Fundo Financeiro, que se destaca na pág. 22 do DEMAAT, quando demonstra as PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS - 31/12/2019, a existência de nota na conta 2.2.7.2.1.01.07 (-) COBERTURA DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA que explica justamente a diferença apontada no RT, R\$ 27.460.791.157,61. Do mesmo modo, considerando-se as informações contidas no BALATU, utilizadas para se registrar as informações contábeis das provisões matemáticas nos fundos, observa-se que não há divergência em relação aos valores registrados no BALVERF, tendo em vista a evidenciação da conta 2.2.7.2.1.01.07 (-) COBERTURA DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA 27.555.804.998,02.

Sentido idêntico, sustenta a defesa, que no que diz respeito à divergência apontada no Fundo Previdenciário, a conta 2.2.7.2.1.07.01 - Ajuste de Resultado Atuarial Superavitário, não ocasionou redução do passivo do Fundo, tendo em vista que o resultado de R\$ 1.232.182.680,95, apresentado no DEMAAT representa o superávit técnico atuarial do Fundo Previdenciário, trazendo como fundamento técnico a explicação de Lima e Guimarães (2009, p. 74), que, considerando tratar-se de valores projetados, é possível que haja, ao longo dos anos, ajustes a serem efetuados nas provisões constituídas, e que, para tais situações, teriam sido criadas as Provisões Atuariais para Ajustes do Plano.

Nesse sentido, os argumentos da defesa não devem prosperar, pois, segundo o MCASP, a fórmula de cálculo e a constituição das provisões matemáticas são objeto de normativos próprios do Ministério da Previdência Social. A Portaria MF 464/2019 estabelece, em seu art. 45, que o passivo atuarial do RPPS é representado pelas provisões matemáticas previdenciárias, que correspondem aos compromissos líquidos do plano de benefícios, avaliados em regime de capitalização. Além disso, também define que provisão matemática de benefícios concedidos corresponde ao valor presente dos encargos (compromissos) com um determinado benefício já concedido, líquidos das contribuições futuras e aportes futuros, ambos também a valor presente.

Tais conceitos são diferentes de resultado atuarial. Esse último conceito que é obtido pela diferença entre o passivo atuarial e os ativos garantidores dos compromissos do plano de benefícios.

Segundo a Secretaria da Previdência², no passivo, encontram-se as contas correspondentes às obrigações. O termo atuarial, de outro lado, vem da projeção da apuração de compromisso previdenciário ou de seguros em geral. Com isso, entende-se por Provisão Matemática Previdenciária a diferença a maior entre os valores provisionados pelos RPPS para fazer face à totalidade dos compromissos futuros do plano para com seus servidores e dependentes e as contribuições correspondentes, ou seja, a Provisão Matemática Previdenciária, também

² Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/outros/eascuritacao-plano-de-contas-contabilizacao-da-provisao-matematica-previdenciaria-demonstrativos-ontabeis#:~:text=As%20contas%20que%20compor%C3%A3o%20o,de%20Contas%20aplic%C3%A1vel%20aos%20RPPS..> Acesso em 15/04/2021.

conhecida como Passivo Atuarial, representa o total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios, calculados atuarialmente, em determinada data, a valor presente. As contas que comporão o resultado da “Provisão Matemática Previdenciária” serão registradas no Passivo Exigível a Longo Prazo, no grupo de contas denominado Provisões Matemáticas Previdenciárias (2.2.2.5.0.00.00), observado o detalhamento estabelecido no Plano de Contas aplicável aos RPPS.

Diante do exposto, percebe-se que nos conceitos trazidos pela Secretaria da Previdência, o ativo do plano não deve compor conta redutora das provisões matemáticas previdenciárias. Além do PCASP não dispor da referida conta, as provisões matemáticas previdenciárias devem ser deduzidas tão somente das contribuições futuras e dos aportes futuros, ambos também a valor presente.

O registro do ativo do plano em conta redutora do passivo, ou seja, de natureza devedora, configura um *bis in idem*, na medida em que há um efeito no patrimônio do ente, pela diminuição do passivo, e pela superavaliação do patrimônio líquido do plano, nos valores dos ativos dos Planos Financeiro e Previdenciário, com reflexo no resultado do exercício e na consolidação das contas do Estado.

É certo que a escrituração contábil deve ser efetuada de modo que proporcione a qualquer interessado, em especial, os órgãos de controle, conhecer da real situação orçamentária, financeira e patrimonial das entidades e órgãos públicos, exigência inerente ao dever de prestar contas a que está jungido aquele que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, consoante art. 70 da Constituição Federal. A contabilidade é apurada de forma conjunta e consentânea, pois o art. 101 da Lei n. 4.320/64 assevera que os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial e na Demonstração das Variações Patrimoniais.

A defesa argumenta que constam da PCA/2019 notas que explicam as divergências apontadas no Relatório Técnico e que existem pressupostos técnicos que sustentam a possibilidade de se efetuar ajustes nas provisões constituídas, de acordo, inclusive, com os autores que traz a em citação.

Ressalta-se, entretanto, que, embora existentes, tais notas não se apresentam em conformidade com a NORMA BRASILEIRA DE CONTABILIDADE, NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL, DE 23 DE SETEMBRO DE 2016, que aprova a NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público, publicada pelo Conselho Federal de Contabilidade, de modo que pudessem auxiliar a correspondente análise técnica efetuada por este Tribunal.

Ressalta-se que, de acordo com os itens 1.6 e 2.17, da referida Norma, com relação ao Relatório Contábil de Propósito Geral das Entidades do Setor Público (RCPG):

- 1.6 podem compreender múltiplos relatórios, cada qual atendendo a certos aspectos dos objetivos e do alcance da elaboração e divulgação da informação contábil. Os RCPGs abrangem as demonstrações contábeis, **incluindo as suas notas explicativas** (doravante referido como demonstrações contábeis, a menos que especificado em contrário). Os RCPGs abrangem também a apresentação de informações que aprimoram, complementam e suplementam as demonstrações contábeis”.
- 2.17 As informações sobre a situação patrimonial, sobre o desempenho e sobre os fluxos de caixa são normalmente

apresentadas nas demonstrações contábeis. Para auxiliar os usuários a entender, interpretar e inserir em contexto a informação apresentada nas demonstrações contábeis, os RCPGs também podem fornecer informações financeiras e não financeiras que aprimoram, complementam e suplementam as demonstrações contábeis, inclusive as informações sobre questões relacionadas ao governo ou outra entidade do setor público, tais como:

- (a) a conformidade com os orçamentos aprovados e outra regulamentação relativa às suas operações;
- (b) as atividades de prestação de serviços e os seus respectivos resultados durante o exercício; e
- (c) as expectativas relacionadas às atividades da prestação de serviços e outras atividades no futuro, bem como as consequências, em longo prazo, das decisões tomadas e das atividades realizadas durante o exercício, inclusive aquelas que possam impactar as expectativas sobre o futuro.

Essa informação pode ser apresentada nas notas explicativas às demonstrações contábeis ou em relatórios separados incluídos nos RCPGs.

Nesse mesmo sentido, a NBC TSP dispõe, com relação à informação explicativa que:

Informação explicativa

2.28 As informações sobre os principais fatores relacionados ao desempenho e aos resultados da prestação de serviços da entidade durante o exercício e sobre as premissas que corroboram as expectativas sobre esses fatores que provavelmente irão influenciar o desempenho futuro da entidade podem ser apresentadas nos RCPGs em notas explicativas às demonstrações contábeis ou em relatórios separados. Tal informação irá auxiliar os usuários a entenderem melhor, e no contexto adequado, as informações financeiras e não financeiras incluídas nos RCPGs e, ainda, aprimorar o papel dos RCPGs, no sentido de fornecer informação útil para fins de prestação de contas e responsabilização (*accountability*) e tomada de decisão.

Além disso, a NBC TSP dispõe, entre os Princípios da organização nas demonstrações contábeis:

8.61 A informação evidenciada nas notas explicativas às demonstrações contábeis é organizada de modo que as relações com os itens evidenciados nas demonstrações contábeis sejam claras. As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis.

Tem-se, portanto, que, embora argumente que consta dos respectivos demonstrativos notas com relação às divergências apontadas no Relatório Técnico, tais não se apresentaram suficientemente adequadas ao propósito ao

qual se destinavam, qual seja o de assegurar que as mensagens-chave que devem ser transmitidas pela informação exposta sejam compreensíveis, a partir da apresentação que identifica claramente as relações relevantes que satisfaça os objetivos da elaboração e da divulgação da informação contábil e assegure o maior entendimento com relação ao alcance das características qualitativas com relação ao evento que se propõe evidenciar.

Com relação ao argumento da defesa, quanto à possibilidade de realização de ajustes ao longo dos anos nas provisões constituídas, é preciso ressaltar que o Relatório Técnico Contábil RTC 30/2021-5 resultou de análise sobre informações que constam das peças da Prestação de Contas Anual de 2019, e essas, por sua vez são parte dos processos de governança e *accountability* públicas, cuja interpretação visa contribuir para o direcionamento, a boa utilização e o controle da aplicação dos recursos públicos, sendo importante instrumento de fiscalização para a verificação da confiabilidade das demonstrações financeiras divulgadas por órgãos e entidades públicos, na defesa dos princípios de transparência e prestação de contas.

Nesse contexto, a alegação de que a evidenciação imprópria na PCA/2019 dos registros contábeis de provisão matemática dos planos financeiro e previdenciário será sanada em exercícios posteriores, não merece prosperar, dado que os registros indevidos impactaram diretamente no resultado da análise técnica, ainda que existentes notas que explicar as divergências apontadas no Relatório Técnico.

Cabe destacar, que a análise da prestação de contas observa o consagrado princípio da anualidade dos orçamentos públicos. Daí decorre que, tempestivamente, haverá nova avaliação dos itens de interesse do controle externo e, quando e se isso ocorrer, haverá nova verificação da adequação ou não das informações e documentos apresentados em confronto com as normas vigentes à época dos registros de bens, direitos e obrigações, bem como das despesas e receitas administradas, e de seus impactos na massa patrimonial.

Também é importante ressaltar, que o cumprimento dos mandamentos legais nos exercícios seguintes não suprime o descumprimento de um dever legal no exercício em apreciação, pois a afetação aos princípios da transparência e de prestação de contas se deu referentemente ao exercício que está sob análise, implicando, assim, no julgamento da confiabilidade das demonstrações financeiras, ora apresentadas perante este Tribunal e a sociedade

Diante do exposto, opina-se pela **manutenção da irregularidade, com a responsabilização do Sr. José Elias do Nascimento Marçal** - Presidente Executivo do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo – IPAJM, no exercício de 2019, em face dos REGISTROS CONTÁBEIS DE PROVISÃO MATEMÁTICA DOS PLANOS FINANCEIRO E PREVIDENCIÁRIO NÃO COINCIDEM COM O VALORES APURADOS PELA AVALIAÇÃO ATUARIAL (item 6.2 do Relatório Técnico 30/2021-5).

Por conseguinte, a evidenciação inadequada dos registros contábeis de provisão matemática dos planos financeiro e previdenciário constitui-se em irregularidade de **natureza grave**, por distorcer de forma relevante o resultado patrimonial do RPPS, maculando a prestação de contas do IPAJM. Desse modo, opina-se, pela **aplicação de multa**, na forma do inciso II do art. 135 da LC 621/2012.

Em sede de sustentação oral a defesa alegou que ao considerar a metodologia aplicada para apuração das provisões matemáticas uma irregularidade de natureza grave, observa-se uma desconformidade com a própria indicação realizada pela

Corte em relação à matéria nas Prestações de Contas do Governador dos anos anteriores, considerando-se que as manifestações sobre os registros das provisões matemáticas nas Prestações de Contas de 2011 a 2017 não apontaram irregularidade. Registrou ainda que o procedimento adotado visava a obediência ao princípio da prudência, em atendimento às orientações desta Corte de Contas:

[...]

Conforme pode ser observado acima, a orientação da área técnica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, no Relatório Técnico das Contas do Governador referente ao exercício de 2015, é clara quanto ao registro das provisões matemáticas previdenciárias sob o princípio contábil da Prudência, adotando-se o maior valor para o passivo e o menor valor para o ativo. Com esse norte expresso no Relatório Técnico acima, e, considerando que o Fundo Financeiro é um fundo constituído sobre o regime financeiro de repartição simples¹, o IPAJM passou a adotar, a partir do exercício de 2016, o princípio da Prudência no registro das provisões matemáticas previdenciárias, registrando as informações prestadas pelo atuário no balanço atuarial (BALATU) e que desconsideram as disponibilidades financeiras registradas em 31 de dezembro de cada exercício, conforme nota explicativa em rodapé, apresentada em todas as avaliações. Ressalta-se que, diferentemente do Fundo Previdenciário, cujo regime financeiro de capitalização possui o objetivo finalístico de acumulação de capital para pagamentos dos benefícios futuros, toda e qualquer disponibilidade financeira registrada no Fundo Financeiro possui natureza transitória, a ser consumida nos exercícios imediatamente seguintes para o pagamento das obrigações do próprio fundo. Assim, caso essas disponibilidades financeiras transitórias e temporárias (curto prazo) fossem utilizadas para dedução das provisões matemáticas previdenciárias (longo prazo), conforme determinado no Acórdão nº 01036/2021-4 – Plenário, com a devida vênia, haveria um descumprimento não apenas do Princípio da Prudência, como também uma incoerência com a própria orientação do Tribunal de Contas na análise das contas de governo do exercício de 2015, o que geraria enorme insegurança para este jurisdicionado. Outrossim, após o ajuste da contabilização das provisões matemáticas previdenciárias, a partir da orientação da área técnica do Tribunal de Contas na análise das contas de governo do exercício de 2015, observamos que não há mais questionamentos acerca desse assunto, indicando o correto registro das provisões matemáticas, nos relatórios técnicos das contas do Governador referentes aos exercícios de 2016, 2017 e 2018, ora em debate:

Diante desse fato, o responsável alega que, o órgão de controle externo, dessa forma, sinalizou para a Administração Previdenciária de que o ajuste da contabilização das provisões matemáticas previdenciárias, a partir da orientação área técnica do Tribunal de Contas na análise das contas de governo do exercício de 2015, foi adequado.

O defendente reforçou que o item 3.8 Notas Explicativas Complementares, às fls. 16 e 19 do NOTEXP de 2019, encaminhadas ao TCEES e a Autarquia também reiterou a devida observação acerca da disponibilidade financeira, estando as deduções das disponibilidades evidenciadas em notas explicativas tanto do BALATU, do DEMAAT, quanto do NOTEXP, enviado no rol dos documentos apresentados ao Tribunal de

Contas no envio da Prestação de Contas Anual.

Ressaltou ainda que, apenas para o exercício financeiro de 2021 essa Corte de Contas lavrou determinação para que não se inclua o ativo do Plano na conta contábil aberta para registro da Cobertura de Insuficiência Financeira dos benefícios concedidos (Parecer Prévio 00084/2021-1 – Plenário, Processo TC-02739/2021-4, Prestação de Contas Anual de Governador, exercício 2020), sem, contudo, imputar qualquer mácula às contas.

Assim, em seus argumentos pondera que a manutenção da referida irregularidade também contradiz ao posicionamento adotado pela Corte em relação a idêntico fato apreciado nas contas de 2020, além de ferir a segurança jurídica, pois, nas Prestações anteriores (2011 a 2017) além de inexistir pronunciamento apontando inconsistência, o IPAJM atendeu à orientação da área técnica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, no Relatório Técnico das Contas do Governador referente ao exercício de 2015, de contabilizar as provisões matemática sob o princípio contábil da Prudência.

A defesa, a fim de comprovar que estava regularizando a situação, junto às argumentações trazidas na sustentação oral, evidenciou, por meio de Notas Patrimoniais colacionadas, que as determinações cominadas já estavam sendo observadas de pronto, com as correções das diferenças dos anos anteriores lançadas no exercício de 2021, conforme orientação da SUNOP/SEFAZ.

Em análise aos argumentos apresentados, a MTDO 00111/2021-5 ratificou o posicionamento da ITC 02424/2021-4 de que as notas explicativas não se apresentam em conformidade com a NORMA BRASILEIRA DE CONTABILIDADE, NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL, DE 23 DE SETEMBRO DE 2016, que aprova a NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público, publicada pelo Conselho Federal de Contabilidade, de modo que pudessem auxiliar a correspondente análise técnica efetuada pelo TCEES.

Enfatizou que a instrução técnica prosseguiu, observando os conceitos trazidos pela Secretaria da Previdência, de que o ativo do plano não deve compor conta redutora das provisões matemáticas previdenciárias. Além do PCASP não dispor da referida

conta, as provisões matemáticas previdenciárias devem ser deduzidas tão somente das contribuições futuras e dos aportes futuros, ambos também a valor presente. O registro do ativo do plano, em conta redutora do passivo, ou seja, de natureza devedora, configura um bis in idem, na medida em que há um efeito no patrimônio do ente, pela diminuição do passivo, e pela superavaliação do patrimônio líquido do plano, nos valores dos ativos dos Planos Financeiro e Previdenciário, com reflexo no resultado do exercício e na consolidação das contas do Estado.

Quanto à divergência apurada no Plano Financeiro, a sustentação oral alegou ter sido utilizado o princípio da prudência, considerando-se aquela que atribui maior valor ao passivo. No entanto a Área Técnica, por meio da MTDO 00111/2021-5 refutou tal argumento, registrando que no caso em questão foram registrados os ativos do IPAJM no valor de R\$ 95.013.840,41, na conta contábil 2.2.7.2.1.01.07 – Cobertura de insuficiência financeira, que é uma conta redutora de passivo, logo, ao contrário do que afirma a defesa, houve, indevidamente, uma redução de passivo no valor de R\$ 95.013.840,41 relativo ao plano financeiro, concluindo assim que o registro contábil de um ativo em conta redutora de passivo, distorce os resultados do patrimônio líquido, proporcionando resultados irreais no balanço patrimonial do IPAJM, fornecendo assim, informações contábeis equivocadas aos seus usuários.

O corpo técnico destaca que, quanto a tratamento isonômico requerido pela defesa em relação às apreciações anteriores de contas de governo, não deve prosperar a isonomia buscada pelo gestor, pois, no processo de contas de governo, analisa-se a distorção frente aos demonstrativos consolidados do Estado, além de serem processos diferentes; já no caso concreto, analisa-se as contas de gestão do IPAJM, onde ocorreu a contabilização, e por isso se deve verificar relevância (materialidade) da distorção frente aos demonstrativos contábeis do IPAJM.

Em relação ao Plano Previdenciário, de acordo com o Relatório Técnico, a ausência de registro do ajuste de resultado atuarial superavitário ocasionou impacto relevante no Balanço Patrimonial (BALPAT), visto que reduziu o passivo em um montante de R\$1.232.182.680,95, representando 27,07% do passivo a ser registrado (R\$4.551.498.704,86).

Neste caso, a MTDO 00111/2021-5 sugeriu afastar na irregularidade a situação relativa à ausência de contabilização de resultado atuarial superavitário, observando

que nos procedimentos contábeis aplicáveis ao setor público, não se vislumbra, no caso concreto, a possibilidade de realizar o registro desse ajuste de superávit em contas de passivo. Ressaltou que nos termos do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, a conta contábil 227210701 – Ajuste de Resultado Atuarial Superavitário, tem natureza credora e registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, a provisão atuarial para ajuste do fundo em capitalização quando o plano apresentar resultado superavitário, considerando o artigo 25 da Portaria MPS nº 403/2008. Se houvesse durante o exercício uma revisão do plano de custeio que implicasse em redução de alíquota ou aportes, nos termos do art. 25 da Portaria MPS 403/20081, haveria, então, um aumento de passivo, mas no caso concreto, parece ter havido apenas um erro na avaliação atuarial.

Assim, a análise da sustentação oral opinou pelo provimento parcial do item 6.2 do RT 0030/2021-5, propondo:

- AFASTAR a irregularidade referente ao registro de provisão matemática do **Plano Previdenciário** por não coincidir com a avaliação atuarial, pois os valores de R\$ 1.232.182.680,95 se referiam a resultado atuarial superavitário, portanto, o IPAJM acertou em não o registrar na conta 227210701 – ajuste de resultado atuarial superavitário, por não estarem compreendidos nos pressupostos do art. 25 da Portaria MPS 403/2008;
- MANTER a irregularidade referente ao registro de provisões matemáticas do **Plano Financeiro** por não coincidir com a avaliação atuarial, no valor de R\$ 95.013.840,41. Este valor foi registrado indevidamente na conta contábil 2.2.7.2.1.01.07 – Cobertura de insuficiência financeira, que é uma conta redutora de passivo, o que não deveria ser feito, uma vez que tais valores se referem a ativos do IPAJM, registrados como aplicação financeira.

Pois bem,

Em análise ao apontamento realizado pela equipe de fiscalização, observo que decorre de inconsistência apontada entre os valores demonstrados na avaliação atuarial (DEMAAT) e que não estavam devidamente evidenciados nas projeções matemáticas do Plano Financeiro (ausência de registro contábil no valor de R\$ 95.013.840,41) e Plano Previdenciário (ausência de registro contábil no valor de R\$ 1.232.182.680,95).

Em relação à divergência apontada no Plano Previdenciário a Área Técnica através da MTDO 00111/2021-5 sugeriu afastar na irregularidade a situação relativa à ausência de contabilização de resultado atuarial superavitário, observando que nos procedimentos contábeis aplicáveis ao setor público, não se vislumbra, no caso concreto, a possibilidade de realizar o registro desse ajuste de superávit em contas de passivo. Ressaltou que nos termos do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, a conta contábil 227210701 – Ajuste de Resultado Atuarial Superavitário, tem natureza credora e registra, de acordo com o resultado da avaliação atuarial, a provisão atuarial para ajuste do fundo em capitalização quando o plano apresentar resultado superavitário, considerando o artigo 25 da Portaria MPS nº 403/2008. Se houvesse durante o exercício uma revisão do plano de custeio que implicasse em redução de alíquota ou aportes, nos termos do art. 25 da Portaria MPS 403/20081, haveria, então, um aumento de passivo, mas no caso concreto, parece ter havido apenas um erro na avaliação atuarial.

Sendo assim, estou acompanhando tal posicionamento em afastar a irregularidade quanto à divergência referente ao registro de provisão matemática do Plano Previdenciário por não coincidir com a avaliação atuarial.

Quanto à divergência apontada no Plano Financeiro observo que o equívoco nos registros contábeis do Órgão responsável entre o Balancete de Verificação (BALVER) do Plano Financeiro decorre de interpretação quanto a análises realizadas por esta Corte de Contas em relação a prestações de contas anteriores, nas quais não foi questionada tal inconsistência.

Constato ainda, o corpo técnico alega que as notas explicativas não se apresentam em conformidade com a NORMA BRASILEIRA DE CONTABILIDADE, NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL, DE 23 DE SETEMBRO DE 2016, que aprova a NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público, publicada pelo Conselho Federal de Contabilidade. Não obstante, o arquivo 500e0900002 – NOTEXP – ORIGINAL (evento 134 – Prestação de Contas Anual 31982/2020-3), encaminhado junto à prestação de contas anual, no item 3.8 Notas Explicativas Complementares evidencia o valor da inconsistência apontada (R\$

95.013.840,41), o que em meu entendimento demonstra a boa-fé do responsável em conferir a fidedignidade dos valores constantes nos demonstrativos contábeis.

Cabe considerar, que a partir do momento em que o gestor responsável tomou conhecimento da determinação para proceder aos ajustes necessários (Parecer Prévio 00084/2021-1 – Plenário, Processo TC-02739/2021-4), adotou as ações com vistas a atender tal determinação, conforme evidenciado na Petição Intercorrente 01011/2021-4 (evento 193).

Desta forma, divergindo da Área Técnica, nos termos da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00111/2021-5 e do Parecer Ministerial 00855/2022-5 estou mantendo o indicativo de irregularidade em relação à inconsistência apresentada entre os registros contábeis e a avaliação atuarial em relação ao Plano Financeiro, contudo com possibilidade de ressalva, sem o condão de macular as contas do responsável.

2.3 Registros orçamentários indevidos com remuneração de investimentos, no fundo previdenciário (item 6.3 do RT 00030/2021-5, item 2.3 da ITC 02424/2021-4 e item 2.3 da MTDO 00111/2021-5):

Base Normativa: Arts. 35, I, 72, 73, 85 e 89 da Lei 4.320/64; art. 50, I, da Lei Complementar 101/2000 (LRF); Instruções de Procedimentos Contábeis -IPC 14, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Parecer Consulta TC 05/2015; e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MPCASP) – 8ª edição.

O Relatório Técnico registrou, em relação ao registro da receita com investimentos, que tanto o MCASP, quanto a Instrução de Procedimento Contábil - IPC 14 (Procedimentos Contábeis relativos aos RPPS), e o Parecer Consulta TC 005/2015 – Plenário, são equânimes na forma de contabilização das variações dos investimentos. Em resumo, os ganhos e perdas devem ser registrados contabilmente em contas patrimoniais aumentativas e diminutivas, e em contas orçamentárias somente no momento que forem realizados financeiramente.

Todavia, foi verificado na Prestação de Contas do Fundo Previdenciário que houve o registro da receita orçamentária de remuneração dos investimentos no montante de **R\$ 483.347.618,73** (R\$ 408.037.869,16 – remuneração dos investimentos em renda

fixa e R\$ 75.309.749,57 – remuneração dos investimentos em renda variável), sendo esse o valor exato registrado nas contas de VPA (R\$ 503.859.984,58), diminuído das reduções a valor recuperável de investimentos, registradas em VPD (R\$ 20.512.365,85). Tais informações induziram à conclusão que o Fundo Previdenciário registrou a totalidade das variações positivas de seus investimentos como receita orçamentária, sem sua efetiva realização. Como consequência desses lançamentos contábeis (reconhecimento indevido de receita orçamentária), tais registros impactam nos resultados orçamentários e fiscais do Estado, bem como nos relatórios fiscais exigidos pela LRF, visto que foram considerados, na Receita Corrente Líquida.

Chamado aos autos a defesa alega que a temática do achado em comento se encontra pendente de análise por parte deste Tribunal de Contas, tendo em vista que foi apresentado recurso na Prestação de Contas de 2020 por parte da SEFAZ e do IPAJM. Acrescentou que está tomando providências junto às instituições financeiras, a fim de cumprir a determinação nos processos citados, porém, com dificuldades operacionais para atendimento, apresentadas por instituições específicas.

Após apresentação das justificativas pela defesa, por meio da ITC 02424/2021-4, o corpo técnico opinou pela manutenção da irregularidade, considerando de natureza grave, com consequente aplicação de multa. Ressaltou que tal inconsistência também foi objeto de apontamento na Prestação de Contas Anual do Exercício de 2017 (Processo TC-9002/2018-5) onde restou determinado àquele Instituto e à SEFAZ, para que somente efetuassem o registro da receita orçamentária das variações nas contas dos investimentos quando da sua efetiva realização, nos termos do MCASP, IPC 09 e Parecer Consulta TC 5/2015 –Plenário, a ser providenciado no próximo planejamento governamental (subseção 5.3.2.1 do Relatório Técnico 00116/2018-8). Destacou que essa determinação não firma entendimento de que as contas apresentadas estavam corretas, quando pelo contrário, destaca enfaticamente a lacuna detectada por intermédio da análise técnica. Acrescentou que as alegações de dificuldades operacionais com relação à obtenção e detalhamento das informações acerca dos investimentos realizados pelo IPAJM não merecem prosperar, dada a relevância do impacto nos resultados dos demonstrativos do Instituto e o tempo decorrido desde o conhecimento do

Parecer Consulta e da determinação do TCEES para que a direção do RPPS providenciasse os devidos registros orçamentários conforme a remuneração de investimentos no fundo previdenciário.

Em sede de sustentação oral a defesa reforçou as justificativas apresentadas na fase de citação quanto às dificuldades encontradas junto às instituições financeiras para obter as informações requeridas. Alegou ainda que diferentemente das IPC, que têm caráter técnico-orientativo, no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) –8ª edição, que é de aplicação obrigatória a todas as entidades do setor público, não há qualquer menção à obrigatoriedade de se realizar reconhecimento orçamentário das variações dos rendimentos quando da sua efetiva realização. Ressaltou que a IPC 14 utilizada pelo corpo técnico para fundamentar a irregularidade, trata-se de publicação de cunho orientativo e de aplicação facultativa, cuja aceitação ainda carece de aderência entre as principais autoridades e entidades representativas da área previdenciária, e, encontra-se em revisão técnica. Por fim destacou que, após julgamento do Recurso de Reconsideração interposto em face do Parecer Prévio 00072/2020 – Plenário referente à Prestação de Contas Anual de Governador, do exercício de 2019, o TCE-ES emitiu o Parecer Prévio 00088/2021-1 –Plenário, transformando tal exigência em recomendação.

Em análise a tais argumentações a MTDO 00111/2021-5 concluiu que essas não sanaram a constatação de registros de consignações referentes aos registros orçamentários indevidos com remuneração de investimentos, no Fundo Previdenciário, sugerindo a manutenção do encaminhamento proposto pela ITC 02424/2021-1, quanto à irregularidade tratada no item 2.3 (item 6.3 do Relatório Técnico 30/2021-5), considerando-se que a irregularidade é de natureza grave.

Pois bem.

Conforme relato na Instrução Técnica Conclusiva, esse indício de irregularidade foi apurado na análise técnica da Prestação de Contas Anual do IPAJM (exercício de 2017 – Processo TC-9002/2018)³ e nas Contas do Governador do exercício de 2017, já tendo sido apreciado e mantido pelo Plenário deste Tribunal de Contas,

³ Processo ainda não julgado por este Tribunal de Contas.

inclusive com a emissão de determinação por meio do Parecer Prévio TC 52/2018 (Processo TC 4021/2018).

Neste sentido, é importante observar que a determinação contida no Parecer prévio TC 52/2018 endereçada “ao *IPAJM e à SEFAZ, para que somente efetuem o registro da receita orçamentária das variações nas contas dos investimentos quando da sua efetiva realização nos termos do MCASP, IPC 09 e Parecer Consulta TC 5/2015 – Plenário, a ser providenciado no próximo planejamento governamental*” **foi objeto de monitoramento por meio do Processo TC 1304/2019-6.**

Naqueles autos, o Acórdão TC 1546/2020-3, já transitado em julgado, reconheceu que a notificação dos responsáveis acerca da referida determinação somente ocorreu em 21/11/2018, o Plenário decidiu RECOMENDAR, que fosse estabelecida a inclusão do monitoramento da determinação, em comento, no Plano de Fiscalização das Contas do Governador do exercício de 2019.

No entanto, constato que nas Contas do Governador de 2019 (Processo TC-03333/2020-1), foi estabelecido o prazo para adequação dos registros contábeis, nos termos do MCASP, IPC 14 e do Parecer Consulta TC 5/2015 –PLENÁRIO até o exercício de 2022, conforme o item 1.2.4 do Parecer Prévio 00072/2020-1:

1.2. DETERMINAR, nos termos do art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual nº 621, de 8 de março de 2012, c/c o art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC261, de 4 de junho de 2013):

[...]

1.2.4 Ao IPAJM e à Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz), até o exercício de 2022 que somente efetuem o registro da receita orçamentária das variações nas contas dos investimentos quando da sua efetiva realização, nos termos do MCASP, IPC 14 e do Parecer Consulta TC 5/2015 –P (subseção 5.2 do Relatório Técnico 48/2020).

Ademais, observa-se que em relação às referidas contas do Governador de 2019, foi interposto Recurso de Reconsideração pelo Governo do Estado (Processo TC-04645/2020-2) quanto às determinações constantes no Parecer Prévio 00072/2020-1 (Processo TC-3333/2020-1), sendo que, por meio do **Parecer Prévio 00088/2021-1** (Certidão de Trânsito em Julgado 01554/2021-6) a determinação em relação ao

item 1.2.4 do Parecer Prévio 00072/2020-1 foi convertida em recomendação:

1. PARECER PRÉVIO TC-088/2021:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo voto do então relator, Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, computado conforme o art. 86, § 2º do Regimento Interno, em:

[...]

1.3. RECOMENDAR, nos termos do art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261/2013), ao **governo do estado e aos seguintes órgãos** para o cumprimento do exposto a seguir:

[...]

1.3.4. Ao IPAJM e à Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz), até o exercício de 2022 que somente efetuem o registro da receita orçamentária das variações nas contas dos investimentos quando da sua efetiva realização, nos termos do MCASP, IPC 14 e do Parecer Consulta TC 5/2015 –P (subseção 5.2 do Relatório Técnico 48/2020).

Diante do exposto, divergindo parcialmente do corpo técnico e do ministério público de contas, mantenho a presente irregularidade sem o condão de macular as **contas do exercício de 2019**.

2.4. Pagamento de despesas com multas e juros decorrentes de atraso em obrigações tributárias acessórias, na unidade administrativa (item 6.4 do RT 00030/2021-5 e item 2.4 da ITC 02424/2021-4):

Base Normativa: Art. 195, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal; arts. 22, 30, 32 e 32-A, da Lei 8.212/1991; art. 135, § 4º, e art. 137, IV, do RITCEES, aprovado pela Resolução TC 261/2013; Resolução TC 227/2011.

Quanto a este item, acolho integralmente o posicionamento da área técnica, pelas mesmas razões fáticas e jurídicas delineadas na ITC 02424/2021-4, a seguir transcritas, **afastando a responsabilização do Sr. José Elias do Nascimento Marçal - Presidente Executivo do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo – IPAJM, no exercício de 2019:**

[...]

Análises:

Conforme o item 6.4 do Relatório Técnico Contábil RTC 30/2021-5, constatou-se, no balancete de verificação (BALVERF), o registro patrimonial da despesa com multas e juros no montante de R\$ 2.595,59, na conta “3.4.2.5.3.00.00 - Juros e Encargos de Mora de Obrigações Previdenciárias - Inter OFSS – União”, sendo que, no demonstrativo das contribuições previdenciárias patronais (DEMCPA), o montante de R\$ 2.595,59 foi evidenciado como juros liquidados. Além disso, constatou-se no relatório e parecer conclusivo emitido pelo controle interno (RELUCI), da unidade administrativa, achado, relacionado ao ponto de controle 2.2.33, que trata da reincidência referente ao pagamento de multa (atraso no envio da GFIP).

O Relatório Técnico apontou que, em seu despacho, o presidente executivo não acatou a orientação da UECI, arquivando o processo, sendo que, em análise ao pronunciamento expresso do responsável pelo RPPS, atestando ter tomado conhecimento das conclusões contidas no parecer conclusivo emitido pelo controle interno (PROEXE), verificou-se que o Presidente Executivo não informou a adoção de medidas para o saneamento da dita irregularidade, constatada pela unidade de controle interno.

Conforme precedente deste Tribunal de Contas, no Acórdão 800/2019-9 – Primeira Câmara (Proc. TC 4147/2018-6), a despesa com juros, multas e atualização monetária, causada pelo atraso de contribuições previdenciárias, gera ressarcimento aos cofres públicos. Por analogia, entendeu-se que o pagamento de despesas com multas e/ou juros, decorrentes de atraso em obrigações acessórias (entrega da guia de recolhimento do FGTS e de informações à Previdência Social - GFIP), por ter gerado prejuízo aos cofres públicos, deveria ser ressarcido o montante de R\$ 2.595,59, equivalente a 758,5674 VRTE, caso não seja devidamente justificado.

Por intermédio da Defesa/Justificativa 314/2021-4, o responsável argumenta que a constatação de registro patrimonial da despesa com multas e juros no montante de R\$ 2.595,59, na conta “3.4.2.5.3.00.00 – Juros e Encargos de Mora de Obrigações Previdenciárias – Inter OFSS – União”, relacionado ao ponto de controle 2.2.33 do relatório do controle interno se refere, em sua maioria, a eventos relativos a movimentação de pessoal e vantagens pecuniárias com reflexo em folha de pagamento de competência de exercício anterior, apresentando quadro com detalhamento dos valores pagos a título de acréscimos legais junto à Previdência Geral – INSS, perfazendo a quantia citada no Relatório Técnico, com identificação dos respectivos fatos geradores, além de anexo contendo a cronologia dos registros efetuados.

Conforme bem demonstrado, observa-se que nas folhas de janeiro a maio/2019, a incidência de acréscimos legais decorreu de eventos próprios da movimentação de pessoal, orgânicos em qualquer administração pública ou privada. Cabe destacar que a defesa argumenta e demonstra que tal situação não tem qualquer relação com atraso na entrega de GFIP ou atraso no pagamento da GPS, tratando-se de acréscimos rotineiros nas folhas de pagamento dos órgãos que contam com servidores comissionados ou em designação temporária em seu quadro de pessoal, decorrentes de pedidos de exoneração ou a posse e exercício de um novo servidor ocorridos após o fechamento da folha de pagamento do mês em curso, que deve, obrigatoriamente ser incluída na folha de pagamento do mês seguinte, o que implica inevitável incidência de acréscimos legais – juros e multa – sobre as parcelas relativas a competência anterior.

Argumenta a defesa, que tais acréscimos legais têm fundamento da Lei de Custeio da Previdência Social – Lei 8.212/1991, mais especificamente no Capítulo X que

trata “da arrecadação e dos recolhimentos das contribuições” e se faz calcular, automaticamente, no site da Receita Federal no momento de geração da GPS para fins de pagamento da obrigação. Com relação ao mês de dezembro do exercício 2019, demonstrou-se que foram feitas as apurações dos encargos previdenciários (patronal e servidor) incidentes sobre a folha de pagamento do décimo terceiro salário pago aos servidores comissionados e contratados pelo IPAJM, para recolhimento ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS-, o que após compensação dos créditos do exercício 2018, totalizou R\$ 33.602,08 (trinta e três mil, seiscentos e dois reais e oito centavos), conforme demonstrado na Planilha de Valores Devidos à Previdência Social – 13º salário 2019 (Doc. 21).

Em seus argumentos, a defesa alega que a obrigação tributária junto ao INSS tem prazo legal para quitação até o dia 20 do mês subsequente, exceto quando do décimo terceiro salário, cujos encargos (patronal e funcional) devem ser recolhidos até o dia 20 de dezembro, e que diante das turbulências habituais do mês de dezembro, em virtude do encerramento do exercício financeiro, o IPAJM sofreu também com bruscas alterações no quadro de pessoal, em especial nas unidades responsáveis pela folha de pagamento e seus desdobramentos, ficando a excepcionalidade da GPS do décimo terceiro desaperecebida quanto a sua data de vencimento, mas não quanto a sua transmissão por meio da GFIP.

Do mesmo modo, a excepcionalidade fica evidenciada também pela data de pagamento que, em 2019, ocorreu em 23 de dezembro de 2019, cujo fechamento da folha dependia de definição prévia da data de pagamento. Dessa forma, tão logo percebeu-se que a contribuição sobre o décimo terceiro deveria ter sido recolhido até o dia 20 de dezembro do ano correspondente, foram adotadas as medidas urgentes e necessárias ao imediato pagamento que ocorreu no dia 08/01/2020, estando o valor da multa/juros evidenciados na contabilidade através da: NE 2019NE00070 – NL 2019NL01460 e OB 2020OB00004.

Por sua vez, no que se refere ao Achado de inobservância da orientação da UECI de encaminhamento do Processo nº 85127914 ao jurídico do IPAJM para análise dos autos, mencionando que tal orientação não foi acatada pelo Presidente Executivo, que decidiu pelo seu arquivamento, argumenta a defesa que no ano de 2018 foram identificados eventos ocorridos em exercícios financeiros anteriores relativos ao pagamento de multas e juros de Autos de Infração da Receita Federal, os quais foram devidamente informados à Presidência Executiva da época pela Unidade de Controle Interno, conforme verifica-se da CI/IPAJM/UECI/Nº 16/2018 (DOC. 22), e que a partir de então passou-se a realizar diligências visando a apuração dos fatos, culminando, em novembro de 2018, com a decisão pela instauração de sindicância (DOC. 23.1 e 23.2).

Dessa forma, segundo a defesa, somente em 26/02/2019, foi autuada a sindicância, por meio do processo nº 85127914, sendo que apenas em 29/07/2019 esta Presidência Executiva tomou conhecimento do citado processo, por ocasião da CI/IPAJM/UECI/Nº 011/2019 (DOC. 24), ocasião em que a Presidência Executiva solicitou informações à Comissão Especial de Processo Administrativo Disciplinar – CEPAD acerca da apuração em andamento (DOC 25), sendo identificado que o processo visava apurar os fatos atinentes aos Autos de Infração da Receita Federal, datados de 2016, 2017 e 2018, relativos ao atraso no envio da GFIP entre os exercícios de 2011 e 2014, o que fora tratado no RELUCI 2018.

Quanto à averiguação promovida no âmbito da Sindicância, argumenta a defesa que foram meticulosamente examinados pela CEPAD todos os documentos e demais elementos de prova disponíveis e indispensáveis à apuração dos fatos, sendo consignado que restou prejudicado o julgamento de ocorrências relacionados a atuação de servidora detentora exclusivamente de cargo em comissão, eis que exonerada em março/2016, além de não ter sido identificando responsabilização funcional na conduta do servidor responsável pelo envio da

GFIP àquela data, concluindo no Relatório Final da CEPAD (DOC. 26), datado de 16/09/2019, conforme bem demonstrado nos anexos à presente defesa.

Com relação ao fato descrito no período posterior a 22/03/16 na gestão do servidor efetivo, Sr. Wanderley de Freitas Siqueira, argumenta a defesa que a Comissão Especial de Processo Administrativo Disciplinar – CEPAD concluiu pela ausência de dolo, culpa grave ou erro grosseiro não havendo que se falar violação funcional. E, nesse sentido, encaminhou-se o processo à deliberação do Presidente Executivo, tal como disposto no art. 249, §3º, LCE nº 46/1994 e item 6.2.7.2, Norma de Procedimento SECONT nº 016, que, diante dos fatos e provas formulados no bojo do processo, acolheu por seus próprios termos e fundamentos o Relatório Final da CEPAD, bem como, decidiu por prejudicada a responsabilização da Sra. Raquel Reisen Scardua, uma vez não se tratar de servidora efetiva. Por consequência, entendeu-se, também, que inexistia medidas a serem adotadas referentes ao ressarcimento do erário, haja vista que o órgão competente para análise da existência de responsabilidade do servidor concluiu pela sua inexistência.

Ato contínuo, a Presidência executiva deu ciência aos interessados do processo, encaminhando à UECI para conhecimento da conclusão do Processo Administrativo, em razão da elaboração da prestação de contas e, nesta oportunidade, após a apuração e conclusão acerca de eventual responsabilidade a respeito dos atrasos de envio de GFIP referentes ao período de 2011 e 2014, o Coordenador do Controle Interno orientou o Presidente Executivo a encaminhar os autos à Gerência Jurídica Previdenciária, a fim de que fosse analisada a possibilidade de reaver os valores pagos a título de multas, decorrentes do atraso do envio da Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social – GFIP.

Todavia, em que pese a orientação da UECI, por ausência de embasamento legal e dúvida jurídica a ser dirimida, o Presidente Executivo decidiu pelo não encaminhamento, ante a conclusão de ausência de responsabilização quanto aos fatos apurados, o que se apresenta razoavelmente como medida de prudência diante das conclusões da Comissão, que, conforme se pode verificar na LCE nº 46/1994 e na Norma de Procedimento SECONT nº 016, que disciplina o procedimento de Sindicância no âmbito Estadual, detém a competência para apuração do real significado dos fatos narrados e, consequente adoção de medidas para responsabilização e punições.

Doutro ângulo, nos termos do art. 35, da Portaria nº 82-R/2007, que disciplina o Regimento Interno do IPAJM, compete ao jurídico do Instituto analisar consultas a respeito de dúvida jurídica quanto à interpretação ou aplicação de normativos no âmbito do IPAJM, não havendo competência para análise do corpo jurídico quanto à responsabilização administrativa de servidor. Dessa forma, os fatos foram devidamente apurados pela Comissão competente e concluído pela Presidência, que é quem detém a atribuição de decidir a respeito do processo/sindicância, tendo em vista não haver previsão legal para que fosse submetido ao jurídico, razão pela qual não foi acolhida a orientação da UECI e o processo ter sido arquivado, conforme conclusão da Comissão.

Restou demonstrado, portanto, que não há que se falar de irregularidade quanto à inexistência de informações acerca de adoção de medidas por parte do Presidente Executivo para saneamento das irregularidades informadas pela UECI, que, conforme demonstrados por documentos e arrolamento dos fatos, evidentemente adotou as providências necessária para apurar os fatos ocorridos nos exercícios de 2011 e 2014, que tão somente foram consignados no RELUCI da Prestação de Contas do ano de 2019, ante à autuação e conclusão da Sindicância, instaurada para apurar, o que materializou-se durante o exercício de 2019.

Cabe, ainda, destacar, que o montante de R\$ 2.595,59, na conta “3.4.2.5.3.00.00 - Juros e Encargos de Mora de Obrigações Previdenciárias - Inter OFSS – União, apontado no Relatório Técnico, representa cerca de 0,0019% do dispêndio total da Unidade Gestora do IPAJM no exercício de 2019 (R\$ 134.989.221,30, conforme BALFIN (peça complementar 005), portanto, abaixo do intervalo de 0,5% a 2% estabelecidos na tabela “Referencial para Determinação da Materialidade constante do Manual de Auditoria Financeira do TCU (2016), sendo dessa forma materialmente irrelevante e insuficiente para macular as informações constantes da presente PCA.

Diante do exposto, opina-se pelo **afastamento da responsabilização do Sr. José Elias do Nascimento Marçal** - Presidente Executivo do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo – IPAJM, no exercício de 2019, em face do PAGAMENTO DE DESPESAS COM MULTAS E JUROS DECORRENTES DE ATRASO EM OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS ACESSÓRIAS, NA UNIDADE ADMINISTRATIVA (item 6.4 do Relatório Técnico 30/2021-5).

3. DOS DISPOSITIVOS:

Ante o exposto, divergindo parcialmente da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de decisão que submeto à consideração.

LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Conselheiro Relator

1. ACORDÃO TC-398/2022:

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

1.1. AFASTAR a responsabilização do José Elias do Nascimento Marçal, Presidente Executivo do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo – IPAJM, no exercício de 2019, em face do seguinte indicativo de irregularidade:

1.1.1. Pagamento de despesas com multas e juros decorrentes de atraso em obrigações tributárias acessórias, na unidade administrativa (item 6.4 do RT 00030/2021-5 e item 2.4 da ITC 02424/2021-4 e do voto);

1.2. MANTER, sem o condão de macular as contas do responsável as seguintes irregularidades:

1.2.1. Aporte financeiro executado, indevidamente, como recurso vinculado, no fundo financeiro (item 6.1 do Relatório Técnico 30/2021-5, item 2.1 da ITC 02424/2021-4 e item 2.1 da MTDO 00111/2021-5 e do voto);

1.2.2. Registros contábeis de provisão matemática dos planos financeiro e previdenciário não coincidem com os valores apurados pela avaliação atuarial (item 6.2 do RT 00030/2021-5, item 2.2 da ITC 02424/2021-4 e item 2.2 da MTDO 00111/2021-5 e do voto); e

1.2.3. Registros orçamentários indevidos com remuneração de investimentos, no fundo previdenciário (item 6.3 do RT 00030/2021-5, item 2.3 da ITC 02424/2021-4 e item 2.3 da MTDO 00111/2021-5 e do voto);

3. JULGAR REGULAR COM RESSALVA a Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência dos Servidores do Espírito Santo - IPAJM, relativa ao exercício de 2019, sob a responsabilidade do **Sr. José Elias do Nascimento Marçal**, nos termos do art. 84, inciso II⁴, c/c o artigo 86⁵, ambos da Lei Complementar Estadual nº 621/2012.

4. DAR CIÊNCIA aos interessados, arquivando-se os autos, após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 31/03/2022 – 14ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib

⁴ **Art. 84.** As contas serão julgadas:

(...)

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, que não seja de natureza grave e que não represente dano injustificado ao erário;

⁵ **Art. 86.** Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, quando for o caso, a adoção das medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a reincidência.

Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges e Rodrigo Coelho do Carmo.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões