



## Acórdão 00075/2022-1 - Plenário

**Processos:** 00390/2021-1, 06997/2017-1

**Classificação:** Recurso de Reconsideração

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

**Relator:** Márcia Jaccoud Freitas

**Interessado:** ORLY GOMES DA SILVA, JOSE WANDERLEI ASTORI, RITA DE CASSIA NOSSA DE ALMEIDA

**Recorrente:** JOSE AUGUSTO FERREIRA DE CARVALHO, Membros do Ministério Público de Contas (LUCIANO VIEIRA)

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

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM FACE DO ACÓRDÃO TC 1307/2020-8 – SEGUNDA CÂMARA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2016 – CONHECIMENTO – NÃO PROVIMENTO – CONTAS REGULARES COM RESSALVA – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.**

**A RELATORA EXMA. SRA. CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS:**

### **I. RELATÓRIO**

Versam os autos sobre **Recurso de Reconsideração** interposto pelo **Ministério Público de Contas**, por intermédio do Sr. Procurador Luciano Vieira, em face do **Acórdão 1307/2020-8**, prolatado pela Segunda Câmara deste Tribunal nos autos do Processo TC 6997/2017-1, de relatoria do Sr. Conselheiro Substituto João Luiz Cotta Lovatti, que cuida da Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari – IPG, relativa ao exercício financeiro de **2016**, sob a responsabilidade do Sr. José Augusto Ferreira de Carvalho, Diretor Presidente do IPG.

O acórdão questionado julgou **regulares com ressalva** as contas do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari – IPG, no referido exercício, nos termos do art. 84, inciso II da Lei Complementar nº 621/2012, conferindo quitação aos Srs. José Augusto Ferreira de Carvalho e José Wanderley Astori e a Sra. Rita de Cássia Nossa Almeida, bem como extinguiu o processo sem resolução de mérito em relação ao Sr. Orly Gomes da Silva, com fulcro no art. 86 da referida Lei<sup>1</sup>.

Na decisão recorrida, o Colegiado acolheu, à unanimidade, o voto do Relator, Conselheiro Substituto João Luiz Cotta Lovatti; inclusive, expedindo determinações aos gestores responsáveis; bem como, recomendação ao atual gestor do IPG.

Segue a transcrição do Dispositivo do Acórdão:

#### **1. ACÓRDÃO TC-1307/2020 – SEGUNDA CÂMARA**

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

**1.1.** Preliminarmente, **MANTER** José Wanderley Astori; Rita de Cássia Nossa de Almeida e José Augusto Ferreira de Carvalho no polo passivo da relação processual.

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

**1.3. ACOLHER** as razões de justificativas e **JULGAR REGULARES COM RESSALVA** a presente Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari – IPG, relativa ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do Sr. **José Augusto Ferreira de Carvalho**, Diretor Presidente do IPG, no que tange ao aspecto técnico-contábil, nos termos do art. 84, inciso II da LC nº 621/2012, conferindo QUITAÇÃO a **José Augusto Ferreira de Carvalho**, a **José Wanderley Astori**, Presidente da Câmara Municipal de Guarapari e a **Rita de Cássia Nossa Almeida**, Controladora Geral do Município de Guarapari.

#### **1.4. DETERMINAR:**

##### **1.4.1. Ao atual gestor do IPG:**

---

<sup>1</sup> **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;

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

**1.4.1.1.** para utilizar adequadamente as fontes de recursos, conforme estabelecido na Resolução TC nº 247/2012, alterada pela Resolução TC nº 282/2014, Anexo B, e detalhadas na Tabela Auxiliar 1.1 (Grupo de Fontes/destinação de recursos – GDR e na Tabela Auxiliar 1.2 (código de especificação das fontes/destinação de recursos), comprovando na próxima prestação de contas do IPG (item 2.5 da ITC);

**1.4.1.2.** para que considere na próxima avaliação atuarial o dimensionamento correto das alíquotas previdenciárias, visto que alíquotas mal dimensionadas, geram receitas inferiores aos gastos com o pagamento dos benefícios, obrigando o gestor utilizar os recursos já acumulados, descapitalizando o RPPS e indo de encontro com o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, com graves consequências para as finanças públicas municipais, apresentando o resultado na próxima prestação de contas (item 2.11 da ITC);

**1.4.2. Ao atual gestor e ao responsável pela Controladoria Geral do Município:**

**1.4.2.1.** para que estabeleçam instrução de controle incluindo procedimento de 'conciliação contábil' dos valores constantes para as demonstrações DEMVAP e BALVER, apresentando os resultados na próxima prestação de contas do IPG (item 2.4 da ITC);

**1.4.2.2.** para que estabeleçam instrução de controle incluindo procedimento de 'conciliação contábil' dos valores constantes nos documentos analíticos e na demonstração das variações patrimoniais (DEMVAP), no balancete contábil de verificação (BALVER) e demonstrativo das receitas de contribuições efetivamente devidas ao RPPS (DEMREC), apresentando os resultados na próxima prestação de contas do IPG (item 2.6 da ITC);

**1.4.2.3.** para abertura de procedimento administrativo, visando à regularização do recolhimento feito a menor, no valor R\$ 8.757,90 e para apuração, nos moldes da IN 32/2014, de responsabilidade/ressarcimento ao RPPS das possíveis despesas com juros e multas, informando os resultados alcançados na próxima prestação de contas (item 2.6 da ITC);

**1.4.2.4.** para apuração e regularização quanto a diferença apontada de R\$ 4.829,53, informando os resultados alcançados na próxima prestação de contas (item 2.9 da ITC);

**1.4.2.5.** para abertura de procedimento administrativo, visando a apuração de pagamento realizado no montante de R\$ 114.288,23, sem a devida e competente liquidação, conforme apurado entre os valores empenhados/liquidados/pagos de R\$ 24.511.670,08 e os valores devidos registrados no resumo anual da folha de pagamentos (R\$ 24.397.381,85), e apurar, nos moldes da IN 32/2014, caso de não comprovar com documento de suporte os valores pagos a maior, responsabilidade/ressarcimento ao Instituto de Previdência, com aplicação de índice oficial de atualização e de taxa de juros, se for o caso, comprovando a devida regularização na próxima prestação de contas do RPPS (item 2.10 da ITC);

**1.4.2.6.** que estabeleçam instrução de controle, incluindo técnica de 'conciliação de dados e saldos' para os 'resumos anuais das folhas de pagamentos dos servidores vinculados aos regimes próprio (FOLRPP), balanço da execução orçamentária (BALEXO) e o CADPREV,

visando uniformizar as informações neles contidas, comprovando na próxima prestação de contas do IPG (item 2.10 da ITC).

**1.4.3. Ao chefe do Poder Executivo:**

**1.4.3.1.** para dotar o sistema de Controle Interno de recursos humanos, materiais e tecnológico a fim de cumprir o que determina o *caput* do art. 137 e inciso IV da Resolução TC nº 261/2013, comprovando as providências tomadas na próxima prestação de contas do RPPS (item 2.14 da ITC).

**1.4.4. Aos chefes dos Poderes Legislativo e Executivo**

**1.4.4.1.** para informar ao RPPS de Guarapari os servidores atualmente cedidos e criem instrumento de controle que propiciem informar incontinenti ao Instituto toda vez que houver cessão de servidores, comprovando o resultado na próxima prestação de contas (item 3.8 da ITC);

**1.5. RECOMENDAR** ao atual gestor do IPG que verifique as projeções de receitas, despesas e resultados previdenciários nas avaliações atuariais anuais, com vistas a apresentar informações compatíveis com a realidade.

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

**1.7.** Após o trânsito em julgado, **Arquive-se.**

**2.** Unânime.

**3.** Data da Sessão: 06/11/2020 – 41ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

**4.** Especificação do quórum:

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

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

Em seu recurso, o Ministério Público de Contas argumenta que as irregularidades mantidas no Acórdão recorrido são de natureza grave e deveriam ter conduzido ao julgamento de irregularidade nas contas (**Petição de Recurso 09/2021-5** – evento 02). São elas:

- Ausência de separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes aos planos financeiro, previdenciário e da gestão administrativa do RPPS (**item II.4.1**);
- Diferença entre valores evidenciados no balancete de verificação (BALVER) e na demonstração das variações patrimoniais (DVP) - (**item II.4.4**);

- Inconsistência na gestão do déficit/superávit financeiro das fontes de recursos (**item II.4.5**);
- Divergência no registro por competência da receita de contribuições previdenciárias (**item II.4.6**); e
- Inconsistências na gestão da folha de pagamentos (**item II.4.10**).

O Órgão Ministerial requer o conhecimento e provimento do recurso, a fim de reformar o **Acórdão 1307/2020-8** e reconhecer nas condutas dispostas nas descritas irregularidades a prática de graves violações às normas legais.

Além disso, requer o reestabelecimento das condutas dispostas nos **itens II. 4.9** – Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias devidas pela unidade gestora ao RPPS; **II.4.12** – Estudo de avaliação atuarial elaborado com base em dados incompletos e inconsistentes gerando mensuração inadequada do passivo atuarial e **II. 4.11** – alíquota de contribuição previdenciária insuficiente para a cobertura do custo normal do RPPS do Acórdão 01307/2020-8 – Segunda Câmara, conferindo-lhes a natureza de atos praticados tidos como grave infração à norma constitucional e legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

E, dessa forma, pede que seja julgada IRREGULAR a prestação de contas do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari – IPG, exercício 2016, sob responsabilidade de José Augusto Ferreira de Carvalho, na forma do art. 84, inciso III, alíneas “c” e “d”, da LC n.621/2012; bem como, a cominação de multa pecuniária ao mesmo; com fulcro nos arts. 87, inciso IV, e 135, incisos I e II, da LC n. 621/2012 c/c o art. 389, incisos I e II, do RITCEES; e a José Wanderlei Astori, com base nos arts. 87, inciso IV, e 135, inciso II, da LC n. 621/2012 c/c art. 389, inciso II, do RITCEES,

Por fim, requer a extinção do processo sem resolução de mérito em relação a Rita de Cássia Nossa de Almeida, por *ilegitimidade passiva ad causam*, na forma do art. 485, inciso VI, do CPC c/c art. 70 da LC n.621/2012.

Aferida a tempestividade, vislumbrando-se a presença dos requisitos de admissibilidade e a necessidade de oportunizar aos recorridos o exercício da ampla defesa e do contraditório, prolatou-se a **Decisão Monocrática 99/2021-8**,

notificando-se os senhores José Augusto Ferreira de Carvalho, Orly Gomes da Silva, José Wanderley Astori e a senhora Rita de Cássia Nossa de Almeida, para que, caso quisessem, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, apresentassem suas contrarrazões recursais, nos termos do artigo 156 da Lei Complementar 621/2012 c/c o artigo 402, inciso I, do RITCEES (Resolução TC 261/2013).

Devidamente notificados, apenas o Sr. José Augusto Ferreira de Carvalho apresentou contrarrazões ao recurso ministerial, conforme Petição de Recurso 100/2021-7 e documentação complementar (Eventos 09 a 17).

Por meio do **Despacho 14753/2021-3** (evento 19), a Secretaria Geral das Sessões encaminhou os autos ao gabinete desta Relatora informando que a documentação apresentada em nome do Sr. José Augusto Ferreira de Carvalho foi protocolizada neste Tribunal em **07/04/2021**, e que o prazo para que os interessados apresentassem suas contrarrazões ao Recurso de Reconsideração interposto pelo MPC venceu em **19/03/2021**.

Apesar de intempestiva, recebi a referida documentação em prol do princípio do contraditório e da ampla defesa, uma vez que a análise recursal ainda não havia sido concluída naquele momento; e determinei a sua juntada aos presentes autos (Processo TC 390/2021) com o encaminhamento do feito ao setor de origem (**Despacho 14808/2021-1** - evento 20).

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência – NPPREV, em atendimento ao pleito do Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas, que por não dispor de profissional habilitado na área da Contabilidade, solicitou os préstimos daquela unidade a fim de instruir o feito (Despacho 12237/2021-7).

Assim, após analisar o conteúdo dos autos, o Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência elaborou a **Manifestação Técnica nº 1134/2021-8** (evento 21), concluindo da seguinte forma:

Diante do exposto, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

1. Considerando os argumentos apresentados nos autos; opina-se por receber na íntegra os pedidos apresentados no Recurso de Reconsideração (Petição de Recurso 09/2021-5), conforme abaixo elencados:

- (a) conferir às condutas dispostas nos itens II.4.1 – Ausência de separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes aos planos financeiro, previdenciário e da gestão administrativa do RPPS, II.4.4 – Diferença entre valores evidenciados no balancete de verificação (BALVER) e na demonstração das variações patrimoniais (DVP), II.4.5 – Inconsistência na gestão do déficit/superávit financeiro das fontes de recursos, II.4.6 – Divergência no registro por competência da receita de contribuições previdenciárias e II.4.10 – Inconsistências na gestão da folha de pagamentos baseado Acórdão 01307/2020-8 – Segunda Câmara, a natureza de atos praticados graves infração à norma constitucional e legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; (Itens 2.2, 2.3, 2.7 e 2.8 desta MT)
- (b) reestabelecer as condutas dispostas nos itens II. 4.9 – Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias devidas pela unidade gestora ao RPPS, II.4.12 – Estudo de avaliação atuarial elaborado com base em dados incompletos e inconsistentes gerando mensuração inadequada do passivo atuarial e II. 4.11 – alíquota de contribuição previdenciária insuficiente para a cobertura do custo normal do RPPS do Acórdão 01307/2020-8 – Segunda Câmara, conferindo-lhes a natureza de atos praticados graves infração à norma constitucional e legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; (Itens 2.4, 2.5 e 2.6 desta MT)
- (c) julgar IRREGULAR a prestação de contas do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari – IPG, exercício 2016, sob responsabilidade de José Augusto Ferreira de Carvalho, na forma do art. 84, inciso III, alíneas “c” e “d”, da LC n.621/2012;
- (d) com espeque nos arts. 87, inciso IV, e 135, incisos I e II, da LC n. 621/2012 c/c art. 389, incisos I e II, do RITCEES, cominar multa pecuniária a José Augusto Ferreira de Carvalho;
- (e) com espeque nos arts. 87, inciso IV, e 135, inciso II, da LC n. 621/2012 c/c art. 389, inciso II, do RITCEES, cominar multa pecuniária a José Wanderlei Astori; e

(f) na forma do art. 485, inciso VI, do CPC c/c art. 70 da LC n.621/2012, extinguir o processo em resolução de mérito em relação a Rita de Cássia Nossa de Almeida, por ilegitimidade passiva ad causam.

2. Encaminhar os autos ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas (NRC), para o regular prosseguimento do processo.

Nos termos da **Instrução Técnica de Recurso nº 206/2021-7** (evento 23), o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas opinou pelo **Conhecimento** do recurso e, quanto ao mérito, corrobora a análise e a conclusão proferidas na Manifestação Técnica 1134/2021-8, opinando pelo **Provimento** do presente recurso de Reconsideração.

O **Ministério Público de Contas** manifestou-se por meio do Senhor Procurador Luciano Vieira, pugnando pelo conhecimento e provimento do recurso para reformar o Acórdão 01307/2020-8 – 2ª Câmara, nos exatos termos requeridos na Petição Recurso 9/2021-5, conforme **Parecer 4238/2021-4** (evento 27).

Após, vieram-me os autos para análise.

**É o Relatório.**

## **II. PRESSUPOSTOS RECURSAIS E MÉRITO**

Quanto à admissibilidade, foram atendidos os requisitos relativos a interesse recursal, legitimidade, cabimento, tempestividade e regularidade formal, razão pela qual acompanho a área técnica pelo **CONHECIMENTO** do presente Recurso de Reconsideração, com fundamento nos artigos 152, I, 159, 162, 164 e 165 da Lei Complementar nº 621/2012 (Lei Orgânica deste Tribunal de Contas<sup>2</sup>).

---

<sup>2</sup> **Art. 152. Cabem os seguintes recursos nos processos em tramitação no Tribunal de Contas:**

**I - recurso de reconsideração;**

**Art. 159. Cabe ao interessado demonstrar, na peça recursal, em preliminar, o seu interesse em intervir no processo.**

**Passa-se assim à análise do mérito recursal:**

Trata-se do Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público de Contas em face do **Acórdão 1307/2020-8**, prolatado pela Segunda Câmara deste Tribunal nos autos do Processo TC 6997/2017-1, de relatoria do Sr. Conselheiro Substituto João Luiz Cotta Lovatti, que cuida da Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari, relativa ao exercício de **2016**, sob a responsabilidade do Sr. José Augusto Ferreira de Carvalho, Diretor Presidente do IPG.

---

**Art. 162. O recurso, preliminarmente, não será conhecido pelo Relator, *ad referendum* da Câmara ou do Plenário, conforme a competência, quando a petição:**

- I - não contiver os fundamentos de fato e de direito;
- II - encontrar-se insuficientemente instruída ou manifestamente inepta.

**§ 1º Considerar-se-á inepta a petição quando:**

- I - faltar-lhe pedido ou contiver pedidos incompatíveis entre si;
- II - o pedido for juridicamente impossível;
- III - da narração dos fatos não decorrer logicamente a conclusão.

**§ 2º** Não será conhecido o recurso quando ausentes os pressupostos de legitimidade e tempestividade.

**Art. 164. De decisão definitiva ou terminativa em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pelo responsável, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar. (Redação dada pela LC nº 902/2019 – DOE 9.1.2019)**

**Parágrafo único.** Se o recurso versar sobre item específico do acórdão, os demais itens não sofrem o efeito suspensivo, caso em que deverá ser dado prosseguimento a execução das decisões.

**Art. 165. O recurso de reconsideração, interposto por petição dirigida ao Tribunal de Contas, conterá:**

- I - os nomes e a qualificação das partes;
- II - os fundamentos de fato e de direito;
- III - o pedido de nova decisão.

Naquele processo, identificaram-se irregularidades, apontadas no Relatório Técnico Contábil – RTC 988/2017-6 (evento 70), na Instrução Técnica Inicial 1552/2017-9 (evento 71) e na Decisão Monocrática 1900/2017-2 (evento 74), as quais foram replicadas na Instrução Técnica Conclusiva 4838/2018-1 (evento 121), após aplicação do filtro contraditório.

Ato contínuo, os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas, que por meio do Parecer 538/2019-3 (evento 125) pugnou no sentido de que a PCA do Instituto de Previdência dos Servidores de Guarapari/2016 fosse julgada Irregular, na forma do art. 84, inciso III, alíneas “c” e “d”, da LC 621/2012; pela aplicação de multa pecuniária a José Augusto Ferreira de Carvalho, Orly Gomes da Silva e José Wanderlei Astori, com base nos arts. 87, IV, e 135, I e II, da LC 621/2012 c/c o art. 389, I e II, do RITCEES; pela extinção do feito sem resolução de mérito em relação a Rita de Cássia Nossa de Almeida, por ilegitimidade passiva *ad causam*, na forma do art. 485, VI, do CPC c/c art. 70 da LC 621/2012 e, ainda, nos termos do art. 87, VI, da LC 621/2012, fossem expedidas as determinações sugeridas pela SecexPrevidência na ITC 4838/2018-1.

Incluso na pauta da 23ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, ocorrida no dia 17/07/2019, foi realizada sustentação oral com apresentação de documentos (eventos 127 a 157).

Encaminhado à SecexPrevidência, recebeu a Manifestação Técnica 10431/2019-1, com proposta de encaminhamento por acatar as razões de justificativas apresentados pela defesa do Sr. José Augusto Ferreira de Carvalho, Diretor Presidente do IPG, e afastar a irregularidade e a sua responsabilização em relação ao item 2.9 da referida Manifestação Técnica (correspondente ao item 2.13 da ITC 4838/2018-1); mantendo-se, contudo, as demais irregularidades descritas na ITC 4838/2018-1.

Na sequência, o douto Ministério Público de Contas posicionou-se por meio do Parecer 5155/2019-5 (evento 163) e ratificou o seu Parecer anterior (Parecer 538/2019-3).

Integrando a pauta de julgamento da 42ª Sessão Ordinária, realizada em 04/12/2019, os autos receberam a proposta de voto 6355/2019-2 do Relator, Conselheiro Substituto João Luiz Cotta Lovatti, pelo Sobrestamento dos autos

(Decisão 3681/2019-8 - 2ª Câmara - evento 166).

Posteriormente, constando da pauta de julgamento da 41ª Sessão Ordinária, realizada em 06/11/2020, a Segunda Câmara desta Corte, divergindo da área técnica e do Ministério Público de Contas, porém acolhendo o Voto do Conselheiro Substituto João Luiz Cotta Lovatti, julgou **regulares com ressalva** as referidas contas, no que tange ao aspecto técnico-contábil, na forma do art. 84, inciso II, da LC nº 621/2012, conferindo quitação ao responsável, com fulcro no art. 86 da mesma Lei<sup>3</sup> (Acórdão 1307/2020-8 - 2ª Câmara - evento 169).

Conforme relatado, no presente feito o Órgão Ministerial requer o conhecimento e provimento do presente Recurso de Reconsideração, na forma dos artigos 152, I, e 164, ambos da Lei Complementar nº 621/2012, sustentando que tanto as irregularidades julgadas no acórdão recorrido, quanto outras que foram suprimidas no mesmo julgamento são de natureza grave e, assim, deveriam ter conduzido a um julgamento pela irregularidade da Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari – IPG, relativa ao exercício financeiro de **2016**, com fulcro no art. 84, III, “c” e “d”, da LC nº 621/2012.

Na Instrução Técnica de Recurso 206/2021-7), o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC reporta que por versar sobre matéria eminentemente contábil/previdenciária, o presente feito foi encaminhado ao Núcleo de Controle Externo de Pessoal e Previdência – NPPREV para a devida instrução, o qual manifestou-se sobre as razões recursais nos termos da **Manifestação Técnica 1134/2021-8**.

Transcrevemos abaixo os principais trechos da análise realizada por meio da Manifestação Técnica 1134/2021-8, e a conclusão, item por item, *ipsis litteris*:

## **2. ANÁLISE DAS CONTESTAÇÕES EXPOSTAS NO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO ACERCA DAS DECISÕES EMANADAS PELO ACÓRDÃO 1307/2020-8 – SEGUNDA CÂMARA**

---

<sup>3</sup> **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;

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

2.1 CONTESTAÇÃO DO ITEM II.4.1 DO VOTO DO RELATOR 3549/2020-1 ABRANGIDO PELA DECISÃO CONTIDA NO ITEM 1.3 DO ACÓRDÃO TC 1307/2020.

Segue o item II.4.1 do Voto do Relator 3549/2020-1 (item 2.1 da ITC 4838/2018):

**II.4.1. AUSÊNCIA DE SEPARAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E CONTÁBIL DOS RECURSOS E OBRIGAÇÕES CORRESPONDENTES AOS PLANOS FINANCEIRO, PREVIDENCIÁRIO E GESTÃO ADMINISTRATIVA DO RPPS.** (item 3.1.2.1 do RT 00988/2017-6, item 2.1 da ITC 4838/2018 e item 2.1 da MT 10431/2019). Base Normativa: artigo 1º, inciso I, e artigo 6º, inciso VII, da Lei Federal 9.717/1998; artigos 71 a 74 da Lei Federal 4.320/1964; artigo 8º, parágrafo único, e artigo 50, inciso I, III da LRF; e artigo 21 da Portaria MPS 403/2008. Responsáveis: José Augusto Ferreira de Carvalho, diretor presidente, e Rita de Cássia Nossa Almeida, controladora geral do Município.

(...)

Segue o item 1.3 do Acórdão TC 1307/2020-8:

**1.3. ACOLHER** as razões de justificativas e **JULGAR REGULARES COM RESSALVA** a presente Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari – IPG, relativa ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do Sr. **José Augusto Ferreira de Carvalho**, Diretor Presidente do IPG, no que tange ao aspecto técnico-contábil, nos termos do art. 84, inciso II da LC nº 621/2012, conferindo QUITAÇÃO a **José Augusto Ferreira de Carvalho**, a **José Wanderley Astori**, Presidente da Câmara Municipal de Guarapari e a **Rita de Cássia Nossa Almeida**, Controladora Geral do Município de Guarapari.

(...)

Análise dos argumentos apresentados no Recurso de Reconsideração (Item III.1 do Recurso):

Percebe-se, nos argumentos trazidos no Recurso de Reconsideração, o questionamento quanto ao entendimento adotado no voto do relator considerando a ausência de separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes aos planos financeiro, previdenciário e da gestão administrativa do RPPS de Guarapari como mera falha formal.

Após o compulsar dos posicionamentos exarados no Recurso de Reconsideração, na ITC 4838/2018-1 e na Petição de Recurso 100/2021-7,

compreende-se que, assim como explanado na Instrução Técnica Conclusiva, o posicionamento da defesa com base no item 4.3.3, capítulo 4 do MCASP, que evidencia a exigência da separação das contas, (também prevista pela Portaria MPS Nº 403/2008), porém consignando que “a separação poderá ser feita por meio de, por exemplo: contas bancárias ou contábeis distintas, mecanismo de fonte/destinação de recursos, criação de fundos contábeis, dentre outros’ e, ainda, baseada nos comentários sobre a Portaria MPS nº 509/2013 do técnico do MPS (Petição de Recurso 100/2021-7), para justificarem que a forma procedida tinha respaldo normativo, não devem prosperar.

Destaca-se que a análise feita pelo corpo técnico deste TCEES, está sustentada nos impositivos legais da Lei 4.320/1964 e da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, no que concerne ao conceito de fundo, na competência dos Tribunais de Contas e na vinculação dos recursos aos objetos a que se destinam.

Contudo, assim como trazido na ITC, não obstante as argumentações referentes ao item 4.3.3, capítulo 4 do MCASP e aos comentários do técnico do MPS a respeito da Portaria MPS 509/2013, foi elencado também como defesa o teor do Acórdão TC-1080/2017 – Plenário, Proc. 5460/2015, do julgamento da Prestação de Contas do exercício de 2014 do IPG, que acompanhou o mesmo entendimento aplicado por este NPPREV naquela e nesta PCA de 2016.

O referido acórdão determinou prazo para o cumprimento da presente inconsistência até a PCA/2017, cumprimento este constatado via o site deste Tribunal de Contas, módulo Cidades, em 16/05/2018. Contudo, há que se ressaltar que o Acórdão supracitado foi proferido em 2017 e, como tal, compreende-se que seu alcance limita-se a este exercício (2017), não alcançando a inconsistência observada no exercício de 2016.

Assim, diante dos argumentos apresentados no recurso de reconsideração, sugere-se o **afastamento** do entendimento contido no item 1.3 do Acórdão TC 1307/2020-8, considerando a presente irregularidade de **natureza grave**

e, como tal, capaz de mudar a opinião quanto à regularidade das contas do responsável.

## 2.2 CONTESTAÇÃO DOS ITENS II.4.4 E 4.6 DO VOTO DO RELATOR 3549/2020-1 ABRANGIDO PELA DECISÃO CONTIDA NO ITEM 1.3 DO ACÓRDÃO TC 1307/2020.

Segue o item II.4.4 do Voto do Relator 3549/2020-1(item 2.4 da ITC 4838/2018)

### **II.4.4 DIFERENÇA ENTRE VALORES EVIDENCIADOS NO BALANCETE DE VERIFICAÇÃO (BALVER) E NA DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS (DVP)** (item 3.1.5 do RT 988/2017-6, item 2.4 da ITC 4838/2018 e item 2.2 da MT 10431/2019). Base Normativa: artigos 85 e 87 da Lei Federal 4.320/1964. Responsáveis: José Augusto Ferreira de Carvalho, diretor presidente, e Rita de Cássia Nossa Almeida, controladora geral do Município.

O item 3.1.5 do RT 988/2017 identifica divergência entre os valores constantes do Balancete Contábil de Verificação - BALVER e aqueles evidenciados na Demonstração das Variações Patrimoniais - DEMVAP, conforme a tabela abaixo:

Descrição das Contas	DVP	BALVER	Diferença
Variações Patrimoniais Diminutivas -VPD	72.676.960,00	271.983.545,54	(199.306.585,54)
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	46.941.997,39	246.247.266,71	(199.306.585,54)
Variações Patrimoniais Aumentativas - VPA	50.982.917,17	72.106.267,70	(21.123.350,53)
Contribuições	16.914.417,43	38.037.767,96	(21.123.350,53)

Fonte: BALVER e DEMVAP.

(...)

Segue o item II.4.6 do Voto do Relator 3549/2020-1(item 2.6 da ITC 4838/2018)

### **II.4.6 DIVERGÊNCIA NO REGISTRO POR COMPETÊNCIA DA RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS** (item 3.2.1 do RT 00988/2017, item 2.6 da ITC 4838/2018 e item 2.4 da MT 10431/2019). Base Normativa: artigos 85, 100 e 101 da Lei Federal 4.320/1964; e, Regime de Competência (NBC TSP – Estrutura Conceitual). Responsáveis: José Augusto Ferreira de Carvalho, diretor presidente, e Rita de Cássia Nossa Almeida, controladora geral do Município.

Em análise do Demonstrativo das Receitas de Contribuições Efetivamente Devidas ao RPPS - DEMREC se apurou créditos a receber relativos às contribuições devidas ao Fundo Financeiro, no montante de R\$ 6.973.284,39, e ao Fundo Capitalizado, no

(...)

Segue o item 1.3 do Acórdão TC 1307/2020-8:

**1.3. ACOLHER** as razões de justificativas e **JULGAR REGULARES COM RESSALVA** a presente Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari – IPG, relativa ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do Sr. **José Augusto Ferreira de Carvalho**, Diretor Presidente do IPG, no que tange ao aspecto técnico-contábil, nos termos do art. 84, inciso II da LC nº 621/2012, conferindo QUITAÇÃO a **José Augusto Ferreira de Carvalho**, a **José Wanderley Astori**, Presidente da Câmara Municipal de Guarapari e a **Rita de Cássia Nossa Almeida**, Controladora Geral do Município de Guarapari.

(...)

**Análise dos argumentos apresentados no Recurso de Reconsideração (Item III.2 do Recurso):**

Percebe-se, nos argumentos trazidos no Recurso de Reconsideração, o questionamento quanto ao entendimento adotado no voto do relator considerando as irregularidades apenas inconsistências nos registros contábeis, quando na realidade demonstra grave omissão do dever de prestação de contas, não representando fidedignamente os fenômenos contábeis relativos às movimentações financeiras e orçamentárias do fundo.

Após o compulsar dos posicionamentos exarados no Recurso de Reconsideração, na ITC 4838/2018-1 e na Petição de Recurso 100/2021-7, compreende-se que, assim como explanado no Recurso e na Instrução Técnica Conclusiva, as irregularidades dispostas nos itens 2.4 e 2.6 da ITC 04838/2018-1, do Processo TC 006997//2017-1, são infrações de natureza orçamentária, financeira e contábil que não se mostram como mera impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, mas grave violação à norma legal, visto que a contabilização incorreta das contribuições previdenciárias efetivamente devidas compromete a continuidade e a solvência da entidade previdenciária e o equilíbrio fiscal do município.

Deve-se exaltar ainda que, conforme explanado no Recursos de Reconsideração, as irregularidades ora detectadas não foram tempestivamente sanadas mediante o devido acerto ou esclarecimento por meio de notas explicativas. Sabe-se que qualquer ajuste decorrente de omissões e erros de registros ocorridos em anos anteriores ou de mudanças de critérios contábeis deve ser realizado à conta do patrimônio líquido e evidenciado em notas explicativas, para que a confiabilidade e fidedignidade das informações escrituradas não sejam comprometidas (NBC T 16.5).

A ressalva será aplicada apenas quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, que não seja de natureza grave e, no caso vertente, a multiplicidade de falhas, avaliadas em seu conjunto, conduzem inexoravelmente à irregularidade das contas com aplicação de sanção pecuniária ao responsável, José Augusto Ferreira de Carvalho.

Assim, diante dos argumentos apresentados no recurso de reconsideração, sugere-se o **afastamento** do entendimento contido no item 1.3 do Acórdão TC 1307/2020-8, considerando a presente irregularidade de **natureza grave** e, como tal, capaz de mudar a opinião quanto à regularidade das contas do responsável.

**2.3 CONTESTAÇÃO DO ITEM II.4.9 DO VOTO DO RELATOR 3549/2020-1 ABRANGIDO PELA DECISÃO CONTIDA NO ITEM 1.3 DO ACÓRDÃO TC 1307/2020.**

Segue o item II.4.9 do Voto do Relator 3549/2020-1 (item 2.9 da ITC 4838/2018)

**II.4.9 AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DEVIDAS PELA UNIDADE GESTORA AO RPPS** (item 3.3.2.1.1 do RT 00988/2017-6, 2.9 DA ITC 4838/2018 e item 2.5 da MT 10431/2019). Base Normativa: artigos 40, caput, e 149, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil; artigo 2º da Lei Federal 9.717/1998; e, artigos 5º e 7º da Lei Municipal nº 3.971/2015. Responsáveis: José Augusto Ferreira de Carvalho, diretor presidente e Rita de Cássia Nossa Almeida, controladora geral do Município.

(...)

Segue o item 1.3 do Acórdão TC 1307/2020-8:

**1.3. ACOLHER** as razões de justificativas e **JULGAR REGULARES COM RESSALVA** a presente Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari – IPG, relativa ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do Sr. **José Augusto Ferreira de Carvalho**, Diretor Presidente do IPG, no que tange ao aspecto técnico-contábil, nos termos do art. 84, inciso II da LC nº 621/2012, conferindo QUITAÇÃO a **José Augusto Ferreira de Carvalho**, a **José Wanderley Astori**, Presidente da Câmara Municipal de Guarapari e a **Rita de Cássia Nossa Almeida**, Controladora Geral do Município de Guarapari.

(...)

**Análise dos argumentos apresentados no Recurso de Reconsideração (Item III.3 do Recurso):**

Percebe-se, nos argumentos trazidos no Recurso de Reconsideração, o questionamento quanto ao entendimento adotado no voto do relator considerando, ao contrário do entendimento técnico conclusivo, não ser razoável impor irregularidade diante de diferença equivalente a R\$ 4.829,53 e com teor limitado de impor dano.

Vale salientar que a área técnica se manifestou na ITC no sentido de considerar a manutenção da irregularidade de forma parcial, principalmente, em virtude da diferença a maior de R\$ 4.829,53 apurada no recolhimento das contribuições previdenciárias retidas dos servidores ativos, inativos e pensionistas, sugerindo ainda a determinação de sua regularização.

Destarte, assim como externado no Recurso de Reconsideração, compreende-se tratar de divergência grave que pode ocultar o verdadeiro passivo financeiro do órgão e, por consequência, repercutir na correta avaliação financeira e patrimonial deste. O dispêndio de contribuição além do estritamente devido, independente dos valores envolvidos, configura infração grave por representar a realização de despesa sem autorização legal, além de configurar a prática de ato antieconômico, pois onera o erário,

sem justa causa, resultando na prática de ato com grave infração à norma legal.

Assim, diante dos argumentos apresentados no recurso de reconsideração, sugere-se o **afastamento** do entendimento contido no item 1.3 do Acórdão TC 1307/2020-8, considerando a presente irregularidade de natureza grave e, como tal, capaz de mudar a opinião quanto à regularidade das contas do responsável.

#### 2.4 CONTESTAÇÃO DO ITEM II.4.11 DO VOTO DO RELATOR 3549/2020-1 ABRANGIDO PELA DECISÃO CONTIDA NO ITEM 1.3 DO ACÓRDÃO TC 1307/2020.

Segue o item II.4.11 do Voto do Relator 3549/2020-1 (item 2.11 da ITC 4838/2018)

**II.4.11 ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA INSUFICIENTE PARA A COBERTURA DO CUSTO NORMAL DO RPPS** (item 3.5.1.2 do RT 988/2017-6, 2.11 DA ITC 4838/2018 e 2.7 da MT 10431/2019). Base Normativa: artigo 40 da Constituição da República; artigo 1º da Lei Federal 9.717/1998; artigo 69 da LRF; e, artigos 18 e 19 da Portaria MPS 403/2008. **Responsáveis:** José Augusto Ferreira de Carvalho, diretor presidente, e Orly Gomes da Silva, ex-prefeito municipal.

A Instrução Técnica Conclusiva 4838/2018-1 descreve os seguintes fatos neste item:

O Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DEMAAT), com data base em 31/08/2016 e data da avaliação em 31/12/2016, item 7.b e 12.b, apurou o custo normal do Plano Financeiro e do Plano Capitalizado, donde se concluiu que o custo normal dos benefícios é superior à arrecadação de receita de contribuições previdenciárias; sinalizando, portanto, a necessidade da elevação das alíquotas de custeio para fazer frente ao custo normal dos benefícios, conforme detalhamento da tabela 29 do Relatório Técnico:

**Tabela 29: Confronto entre receita de contribuição e custo normal** Em R\$ 1,00

PLANO PREVIDENCIÁRIO	RECEITA DE CONTR.	CUSTO NORMAL	DIFERENÇA
Plano Financeiro	6.529.077,12	6.701.396,70	(172.319,58)
Plano Capitalizado	9.181.254,00	10.241.065,46	(1.059.811,46)
<b>TOTAL</b>	<b>15.710.331,12</b>	<b>16.942.462,16</b>	<b>(1.232.131,04)</b>

Fonte: Demonstrativo DEMAAT – Prestação de Contas Anual/2016.

Muito embora o atuário no Parecer Atuarial sugira a manutenção do custo normal praticado por se achar próximo ao custo normal apurado na avaliação atuarial, os cálculos da tabela 29, demonstram que as receitas de contribuições previdenciárias não são suficientes para garantir

(...)

Segue o item 1.3 do Acórdão TC 1307/2020-8:

**1.3. ACOLHER** as razões de justificativas e **JULGAR REGULARES COM RESSALVA** a presente Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari – IPG, relativa ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do Sr. **José Augusto Ferreira de Carvalho**, Diretor Presidente do IPG, no que tange ao aspecto técnico-contábil, nos termos do art. 84, inciso II da LC nº 621/2012, conferindo QUITAÇÃO a **José Augusto Ferreira de Carvalho**, a **José Wanderley Astori**, Presidente da Câmara Municipal de Guarapari e a **Rita de Cássia Nossa Almeida**, Controladora Geral do Município de Guarapari.

(...)

### **Análise dos argumentos apresentados no Recurso de Reconsideração (Item III.4 do Recurso):**

Observa-se, nos argumentos trazidos no Recurso de Reconsideração, o questionamento quanto ao entendimento adotado no voto do relator considerando não haver como responsabilizar o gestor pela inadequação da alíquota de contribuição previdenciária quando este seguiu rigorosamente as indicações do estudo atuarial, concluindo seu voto sugerindo o afastamento da irregularidade.

No entanto, faz-se necessário observar os argumentos do relator quando também destaca:

***“De tudo, é de se esperar que, ao efetuar uma análise, mesmo que sucinta, o Gestor do RPPS seja capaz de verificar que as projeções matemáticas previdenciárias apresentadas pelo estudo de avaliação atuarial, e as alíquotas dele decorrentes, são incompatíveis com as movimentações financeiras do exercício, situação a ser analisada quando da reavaliação atuarial anual, não havendo como responsabilizar o gestor quando este seguiu rigorosamente as indicações do estudo atuarial, sendo este compatível com as hipóteses e dados queo suportam e fundamentam.”***

Percebe-se da observação acima explicitada que, como o próprio relator reconhece, seria factível que o Gestor, independente da orientação do estudo atuarial, fosse capaz de aferir a incompatibilidade da alíquota praticada frente as despesas do RPPS e suas receitas, exercendo a principal atribuição que lhe é legalmente conferida ao assumir a função de gerir o RPPS, que é preservar o seu equilíbrio financeiro/atuarial.

Assim como destacado no Recurso de reconsideração, a omissão do gestor em adotar providência para o aumento da alíquota de contribuição

previdenciária compromete relevantes aspectos do planejamento orçamentário e de decisões políticas concernentes à sustentabilidade do regime de previdência no médio e longo prazo, visto que gera prejuízos decorrentes da ausência de capitalização dos recursos não recolhidos ao RPPS.

Destarte, a ausência de medidas visando equilibrar as alíquotas de contribuição previdenciária a fim de cobrir os custos dos benefícios e revela grave omissão do ordenador de despesa, nos termos dos arts. 84, inciso III, alínea“d”, e 135, inciso II, da LC n. 621/2012.

Assim, diante dos argumentos apresentados no recurso de reconsideração e na ITC, sugere-se o **afastamento** do entendimento contido no item 1.3 do Acórdão TC 1307/2020-8, considerando a presente irregularidade de **natureza grave** e, como tal, capaz de mudar a opinião quanto à regularidade das contas do responsável.

2.5 CONTESTAÇÃO DO ITEM II.4.12 DO VOTO DO RELATOR 3549/2020-1 ABRANGIDO PELA DECISÃO CONTIDA NO ITEM 1.3 DO ACÓRDÃO TC 1307/2020.

Segue o item II.4.12 do Voto do Relator 3549/2020-1(item 2.12 da ITC 4838/2018)

**II.4.12 ESTUDO DE AVALIAÇÃO ATUARIAL ELABORADO COM BASE EM DADOS INCOMPLETOS E INCONSISTENTES GERANDO MENSURAÇÃO INADEQUADA DO PASSIVO ATUARIAL** (item 3.5.1.3 do RT 988/2017-6, 2.12 DA ITC e 2.8 da MT 40431/2019). Base Normativa: artigo 13, § 1º, da Portaria MPS 403/2008, Princípio da Competência e Oportunidade e NBCT 16.5 e 16.10 (Resoluções CFC 1.132 e 1.137/2008). **Responsáveis:** Orly Gomes da Silva, ex-prefeito municipal; José Wanderlei Astori, ex-presidente da Câmara Municipal e José Augusto Ferreira de Carvalho, diretor presidente.

Segundo a instrução processual, o RPPS de Guarapari realizou estudo de avaliação atuarial com base em dados incompletos e inconsistentes, conforme apontado no Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DEMAAT), acarretando imprecisão nos resultados da avaliação.

(...)

Segue o item 1.3 do Acórdão TC 1307/2020-8:

**1.3. ACOLHER** as razões de justificativas e **JULGAR REGULARES COM RESSALVA** a presente Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari – IPG, relativa ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do Sr. **José Augusto Ferreira de Carvalho**, Diretor Presidente do IPG, no que tange ao aspecto técnico-contábil, nos termos do art. 84, inciso II da LC nº 621/2012, conferindo QUITAÇÃO a **José Augusto Ferreira de Carvalho**, a **José Wanderley Astori**, Presidente da Câmara Municipal de Guarapari e a **Rita de Cássia Nossa Almeida**, Controladora Geral do Município de Guarapari.

(...)

### **Análise dos argumentos apresentados no Recurso de Reconsideração (Item III.5 do Recurso):**

Percebe-se, nos argumentos trazidos no Recurso de Reconsideração, o questionamento quanto ao entendimento adotado no voto do relator no sentido de considerar a presente infração como passível de ressalva, em se tratando de graves deficiências nas avaliações atuariais, que podem levar à implementação de um plano ineficiente, uma vez que carecem de uma metodologia consistente e que respeite os princípios atuariais dos parâmetros realistas e da prudência.

Após o compulsar dos posicionamentos exarados no Recurso de Reconsideração, na ITC 4838/2018-1 e na Petição de Recurso 100/2021-7, compreende-se que, assim como explanado no Recurso de Reconsideração, resta patente a prática da infração no exercício financeiro em exame, em nada interferindo o fato de que na prestação de contas do exercício de 2014 (Processo TC-5460/2015-7), julgada em exercício financeiro posterior, este Tribunal de Contas tenha expedido determinação (Acórdão 1080/2017) para a adoção de medidas corretivas relacionadas a fato idêntico; ao contrário, somente reforça a recorrência da infração. Há que se ressaltar que o Acórdão supracitado foi proferido em 2017 e, como tal, compreende-se que seu alcance se limita a este exercício (2017), não alcançando a inconsistência observada no exercício de 2016, como sugere a ITC e o Relator.

Assim, conforme os argumentos apresentados no recurso de reconsideração, compreende-se que a presente inconsistência não se trata

de mera impropriedade, mas grave descumprimento à norma legal, havendo, pois, claro erro de subsunção do fato à norma ao ser considerar a infração passível de ressalva, já que configurada a hipótese descrita no art. 84, inciso III, alíneas “c” e “d”, da LC n. 621/2012, devendo-se recair sobre José Augusto Ferreira de Carvalho e José Wanderlei Astori a sanção pecuniária prevista no art. 135, inciso II, do indigitado estatuto legal.

De tudo, sugere-se o **afastamento** do entendimento contido no item 1.3 do Acórdão TC 1307/2020-8, considerando a presente irregularidade de **natureza grave** e, como tal, capaz de mudar a opinião quanto à regularidade das contas do responsável.

2.6 CONTESTAÇÃO DO ITEM II.4.5 DO VOTO DO RELATOR 3549/2020-1 ABRANGIDO PELA DECISÃO CONTIDA NO ITEM 1.3 DO ACÓRDÃO TC 1307/2020.

Segue o item II.4.5 do Voto do Relator 3549/2020-1 (item 2.5 da ITC 4838/2018)

**II.4.5 INCONSISTÊNCIA NA GESTÃO DO DÉFICIT/SUPERÁVIT FINANCEIRO DAS FONTES DE RECURSOS** (item 3.1.6 do RT 00988/2017-6, item 2.5 da ITC 4838/2018 e item 2.3 da MT 10431/2019). Base Normativa: item 4.3.4 da Parte V – Demonstrações Contábeis, Manual de Contabilidade

Aplicado ao Setor Público – MCASP (6ª ed.). Responsável: José Augusto Ferreira de Carvalho, diretor presidente.

Segundo o item 3.1.6 do RT 988/2017, informação extraída do estudo de avaliação atuarial – DEMAAT demonstra a existência inconsistências em resultados financeiros relacionados às diversas fontes de recursos, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Fonte de Recursos do RPPS	Déficit	Superávit
100 – Recursos Ordinários	0,00	78.948.320,65
401 – Recursos do Regime Próprio de Previdência	0,00	4.117.253,28
402 – Recursos do Fundo Financeiro	3.922.746,77	0,00
403 – Recursos do Fundo Previdenciário	0,00	57.844.174,82
404 – Recursos da Taxa de Administração	3.039.385,10	0,00
<b>Resultado Consolidado:</b>	<b>6.962.131,87</b>	<b>140.909.748,75</b>

Fonte: Demonstrativo BALPAT – Prestação de Contas Anual/2016 – RT 988/2017

Na falta de documentos e argumentos consistentes oferecidos pelo gestor, a reanálise, executada pela SecexPrevidência em sede de instrução técnica conclusiva e manifestação técnica, discorre sobre as regras que regem a utilização de recursos vinculados e a segregação das disponibilidades de caixa, inscrita nos arts. 8º e 50 da LRF e nas Resoluções TC 247/2012 e 282/2014, e da importância da classificação orçamentária por fontes/destinação de recursos nos moldes do Manual de Contabilidade Aplicado ao Serviço Público – MCASP, 6ª ed., Parte I, item 5.

(...)

Segue o item 1.3 do Acórdão TC 1307/2020-8:

**1.3. ACOLHER** as razões de justificativas e **JULGAR REGULARES COM RESSALVA** a presente Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari – IPG, relativa ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do Sr. **José Augusto Ferreira de Carvalho**, Diretor Presidente do IPG, no que tange ao aspecto técnico-contábil, nos termos do art. 84, inciso II da LC nº 621/2012, conferindo QUITAÇÃO a **José Augusto Ferreira de Carvalho**, a **José Wanderley Astori**, Presidente da Câmara Municipal de Guarapari e a **Rita de Cássia Nossa Almeida**, Controladora Geral do Município de Guarapari.

(...)

**Análise dos argumentos apresentados no Recurso de Reconsideração (Item III.6 do Recurso):**

Percebe-se, nos argumentos trazidos no Recurso de Reconsideração, o questionamento quanto ao entendimento adotado no voto do relator no sentido de considerar a presente infração como mera irregularidade formal passível de ressalva.

O procurador exalta que não faz necessário empregar incorretamente as fontes de recursos para configurar a mencionada infração, visto que é suficiente para sua ocorrência a classificação equivocada das fontes/destinação de recursos, uma vez que afeta a identificação do superávit financeiro e das disponibilidades de recurso consoante sua destinação e complementa; como mecanismo integrador entre a receita e a despesa, o código fonte/destinação de recursos exerce um duplo papel no processo orçamentário: para a receita orçamentária, esse código tem a finalidade de indicar a destinação de recursos para a realização de determinadas despesas orçamentárias e, para a despesa orçamentária identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados.

Após o compulsar dos posicionamentos exarados no Recurso de Reconsideração, na ITC 4838/2018-1 e na Petição de Recurso 100/2021-7, compreende-se que, assim como explanado no Recurso de Reconsideração e na ITC e, considerando a ausência de esclarecimentos na Petição de Recurso capazes de equacionar a inconsistência, longe de uma mera

irregularidade de natureza qualitativa ou formal, deficiências na gestão do déficit/superávit financeiro das fontes de recursos, ocasionam impactos negativos nas contas públicas, prejudicando a correta aplicação dos recursos vinculados, configurando grave violação às normas de natureza contábil e orçamentária, nos termos do art. 84, inciso III, alínea “d”, da LC n. 621/12.

De tudo, sugere-se o **afastamento** do entendimento contido no item 1.3 do Acórdão TC 1307/2020-8, considerando a presente irregularidade de **natureza grave** e, como tal, capaz de mudar a opinião quanto à regularidade das contas do responsável.

2.7 CONTESTAÇÃO DO ITEM II.4.10 DO VOTO DO RELATOR 3549/2020-1 ABRANGIDO PELA DECISÃO CONTIDA NO ITEM 1.3 DO ACÓRDÃO TC 1307/2020.

Segue o item II.4.10 do Voto do Relator 3549/2020-1 (item 2.10 da ITC 4838/2018)

**II.4.10 INCONSISTÊNCIAS NA GESTÃO DA FOLHA DE PAGAMENTOS BASE.**

(item 3.3.2.3 do RT 988/2017-6, 2.10 DA ITC 4838/2018 e item 2.6 as MT 10431/2019). Normativa: artigo 141, parágrafo único, da Resolução TC 261/2013; e, Instrução Normativa TC 34/2015, Anexo I. Responsáveis: José Augusto Ferreira de Carvalho, diretor presidente e Rita de Cássia Nossa Almeida, Controladora Geral do Município.

(...)

Segue o item 1.3 do Acórdão TC 1307/2020-8:

**1.3. ACOLHER** as razões de justificativas e **JULGAR REGULARES COM RESSALVA** a presente Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari – IPG, relativa ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do Sr. **José Augusto Ferreira de Carvalho**, Diretor Presidente do IPG, no que tange ao aspecto técnico-contábil, nos termos do art. 84, inciso II da LC nº 621/2012, conferindo QUITAÇÃO a **José Augusto Ferreira de Carvalho**, a **José Wanderley Astori**, Presidente da Câmara Municipal de Guarapari e a **Rita de Cássia Nossa Almeida**, Controladora Geral do Município de Guarapari.

(...)

**Análise dos argumentos apresentados no Recurso de Reconsideração (Item III.7 do Recurso):**

Percebe-se, nos argumentos trazidos no Recurso de Reconsideração, o questionamento quanto ao entendimento adotado no voto do relator no sentido de considerar a presente infração como simples falha formal, quando verifica-se na prática de grave infração à norma legal de natureza orçamentária, financeira e contábil, em decorrência da divergência de R\$ 114.288,23 no pagamento a maior de contribuição previdenciária sem qualquer documentação de suporte. Fato este também evidenciado na ITC que classificou como irregularidade de natureza grave, visto que o Instituto identificou o erro de pagamento e não adotou quaisquer medidas para saná-lo.

Após o compulsar dos posicionamentos exarados no Recurso de Reconsideração, na ITC 4838/2018-1 e na Petição de Recurso 100/2021-7, compreende-se que, assim como explanado no Recurso de Reconsideração, divergências desta natureza, além de impedir a correta compreensão da real situação financeira, patrimonial e, sobretudo, atuarial do regime próprio, indicam a ocorrência de potencial prejuízo ao erário, revelando-se grave violação à norma legal.

Vale salientar que na Petição de Recurso foram apresentados os mesmos argumentos disponibilizados por ora de sua citação, qual seja:

Considerando que o valor contabilizado é o correto, uma vez que não há pendências financeiras e a margem de diferença é maior em relação a FOLRPP, é que solicitamos que seja desconsiderada a distorção apurada.

Assim como externado na ITC, trata-se de grave irregularidade, e tal solicitação, mais ainda, por implicar em liquidação irregular da despesa e consequente pagamento de despesa, infringindo a Lei 4.320/1964.

Diante dos fatos, conforme os argumentos apresentados na ITC 4838/2018-1 e no Recurso de Reconsideração, compreende-se que a presente

inconsistencia não se trata de mera impropriedade, mas de grave descumprimento à norma legal, havendo, pois, claro erro de subsunção do fato à norma ao se considerar a infração como simples falha formal, já que configurada a hipótese descrita no art. 84, inciso III, alíneas “c” e “d”, da LC n. 621/2012, devendo-se recair contra José Augusto Ferreira de Carvalho, diretor presidente, a sanção pecuniária prevista no art. 135, inciso II, do indigitado estatuto legal, cabendo também a manutenção das determinações exaradas na Instrução Técnica Conclusiva.

De tudo, sugere-se o **afastamento** do entendimento contido no item 1.3 do Acórdão TC 1307/2020-8, considerando a presente irregularidade de **natureza grave** e, como tal, capaz de mudar a opinião quanto à regularidade das contas do responsável.

### 3 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

A análise técnica se pautou no **Recurso de Reconsideração** apresentado pelo **Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo - MPTC**, por meio do Procurador, Sr. Luciano Vieira, em face do entendimento exarado no 1.3 do Acórdão TC 1307/2020-8, proferido pelo Plenário deste Tribunal, nos autos do Processo TC 6997/2017-1, alusivo à Prestação de Contas Anual de Ordenador, do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari, relativa ao exercício de 2016, e abaixo destacado:

**1.3. ACOLHER** as razões de justificativas e **JULGAR REGULARES COM RESSALVA** a presente Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari – IPG, relativa ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do Sr. **José Augusto Ferreira de Carvalho**, Diretor Presidente do IPG, no que tange ao aspecto técnico-contábil, nos termos do art. 84, inciso II da LC nº 621/2012, conferindo **QUITAÇÃO** a **José Augusto Ferreira de Carvalho**, a **José Wanderley Astori**, Presidente da Câmara Municipal de Guarapari e a **Rita de Cássia Nossa Almeida**, Controladora Geral do Município de Guarapari.

Diante do exposto, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

2. Considerando os argumentos apresentados nos autos; opina-se por receber na íntegra os pedidos apresentados no Recurso de Reconsideração (Petição de Recurso 09/2021-5), conforme abaixo elencados:

- (g) conferir às condutas dispostas nos itens II.4.1 – Ausência de separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes aos planos financeiro, previdenciário e da gestão administrativa do RPPS, II.4.4 – Diferença entre valores evidenciados no balancete de verificação (BALVER) e na demonstração das variações patrimoniais (DVP), II.4.5 – Inconsistência na gestão do déficit/superávit financeiro das fontes de recursos, II.4.6 – Divergência no registro por competência da receita de contribuições previdenciárias e II.4.10 – Inconsistências na gestão da folha de pagamentos baseado Acórdão 01307/2020-8 – Segunda Câmara, a natureza de atos praticados graves infração à norma constitucional e legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; (Itens 2.2, 2.3, 2.7 e 2.8 desta MT)
- (h) reestabelecer as condutas dispostas nos itens II. 4.9 – Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias devidas pela unidade gestora ao RPPS, II.4.12 – Estudo de avaliação atuarial elaborado com base em dados incompletos e inconsistentes gerando mensuração inadequada do passivo atuarial e II. 4.11 – alíquota de contribuição previdenciária insuficiente para a cobertura do custo normal do RPPS do Acórdão 01307/2020-8 – Segunda Câmara, conferindo-lhes a natureza de atos praticados graves infração à norma constitucional e legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; (Itens 2.4, 2.5 e 2.6 desta MT)
- (i) julgar IRREGULAR a prestação de contas do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari – IPG, exercício 2016, sob responsabilidade de José Augusto Ferreira de Carvalho, na forma do art. 84, inciso III, alíneas “c” e “d”, da LC n.621/2012;

- (j) com espeque nos arts. 87, inciso IV, e 135, incisos I e II, da LC n. 621/2012 c/c art. 389, incisos I e II, do RITCEES, cominar multa pecuniária a José Augusto Ferreira de Carvalho;
  - (k) com espeque nos arts. 87, inciso IV, e 135, inciso II, da LC n. 621/2012 c/c art. 389, inciso II, do RITCEES, cominar multa pecuniária a José Wanderlei Astori; e
  - (l) na forma do art. 485, inciso VI, do CPC c/c art. 70 da LC n.621/2012, extinguir o processo em resolução de mérito em relação a Rita de Cássia Nossa de Almeida, por ilegitimidade passiva ad causam.
3. Encaminhar os autos ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas (NRC), para o regular prosseguimento do processo.

A Instrução Técnica de Recurso nº 206/2021-7 proferida pelo Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas corrobora a análise e conclusão proferidas na Manifestação Técnica 1134/2021-8, opinando pelo Conhecimento e Provimento do presente recurso de Reconsideração.

O Ministério Público de Contas pugna pelo conhecimento e provimento do recurso para reformar o Acórdão 01307/2020-8 – 2ª Câmara, nos exatos termos requeridos na Petição Recurso 9/2021-5, conforme Parecer 4238/2021-4 (evento 27).

Pois bem.

A área técnica opinou no sentido de receber na íntegra os pedidos formulados pelo Ministério Público de Contas no Recurso de Reconsideração a fim de reformar o **Acórdão 1307/2020-8** e, dessa forma, reconhecer nas condutas dispostas nas descritas irregularidades a prática de graves violações às normas legais (Itens 2.2, 2.3, 2.7 e 2.8 da MT); bem como, naquelas irregularidades que foram suprimidas no referido julgamento (Itens 2.4, 2.5 e 2.6 da MT); o que levaria esta Corte a julgar IRREGULAR a prestação de contas do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari, exercício 2016, sob responsabilidade de José Augusto Ferreira de Carvalho, na forma do art. 84, inciso III, alíneas “c” e “d”, da LC n.621/2012.

Contudo, compulsando os autos verifico que o Acórdão recorrido não merece retoques; em razão da consistente argumentação constante do Voto proferido pelo Relator, Conselheiro Substituto João Luiz Cotta Lovatti, nos autos do Processo TC 6997/2017-1 e que foram acolhidos pela Segunda Câmara desta Corte.

Além disso, sobreleva notar que na decisão recorrida, o Colegiado acolheu, à unanimidade, os argumentos expendidos pelo Relator; inclusive, expedindo determinações aos gestores responsáveis; bem como, recomendação ao gestor do IPG., ou a quem lhe sucedesse.

Segue a transcrição de trechos do Acórdão 1307/2020-8, em especial, da fundamentação utilizada com base no Voto proferido pelo Eminent Relator:

## **ACÓRDÃO TC-1307/2020 – SEGUNDA CÂMARA**

(...)

### **I. FUNDAMENTAÇÃO**

#### **II. 1. PRELIMINAR ACERCA DOS INDIGITADOS PELA PRÁTICA INFRAACIONAL NA PRESTAÇÃO DE CONTAS**

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

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

A despeito dessa obrigação se aplicar aos indivíduos qualificados como responsáveis, a análise das contas pode identificar outras pessoas

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

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

A análise das justificativas apresentadas em resposta aos termos de citação, e consubstanciada na Instrução Técnica Conclusiva 4838/2018-1, destaca o nexo de causalidade entre as ações exigidas ao Prefeito às irregularidades discriminadas nos itens 2.11, 2.12 e 2.14 daquela instrução, mormente por se tratar de irregularidades de natureza grave, que comprometem a continuidade e a solvência da entidade previdenciária e o equilíbrio fiscal do município, conforme apregoa a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Neste particular, ressalta a área técnica que “em análise do Proc. 5134/2017-2 da prestação de contas anual de gestão do exercício de 2016 do Município de Guarapari, não foram apuradas irregularidades capazes de configurar um *bis in idem* em relação aos apontamentos dos itens 2.11 e 2.12 da PCA do IPG, reforçando mais ainda a necessidade de se apurar a devida responsabilização desses agentes nos autos neste processo”.

Segundo a Secretaria de Controle Externo de Previdência e Pessoal, é pelo mesmo motivo que “não se deve afastar antes da análise de mérito das justificativas trazidas aos autos o presidente da Câmara Municipal de Guarapari em relação ao item 2.12.”

Neste sentido, afirma aquela secretaria que ao verificar as análises contidas no RT 672/2017-7 referente a prestação de contas anual de 2016, da Câmara Municipal - Proc. TC 4874/2017-4, não foi apurada irregularidade

capaz de configurar um *bis in idem* em relação à irregularidade que foi apontada no item 2.12 da sua ITC.

Lado outro, verifico que o Prefeito Municipal foi chamado a responder por determinadas condutas correlatas a itens presentes nesta Prestação de Contas, integrando-se a ela.

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

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

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

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

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

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

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

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

Quanto a Controladora Geral do Município de Guarapari, sra. Rita de Cássia Nossa Almeida, citada em relação as irregularidades nos itens 2.2, 2.3, 2.4, 2.6, 2.7, 2.9 e 2.10, sugere o documento técnico a exclusão da responsabilidade daquela agente pública do polo passivo da presente prestação de contas em relação aos itens 2.1, 2.4, 2.6 e 2.9, nos termos do art. 485, IV, do CPC e art. 70, da Lei Orgânica do TCEES, diante da interpretação de que as irregularidades indigitadas à responsável se referem a atos praticados por terceiros, não sendo possível sua responsabilização por eles.

Contudo, entende o subscritor da ITC 4838/2018-1 que não há como afastar a responsabilidade da sra. Controladora Geral do Município, pela irregularidade descrita no item 2.10 daquela peça técnica (Inconsistência na gestão da folha de pagamentos), por ser essa considerada de natureza grave e que resultou no pagamento a maior de R\$ 114.288,23 sem a competente liquidação, o que acena para dano ao erário, que poderia ter sido evitado se os procedimentos previstos no inciso II do art. 74 da CRFB/1988, fossem postos em prática.

Sobre o assunto, o Ministério Público de Contas manifestou-se por intermédio do Procurador de Contas Dr. Luciano Vieira, e disse o seguinte:

Insta destacar que a Controladora-Geral do Município foi arrolada como responsável em

relação aos itens em epígrafe, porém sua responsabilização foi afastada pela Unidade Técnica, em razão da ausência de controle por atos de terceiros.

No entanto, quanto ao item 3.3.2.3 do RT 0988/2017-6 – Inconsistência na gestão da folha de pagamentos –, embora seja indubitável a ocorrência da referida irregularidade, para a responsabilização da controladora é necessária a comprovação de sua conduta irregular, do nexo de causalidade, do dano — o qual não restou comprovado — e de sua culpabilidade quanto aos atos praticados inerentes à atribuição do seu cargo.

Assim, importa dizer, que somente poderá ser responsabilizado o controlador interno se ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade não comunicar ao Tribunal de Contas (art. 74, §1º, CF) e der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, tendo em vista que ele não é gestor ou responsável por contas de outra unidade gestora.

Impõe-se destacar que os responsáveis pelo controle interno têm o dever legal e constitucional de determinar ao órgão a adoção de medidas corretivas, visando sanar as impropriedades verificadas, sob pena de responsabilidade solidária (art. 44 da LC nº. 621/12).

Desta forma, como não houve ainda a comprovação do dano ao erário, o qual deve ser apurado nos procedimentos sugeridos pela Unidade Técnica, a responsabilidade da controladora deve ser afastada, uma vez que não responde por irregularidades atribuídas à função do gestor, exceto se restar caracterizado dano e resultar de ação/omissão do controle interno ou qualquer irregularidade de cujo ato o controle interno tenha participado diretamente.

Interessante observar que em relação a que esse último ponto (Inconsistência na gestão da folha de pagamentos – item 2.10 da ITC 4838/2018-1), o Órgão Ministerial oficia “pela extinção do feito sem resolução de mérito em relação a Rita de Cássia Nossa de Almeida, por ilegitimidade passiva ad causam, na forma do art. 485, inciso VI, do CPC c/c art. 70 da LC n. 621/2012”.

No que tange a responsabilidade da controladora geral do município, deixo de acolher os termos da referida manifestação técnica e, encampada em parte pelo Parecer Ministerial 1018/2019-4 (a sua exclusão do polo passivo da presente prestação de contas em relação aos itens 2.1, 2.4, 2.6 e 2.9), porque entendo que, a par de não exercer função de gestão na autarquia municipal, a responsável pelo Controle Interno tem atribuição relevante e imprescindível no procedimento de prestação de contas, previsto no art. 42, II da Lei Complementar 621/2012 e no art. 135, § 4º c/c art. 17, IV, ambos do

Regimento Interno.

O próprio ordenamento legal do município cuidou do tema ao dispor sobre o sistema de controle dos poderes executivo e legislativo, com ênfase no sistema de controle interno, senão vejamos o que estabelece a Lei Orgânica de Guarapari:

Art. 180 – Os Poderes Executivo e Legislativo manterão de forma integrada o **sistema de controle** objetivando:

I – criar condições indispensáveis para assegurar eficácia ao controle externo e regularidade à realização da receita e despesa;

II – acompanhamento às execuções de programas de trabalho e orçamento;

III – avaliar os resultados alcançados pelos administradores;

IV – verificar a execução dos contratos;

V – exercer o controle das operações de crédito e garantias, bem como dos direitos, obrigações e deveres do Município;

VI – avaliar o cumprimento das metas previstas do Plano Plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Município,

VII – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;

VIII – prestar as informações solicitadas pelo Plenário da Câmara Municipal ou qualquer de suas Comissões sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

IX – criar condições de fiscalização diária de aplicações financeiras.

§ 1º - Os pedidos de informações solicitadas serão fornecidos, obrigatoriamente, no prazo de trinta dias, acompanhadas dos documentos instrutores das despesas ou contratos, importando em crime de responsabilidade a recusa ou não atendimento, bem como a prestação de informações falsas.

**§ 2º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência à Comissão Permanente de Finanças e Orçamento, sob pena de responsabilidade solidária.**

§ 3º - A Comissão Permanente de Finanças e Orçamentos da Câmara Municipal, tomando conhecimento de irregularidade ou ilegalidade, solicitará à autoridade responsável que, no prazo de cinco dias, preste esclarecimentos necessários.

E ainda, por meio da Lei Complementar 102/2017, ao implementar em sua estrutura organizacional a Controladoria Geral, da qual transcrevo o seguinte dispositivo:

Art. 5º - A Controladoria Geral do Município – CGM - compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas adotados pela Administração para salvaguardar os ativos, desenvolver a eficiência nas operações, avaliar o cumprimento dos programas, planos, projetos, objetivos, metas e orçamentos e das políticas administrativas prescritas, verificar a exatidão e a fidelidade das informações e assegurar o cumprimento da lei, para implementação das atividades-fim e compõe-se das seguintes unidades administrativas:

I – Controlador Geral – Função de Confiança;

II – Coordenação de Auditoria e Gestão – Função de Confiança;

III – Coordenação de Auditoria Orçamentária e Financeira - Função de Confiança;

IV – Coordenação do GEO-OBRAS – Cargo de Provimento em Comissão;

V – Gerência de Processamento no Sistema Geo Obras - Cargo de Provimento em Comissão;

VI – Subgerência de Acompanhamento do E-Sic - Cargo de Provimento em Comissão;

Assim, as atribuições conferidas à Controladoria Geral do Município não estão adstritas à expedição de atos meramente protocolares, mas constituem alicerces da Prestação de Contas, da qual seu responsável participa como sujeito ativo na relação obrigacional prescrita no Parágrafo Único, do Art. 70 da Constituição Estadual, e da qual não pode ser exonerada, sujeitando-se, por seus atos e subscrições, ao crivo deste Tribunal.

Em razão disso e de igual modo, resta indubitável a responsabilidade da Controladora Geral do Município de Guarapari pela irregularidade considerada de natureza grave, analisada no item 2.10 da referida ITC (Inconsistência na gestão da folha de pagamentos), que resultou no pagamento a maior de R\$ 114.288,23 sem a competente liquidação, configurando dano ao erário, pois esta poderia ter sido evitada se os procedimentos previstos no inciso II do art. 74 da CRFB/1988 fossem postos em prática.

Diante do exposto **MANTENHO**, José Wanderlei Astori, Presidente da Câmara Municipal de Guarapari e Rita de Cássia Nossa de Almeida, Controladora Geral do Município de Guarapari no polo passivo da relação processual, juntamente com José Augusto Ferreira de Carvalho, Diretor Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari, cuja responsabilidade refere-se ao exercício financeiro de 2016; julgando sem resolução de mérito e arquivada, em relação a Orly Gomes da Silva, Prefeito Municipal, na forma do artigo 485, inciso VI, do CPC, c/c o artigo 70 da Lei Complementar 621/2012.

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

Inicialmente se verifica que a Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari – IPG, relativa ao exercício de 2016, foi entregue em 07/04/2017, encaminhada a esta Corte

nos termos do artigo 141 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, por meio do Controle Informatizado de Dados do Espírito Santo (CIDADES-WEB/PCA), conforme atestado em análise técnica.

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

Ressalta a área técnica que nos termos da IN TC 34/2015, art. 12, inciso II, e art. 14, § 3º, a Prestação de Contas Anual será considerada entregue após a sua regular homologação.

### **II.3. GESTÃO PÚBLICA – ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS.**

O Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Guarapari foi instituído por meio da Lei Municipal 1.825/1998 e reestruturado por meio da Lei Municipal 2.542/2005, esta alterada pela Lei 2.842/2008.

Do Demonstrativo da Avaliação Atuarial – DEMAAT (evento 40 do processo eletrônico) se extrai que o Fundo Previdenciário Capitalizado, composto por servidores admitidos a partir de 29/12/2005, e aposentadorias e pensões deles decorrentes, apresenta a seguinte configuração, data base 31/08/2016:

Discriminação	Folha Mensal (R\$)	Quantidade	Remuneração Média (R\$)
Servidores Ativos	2.833.720,38	1.996	1.419,70
Servidores Aposentados	25.964,09	21	1.236,39
Pensionistas	31.180,64	17	1.834,16
<b>Total</b>	<b>2.890.865,11</b>	<b>2.034</b>	<b>1.421,27</b>

Fonte: DEMAAT – PCA 2016

Discriminação | Folha Mensal (R\$) | Quantidade | Remuneração Média (R\$)

Servidores Ativos	1.854.287,96	713	2.600,68
Servidores Aposentados	1.717.597,79	441	3.894,78
Pensionistas	249.408,26	76	3.281,69
Total	3.821.294,01	1.230	3.106,74

Aquele mesmo demonstrativo apresenta o Fundo Previdenciário Financeiro, composto pelos servidores admitidos até 29/12/05 e benefícios deles decorrentes e financiados sob o regime financeiro de repartição simples, na seguinte configuração, data base 31/08/2016:

Fonte: DEMAAT – PCA 2016

O resultado orçamentário da entidade no exercício de 2016 (tabela 3 do RT 988/2017) apresentou déficit de R\$ 6.584.097,00; tendo as receitas arrecadas e as despesas empenhadas totalizado os montantes de R\$ 18.347.772,03 e R\$ 24.931.869,03, respectivamente.

Ao tratar do equilíbrio financeiro e da capacidade de formação de reserva do IPG, afirma a unidade técnica que a arrecadação do exercício de 2016 (decorrente da arrecadação das alíquotas normais de custeio) foi insuficiente para manutenção das atividades e dos pagamentos de benefícios do RPPS, apresentando resultado negativo no valor de R\$5.797.667,78 (tabela 4 do RT 988/2017/2018) porém, registra o recebimento de aportes financeiros para a cobertura do déficit financeiro apresentado pelo Fundo Previdenciário Financeiro, no valor de R\$ 16.013.521,45, valor superior ao resultado financeiro negativo mas sujeito à distorção diante da ausência de segregação contábil de massas.

Frente ao exposto, conclui a unidade técnica:

Desta forma, verifica-se que situação financeira do IPG, no exercício de 2016, apresentou-se desequilibrada, com recursos insuficientes para arcar com o pagamento de benefícios previdenciários, no entanto cobertos através de aportes financeiros repassados pelo Tesouro municipal, refletindo no saldo dos investimentos que tiveram aumento de 27,14% em relação ao exercício anterior.

Em análise à cobertura do déficit financeiro do Fundo Previdenciário Financeiro, verifica-se que a transferência financeira realizada pelo Tesouro

municipal foi suficiente para arcar com a diferença entre o total das despesas empenhadas e o resgate no patrimônio do Plano Financeiro, autorizado pelo artigo 18 da Lei Municipal 3.971/2015.

Avaliou a unidade técnica as disponibilidades financeiras/investimentos temporários do Instituto, que fez em 31/12/2016 o montante de R\$ 133.947.762,05 (Tabela 06 do RT 988/2017); apurando que a totalidade dessas disponibilidades estava depositada em instituições financeiras oficiais, conforme determina o §3º, do art. 164 da Constituição Federal de 1988.

Ainda, avaliou a área técnica se as disponibilidades financeiras do regime próprio de previdência social foram depositadas em contas específicas do Instituto de Previdência e se existem fundos específicos pertencentes a esta entidade, com depósitos e aplicações de recursos distintos em cada fundo, conforme determina o § 1º, do art. 43, da LC 101/2000, não apontando qualquer impropriedade.

Por fim, sintetiza na Tabela 07 do RT 988/2017, o Balanço Financeiro que integra a prestação de contas anual, e que apresentou resultado financeiro no valor de R\$28.600.245,13.

Os recursos acumulados do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari, que se encontram aplicados no mercado financeiro, sofreram um aumento no montante de R\$28.600.245,13, resultado da diferença entre o valor total de investimento no período R\$133.947.762,05 e o exercício anterior R\$105.347.516,92 (tabela 10 do RT 988/2017).

#### **II.4. DOS INDICATIVOS DE IRREGULARIDADES NO RELATÓRIO TÉCNICO 988/2017 E NA ITC 4838/2018-1.**

Realizada a análise inicial da Prestação de Contas, consubstanciada no Relatório Técnico 988/2017-6, foram identificadas irregularidades, as quais, realizado o contraditório e recebeu Instrução Técnica Conclusiva 4838/2018-1.

O conjunto probatório da análise técnico-contábil revela quadro de violações às normas jurídicas que regulam a matéria, especialmente aos seguintes

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

Mantidas as irregularidades, estas podem comprometer a hígidez das contas e serão objeto de análise valorativa de sua capacidade de comprometimento, seguindo para tanto o modelo de exposição discriminado na Instrução Técnica Conclusiva 4838/2018-1, na seguinte forma:

**II.4.1. AUSÊNCIA DE SEPARAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E CONTÁBIL DOS RECURSOS E OBRIGAÇÕES CORRESPONDENTES AOS PLANOS FINANCEIRO, PREVIDENCIÁRIO E GESTÃO ADMINISTRATIVA DO RPPS.**  
(item 3.1.2.1 do RT 00988/2017-6, item 2.1 da ITC 4838/2018 e item 2.1 da MT 10431/2019). Base Normativa: artigo 1º, inciso I, e artigo 6º, inciso VII, da Lei Federal 9.717/1998; artigos 71 a 74 da Lei Federal 4.320/1964; artigo 8º, parágrafo único, e artigo 50, inciso I, III da LRF; e artigo 21 da Portaria MPS 403/2008. Responsáveis: José Augusto Ferreira de Carvalho, diretor presidente, e Rita de Cássia Nossa Almeida, controladora geral do Município.

O item 3.1.2.1 do Relatório Técnico RT 988/2017-6 expõe que a unidade gestora não encaminhou demonstrativos contábeis distintos (Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais) para cada Fundo (Financeiro e Previdenciário), assim como da gestão administrativa do RPPS, a despeito do art. 50, inciso III, da LRF preceituar a escrituração das transações e operações por fundo.

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

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

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

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

Entretanto, tal discussão resta estéril diante do precedente assentado no Acórdão TC 676/2017, da Primeira Câmara deste Tribunal, em caso materialmente análogo, com o reconhecimento da irregularidade, mas dissociada de feição gravosa que possa sujeitar os gestores à sanção, situação amoldada à hipótese prevista no art. 84, inciso II da Lei Complementar 621/2012, sem aplicação de sanção, dando-se quitação à responsável de acordo com o art. 86 da referida lei.

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

**II.4.2 AUSÊNCIA DE REGISTRO DE RENDIMENTOS EM APLICAÇÕES FINANCEIRAS** (item 3.1.3 do RT 00988/2017-6 e item 2.2 da ITC 4838/2018). Base Normativa: artigos 85 e 87 da Lei Federal 4.320/1964; PCASP (6ª ed.); NBC T 16.6(R1); e, MCASP (6ª ed.). Responsáveis: José Augusto Ferreira de Carvalho, diretor presidente, e Rita de Cássia Nossa Almeida, controladora geral do Município.

O item 3.1.3 do Relatório Técnico 00988/2017-6 aponta divergência no valor registrado em rendimentos de aplicações financeiras.

Segundo o apurado, o relatório de rentabilidade dos investimentos do RPPS - RELRENT revela valor consolidado em investimentos no valor de R\$ 133.705.111,55 (base:30/12/2016), obtendo rentabilidade no montante de R\$ 17.530.716,25 no exercício financeiro, equivalente a 15,09%.

Entretanto, segundo a análise técnica inicial, o Balanço Orçamentário - BALORC apresenta registro de receita patrimonial no valor de R\$ 338.462,58, montante equivalente ao valor registrado em Variações Patrimoniais Aumentativas, na conta contábil 4.4.5.2.1.01.00 - 'Remuneração de Aplicações Financeiras' no balancete de verificação contábil - BALVER.

Consta ainda registro na Demonstração de Variações Patrimoniais - DEMVAP, assim como na conta contábil 3.4.9.9.01.00 - 'Outras Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras' do balancete de verificação contábil (BALVER), no valor de R\$ 202.490,99, representando perdas em investimentos.

Em comparação entre o relatório de rentabilidade dos investimentos - RELRENT e os registros orçamentários e patrimoniais, conclui-se pela divergência no montante de R\$ 17.394.744,66, representando 94,80% da arrecadação orçamentária total do exercício de 2016 (R\$ 18.347.772,03).

Das razões de justificativas expendidas pelo responsável se infere que recursos financeiros do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari são mantidos em Renda Fixa e Variável e em Fundos Imobiliários, evidenciados nas contas 1.1.4.0.0.00.00.00 do Balancete de Verificação (BALVER); no nível 1.3.2.8.00.00.00 - Receita Patrimonial do Balancete da Receita Orçamentária (BALORC) e na Demonstração das Variações Patrimoniais (DEMVAP), nesta como Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras/Remuneração de Depósitos Bancários e Aplicações Financeiras, que auferiram rendimento de R\$ 338.462,58, demonstrado pela tabela abaixo de autoria do gestor:

**Tabela I: Demonstrativo de Investimentos/Rentabilidade Financeira em 2016**

FUNDOS	RENDA FIXA	RENDA VARIÁVEL	FUNDOS IMOBILIÁRIOS	TOTAL
RENDA FIXA FI BRASIL 2018 III FC	62.014,23	0,00	0,00	<b>62.014,23</b>
RENDA VARIÁVEL CAIXA FIC AÇÕES DIVIDENDOS - FC	0,00	140.477,56	0,00	<b>140.477,56</b>
FUNDO IMOBILIÁRIO CAIXA CEDAE FF	0,00	0,00	59.735,36	<b>59.735,36</b>
FUNDO IMOBILIÁRIO CAPITAL RENDA II FF	0,00	0,00	76.235,43	<b>76.235,43</b>
<b>TOTAL</b>	<b>62.014,23</b>	<b>140.477,56</b>	<b>135.970,79</b>	<b>338.462,58</b>

FONTE: BALANCETE DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA 2016

Explica que parte dos recursos são aplicados em Cotas de Fundos de Investimentos, cuja valorização pela marcação de mercado resultou em R\$ 17.519.693,05, contabilizada em Variação Patrimonial Aumentativa - VPA/Reavaliação de Outros Ativos, conforme discriminação da tabela apresentada:

**Tabela II: Demonstrativo de Ganhos com Ativos pela Valorização de Cotas de Fundos de Investimentos pela Marcação de Mercado**

FUNDOS	BANCOS - CONTAS INVESTIMENTOS E APLICAÇÕES TEMPORÁRIAS A CURTO PRAZO (1.1.4.1.09)							TOTAL
	CEF - IPG FC - NR 7140	CEF - IPG FF - NR 7141	CEF - IPG TX ADM - NR 7142	CEF - IPG RESERVA TX ADM - NR 8314	BRASIL - IPG - NR 7143	BANESTES - IPG - NR 7144	BANESTES - IPG - NR 7145	
FI CAIXA FI BRASIL IMA-B 5 TP RF LP	4.333.200,47	41.849,64	251.762,05	0,00	0,00	0,00	0,00	4.626.812,16
FI CAIXA FI BRASIL REF. DI LP	540.811,73	0,00	159.029,04	2.350,54	0,00	0,00	0,00	702.191,31
FI CAIXA FI ALIANÇA TP RF	332.191,50	0,00	65.681,82	0,00	0,00	0,00	0,00	397.873,32
FI CAIXA BRASIL IRF-M1 TP RF	1.882.898,63	0,00	292.290,34	2.310,90	19.220,60	0,00	0,00	2.196.720,47
FI CAIXA BRASIL IPCA VIII MULTIMERC.	101.651,90	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	101.651,90
FI CAIXA FI BRASIL IDKA IPCA 2A RF LP	691.725,93	0,00	279.976,56	0,00	0,00	0,00	0,00	971.702,49
FI CAIXA BRASIL IPCA XVI REF CRED PRIVADO	260.934,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	260.934,00
FI BRASIL 2018 III TP RF	315.899,75	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	315.899,75
FI FIC AÇÕES DIVIDENDOS RPPS	581.707,44	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	581.707,44
FI BB PREVID RF IMA-B 5	0,00	0,00	0,00	0,00	2.802.716,43	0,00	0,00	2.802.716,43
FI BB PREVID RF IRF-M 1	0,00	0,00	0,00	0,00	2.404.702,69	0,00	0,00	2.404.702,69
FI BB PREVID RF PERFIL	0,00	0,00	0,00	0,00	504.841,29	0,00	0,00	504.841,29
FI CAIXA FII CEDAE	0,00	288.260,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	288.260,00
FI BB FII RB II	0,00	0,00	0,00	0,00	134.312,86	0,00	0,00	134.312,86
FI BANESTES VIP DI REFERENCIADO LP	0,00	0,00	0,00	0,00	394.754,16	151.625,64	546.379,80	
FIC BANESTES DIVIDENDOS BTG PACTUAL	0,00	0,00	0,00	0,00	221.355,09	182.041,77	403.396,86	
FI BANESTES LIQUIDEZ REF. DI	0,00	0,00	0,00	0,00	81.477,50	81.477,42	162.954,92	
BANESTES REFERENCIAL IRF-M1 TP RF	0,00	0,00	0,00	0,00	90.582,74	0,00	90.582,74	
BANESTES CAPITAL PROTEGIDO I FIC FIM	0,00	0,00	0,00	0,00	13.026,31	13.026,31	26.052,62	
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>9.041.021,35</b>	<b>330.109,64</b>	<b>1.048.739,81</b>	<b>4.661,44</b>	<b>5.865.793,87</b>	<b>801.195,80</b>	<b>428.171,14</b>	<b>17.519.693,05</b>

FONTE: RAZÃO CONTA NR 5986 -VPA.

Também no decorrer do exercício foi registrada uma perda na carteira de investimentos e sua contabilização ocorreu em duas contas contábeis conforme a seguir:

Na conta do grupo Variação Patrimonial Diminutiva (VPD) / Reavaliação de Outros Ativos (NR 5329), o valor de R\$ 607.745,78 conforme tabela III.

**Tabela III: Demonstrativo de Desvalorização e Perdas de Cotas de Fundos de Investimentos pela Marcação a Mercado**

FUNDOS	BANCOS - CONTAS INVESTIMENTOS E APLICAÇÕES TEMPORÁRIAS A CURTO PRAZO (1.1.4.1.09)					
	CEF - IPG FC - NR 7140	CEF - IPG FF - NR 7141	BRASIL - IPG - NR 7143	BANESTES - IPG - NR 7144	BANESTES - IPG - NR 7145	TOTAL
FI CAIXA FIC AÇÕES VALOR DIVIDENDOS	256.726,40	0,00	0,00	0,00	0,00	256.726,40
FI FII CAIXA CEDAE	0,00	75.256,00	12.007,88	0,00	0,00	87.263,88
FI BB FII RB II	0,00	0,00	78.590,90	0,00	0,00	78.590,90
FI FIC BANESTES DIVIDENDOS BTG PACTUAL	0,00	0,00	0,00	92.735,16	92.429,44	185.164,60
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>256.726,40</b>	<b>75.256,00</b>	<b>90.598,78</b>	<b>92.735,16</b>	<b>92.429,44</b>	<b>607.745,78</b>

FONTE: BALVER 2016 - VPD 3.6.1.3.1.01/NR 5329

E também na conta do grupo Variação Patrimonial Diminutiva (VPD) / Outras Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras (NR 3809), o valor de R\$ 202.490,99, conforme tabela IV.

Tabela IV: Demonstrativo de Desvalorização e Perdas de Cotas de Fundos de Investimentos pela Marcação a Mercado

FUNDOS	BANCOS - CONTAS INVESTIMENTOS E APLICAÇÕES TEMPORÁRIAS A CURTO PRAZO (1.1.4.1.1.09)	
	CEF - IPG FC - NR 7140	TOTAL
FI CAIXA FIC AÇÕES VALOR DIVIDENDOS	139.397,47	139.397,47
FI BRASIL 2018III TP RF	63.093,52	63.093,52
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>202.490,99</b>	<b>202.490,99</b>

FONTE: BALVER 2016 - VPD 3.4.9.9.1.01/NR 3809

Segundo a defesa, concluindo os cálculos, o ganho líquido relativo aos investimentos realizados no exercício de 2016 foi na ordem de R\$ 17.047.918,86, conforme demonstrou na Tabela V, muito embora tenha, no texto, demonstrado equívoco quanto ao exercício e ao montante do rendimento líquido:

Dessa forma, o RPPS registrou um ganho líquido relativo aos investimentos realizados no exercício de 2015 na ordem de R\$ 11.640.510,26, conforme demonstrado na tabela V.

Tabela V: Resumo de Rentabilidade, Valorização e Desvalorização em Fundos de Investimentos

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)
1. Receita Patrimonial / Remuneração dos Investimentos do RPPS	338.462,58
2. Ganhos com Ativos pela Valorização de Cotas de Fundos de Investimentos	17.519.693,05
3. Desvalorização e Perdas de Cotas de Fundos de Investimentos	810.236,77
<b>TOTAL ( 1 + 2 - 3 )</b>	<b>17.047.918,86</b>

Afirma o gestor que “A carteira do IPG é gerida por instituições financeiras públicas: Caixa Econômica Federal, Banestes e Banco do Brasil”, e que obteve rentabilidade de 15,09% acima da meta prevista (12,58%), apesar da situação econômica do País em 2016.

Ao analisar as razões de justificativas apresentadas, estas **restaram suficientes para sanear a irregularidade do item**, conforme conclusão expressa no item 2.2 da ITC 4838/2018, amoldando-se perfeitamente à hipótese prevista no art. 84, inciso I da Lei Complementar 621/2012, dando-se quitação aos responsáveis de acordo com o art. 86 da referida lei.

#### II.4.3 AUSÊNCIA DE EXTRATOS BANCÁRIOS MENSIS DE APLICAÇÕES FINANCEIRAS (item 3.1.4 do RT 00988/2017-6 e item 2.3 da ITC 4838/2018). Base Normativa: Instrução Normativa TC 34/2015; Portaria TC 30/2017. Responsáveis: José Augusto Ferreira de Carvalho, diretor presidente, e Rita de Cássia Nossa Almeida, controladora geral do Município.

Em consulta ao Termo de Verificação das Disponibilidades - TVDISP, a área técnica constatou saldo de R\$ 133.705.111,55 na conta contábil

1.1.4.1.09.04 – Fundo de Investimento em Renda Fixa, porém não foram encaminhados os extratos das aplicações financeiras, através do arquivo EXTBAN, referentes a todos os meses do exercício de 2016, conforme determina a IN TC 34/2015.

Consta na Instrução Técnica Conclusiva 04838/2018-1 que foram encaminhados os extratos das contas bancárias e comprovado o montante de R\$ 133.705.111,55, contabilizado na rubrica Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo.

Ante o exposto, **as razões de justificativas foram suficientes para sanear a irregularidade do item**, conforme conclusão expressa no item 2.3 da ITC 4838/2018, amoldando-se perfeitamente à hipótese prevista no art. 84, inciso I da Lei Complementar 621/2012, dando-se quitação aos responsáveis de acordo com o art. 86 da referida lei.

**II.4.4 DIFERENÇA ENTRE VALORES EVIDENCIADOS NO BALANCETE DE VERIFICAÇÃO (BALVER) E NA DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS (DVP)** (item 3.1.5 do RT 988/2017-6, item 2.4 da ITC 4838/2018 e item 2.2 da MT 10431/2019). Base Normativa: artigos 85 e 87 da Lei Federal 4.320/1964. Responsáveis: José Augusto Ferreira de Carvalho, diretor presidente, e Rita de Cássia Nossa Almeida, controladora geral do Município.

O item 3.1.5 do RT 988/2017 identifica divergência entre os valores constantes do Balancete Contábil de Verificação - BALVER e aqueles evidenciados na Demonstração das Variações Patrimoniais - DEMVAP, conforme a tabela abaixo:

Descrição das Contas	DVP	BALVER	Diferença
Variações Patrimoniais Diminutivas -VPD	72.676.960,00	271.983.545,54	(199.306.585,54)
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	46.941.997,39	246.247.266,71	(199.306.585,54)
Variações Patrimoniais Aumentativas - VPA	50.982.917,17	72.106.267,70	(21.123.350,53)
Contribuições	16.914.417,43	38.037.767,96	(21.123.350,53)

Fonte: BALVER e DEMVAP.

Em sede de justificativas, seja em resposta ao Termo de Citação, seja em sustentação oral, é apresentado calhamaço de documentos os quais, pretensamente destinados a comprovar a inexistência de divergência entre os valores lançados no BALVER e no DEMVAP, confirmam atitude

disfuncional na contabilidade da Unidade Gestora, caracterizada pela inadequação na aplicação da técnica contábil de conciliação dos saldos de contas contábeis, conferindo a este Tribunal de Contas atribuição revisora e que poderia ter sido realizada na origem, inclusive com participação ativa do Controle Interno, este também responsável pela higidez dos demonstrativos apresentados.

Segundo consta na MT 10431/2019 erros de escrituração culminaram na superavaliação dos lançamentos de débito e crédito na conta de VPD, as quais foram corrigidas no próprio exercício, sem alteração no resultado final das contas do RPPS.

Quanto a divergência apurada nas contas de VPA, os responsáveis alegam que a partir do valor de R\$ 38.037.767,96 de receita de contribuições foram realizados estornos naquelas contas, no valor total de R\$ 12.021.690,44, corrigido no próprio exercício de 2016, restando R\$26.026.077,52, os quais, absorvendo lançamentos de encerramento de exercício no valor total de R\$ 9.101.660,09, conforme tabela 03 do memorial apresentado em sede de sustentação oral, resultou em R\$16.914.417,43, evidenciado no Demonstrativo das Variações Patrimoniais - DEMVAP.

A análise executada pela área técnica conclui que o acervo documental e os argumentos apresentados pelos responsáveis não são capazes de elidir completamente a irregularidade decorrente da diferença entre valores evidenciados no balancete de verificação e aqueles presentes na demonstração das variações patrimoniais, porque os estornos alteram a movimentação das contas sem modificar o saldo final, ou seja, efetuados os acertos, os valores evidenciados nas Variações Patrimoniais deveriam ser idênticos aos valores registrados em ambos os demonstrativos.

Ademais, apresenta-se frágil a explicação quanto ao valor de R\$9.101.660,09, reputados como lançamentos de encerramento, condição, que aplicada somente *per si*, não consegue esclarecer as diferenças apuradas entre o DEMVAP e o BALVER.

Observo, no entanto, que em ambos os casos, afirma a Manifestação Técnica 10431/2019 que as diferenças apuradas na VPD e na VPA não

alteraram o resultado final das contas do RPPS, situação amoldada à hipótese prevista no art. 84, inciso II da Lei Complementar 621/2012, sem aplicação de sanção, dando-se quitação aos responsáveis de acordo com o art. 86 da referida lei, impondo-lhe determinação quanto à correção de suas práticas contábeis relacionadas ao tema.

**II.4.5 INCONSISTÊNCIA NA GESTÃO DO DÉFICIT/SUPERÁVIT FINANCEIRO DAS FONTES DE RECURSOS** (item 3.1.6 do RT 00988/2017-6, item 2.5 da ITC 4838/2018 e item 2.3 da MT 10431/2019). Base Normativa: item 4.3.4 da Parte V – Demonstrações Contábeis, Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP (6ª ed.). Responsável: José Augusto Ferreira de Carvalho, diretor presidente.

Segundo o item 3.1.6 do RT 988/2017, informação extraída do estudo de avaliação atuarial – DEMAAT demonstra a existência inconsistências em resultados financeiros relacionados às diversas fontes de recursos, conforme demonstrado na tabela abaixo:

<b>Fonte de Recursos do RPPS</b>	<b>Déficit</b>	<b>Superávit</b>
100 – Recursos Ordinários	0,00	78.948.320,65
401 – Recursos do Regime Próprio de Previdência	0,00	4.117.253,28
402 – Recursos do Fundo Financeiro	3.922.746,77	0,00
403 – Recursos do Fundo Previdenciário	0,00	57.844.174,82
404 – Recursos da Taxa de Administração	3.039.385,10	0,00
<b>Resultado Consolidado:</b>	<b>6.962.131,87</b>	<b>140.909.748,75</b>

Fonte: Demonstrativo BALPAT – Prestação de Contas Anual/2016 – RT 988/2017

Na falta de documentos e argumentos consistentes oferecidos pelo gestor, a reanálise, executada pela SecexPrevidência em sede de instrução técnica conclusiva e manifestação técnica, discorre sobre as regras que regem a utilização de recursos vinculados e a segregação das disponibilidades de caixa, inscrita nos arts. 8º e 50 da LRF e nas Resoluções TC 247/2012 e 282/2014, e da importância da classificação orçamentária por fontes/destinação de recursos nos moldes do Manual de Contabilidade Aplicado ao Serviço Público – MCASP, 6ª ed., Parte I, item 5.

Comprova a análise técnica a inadequação no emprego das fontes de recursos ao expor que o montante de R\$ 78.948.320,65, classificado na fonte 100, não são recursos de livre aplicação; a fonte 401 destina-se a controlar os recursos do RPPS, quando não houver segregação de massa; a fonte 402 destinada a recursos do fundo financeiro, contabiliza inapropriadamente déficit quando o DRAA informa que este possui um ativo financeiro de R\$ 60.282.097,72; a fonte 403 que reúne os recursos

vinculados ao Fundo Previdenciário Capitalizado, registra um montante de R\$ 57.844.174,82, quando o DRAA informa que este Fundo possui ativo financeiro de R\$ 73.665.664,37 e a fonte 404, que se destina a controlar os recursos da taxa de administração, que tem limite de gastos estabelecido de acordo o art. 15 da Portaria MPS nº 402/2016, registra um déficit de R\$ 3.039.385,10.

Tal situação tem potencial para influir na formação do indicador de despesas com pessoal, com repercussão no Relatório de Gestão Fiscal. Ao deixar de evidenciar recursos que poderão ser deduzidos das despesas com pessoal daqueles em que isso não é possível, como, por exemplo, nas Transferências Recebidas para Aportes de Recursos para o RPPS, apresenta-se situação típica geradora de distorção na formação do indicador de despesas com pessoal.

Entretanto, a instrução técnica não demonstra a materialização dos efeitos da disfunção no emprego das fontes de recursos nas contas do município, especificamente o recebimento de valores considerados indedutíveis das despesas com pessoal, ou mesmo eventual erro na formação naquele indicador, situação que, caso demonstrado nestes autos, confirmaria a condição de irregularidade na classificação fonte/destinação dos recursos, em modalidade grave.

Desse modo, não lhe reconheço a caracterização de falta de natureza grave embora presente potencial para tanto, amoldando-se à hipótese prevista no art. 84, inciso II da Lei Complementar 621/2012, sem aplicação de sanção, dando-se quitação à responsável de acordo com o art. 86 da referida lei, determinando-se ao responsável pela UG para utilizar adequadamente as fontes de recursos, conforme estabelecido na Resolução TC nº 247/2012, alterada pela Resolução TC nº 282/2014, Anexo B, e detalhadas na Tabela Auxiliar 1.1 (Grupo de Fontes/destinação de recursos – GDR e na Tabela Auxiliar 1.2 (código de especificação das fontes/destinação de recursos), comprovando na próxima prestação de contas.

**II.4.6 DIVERGÊNCIA NO REGISTRO POR COMPETÊNCIA DA RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS** (item 3.2.1 do RT 00988/2017, item 2.6 da ITC 4838/2018 e item 2.4 da MT 10431/2019). Base Normativa: artigos 85, 100 e 101 da Lei Federal 4.320/1964; e, Regime de

Competência (NBC TSP – Estrutura Conceitual). Responsáveis: José Augusto Ferreira de Carvalho, diretor presidente, e Rita de Cássia Nossa Almeida, controladora geral do Município.

Em análise do Demonstrativo das Receitas de Contribuições Efetivamente Devidas ao RPPS - DEMREC se apurou créditos a receber relativos às contribuições devidas ao Fundo Financeiro, no montante de R\$ 6.973.284,39, e ao Fundo Capitalizado, no montante de R\$ 9.582.061,25, totalizando R\$ 16.555.345,64, porém, o Balancete Contábil de Verificação - BALVER registra valor de R\$ 38.037.767,96 nas Variações Patrimoniais Aumentativas – VPA, conforme discriminado nas tabelas abaixo:

#### Receita de contribuições devidas aos Fundos Previdenciários - DEMREC

RECEITA	Contribuição do Segurado	Contribuição do Inativo	Contribuição Patronal	Parcelamentos	TOTAL
<b>ÓRGÃOS</b>	<b>FUNDO FINANCEIRO</b>				
Prefeitura	591.420,14	0,00	861.136,59	77.891,49	1.530.448,22
Educação	1.660.583,90	0,00	2.415.690,30	0,00	4.076.274,20
Saúde	275.818,34	0,00	401.195,25	0,00	677.013,59
Câmara	42.607,11	0,00	61.024,14	0,00	103.631,25
IPG	35.448,36	484.927,90	51.561,18	0,00	571.937,44
Cedidos/CMG	1.299,35	0,00	1.890,63	0,00	3.189,98
Cedidos/PMMS	1.756,66	0,00	3.193,84	0,00	4.950,50
Cedidos/PMS	2.508,19	0,00	3.331,02	0,00	5.839,21
<b>(A) TOTAL FUFIN</b>	<b>2.611.442,05</b>	<b>484.927,90</b>	<b>3.799.022,95</b>	<b>77.891,49</b>	<b>6.973.284,39</b>
<b>ÓRGÃOS</b>	<b>FUNDO CAPITALIZADO</b>				<b>TOTAL</b>
Prefeitura	486.691,60	0,00	707.937,85	0,00	1.194.629,45
Educação	2.192.362,49	0,00	3.189.174,27	0,00	5.381.536,76
Saúde	1.175.030,87	0,00	1.709.195,80	0,00	2.884.226,67
Câmara	33.146,42	0,00	49.065,28	0,00	82.211,70
IPG	4.633,60	0,00	6.739,60	0,00	11.373,20
Cedidos/PMA	4.074,98	0,00	5.927,22	0,00	10.002,20
Cedidos/SEGER	7.638,37	0,00	10.442,90	0,00	18.081,27
<b>(B) TOTAL FUCAP</b>	<b>3.903.578,33</b>	<b>0,00</b>	<b>5.678.482,92</b>	<b>0,00</b>	<b>9.582.061,25</b>
<b>(C) TOTAL DEVIDO</b>	<b>6.515.020,38</b>	<b>484.927,90</b>	<b>9.477.505,87</b>	<b>77.891,49</b>	<b>16.555.345,64</b>

#### Registro das Contribuições dos Servidores Vinculados ao RPPS - BALVER

4.2.1.1.0.00.00	Contribuições Sociais – RPPS	Valores Registrados
<b>4.2.1.1.1.00.00</b>	<b>Contribuições Sociais – RPPS – Consolidação</b>	<b>8.814.837,43</b>
4.2.1.1.1.01.00	Contribuições Patronais ao RPPS	509.562,89
4.2.1.1.1.01.01	Contribuição Patronal de Servidor Civil – RPPS	509.562,89
4.2.1.1.1.02.00	Contribuições dos Segurados ao RPPS	7.937.444,85
4.2.1.1.1.02.01	Contribuição do Servidor – RPPS	7.452.516,96
4.2.1.1.1.02.02	Contribuição do Aposentado – RPPS	427.050,57

4.2.1.1.1.02.03	Contribuição de Pensionista – RPPS	57.877,32
4.2.1.1.1.99.00	Outras Contribuições Sociais – RPPS	367.829,69
<b>4.2.1.1.2.00.00</b>	<b>Contribuições Sociais – RPPS – Intra OFSS</b>	<b>10.685.421,55</b>
4.2.1.1.2.01.00	Contribuições Patronais ao RPPS	10.685.421,55
4.2.1.1.2.01.01	Contribuição Patronal de Servidor Ativo – RPPS	10.685.421,55
<b>4.2.1.1.5.00.00</b>	<b>Contribuições Sociais – RPPS – Inter Município</b>	<b>18.537.508,98</b>
4.2.1.1.5.01.00	Contribuições Patronais ao RPPS	18.537.508,98
4.2.1.1.5.01.01	Contribuição Patronal de Servidor Ativo – RPPS	18.537.508,98
<b>TOTAL GERAL REGISTRADO</b>		<b>38.037.767,96</b>

Além da diferença de R\$ 21.482.422,32, apurada ao cotejar o registro de contribuições no DEMREC e BALVER, identificou contabilização daquelas contribuições em rubricas inapropriadas, e saldos divergentes entre o lançamento na conta 421150101 – ‘Contribuições Patronais ao RPPS – Inter Município’, onde esta apresenta saldo divergente dos valores devidos pelos municípios cessionários.

Segundo a instrução processual, os responsáveis apresentaram justificativas ao termo de citação e em sede de sustentação oral, reportando explicações idênticas àquelas oferecidas em relação as irregularidades identificadas no item 3.1.5 do RT 988/2017, item 2.4 da Instrução Técnica Conclusiva 04838/2018-1, informando que ao confrontarem os registros contábeis evidenciados no BALVER com os do Razão de Contabilidade de cada conta, verificaram “... *que os valores relativos aos estornos de lançamentos indevidos estão somados, a débito e a crédito, no Balancete de Verificação*”.

Reconhecem divergência no lançamento de algumas receitas recebidas no DEMREC e que naquele demonstrativo deve ser reconhecida o valor de R\$16.551.997,65 como saldo de receitas de contribuições quando fora apresentado o valor de R\$16.555.345,64.

Aduz, ainda, que o valor relativo ao registro, por competência do exercício de 2016, foi de R\$16.546.587,74, sendo que R\$14.782.457,77 reconhecido por Competência e recebido no exercício, e, R\$1.764.129,97 relativos à dezembro de 2016 e ao 13º Salário/2016, registrados apenas pelo Regime de Competência e pagamento realizado em janeiro/2018 conforme estabelecido na lei municipal nº Lei 3971/2015.

Conforme observado alhures, as divergências na apuração das receitas de contribuições no DEMREC, BALVER e DEMVAP e o destaque no valor de R\$9.101.660,09, justificado por um registro de encerramento desprovido de fundamentação documental, revelam atitude disfuncional na contabilidade da Unidade Gestora, caracterizada pela inadequação na aplicação da técnica contábil.

Em uma primeira análise do caso concreto, havia inferido que a existência de lesividade extraída das normas contábeis, seria insuficiente ao convencimento quanto a classificar a irregularidade como de natureza grave de modo a circunscrever sua ação à hipótese prevista no art. 84, inciso II da Lei Complementar 621/2012, sem aplicação de sanção, dando-se quitação aos responsáveis de acordo com o art. 86 da referida lei, impondo-lhe determinação quanto à correção de suas práticas contábeis relacionadas ao tema, a seguir descrita: para que estabeleçam instrução de controle incluindo procedimento de 'conciliação contábil' dos valores constantes nos documentos analíticos e na demonstração das variações patrimoniais (DEMVAP), no balancete contábil de verificação (BALVER) e demonstrativo das receitas de contribuições efetivamente devidas ao RPPS (DEMREC), apresentando os resultados na próxima prestação de contas do IPG.

Contudo, em situação similar ao caso presente, após pedir vistas dos autos do **Processo TC 8882/2017-6** (Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Rio Bananal), exercício de 2016, na 29ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara, realizada em 23/09/2020, o Senhor Conselheiro Domingos Augusto Taufner proferiu voto, especificamente quanto ao assunto (item 3.4. - Divergência no Registro por Competência da Receita de Contribuições Previdenciárias - item 3.2.1 do RT 163/2018), conforme segue:

Realmente há uma exigência nos tempos atuais de que, no aspecto patrimonial, as receitas sejam contabilizadas pelo regime de competência. Em 2016 foram vários os institutos que não fizeram a contabilização dessa maneira adequada, o que configura a irregularidade. Entretanto, cabe também avaliar se esta irregularidade tem o condão ou não de macular as contas.

A literalidade da Lei 4.320/64 em seus artigos 85, 100 e 101 bem como o art. 50 da LRF não trazem a obrigação de que as receitas sejam contabilizadas pelo regime de competência. Entretanto, a melhor interpretação dessas normas, corroboradas com a normativas da STN, órgão que tem delegação pelas referidas leis para definir normas gerais para a consolidação das contas públicas (mas tendo como limite, é claro, o texto

das próprias leis) passaram a entender que a contabilização da receita na parte patrimonial deveria ser feita pelo regime de competência.

A Portaria STN 548, de 24 de setembro de 2015, trouxe os seguintes prazos, no tocante ao reconhecimento dos créditos tributários (...).

Os prazos previstos pela Portaria da STN foram bem elásticos, certamente pela dificuldade de implantação das novas medidas na contabilidade dos entes públicos.

Entretanto, na referida Portaria, foi previsto, em seu art. 1º, § 5º, que os Tribunais de Contas podem antecipar esses prazos. E foi isso que o TCE-ES fez pela IN 036/2016 (que retroagiu os seus efeitos a 31/12/2015) e acabou inserindo prazo de cumprimento imediato, conforme mencionado abaixo (...).

Mas vale a pena ressaltar que em questões que envolvem exercícios financeiros é importante que a exigência não seja introduzida no próprio ano em que ela deva ser cumprida, devendo ser dado um prazo razoável de implantação. No caso aqui concreto, a norma estava exigível, entretanto, dado a ausência de prazo, a sua não inserção no referido ano pode enfrentar dificuldades.

Mas de qualquer maneira, vale lembrar que no plano orçamentário continua em vigência o art. 35 da Lei 4.320/1964, mencionado a seguir:

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I -as receitas nêle arrecadadas;

II -as despesas nêle legalmente empenhadas.

Inclusive no momento de apurar o equilíbrio fiscal de um ente público são comparados os valores que efetivamente estão disponíveis (regime de caixa) com o que está comprometido de despesas mesmo que ainda não pagas (regime de competência).

O regime de competência para receita pública torna-se importante na parte patrimonial, para que sejam efetivamente contabilizados os direitos que o ente público tem a receber, pois fazem parte do seu ativo. É uma forma do ente público ter evidenciado melhor o seu patrimônio e facilitar as ações de cobrança. Mas também é possível que a contabilização desses direitos em anos posteriores ao que deveria ter sido feito é sim uma irregularidade, mas não é insanável, já que os referidos créditos poderão ser cobrados caso não sejam atingidos pela prescrição e decadência.

Inclusive no caso concreto do IPSMRB, consultando as instruções técnicas dos períodos posteriores constata-se que essa mesma irregularidade foi apontada no exercício de 2017 (Processo TC 8070/2018), mas não foi mais apontada no exercício de 2018 (Processo TC 14715/2019) o que aponta a correção ter sido efetivada.

Levando-se em conta a exigência imediata da norma, a possibilidade de saneamento posterior, **é que divirjo da Área Técnica, Ministério Público e Relator, e voto por manter a irregularidade sem macular as contas**, mas que seja expedida determinação para que o IPSMRB efetive todos os ajustes necessários que porventura ainda não tiverem sido feitos.

Assim, **acolhendo a fundamentação do voto proferido pelo Senhor Conselheiro Domingos Augusto Taufner no item 3.4 da Proposta de Voto proferida no TC 8882/2017 - Divergência no Registro por Competência da Receita de Contribuições Previdenciárias, adoto o mesmo entendimento ali esposado para o presente caso.**

#### **II.4.7 REGISTRO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS A RECEBER EM CONTA CONTÁBIL INAPROPRIADA** (item 3.3.1.1 do RT 00988/2017-6 e 2.7 da ITC 4838/2018). Base Normativa: artigos 85 e 87 da Lei Federal

4.320/1964; e, PCASP (6ª ed.). Responsáveis: José Augusto Ferreira de Carvalho, diretor presidente, e Rita de Cássia Nossa Almeida, controladora geral do Município.

Análise executada no Demonstrativo de Receitas de Contribuições Devidas e Recebidas pelo RPPS – DEMREC identificou que a Unidade Gestora deixou de receber contribuições previdenciárias no montante de R\$ 1.762.921,10, detalhado na seguinte tabela:

RECEITA	Contribuição do Segurado	Contribuição do Inativo	Contribuição Patronal	Parcelamentos	TOTAL
<b>ÓRGÃOS</b>	<b>FUNDO FINANCEIRO</b>				
Prefeitura	86.393,10	0,00	125.465,59	0,00	211.858,69
Educação	142.600,43	0,00	207.418,50	0,00	350.018,93
Saúde	43.621,90	0,00	63.450,73	0,00	107.072,63
Câmara	(1.553,82)	0,00	0,00	0,00	(1.553,82)
IPG	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cedidos/CMG	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cedidos/PMMS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cedidos/PMS	208,19	0,00	0,00	0,00	208,19
<b>(A) TOTAL FUFIN</b>	<b>271.269,80</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>667.604,62</b>
<b>ÓRGÃOS</b>	<b>FUNDO CAPITALIZADO</b>				<b>TOTAL</b>
Prefeitura	73.599,44	0,00	107.056,95	0,00	180.656,39
Educação	193.512,97	0,00	281.473,55	0,00	474.986,52
Saúde	179.121,76	0,00	260.551,82	0,00	439.673,58
Câmara	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
IPG	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cedidos/PMA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cedidos/SEGER	(0,01)	0,00	0,00	0,00	(0,01)
<b>(B) TOTAL FUCAP</b>	<b>446.234,16</b>	<b>0,00</b>	<b>649.082,32</b>	<b>0,00</b>	<b>1.095.316,48</b>
<b>(C) TOTAL NÃO RECOL.</b>	<b>717.503,96</b>	<b>0,00</b>	<b>1.045.417,14</b>	<b>0,00</b>	<b>1.762.921,10</b>

Segundo o RT 988/2017, a Declaração de Quitação - DELQUIT deveria evidenciar a conta contábil do ativo utilizada para o registro de valores devidos e não recebidos no exercício, entretanto esta apenas menciona contas de Variações Patrimoniais Aumentativas.

No PCASP, o registro de valores relativos aos créditos a receber decorrentes de contribuições previdenciárias é feita na conta contábil 1.1.2.1.1.05.01 – ‘Contribuições do RPPS a Receber’, porém se identificou registro no montante de R\$ 1.764.129,97 na conta contábil 1.1.3.8.1.29.00 – ‘Créditos a receber de entidades estaduais, distritais e municipais’ no BALVER, valor próximo aquele não recebido.

Segundo o gestor do IPG, o valor das contribuições previdenciárias, apuradas pela área técnica deste Tribunal, no montante de R\$ 1.762.921,10 é relativo às contribuições previdenciárias referentes ao mês de

dezembro/2016 e do 13º salário/2016, que foi corrigido para R\$ 1.764.129,97.

Quanto aos lançamentos efetuados em conta contábil considerada inadequada, manifestaram-se no sentido de que estas sendo de níveis diferentes não ofendem as normas contábeis por se tratar de lançamento realizado no mesmo grupo que representa direito a receber, e, ainda, por considerar que créditos a receber de contribuições previdenciárias não é crédito tributário, tanto que o Tribunal de Contas, para o exercício de 2017, extinguiu esse nível de conta (1.1.2.1.1.05.01).

Assim, a área técnica conclui a sua análise entendendo que a irregularidade produz somente efeitos qualitativos e as justificativas foram suficientes para sanear o presente indicativo de irregularidade e, assim, sugere o seu afastamento

Ante o exposto, considerando que as justificativas foram suficientes para sanear a impropriedade tratada neste item, **corroboro o entendimento técnico e afasto a presente irregularidade**, situação amoldada à hipótese prevista no art. 84, inciso I da Lei Complementar 621/2012, dando-se quitação aos responsáveis de acordo com o art. 86 da referida lei.

**II.4.8 TRANSFERÊNCIA INDEVIDA DE RESPONSABILIDADE PELO RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS – AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA DO RPPS PARA COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DECORRENTES DA CESSÃO DE SERVIDORES PELOS DEMAIS ÓRGÃOS MUNICIPAIS** (item 3.3.1.2 do RT 00988/2017-6 e 2.8 da ITC 4838/2018). Base Normativa: artigos 5º e 7º da Lei Municipal 3.971/2015. Responsáveis: José Augusto Ferreira de Carvalho, diretor presidente, e Orly Gomes da Silva, prefeito municipal no exercício de 2016.

Segundo o RT 988/2017, análise nas contribuições devidas por entidades não vinculadas ao RPPS, no DEMREC apurou o seguinte:

CONTR. PREVIDENCIÁRIAS	Contribuição do Segurado	Contribuição Patronal	TOTAL
<b>ÓRGÃOS</b>	<b>FUNDO FINANCEIRO</b>		
Cedidos/CMG	1.299,35	1.890,63	3.189,98
Cedidos/PMMS	1.756,66	3.193,84	4.950,50
Cedidos/PMS	2.508,19	3.331,02	5.839,21
<b>(A) TOTAL FUFIN</b>	<b>5.564,20</b>	<b>8.415,49</b>	<b>13.979,69</b>
<b>ÓRGÃOS</b>	<b>FUNDO CAPITALIZADO</b>		<b>TOTAL</b>
Cedidos/PMA	4.074,98	5.927,22	10.002,20

Cedidos/SEGER	7.638,37	10.442,90	18.081,27
<b>(B) TOTAL FUCAP</b>	<b>11.713,35</b>	<b>16.370,12</b>	<b>28.083,47</b>
<b>(C) TOTAL DEVIDO</b>	<b>17.277,55</b>	<b>24.785,61</b>	<b>42.063,16</b>

Diante disso, foram os responsáveis chamados a apresentar justificativas quanto ao fato de terem deixado de recolher as contribuições previdenciárias dos servidores cedidos ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Guarapari.

As justificativas, integralmente acolhidas pela área técnica conforme se extrai da Instrução Técnica Conclusiva 00541/2019, são no sentido de que a obrigação pelo recolhimento das contribuições previdenciárias de servidores vinculados ao RPPS e cedidos a órgãos ou entidades públicas, cabe ao cessionário, não havendo, portanto, omissão ou ilicitude na sua conduta dos citados, conforme se extrai da Lei 9.717/1998, da Orientação Normativa SPS Nº 02/2009 e da Lei Municipal 3.971/2015, observando que a teor do § 1º da Orientação Normativa SPS Nº 02/2009, na ausência de repasses das contribuições à unidade gestora no prazo legal, caberá ao órgão ou entidade de origem efetuar-lo, buscando o reembolso de tais valores.

Diante do exposto, por considerar que as justificativas foram suficientes para sanear o indicativo de irregularidade, a área técnica sugere o seu afastamento, no entanto, diante da afirmação do gestor do RPPS de não possuir acesso à base de dados dos servidores ativos do município, o que lhe impossibilitaria conhecer quais servidores estão cedidos, dificultando o controle do recebimento das contribuições previdenciárias e, comprometendo o equilíbrio financeiro do ente, sugere a emissão de determinação aos chefes dos poderes Executivo e Legislativo do Município de Guarapari para que estes informem ao RPPS local os servidores atualmente cedidos e instituem instrumento de controle de servidores nessa condição para fins de acesso do RPPS a essas informações, comprovando o resultado na próxima prestação de contas.

Assim sendo, corroboro o entendimento técnico e **afasto a presente irregularidade, situação** amoldada à hipótese prevista no art. 84, inciso I da Lei Complementar 621/2012, dando-se quitação aos responsáveis de acordo com o art. 86 da referida lei, com a determinação sugerida na ITC 4838/2018.

No caso específico e pelas razões expostas alhures, em sede de preliminares, afasta-se a análise relacionada à conduta do Prefeito Municipal.

#### II.4.9 AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DEVIDAS PELA UNIDADE GESTORA AO RPPS

(item 3.3.2.1.1 do RT 00988/2017-6, 2.9 DA ITC 4838/2018 e item 2.5 da MT 10431/2019). Base Normativa: artigos 40, caput, e 149, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil; artigo 2º da Lei Federal 9.717/1998; e, artigos 5º e 7º da Lei Municipal nº 3.971/2015. Responsáveis: José Augusto Ferreira de Carvalho, diretor presidente e Rita de Cássia Nossa Almeida, controladora geral do Município.

No RT 988/2017 se apurou a liquidação e pagamento de despesas com contribuições previdenciárias devidas ao RPPS em valores diferentes dos devidos. A Instrução Técnica Conclusiva 4838/2018-1 descreve os seguintes fatos neste item:

Apurou-se que o Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari, no decorrer do exercício de 2016, liquidou e pagou despesa com contribuições previdenciárias, vinculadas ao RPPS, em montantes diferentes dos valores devidos.

Do montante de R\$ 2.299.881,42, referentes às contribuições previdenciárias patronais devidas, o IPG liquidou e pagou apenas R\$ 58.300,78 (Tabela 21, item 3.3.2.1.1 do RT 988/2017-6), representando 2,54% do montante devido.

**Tabela 21: Contribuições previdenciárias devidas pelo IPG** **Em R\$ 1,00**

Regime Próprio de Previdência Social	Valores
(A) Contribuições patronais – Fundo Financeiro	2.299.663,34
(B) Contribuições patronais – Fundo Capitalizado	218,09
(C) Contribuições patronais devidas pela UG = (A) + (B)	2.299.881,42
(D) Contribuições liquidadas – Balancete de Execução Orçamentária	58.300,78
(E) Contribuições pagas – Balancete de Execução Orçamentária	58.300,78
<b>(F) Diferença (C – D) – Valor</b>	<b>2.241.580,64</b>
<b>(G) Diferença (F / C) – Percentual</b>	<b>97,46%</b>

Fonte: Demonstrativos FOLRPP, BALEXO – Prestação de Contas Anual/2016.

Quanto às contribuições previdenciárias dos servidores vinculados ao RPPS, conforme apurado na Tabela 22, foi retido o montante de R\$ 97.927,43 e recolhido a quantia de R\$ 529.839,38, resultando numa diferença a maior de R\$ 431.911,95.

**Tabela 22: Contribuições previdenciárias retidas dos servidores** **Em R\$ 1,00**

Regime Próprio de Previdência Social	Valores
(A) Contribuições retidas – Fundo Financeiro	93.325,68
(B) Contribuições retidas – Fundo Capitalizado	4.601,75
(C) Total em contribuições retidas pela Unidade Gestora	97.927,43
(D) Contribuições consignadas – Balancete de Verificação	529.839,38
(E) Contribuições recolhidas – DEMDFL	529.839,38
<b>(F) Diferença (C – E) – Valor</b>	<b>(431.911,95)</b>
<b>(G) Diferença (F / C) – Percentual</b>	<b>81,52%</b>

Fonte: Demonstrativos FOLRPP, BALFIN, DEMDFL, BALVER – Prestação de Contas Anual/2016.

No Relatório e Parecer Conclusivo do Controle Interno (RELUCI), o ponto de controle “Contribuições previdenciárias – recolhimento” – recomenda verificar se as contribuições patronais e retidas dos servidores estão sendo recolhidas regularmente. O Controle

Interno assinalou que foi observada essa exigência, porém não se manifestou quanto as irregularidades apontadas.

Sobre as justificativas apresentadas, a Secretaria de Controle Externo de Previdência e Pessoal informa o seguinte:

A defesa do gestor e da controladora geral do Município informou que os valores retidos de servidores ativos, de inativos e pensionistas, somaram R\$ 525.009,86, como demonstrados na Tabela X, totalmente arrecadado:

Informamos que esses valores levantados e apurados estão inconsistentes, uma vez que o IPG tem responsabilidade em contabilizar apenas as contribuições previdenciárias relativas aos seus servidores, não cabendo ao mesmo empenhar, liquidar e pagar as contribuições de responsabilidade dos demais Entes/Órgãos.

O valor das contribuições previdenciárias que incide sobre os vencimentos dos servidores vinculados ao IPG, conforme folha de pagamento do exercício, está evidenciado conforme tabela X. Também os valores registrados no Balancete de Verificação e no Balancete da Despesa de dezembro/2016, estão assim evidenciados:

Tabela X: DEMONSTRATIVO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS RETIDAS DE SERVIDORES EM 2016

RETENÇÃO SOBRE	NR CONTÁBIL (PASSIVO)	FUNDO FINANCEIRO	FUNDO CAPITALIZADO	TOTAL	ARRECADAÇÃO *
INATIVO - IPG FF	7228	427.050,58	0,00	427.050,58	427.050,58
ATIVO - IPG FF	7230	35.448,36	0,00	35.448,36	40.081,96
PENSIONISTA - IPG FF	7235	57.877,32	0,00	57.877,32	57.877,32
ATIVO - IPG FC	7229	0,00	4.633,60	4.633,60	0,00
<b>SOMA</b>		<b>520.376,26</b>	<b>4.633,60</b>	<b>525.009,86</b>	<b>525.009,86</b>

Fonte: Balancete de Verificação 2016

Dessa forma, entendemos que o sistema de folha informou por equívoco, a alíquota de 16% sobre os proventos informados no FOLRPP e que gerou um valor de contribuição [...] patronal devido.

A contribuição previdenciária patronal é informada como sendo R\$ 58.300,78, evidenciada no BALVER e DEMVAP e no BALEXO (despesa), divergentes dos registrados no arquivo FOLRPP:

A Contribuição Patronal contabilizada pelo RPPS sobre a folha de pagamento dos servidores efetivos que prestam serviços ao Órgão e que está evidenciada nas Demonstrações Contábeis (BALVER, DEVAMP) e no Balancete da Despesa sob a rubrica 3.1.91.13.03 – Contribuição Patronal ao RPPS, código NR 737/1691, foi de R\$ 58.300,78. No entanto, o Resumo FOLRPP evidencia valores divergentes, demonstrando que a parametrização efetuada no sistema informatizado utilizado para gerar os dados foi exercida de forma incorreta, conforme tabela XII.

Tabela XII: Apuração da Contribuição Previdenciária do Servidor

GESTÃO	CÓDIGO	DESCRIÇÃO	PÁGINA	DESCONTO SERVIDOR (FOLRPP)	CONTRIBUIÇÃO SERVIDOR (FOLRPP - PG. 14)
FF	300001/593	IPG INATIVOS	11/14	393.736,12	0,00
FF	300002/594	IPG 13º INATIVO	11/14	33.314,46	0,00
FF	300002/595	IPG PENSIONISTAS 13º	11/14	4.826,88	4.826,88
FF	300001/596	IPG PENSIONISTAS	11/14	53.050,44	53.050,44
<b>SUBTOTAL</b>				<b>484.927,90</b>	<b>57.877,32</b>
FF	300001/601	IPG FF - EST.COMISSIONADO	11/14	32.592,44	32.592,44
FF	300002/603	IPG 13º FF - EST.COMISSIONADO	11/14	2.855,92	2.855,92
<b>SUBTOTAL</b>				<b>35.448,36</b>	<b>35.448,36</b>
FP	300001/606	IPG FC - EST.COMISSIONADO	12/14	4.271,20	4.239,35
FP	300002/608	IPG 13º FC - EST.COMISSIONADO	12/14	362,40	362,40
<b>SUBTOTAL</b>				<b>4.633,60</b>	<b>4.601,75</b>
<b>TOTAL</b>				<b>525.009,86</b>	<b>97.927,43</b>

FONTE: RESUMO FOLRPP 2016

[...]

Portanto, considerando que esse demonstrativo em "XML" não poderá ser substituído e que o Órgão não possui acesso ao sistema tendo em vista o término do contrato de locação do software, e com base nos esclarecimentos acima é que solicitamos que seja efetuada nova análise para apuração dos valores efetivamente devidos e arrecadados no exercício de 2016.

Em sua análise técnica, a Secretaria de Controle Externo de Previdência e Pessoal disse o seguinte em sua Instrução Técnica Conclusiva 00541/2019:

Primeiramente, cabe registrar que o gestor e a controladora geral do Município encaminharam suas defesas (00267/2018-3) acompanhadas de documentos para sustentarem suas justificativas (04563/2018-1).

A defesa tem início registrando que a Unidade Gestora "tem responsabilidade em contabilizar apenas a contribuições previdenciárias relativas aos seus servidores".

O resumo anual da folha de pagamento (FOLRPP) é instrumento que informa o montante das contribuições previdenciárias patronais devidas e as contribuições previdenciárias retidas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas no exercício.

Ao comparar os valores informados no FOLRPP com os valores evidenciados no balancete contábil de verificação (BALVER), no demonstrativo da dívida fluante (DEMDFL) e balancete da execução da despesa orçamentária (BALEXO), constatou a ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias devidas pela unidade gestora ao RPPS.

Ressalta-se que a análise feita, que resultou na apuração dessa inconsistência, pautou-se justamente no montante de contribuições previdenciárias devidas pela Unidade Gestora ao RPPS e informada no arquivo FOLRPP, encaminhado na PCA/2016. Da análise dos valores informados, detectou-se diferenças entre os valores devidos/retidos e os repassados/pagos.

No arquivo FOLRPP da PCA/2016, constam que as contribuições previdenciárias patronais devidas somam R\$ 2.299.881,43, e que foram retidas contribuições previdenciárias dos servidores no montante de R\$ 97.927,43, demonstrados nas tabelas 21 e 22 do RT 00988/2017-6 RT, item 3.3.2.1.1.

Contribuições Previdenciárias devidas e retidas		
Fundo	Contribuição - Servidor	Contribuição Patronal
Financeiro	93.325,68	2.299.663,34
Previdenciário	4.601,75	218,09
<b>Total</b>	<b>97.927,43</b>	<b>2.299.881,43</b>

Fonte: FOLRPP PCA/2016

Exercício: 2016

RESUMO DA FOLHA DE PAGAMENTO - REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL													
Gestão do RPPS	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Mai	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	Total
RPPS - Com segregação de Massa - FUNDO FINANCEIRO													
Total das contribuições previdenciárias - Servidor (RPPS)	7.076,52	7.076,52	7.076,52	7.076,52	7.087,50	7.617,50	7.105,30	7.105,30	7.105,30	7.105,30	7.105,30	14.788,10	93.325,68
Base de Cálculo (RPPS Patronal)	1.117.707,0	1.118.623,2	1.145.282,3	1.155.546,1	1.180.707,8	1.342.965,0	1.198.278,2	1.202.351,3	1.212.804,4	1.229.438,0	1.233.282,0	1.236.860,0	
Aliquota (RPPS Patronal) (%)	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	
Valor da Contribuição Patronal	178.833,13	178.979,72	183.245,18	184.897,38	188.913,25	214.874,40	191.724,52	192.382,62	194.048,71	198.550,09	197.326,73	197.897,61	2.299.663,34
Quantitativo de Servidores (por mês)	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	
RESUMO DA FOLHA DE PAGAMENTO - REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL													
Gestão do RPPS	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Mai	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	Total
RPPS - Com segregação de Massa - FUNDO PREVIDENCIÁRIO													
Total das contribuições previdenciárias - Servidor (RPPS)	346,26	346,26	346,26	346,26	346,26	356,65	356,65	356,65	356,65	356,65	362,40	724,80	4.601,75
Base de Cálculo (RPPS Patronal)	120,24	101,54	101,54	101,54	101,54	104,58	104,58	104,58	104,58	104,58	158,87	158,87	
Aliquota (RPPS Patronal) (%)	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	
Valor da Contribuição Patronal	19,24	16,25	16,25	16,25	16,25	16,73	16,73	16,73	16,73	16,73	25,10	25,10	218,09
Quantitativo de Servidores (por mês)	4,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	

Os defendentes afirmaram que os valores levantados e apurados pela equipe técnica estão inconsistentes, por equívocos que tiveram origem na própria Unidade Gestora. Contrainformando as informações encaminhadas no arquivo FOLRPP, encaminharam tabela com a demonstração dos valores das contribuições previdenciárias retidas de servidores ativos, aposentados e pensionistas, que totalizam R\$ 525.009,86:

Tabela X: DEMONSTRATIVO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS RETIDAS DE SERVIDORES EM 2016

RETENÇÃO SOBRE	NR CONTÁBIL (PASSIVO)	FUNDO FINANCEIRO	FUNDO CAPITALIZADO	TOTAL	ARRECAÇÃO *
INATIVO - IPG FF	7228	427.050,58	0,00	427.050,58	427.050,58
ATIVO - IPG FF	7230	35.448,36	0,00	35.448,36	40.081,96
PENSIONISTA - IPG FF	7235	57.877,32	0,00	57.877,32	57.877,32
ATIVO - IPG FC	7229	0,00	4.633,60	4.633,60	0,00
<b>SOMA</b>		<b>520.376,26</b>	<b>4.633,60</b>	<b>525.009,86</b>	<b>525.009,86</b>

Fonte: Balancete de Verificação 2016

Analisando os valores evidenciados no balancete contábil de verificação (BALVER), PCA/2016, constatou-se que o Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari - IPG arrecadou a importância de R\$ 529.839,38, referentes às contribuições retidas de servidores ativos, aposentados e pensionistas, enquanto nas informações prestadas pelo gestor em suas defesas, tabela X, reportam o montante de R\$ 525.009,86; resultando desta análise uma diferença de R\$ 4.829,53 a maior.

Quanto à contribuição patronal sobre a folha de pagamento dos servidores efetivos da Unidade Gestora, vinculados ao RPPS, informaram que o valor devido é R\$ 58.300,78, conforme consta das demonstrações contábeis e do balancete da despesa orçamentária (BALEXO), rubrica 3.1.91.13.03:

A Contribuição Patronal contabilizada pelo RPPS sobre a folha de pagamento dos servidores efetivos que prestam serviços ao Órgão e que está evidenciada nas Demonstrações Contábeis (BALVER, DEVAMP) e no Balancete da Despesa sob a rubrica 3.1.91.13.03 – Contribuição Patronal ao RPPS, código NR 737/1691, foi de R\$ 58.300,78.

Depois das novas análises realizadas a partir das justificativas apresentadas, conclui-se que a Unidade Gestora recolheu aos cofres do IPG a importância de R\$ 529.839,38 contra R\$ 525.009,86 de contribuições previdenciárias efetivamente retidas dos servidores efetivos, resultando uma diferença a maior de R\$ 4.829,53.

Dessa mesma forma, concluiu-se que a Unidade Gestora pagou integralmente a importância de R\$ 58.300,78 a título de contribuição previdenciária patronal dos servidores efetivos vinculados ao IPG.

E conclui nos seguintes termos:

Verifica-se que nesse apontamento foi arrolado como responsável a controladora geral do Município, por ausência de controle por atos de terceiros que não resultaram em dano ao erário, não sendo possível sua responsabilização direta por esses atos, e por esta razão, não se justifica sua manutenção como responsável neste caso concreto, **sugerindo a exclusão do controlador interno do polo passivo da presente prestação de contas**, conforme explicado no subitem 1.1.2 desta ITC.

Diante do exposto, e considerando que as justificativas sanaram parcialmente o presente indicativo de irregularidade, **sugere-se a sua manutenção**, contra José Augusto Ferreira de Carvalho, diretor presidente, em virtude da diferença de R\$ 4.829,53 apurada no recolhimento das contribuições previdenciárias retidas dos servidores ativos, inativos e pensionistas.

Sugere-se expedir **determinação** ao atual gestor e ao responsável pela Controladoria Geral do Município para apuração e regularização quanto a diferença apontada de R\$ 4.829,53, informando os resultados alcançados na próxima prestação de contas.

Ao contrário do entendimento técnico conclusivo, entendo não ser razoável impor irregularidade diante de diferença equivalente a R\$ 4.829,53 e com teor limitado de impor dano.

Desse modo, **acolho as justificativas e afasto a irregularidade**.

#### **II.4.10 INCONSISTÊNCIAS NA GESTÃO DA FOLHA DE PAGAMENTOS BASE.**

(item 3.3.2.3 do RT 988/2017-6, 2.10 DA ITC 4838/2018 e item 2.6 as MT 10431/2019). Normativa: artigo 141, parágrafo único, da Resolução TC 261/2013; e, Instrução Normativa TC 34/2015, Anexo I. Responsáveis: José Augusto Ferreira de Carvalho, diretor presidente e Rita de Cássia Nossa Almeida, Controladora Geral do Município.

Em análise ao resumo anual da folha de pagamentos do RPPS e no relatório da execução orçamentária da despesa com pessoal e encargos (BALEXO), identificou-se a existência de inconsistências em suas informações, especificamente com relação aos valores registrados. Segundo a área técnica, o resumo anual da folha de pagamento informa o total de R\$ 26.378.613,25, enquanto a execução orçamentária da despesa registra o valor de R\$ 24.511.670,08, evidenciando uma diferença de R\$ 1.866.943,17 (Tabela 24 do Relatório Técnico).

Com relação às informações de quantitativo de servidores, verifica-se que o arquivo FOLRPP informa a existência de 6 (seis) servidores vinculados ao

Fundo Financeiro e 3 (três) servidores vinculados ao Fundo Capitalizado, em desacordo com as informações prestadas à Previdência Social pelo IPG por meio do sistema CADPREV (sistema de informações dos RPPS): 467 aposentados e 109 pensionistas para a competência de dezembro de 2016. E mais, no estudo atuarial, posicionado em 31 de dezembro de 2016 (DEMAAT), constata-se o quantitativo de 462 aposentados e 93 pensionistas.

Apresentadas justificativas e realizada nova análise técnica, levando-se em consideração a incidência negativa no valor de R\$ 1.981.231,40, relacionado a parcelas anuais como 13º salário e a aplicação do redutor/abatimento do teto de contribuição previdenciária já lançados pelo valor bruto quando do efetivo pagamento, apura-se diferença de R\$ 114.288,23, remanescendo a irregularidade nos termos da ITC 48838/2018.

Entretanto, em sede de sustentação oral, apresenta-se justificativa no sentido de reputar a divergência à folha de pagamento complementar de dezembro/2016, contabilizado por meio da Nota de Empenho nº 0350/2016, pago através de débito em conta corrente no Banco CEF IPG CONTA SALARIO 00038-8 e não informado arquivo FOLRRP.

A despeito desses argumentos não lograrem convencer os auditores, conforme se infere da Manifestação Técnica 10.431/2019, entendo haver dúvida plausível quanto a veracidade da narrativa dos fatos apresentada pelos responsáveis, apesar do descumprimento de exigências formais relacionados à apresentação de documentos observados na análise técnica.

Quanto ao número de servidores, explica a defesa que o FOLRPP informa os servidores existentes no Instituto e o CADPREV, registra o número de aposentados e pensionistas da folha. Porém, o FOLRPP é o resumo anual da folha de pagamento do exercício financeiro onde constam os servidores vinculados ao RPPS, aposentados e pensionistas.

Nesse passo, entendo deficiente a conciliação mas esta não tem o condão de comprometer as contas, recomendando-se a adoção de procedimento adequado visando uniformizar as informações contidas no CADPREV com aquelas presente no FOLRPP.

**II.4.11 ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA INSUFICIENTE PARA A COBERTURA DO CUSTO NORMAL DO RPPS** (item 3.5.1.2 do RT 988/2017-6, 2.11 DA ITC 4838/2018 e 2.7 da MT 10431/2019). Base Normativa: artigo 40 da Constituição da República; artigo 1º da Lei Federal 9.717/1998; artigo 69 da LRF; e, artigos 18 e 19 da Portaria MPS 403/2008. **Responsáveis:** José Augusto Ferreira de Carvalho, diretor presidente, e Orly Gomes da Silva, ex-prefeito municipal.

A Instrução Técnica Conclusiva 4838/2018-1 descreve os seguintes fatos neste item:

O Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DEMAAT), com data base em 31/08/2016 e data da avaliação em 31/12/2016, item 7.b e 12.b, apurou o custo normal do Plano Financeiro e do Plano Capitalizado, donde se concluiu que o custo normal dos benefícios é superior à arrecadação de receita de contribuições previdenciárias; sinalizando, portanto, a necessidade da elevação das alíquotas de custeio para fazer frente ao custo normal dos benefícios, conforme detalhamento da tabela 29 do Relatório Técnico:

**Tabela 29:** Confronto entre receita de contribuição e custo normal  
Em R\$ 1,00

PLANO PREVIDENCIÁRIO	RECEITA DE CONTR.	CUSTO NORMAL	DIFERENÇA
Plano Financeiro	6.529.07 7,12	6.701.39 6,70	(172.319, 58)
Plano Capitalizado	9.181.25 4,00	10.241.0 65,46	(1.059.81 1,46)
<b>TOTAL</b>	<b>15.710.3 31,12</b>	<b>16.942.4 62,16</b>	<b>(1.232.13 1,04)</b>

Fonte: Demonstrativo DEMAAT – Prestação de Contas Anual/2016.

Muito embora o atuário no Parecer Atuarial sugira a manutenção do custo normal praticado por se achar próximo ao custo normal apurado na avaliação atuarial, os cálculos da tabela 29, demonstram que as receitas de contribuições previdenciárias não são suficientes para garantir a cobertura dos custos dos benefícios, exigindo, desta forma, a elevação das alíquotas de custeio.

Ressalta-se as ponderações registradas no Relatório Técnico:

A avaliação atuarial envolve a elaboração de projeções atuárias que abrangem o período de até 75 anos, motivo pelo qual pequenas diferenças entre receitas e despesas, dentro de um único exercício, podem afetar o resultado atuarial no longo prazo de maneira a prejudicar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Registra-se que o atuário deve realizar um trabalho eminentemente técnico, não conferindo qualquer juízo de valor quando os números apresentarem divergência de opiniões.

Informa a Área Técnica que o Sr. José Augusto Ferreira de Carvalho não apresentou justificativas para o presente indicativo de irregularidade.

A despeito das justificativas apresentadas pelo Sr. Orly Gomes da Silva, ex-prefeito municipal, a Instrução Técnica Conclusiva 04838/2018-1 assevera o seguinte:

Ressalta-se que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES tem suas competências previstas nos artigos 31, § 1º, 71 a 75, da Constituição Federal; nos artigos 71 a 75 da Constituição Estadual; e na Lei Complementar nº 621/2012 – Lei Orgânica do TCEES, de forma que, dentre as competências a ele atribuídas, destaca-se a avaliação dos atos de gestão dos ordenadores de despesas e administradores públicos em geral, refletido nos resultados da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, traduzidos nas contas anuais por ele prestadas, com o consequente julgamento pela regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade das contas.

O ex-prefeito contesta o registro da irregularidade, alegando que a avaliação atuarial obedeceu as diretrizes traçadas pela Secretaria de Previdência Social, e, principalmente, as contidas na Portaria nº 403/2008; que o Parecer Atuarial, que está de acordo com a legislação, sugeriu a manutenção da alíquota de custeio praticada, estabelecida em 27,00%, em virtude de o custo normal apurado na avaliação atuarial totalizar 27,80%, valor muito próximo do praticado, não havendo razão para sua alteração.

O Parecer Atuarial, nas páginas 20 e 21, registra que:

A avaliação atuarial apurou que para o custeio do Plano de Benefícios é necessário que as contribuições dos servidores e do Governo Municipal somem 27,80% da folha de remuneração de contribuição dos servidores ativos, sendo a do servidor de no mínimo 11%, conforme Lei n.º 10.887, de 21 de junho de 2004. [...]

**Como o Custo Normal praticado atualmente é próximo ao Custo Normal apurado na Avaliação Atuarial, sugerimos então, que seja mantido, como a seguir:**

- contribuições mensais dos servidores ativos: 11,00%, incidentes sobre a remuneração de contribuição;
- contribuições mensais dos servidores aposentados e pensionistas: 11,00%; sobre a parcela das aposentadorias que excede o teto de benefício do RGPS;
- contribuições mensais dos aposentados e pensionistas portadores de doenças incapacitantes: 11,00%; sobre a parcela das aposentadorias que excede o dobro do teto de benefício do RGPS; e
- contribuições mensais do Município: 16,00% sobre a remuneração de contribuição dos servidores ativos.

Contrapondo-se ao argumento, trazido no RT 988/2017-6, de que a avaliação atuarial envolve projeções de até 75 anos, e que “pequenas diferenças entre receitas e despesas, dentro de um único exercício, podem afetar o resultado atuarial no longo prazo de maneira a prejudicar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS”, o gestor afirma que “pequenas variações entre o plano de custeio praticado e o indicado na avaliação

atuarial são aceitas tecnicamente”, que a Secretaria de Previdência Social, “órgão regulador e fiscalizador”, considera aceitável diferença de até 3% (três pontos percentuais). Porém, não cita o normativo que estabelece este parâmetro, razão por que não foi possível ser considerado nesta análise.

Ressalta-se que, ainda que o custo normal praticado seja próximo do custo normal apurado na avaliação, a arrecadação da receita de contribuições previdenciárias mostrou-se incapaz de garantir a cobertura dos custos dos benefícios, conforme demonstrado na tabela 29. E mesmo que o atuário realize trabalho eminentemente técnico, não confere qualquer juízo de valor quando os números apresentarem divergência de opinião.

Para concluir nos seguintes termos:

Diante do exposto, e considerando que as justificativas não foram suficientes para sanear o presente indicativo de irregularidade, **sugere-se a sua manutenção**.

Sugere-se, ainda, expedir **determinação** ao atual gestor para que considere na próxima avaliação atuarial o dimensionamento correto das alíquotas previdenciárias, visto que alíquotas mal dimensionadas, geram receitas inferiores aos gastos com o pagamento dos benefícios, obrigando o gestor utilizar os recursos já acumulados, descapitalizando o RPPS e indo de encontro com o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, com graves consequências para as finanças públicas municipais, apresentando o resultado na próxima prestação de contas.

Considerando que alíquotas de contribuição previdenciária insuficiente para a cobertura do custo normal do RPPS é irregularidade de **natureza grave**, por gerarem receitas inferiores aos gastos com o pagamento dos benefícios, obrigando o gestor utilizar os recursos já acumulados, descapitalizando o RPPS e indo de encontro com o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, com graves consequências para as finanças públicas municipais, sugere-se aplicação de multa, na forma do inciso II do art. 389 do Regimento Interno do TCEES

Cabe ressaltar que, o IPG é autarquia que criada especialmente com a finalidade de executar a política previdenciária do Ente e, como tal, cabe a ele a responsabilidade por planejar, executar e acompanhar as propostas da área.

De tudo, é de se esperar que, ao efetuar uma análise, mesmo que sucinta, o Gestor do RPPS seja capaz de verificar que as projeções matemáticas previdenciárias apresentadas pelo estudo de avaliação atuarial, e as alíquotas dele decorrentes, são incompatíveis com as movimentações financeiras do exercício, situação a ser analisada quando da reavaliação

atuarial anual, não havendo como responsabilizar o gestor quando este seguiu rigorosamente as indicações do estudo atuarial, sendo este compatível com as hipóteses e dados que o suportam e fundamentam.

Desse modo, **afasto a irregularidade.**

**II.4.12 ESTUDO DE AVALIAÇÃO ATUARIAL ELABORADO COM BASE EM DADOS INCOMPLETOS E INCONSISTENTES GERANDO MENSURAÇÃO INADEQUADA DO PASSIVO ATUARIAL** (item 3.5.1.3 do RT 988/2017-6, 2.12 DA ITC e 2.8 da MT 40431/2019). Base Normativa: artigo 13, § 1º, da Portaria MPS 403/2008, Princípio da Competência e Oportunidade e NBCT 16.5 e 16.10 (Resoluções CFC 1.132 e 1.137/2008). **Responsáveis:** Orly Gomes da Silva, ex-prefeito municipal; José Wanderlei Astori, ex-presidente da Câmara Municipal e José Augusto Ferreira de Carvalho, diretor presidente.

Segundo a instrução processual, o RPPS de Guarapari realizou estudo de avaliação atuarial com base em dados incompletos e inconsistentes, conforme apontado no Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DEMAAT), acarretando imprecisão nos resultados da avaliação.

O Relatório Técnico 988/2017 destaca especificamente as inconsistências dos dados cadastrais: “baixo índice de servidores casados” e “alto índice de servidores com tempo de serviço anterior igual a zero”, e registra trecho do DEMAAAT onde consta informação acerca dos reflexos da inexistência ou inconsistência de informações apresentadas nas bases de dados encaminhados pelo Município nos resultados, ou seja, nas premissas técnicas.

ANEXO 11. Inconsistências dos Bancos de Dados		
Servidores ativos - Todos		
Limitações	Nº de casos	Hipótese adotada
Servidores ativos admitidos no serviço público com menos de 18 anos	25	Manter o dado como correto
Baixo índice de servidores casados (Menor que 40%)	29,49%	Adotou-se a proporção nacional de casados
Alto índice de servidores com tempo de serviço anterior igual a zero (maior que 20%)	83,98%	Adotou-se que ingressaram no mercado de trabalho aos 24 anos, ou a idade de admissão no município, considerando o menor dentre estes parâmetros

Segundo a instrução processual, o Sr. José Wanderlei Astori, ex-presidente da Câmara Municipal, apresentou as mesmas argumentações apresentadas pelo ex-prefeito; e o Sr. José Augusto Ferreira de Carvalho, diretor presidente, não apresentou justificativas para esse item.

Com relação a defesa apresentada pelo ex-prefeito e pelo ex-presidente da Câmara Municipal de Guarapari, assim se pronunciou a equipe técnica:

O Sr. Orly Gomes da Silva, ex-prefeito, inicia suas justificativas reprisando as inconsistências e hipóteses adotadas na avaliação atuarial, passando, em seguida, a fazer considerações quanto ao trabalho e análises dos dados, listando todos que são apresentados para o estudo atuarial, transcrevendo artigo da Portaria MPS Nº 403/2008, demonstrando que há previsibilidade normativa para os casos de inexistência ou inconsistência dos elementos da base de dados. Porém, mescla o art. 12 com os §§ 2º e 3º do art. 13 para embasar seu entendimento:

[...]

Ressalta-se que o caput e o § 1º do art. 13 da Portaria MPS 403/2008, omitidos na transcrição normativa, evidencia a necessidade do atuário consignar em seu parecer a avaliação da qualidade da base cadastral, devendo dispor sobre o impacto em relação aos resultados, caso os dados estejam incompletos ou inconsistentes, exigindo que o ente federativo tome providências para sua **adequação até a próxima avaliação atuarial**.

[...]

Comenta o ex-prefeito que os artigos 12 a 15 da Portaria MPS nº 403/2008, estabelece procedimentos para atuário seguir em caso de inconsistência dos dados, que foram seguidas pelo atuário, que estão de acordo com a Secretaria de Previdência, que as premissas utilizadas “suprem” as inconsistências, não havendo, portanto, prejuízo à apuração dos custos.

Registra-se, em oposição a convicção do argumento da defesa, a manifestação do atuário no item 3 Depuração da Base de Dados, p. 4 do DEMAAT, quando afirma que “Os resultados apresentados neste estudo foram afetados pela inexistência ou inconsistência de informações apresentadas nas bases de dados [...]”:

Na sequência, a defesa menciona os termos do Acórdão TC-1080/2017 – Plenário, de 22 de agosto de 2017, Proc. TC 5460/2015-7, referente ao julgamento da Prestação de Contas Anual do exercício de 2014, do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari – IPG, no qual constam determinações no sentido de que os responsáveis pelo Instituto e pelo Sistema de Controle Interno, tomem providência para implementação de instrumento normativo promovendo o recadastramento anual e recenseamento e definição do fluxo de informações necessárias ao estudo atuarial:

ACÓRDÃO TC- 1080/2017- PLENÁRIO, de 22 de agosto de 2017– PCA/2014,  
Proc.TC 5460/2015-7

[...]

**2. Determinar** ao atual gestor do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari, para que, nas próximas prestações de contas, adote as seguintes providências, com monitoramento no exercício seguinte:

[...]

2.2 seja elaborado pelos atuais responsáveis pelo Instituto de Previdência e pelo Sistema de Controle Interno do Município o dispositivo normativo conjunto, encaminhando-se cópia na próxima prestação de contas a ser enviada ao TCEES, contendo previsão de padronização para os seguintes procedimentos:

2.2.1 promoção de recadastramento anual e recenseamento, com periodicidade mínima de 05 anos, contemplando todos os servidores municipais, nos termos do artigo 9º da Lei Federal 10.887/2004;

2.2.2 definição do fluxo de informações necessárias para a elaboração do estudo atuarial, abrangendo a especificação de informações mínimas a serem repassadas, quanto à geração das informações, estipulação de prazos e datas para o envio destas informações ao Instituto de Previdência, assim como de procedimentos adotados em caso de necessidade de correção, com prazos pré-determinados; [...]

Concluindo, informa sobre as providências já em andamento para atender as determinações deste Tribunal:

Por fim, apresentamos a esta Colenda Corte de Contas cópia do contrato n.º 005/2017, celebrado entre esta Autarquia e a Empresa Agenda Assessoria, Planejamento e Informática Ltda., em vigência desde 06/11/2017, cujos trabalhos, que também seguem em anexo, estão em pleno andamento visando realizar um grande recenseamento funcional de todos os segurados do Regime Próprio de Guarapari cujos trabalhos, onde acreditamos que sanaremos ao máximo as inconsistências atuariais e teremos um custo bem próximo, senão o real.

Consultados os documentos a que se refere o “**DOC. 15**” (peça complementar 04613/2018-5), constata-se a veracidade da informação, com a edição do Decreto nº 613/2017, regulamentando a realização do censo cadastral previdenciário, a Instrução Normativa de Controle Interno Conjunta CGM/IPG Nº 001/2018, dispendo sobre procedimentos de controle interno para censo cadastral previdenciário e o Contrato Administrativo nº 005/2017, de 13/11/2017, Adesão à Ata de Registro de preços – Pregão Presencial nº 001/2017, promovido pelo PREVISINOP – Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de Sinop/MT, cujo objeto vê-se expresso:

**CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO**

“[...] serviços de Censo Previdenciário para aprimoramento da Gestão Previdenciária de dados cadastrais, funcionais e financeiros dos servidores públicos municipais ativos, inativos, pensionistas e dependentes, agastados e/ou licenciados, vinculados ao Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari/ES [...]

Registra-se que a análise do cumprimento das normas e dos dados apresentados é anual, no entanto, diante da determinação já exarada pelo Plenário e do prazo dado para cumprimento, a irregularidade não terá o condão de macular as contas.

Diante do exposto, não obstante o contido no Acórdão TC-1080/2017-Plenário, **sugere-se a manutenção da irregularidade** contra Orly Gomes da Silva, ex-prefeito municipal, José Wanderlei Astori, ex-presidente da Câmara Municipal e José Augusto Ferreira de Carvalho, por não apresentarem informações atualizadas, completas e consistentes acerca do tempo de serviço anterior dos servidores ativos do Município, influenciando

diretamente os resultados apresentados no estudo atuarial, considerando que o mesmo foi elaborado com base em premissas (tendo em vista a ausência dessas informações).

E, por fim, a SecexPrevidência sugere o seguinte em sua ITC 4838/2018-1:

Diante do exposto, não obstante o contido no Acórdão TC-1080/2017-Plenário, **sugere-se a manutenção da irregularidade** contra Orly Gomes da Silva, ex-prefeito municipal, José Wanderlei Astori, ex-presidente da Câmara Municipal e José Augusto Ferreira de Carvalho, por não apresentarem informações atualizadas, completas e consistentes acerca do tempo de serviço anterior dos servidores ativos do Município, influenciando diretamente os resultados apresentados no estudo atuarial, considerando que o mesmo foi elaborado com base em premissas (tendo em vista a ausência dessas informações).

O gestor do RPPS, o prefeito municipal e o presidente da câmara municipal foram chamados a responderem acerca da irregularidade pontuada no item item 3.5.1.3 do RT 988/2017-6 - Estudo de avaliação atuarial elaborado com base em dados incompletos e inconsistentes gerando mensuração inadequada do passivo atuarial, porque a Portaria MPS 403/2008, ao dispor sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, prescreve a necessidade de adoção de providências corretivas até a próxima avaliação atuarial (art. 13), de modo cumprir o preceito inscrito no art. 40 da Constituição Federal que preconiza a necessária observância pela União, pelos Estados e Municípios de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do regime de previdência dos servidores públicos efetivos.

Apesar de confirmadas as inconsistências, decidiu esse Tribunal por meio do Acórdão TC- 1080/2017- PLENÁRIO, de 22 de agosto de 2017, estabelecer determinadas condições a serem obrigatoriamente cumpridas em exercício posterior, notadamente o recadastramento de segurados e o estabelecimento de medidas aplicadas à remessa de informações necessárias ao cálculo atuarial.

Esse raciocínio faz crer devam ser acolhidas as justificativas quanto ao fato inquinado em razão da leniência estabelecida no referido Acórdão mas também reforça a obrigação do agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.

Assim, acolho as justificativas e julgo que os efeitos da determinação devam ser objeto de aferição na PCA do IPG, exercício 2017.

**II.4.13 PROJEÇÃO ATUARIAL CLASSIFICA INDEVIDAMENTE A COBERTURA DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA COMO RECEITA PREVIDENCIÁRIA DO PLANO FINANCEIRO** (item 3.5.2.1 do RT 988/2017-6, 2.13 DA ITC 4838/2018 e 2.9 da MT 10431/2019). *Base Normativa: Tabela 10.1, Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Responsável: José Augusto Ferreira de Carvalho, diretor presidente.*

Em sua análise, a **SecexPrevidência** concluiu que as justificativas apresentadas em sede de sustentação oral, bem como a documentação juntada aos autos foram suficientes para o afastamento da irregularidade retro, conforme consta no item 2.9 da **manifestação técnica 10431/2019-1 (correspondente ao item 2.13 da ITC 4838/2018-1)**, abaixo transcrito:

2.9PROJEÇÃO ATUARIAL CLASSIFICA INDEVIDAMENTE A COBERTURA DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA COMO RECEITA PREVIDENCIÁRIA DO PLANO FINANCEIRO (ITEM 3.5.2.1 DO RT 00988/2017-6 E 2.13 DA ITC 4838/2018)

**Base Normativa:** Tabela 10.1, Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

**Responsável:** José Augusto Ferreira de Carvalho, diretor presidente.

**ANÁLISE TÉCNICA:**

A ITC concluiu que a projeção atuarial do Plano Financeiro deveria evidenciar as receitas previdenciárias conforme estabelecido pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), não incluindo a cobertura de insuficiência financeira nas Receitas Previdenciárias do Plano Financeiro. Tal situação encobre o resultado previdenciário negativo, bem como inviabiliza a análise do quanto de recursos do tesouro seria necessário para pagar os aposentados e pensionistas, nos próximos exercícios. Macular esta informação inviabiliza o planejamento e a análise da capacidade financeira do ente, além de prejudicar a transparência, pilar da lei de responsabilidade fiscal (LRF).

De acordo com a ITC, o gestor não encaminhou nenhuma justificativa a respeito do indício de classificação indevida da cobertura de insuficiência financeira como receita previdenciária.

No memorial e na sustentação oral, em suma, o Sr. José Augusto Ferreira de Carvalho,

diretor presidente, informou que as projeções atuariais (PROATU) não devem incluir a cobertura de insuficiência financeira como receita previdenciária do Plano Financeiro, encobrindo o seu resultado previdenciário negativo. Alegou que o próprio relatório da Avaliação Atuarial traz todas as contas que compõe o fluxo, deixando claro que isso não ocorreu. Por fim, explicou a dinâmica de operacionalização das necessidades de aporte do Fundo Financeiro.

Ao se analisar o Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DEMAAT) da PCA em análise, Anexo 9, p. 107, verifica-se que o atuário considerou as seguintes receitas:

*“Receitas Previdenciárias: Custo Normal apurado (incluída tx. adm.), aplicado sobre remuneração dos servidores ativos e sobre proventos que excedem teto do RGPS (+) COMPREV (+) Receita de Custo Suplementar (+) Ganhos de mercado.*

Assim, **em tese**, as receitas oriundas dos aportes para coberturas de insuficiências financeiras não entrariam na composição das receitas previdenciárias na avaliação atuarial do exercício de 2016.

Analisando o RREO (Anexo 09 do DEMAAT), verifica-se que as receitas previdenciárias projetadas no ano de 2016 foram de R\$ 30.369.820,93. Contudo, ao se analisar o BALORC e o BALEXO, verifica-se que a receita orçamentária prevista para o exercício foi de R\$ 28.920.959,62, enquanto que a receita orçamentária realizada foi de R\$ 18.347.772,03, havendo forte frustração na realização das receitas no exercício. Assim, a receita orçamentária prevista (R\$ 28.920.959,62) ficou mais próxima àquela estimada no RREO (R\$ 30.369.820,93) se comparada com a receita orçamentária realizada (R\$ 18.347.772,03).

Além do mais, de acordo com as informações constantes no BALVER, naquele exercício foi registrado uma receita de aporte para cobertura de insuficiência financeira no valor de R\$ 16.013.521,45. Assim, não há evidências concretas da utilização das receitas do referido aporte para composição das receitas previdenciárias no RREO, na medida em que, em **cálculo aproximado**, a soma do aporte com as receitas orçamentárias totaliza R\$ 34.361.293,48, valor acima às receitas projetadas no RREO em quase quatro milhões de reais. Além disso, conforme visto, o valor da estimativa do atuário ficou mais próxima ao valor das receitas orçamentárias previstas para o exercício.

Contudo, verifica-se que as informações constantes no RREO ficaram muito distantes da realidade, não tendo sido devidamente confrontados os valores previstos com os executados, trazendo informações não úteis e pouco confiáveis.

Ressalta-se, porém, que a irregularidade se baseou apenas na utilização do aporte na composição das receitas previdenciárias, o que não foi comprovado, motivo pelo qual opina-se pelo **afastamento** da irregularidade, com a RECOMENDAÇÃO para que o IPG

verifique as projeções de receitas, despesas e resultados previdenciários nas avaliações atuariais anuais, com vistas a apresentar informações compatíveis com a realidade.

Ante o exposto pela SecexPrevidência que após confrontar as justificativas apresentadas em sede de sustentação oral com a impropriedade aqui tratada, entendeu por afastá-la, corroboro o entendimento técnico e afasto a irregularidade em relação ao Sr. José Augusto Ferreira de Carvalho, diretor presidente do IPG.

**II.4.14 LIMITAÇÕES AOS TRABALHOS DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO** (item 4.1 do RT 00988/2017-6 e 2.14 DA ITC 4838/2018). Base Normativa: artigo 135, § 4º, c/c o artigo 137, IV do RITCEES, aprovado pela Resolução TC 261/2013 e Resolução TC 227/2011; e, Instrução Normativa TC 34/2015. Responsável: Orly Gomes da Silva, prefeito municipal no exercício de 2016.

Ao decidir quanto ao arquivamento sem resolução de mérito dos fatos apurados nestes autos e imputados a Orly Gomes da Silva., naturalmente resta prejudicada a análise deste item.

### III. CONCLUSÃO.

O Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Guarapari foi instituído por meio da Lei Municipal 1.825/1998 e reestruturado por meio da Lei Municipal 2.542/2005. O rol de benefícios concedidos aos seus segurados está previsto no artigo 20 da referida legislação.

O item 3 do Relatório Técnico 988/2017-6 aponta que o Fundo Previdenciário Capitalizado possui 1.996 servidores ativos, 21 aposentados e 17 pensionistas, totalizando 2.034 segurados. Já o Fundo Previdenciário Financeiro possui 713 servidores ativos, 441 aposentados e 76 pensionistas, totalizando 1.230 segurados. (Fonte: Demonstrativo da Avaliação Atuarial (DEMAAT), encaminhado em 2017, data-base: 31/12/2016).

A proporção de ativos/inativos está em 4,88, informa a área técnica.

Em linhas gerais concluiu a unidade técnica, ao apurar o resultado orçamentário da entidade (tabela 3- fl. 9- RT 988/2017-6) no exercício de

2016, que no confronto das receitas arrecadadas e as despesas empenhadas no exercício, o RPPS apresentou déficit no valor de R\$ 6.584.097,00, com as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas totalizado o montante de R\$ R\$ 18.347.772,03 e R\$ 24.931.869,03, respectivamente.

Lado outro, ao tratar do equilíbrio financeiro e da capacidade de formação de reserva do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Guarapari, afirma a unidade técnica que a arrecadação do exercício de 2016 (decorrente da arrecadação das alíquotas normais de custeio) foi insuficiente para a manutenção das atividades e dos pagamentos de benefícios do RPPS, apresentando resultado negativo no valor de R\$ 5.797.667,78 (tabela 4- fl. 9 do RT 988/2017-6), apesar do Balanço Financeiro apresentar resultado positivo de R\$ 28.600.245,13 (Tabela 07 - fl. 11- RT 988/2017-6).

Em outras palavras, as arrecadações do exercício não foram suficientes para arcar com o pagamento da folha de benefícios previdenciários dos aposentados e pensionistas do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari no decorrer do exercício 2016.

Frente ao demonstrado no relatório técnico, o RPPS recebeu aporte financeiro para a cobertura do déficit financeiro apresentado pelo Fundo Previdenciário Financeiro, no valor de R\$ 16.013.521,45, de acordo com a previsão contida no artigo 18 da Lei Municipal 3.971/2015, conforme análise do item 3.5.3 do Relatório Técnico 988/2017-6.

O relatório técnico apurou as disponibilidades financeiras do Instituto, que perfez em 31/12/2016 o montante de R\$ 133.947.762,05 (Tabela 06-fl.10 - RT 988/2017-6); identificando que a totalidade dessas disponibilidades estava depositada em instituições financeiras oficiais, conforme determina a CRFB/1988 (§ 3º do art. 164) e a LRF, em contas específicas, conforme prescreve o § 1º, do artigo 43, da LRF, não apontando qualquer impropriedade.

Igualmente, destaco a divergência com a SecexPrevidência e o MPC em relação a imposição de responsabilidade ao Sr. Orly Gomes da Silva, ex-

Prefeito Municipal de Guarapari face as razões expostas alhures, em sede de preliminares, motivo pelo qual afasta-se toda a análise relacionada à conduta do Prefeito Municipal.

Destaco ainda a divergência com o Ministério Público de Contas no que concerne a impropriedade tratada no item **2.9** da Manifestação Técnica, correspondente ao item **2.13 da ITC 4838/2018** (pois o MPC ratifica o parecer 00538/2019-3), em que estou acolhendo a proposição técnica no sentido de afastá-la, bem como, no que tange a extinção do feito sem resolução de mérito em relação a Rita de Cássia Nossa de Almeida, por *ilegitimidade passiva ad causam*, na forma do art. 485, inciso VI, do CPC c/c o art. 70 da LC 621/2012, como sugerido.

Entretanto, julgados recentes deste Tribunal atribuíram visão mais comedida em relação aos fatos inquinado, proporcionando oportunidade ao gestor de realizar correções naquilo que poderíamos chamar de impropriedades.

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

(...)

Por fim, a Segunda Câmara deste Tribunal, preliminarmente, acolhendo, à unanimidade, o voto do Relator, Conselheiro Substituto João Luiz Cotta Lovatti decidiu **manter** José Wanderlei Astori; Rita de Cássia Nossa de Almeida e José Augusto Ferreira de Carvalho no polo passivo da relação processual e, **resolver** sem resolução do mérito e arquivarem em relação a Orly Gomes da Silva, Prefeito Municipal de Guarapari/exercício de 2016, na forma do artigo 485, inciso VI, do CPC, c/c o artigo 70 da Lei Complementar 621/2012.

Na sequência desse julgamento, ainda com base no entendimento exposto pelo Relator, o Colegiado julgou **regulares com ressalva** as contas do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari – IPG, no exercício financeiro de 2016, nos termos do art. 84, inciso II da Lei Complementar nº 621/2012, conferindo quitação aos Srs. José Augusto Ferreira de Carvalho e José Wanderley Astori e a Sra. Rita de Cássia Nossa Almeida, bem como extinguiu o processo sem resolução de mérito em relação ao Sr. Orly Gomes da Silva, com fulcro no art. 86 da referida Lei.

Isto posto, impende destacar no que diz respeito a diferença entre valores evidenciados no balancete de verificação (BALVER) e na demonstração das variações patrimoniais (DVP), que a **Instrução Normativa TC n. 36/2016** concedeu um prazo **até o final de 2018** para que os Municípios implantassem as normas contidas no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP). A concessão do prazo fez surgir o entendimento de que a eventual ausência ou incompletude do inventário ou do controle patrimonial não levaria, por si só, à irregularidade das Contas, conduzindo, apenas a uma Ressalva com Determinação. É o caso do Processo **TC 4469/2015-6**, onde esta Corte julgou **regular com ressalvas** as contas com expedição de **determinação** ao atual gestor para realizar os ajustes contábeis necessários, quanto às divergências encontradas nos saldos dos bens móveis e imóveis em 2014, e encaminhar, em futuras prestações de contas, os inventários de bens móveis e imóveis, compatíveis com as demonstrações financeiras, conforme disciplina o artigo 96 da Lei Federal 4.320/1964.

Outro precedente foi o **Processo TC 4994/2017- 4**, onde esta Corte julgou **regular com ressalvas** as contas com expedição de **determinação** ao atual gestor, para que adotasse as medidas administrativas, nas futuras prestações de contas, visando a regularização dos saldos contábeis dos bens móveis e imóveis em compatibilidade com **inventários** levantados, bem como providenciasse o encaminhamento de termos relativos aos **inventários** com a devida assinatura dos membros das comissões inventariantes, em atendimento aos requisitos da Instrução Normativa TC 43/2017, artigos 94 a 96 da Lei n.º 4320/1964 e das Normas Brasileiras de Contabilidade.

Logo, tendo por base os fatos e argumentos trazidos aos autos do **Processo TC 6997/2017-1**, no julgamento da PCA do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari – IPG, relativa ao exercício financeiro de **2016**, também vislumbro que a Segunda Câmara deste Tribunal de Contas houve por bem julgar **regulares com ressalva** as contas sob a responsabilidade do Sr. **José Augusto Ferreira de Carvalho**, Diretor Presidente do IPG, nos termos do art. 84, inciso II da LC nº 621/2012, conferindo-lhe quitação, com fulcro no art. 86 da referida Lei.

Além disso, sobreleva notar que o Acórdão 1307/2020-8 expediu **determinações** aos agentes responsáveis (atual gestor do IPG; chefes dos Poderes Legislativo e

Executivo e responsável pela Controladoria Geral do Município), conforme transcritas no Dispositivo do Acórdão.

Dentro desse contexto, entendo que o **Acórdão 1307/2020-8** deve ser mantido em todos os seus termos por este Colegiado.

### **DISPOSITIVO**

Pelo exposto, divergindo do posicionamento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, proponho **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de deliberação que submeto à apreciação.

Em 11 de janeiro de 2022.

### **MÁRCIA JACCOUD FREITAS**

Conselheira Substituta

#### **1. ACÓRDÃO TC-075/2022:**

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. CONHECER** o presente Recurso de Reconsideração.

**1.2.** No mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo-se incólume o **Acórdão TC 1307/2020-8**.

**1.3. DAR CIÊNCIA** aos interessados.

**1.4. ARQUIVAR**, após o trânsito em julgado.

**2.** Unânime.

**3.** Data da Sessão: 03/02/2022 – 3ª Sessão Ordinária do Plenário.

**4.** Especificação do quórum:

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

**4.2.** Conselheira substituta: Márcia Jaccoud Freitas (relatora).

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

**Relatora**

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

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das Sessões**