



Acórdão 00262/2022-9 - Plenário

Processos: 01410/2021-6, 10305/2016-5

Classificação: Recurso de Reconsideração

UG: IPACI - Instituto de Previdência do Município de Cachoeiro de Itapemirim

Relator: Márcia Jaccoud Freitas

Interessado: CARLOS ROBERTO CASTEGLIONE DIAS, LUCIANO MORISCO RIBEIRO

Recorrente: GERALDO ALVES HENRIQUE, Membros do Ministério Público de Contas
(LUCIANO VIEIRA)

Procurador: VALQUIRIA SALVADOR BERNABE (CPF: 076.589.287-12)

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – PRESTAÇÃO
DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2015 –
CONHECIMENTO – NÃO PROVIMENTO – CONTAS
REGULARES COM RESSALVA – DAR CIÊNCIA –
ARQUIVAR.**

1. Inconsistências contábeis ou de natureza formal que não ocasionam prejuízos ao erário são passíveis de ressalva.

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

I. RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre **Recurso de Reconsideração** interposto pelo **Ministério Público de Contas**, por intermédio do Senhor Procurador Luciano Vieira, em face do **Acórdão 80/2021-3 - 2ª Câmara**, nos autos do **Processo TC 10305/2016-5**, que cuida Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência do Município de Cachoeiro de Itapemirim - IPACI, relativa ao exercício de 2015, sob a

responsabilidade do Sr. Geraldo Alves Henrique, Presidente Executivo.

Na decisão recorrida, o Colegiado acolheu, à unanimidade, o Voto do Relator, Conselheiro Substituto João Luiz Cotta Lovatti e julgou **regulares com ressalva** as contas do IPACI, no referido exercício, nos termos do art. 84, inciso II, da Lei Complementar nº 621/2012, conferindo quitação ao responsável com fulcro no art. 86 da referida Lei¹.

Segue a transcrição do Dispositivo do Acórdão:

[...]

1. ACÓRDÃO TC-80/2021 – SEGUNDA CÂMARA

VISTOS, relatados e discutidos os 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. DECIDIR sem resolução do mérito e arquivar em relação a **Carlos Roberto Casteglione Dias, Prefeito Municipal em 2015**, na forma do artigo 485, inciso VI, do CPC, c/c o artigo 70 da Lei Complementar 621/2012.

1.2. EXCLUSÃO do Sr. **Luciano Morisco Ribeiro** – Controlador Geral do Município do polo passivo dos **itens 2.4, 2.5 e 2.6, conforme o disposto no item 2.1 da ITC 3876/2020-6**.

1.3. ACOLHER as razões de justificativas e **JULGAR REGULAR COM RESSALVA** a presente Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Cachoeiro de Itapemirim, relativas ao exercício de 2015, sob a responsabilidade do Sr. **Geraldo Alves Henrique**, Presidente Executivo, no que tange ao aspecto técnico-contábil, nos termos do art. 84, inciso I, da Lei Complementar. 621/2012, conferindo-lhe QUITAÇÃO.

1.4. DAR CIÊNCIA do julgamento deste Tribunal de Contas aos interessados.

1.5. Após o trânsito em julgado, **arquite-se**.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 29/01/2021 - 2ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara

¹ **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.

[...]

Em seu recurso, o Ministério Público de Contas argumenta que no Acórdão questionado prevaleceu o entendimento de que as irregularidades nele tratadas “não teriam o condão de macular a prestação de contas, embora se trate de graves infrações à constituição e às normas legais” (**Petição Recurso 88/2021-1** – evento 02). São elas:

- Ausência de Realização de Estudo Atuarial (item II.3.1 do Acórdão);
- Manutenção de Plano de Amortização com Ausência de Demonstrativo da Viabilidade Orçamentária e Financeira e de Atendimento aos Limites de Gastos com Pessoal da LRF pelo Período Proposto (item II.3.2 do Acórdão);
- Provisão Matemática Previdenciária não Contabilizada (item II.3.4 do Acórdão);
- Ausência de Registro Contábil no Ativo não Circulante dos Parcelamentos de Débitos Previdenciários (item II.3.6 do Acórdão).

O Órgão Ministerial requer o conhecimento e provimento do recurso, a fim de reformar o Acórdão 80/2021-3 – 2ª Câmara e reconhecer nas condutas dispostas nas descritas irregularidades a prática de graves violações às normas legais e, assim, **julgar irregular** as contas do Instituto de Previdência do Município de Cachoeiro de Itapemirim - IPACI, relativa ao exercício de 2015, sob a responsabilidade do Sr. Geraldo Alves Henrique, Presidente Executivo, na forma do art. 84, inciso III, alíneas “c” e “d”, da LC 621/2012.

Requer ainda, a cominação de multa pecuniária ao Sr. Geraldo Alves Henrique, com fulcro nos arts. 87, inciso IV, e 135, incisos I e II, da LC 621/2012 c/c art. 389, incisos I e II, do RITCEES.

Vislumbrando-se a necessidade de oportunizar ao recorrido o exercício da ampla defesa e do contraditório, prolatou-se a Decisão Monocrática 242/2021-3, notificando-se o Sr. Geraldo Alves Henrique, Gestor responsável pela Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência do Município de Cachoeiro de Itapemirim - exercício de 2015, para que, caso quisesse, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, apresentasse 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 (evento 05).

Devidamente notificado, o recorrido apresentou suas contrarrazões, nos termos da Petição Recurso 150/2021-5 e da Procuração 314/2021-427/05/2021 (eventos 07 e 08).

Por meio do Despacho 22376/2021-1, a Secretaria Geral das Sessões encaminhou os autos ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC, informando que as contrarrazões apresentadas são tempestivas (evento 10).

Na sequência, o **Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência – NPPREV** e o **Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC**, elaboraram, respectivamente, a Manifestação Técnica nº 2247/2021-1 e a Instrução Técnica de Recurso nº 306/2021-1, e manifestaram-se pelo **conhecimento** do recurso e, quanto ao mérito, pelo seu **provimento parcial**, visando a reforma do Acórdão TC 80/2021-3, para julgar irregular a PCA do Instituto de Previdência de Cachoeiro de Itapemirim/exercício de 2015, com base no art. 84, III, d, da LC 621/2012., por considerarem de natureza grave as seguintes irregularidades:

- *Ausência de realização de estudo atuarial* (item II.3.1 do acórdão)
- *Provisão matemática previdenciária não contabilizada* (item II.3.4 do acórdão)
- *Manutenção de plano de amortização com ausência de demonstrativo da viabilidade orçamentária e financeira e de atendimento dos limites de gastos com pessoal da LRF pelo período proposto* (item II.3.2 do v. acórdão)

O **Ministério Público de Contas** manifestou-se por meio do Senhor Procurador Luciano Vieira, e reiterou os argumentos, conclusão e pedidos delineados na Petição Recurso 88/2021-1, conforme **Parecer 5724/2021-8** (evento 18).

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 Contas²).

Quanto ao mérito, o corpo técnico deste Tribunal analisou as razões recursais e manifestou-se nos termos da Manifestação Técnica nº 2247/2021-1 e da Instrução Técnica de Recurso nº 306/2021-1.

Segue a transcrição de trechos da referida Manifestação Técnica:

(...)

2. ANÁLISE DOS INDICATIVOS DE IRREGULARIDADES RECORRIDOS

2.1 AUSÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE ESTUDO ATUARIAL (item II.3.1 do acórdão / item 2.1 da ITC)

(...)

² **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.

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.

A Análise

O Ministério Público de Contas recorreu da decisão do plenário quanto ao julgamento das contas pela regularidade com ressalvas, afirmando, assim como a área técnica, que a irregularidade contábil era de natureza grave, portanto, com capacidade de macular as contas de gestão daquele exercício financeiro (2015).

Quanto aos argumentos apresentados sobre o envio de informações pelo jurisdicionado, referente a “cópias do Parecer Atuarial e do DRAA 2015, além do Balancete Contábil de Janeiro de 2016”. Vale ressaltar que o DRAA/2016, com data base posicionada em 31/12/2015, não foi juntado ao processo de origem (Proc. 10305/2016), conforme defendido pelo gestor, mas apenas o DRAA/2015, com data base posicionada em 31/12/2014, que trata do documento exigível na PCA/2014.

Em verdade, o documento a ser encaminhado na PCA/2015 foi enviado apenas na PCA/2016 (Proc. 6989/2017), motivo pelo qual a irregularidade deve ser mantida, pois não houve qualquer medida para viabilizar o estudo atuarial posicionado em 31/12/2015, ano de competência da PCA.

Essa situação ocasionou a desatualização do registro da provisão matemática, pois o estudo que embasou o registro contábil estava posicionado em 31/12/2013 (DRAA/2014).

Nesse sentido, na ausência de novos elementos para serem analisados, ratifico o entendimento da área técnica, quanto ao aspecto técnico-contábil, que o presente indicativo de irregularidade é de **natureza grave**, portanto, capaz de mudar a opinião quanto à regularidade das contas do responsável.

Diante da natureza da irregularidade, sugere-se, ainda, a aplicação da penalidade prevista no art. 135, II, da Lei Orgânica do TCEES, a ser dosada pelo Relator. Assim, sugere-se que seja dado provimento ao recurso, mantendo a irregularidade na forma descrita pela ITC 3076/2020-6.

Diante do exposto, sugere-se seja dado provimento aos termos do recurso de reconsideração.

(...)

2.2 – PROVISÃO MATEMÁTICA PREVIDENCIÁRIA NÃO CONTABILIZADA (item II.3.4 do acórdão / item 2.4 da ITC)

(...)

A Análise

Da mesma forma que o item anterior, a análise do mérito está compatível com o recurso de reconsideração, ou seja, a área técnica, por meio de Instrução Técnica Conclusiva, se manifestou pela manutenção da irregularidade contábil de natureza grave, capaz de macular a prestação de contas.

O documento a ser encaminhado na PCA/2015 foi enviado apenas na PCA/2016 (Proc. 6989/2017), motivo pelo qual a irregularidade deve ser mantida, pois não houve qualquer medida para viabilizar o estudo atuarial posicionado em 31/12/2015, ano de competência da PCA. Esse estudo apurou a necessidade de registro de provisões matemáticas previdenciárias, com data base posicionada em 31/12/2015, no valor de R\$ 153.177.753,69.

Essa situação ocasionou a desatualização do registro da provisão matemática, pois o estudo que embasou o registro contábil estava posicionado em 31/12/2013 (DRAA/2014), pois o registro das provisões matemáticas existentes no Balanço Patrimonial (Proc. 10.305/2016-5, BALPAT), alcançou o valor de R\$ 110.182.678,59. A diferença (R\$ 153.177.753,69 – R\$ 110.182.678,59 = R\$ 42.995.075,10) revela que a provisão matemática previdenciária registrada no Balanço Patrimonial (BALPAT) estava 39,02% menor do que o valor apurado pelo estudo atuarial atualizado, distorcendo de maneira relevante o passivo da unidade gestora do RPPS.

Não houve aqui novos elementos para que se pudesse reanalisar o mérito, no sentido de mudar a opinião da área técnica, que opinou pela **manutenção da irregularidade, com a responsabilização do Sr. Geraldo Alves Henrique** – Diretor Presidente do IPACI, em face da não contabilização da provisão matemática previdenciária. (Item 3.3.3.1 do Relatório Técnico 502/2017-9).

Face o efeito lesivo ao resultado das contas do RPPS e ainda ao equilíbrio financeiro e atuarial do Instituto, conclui-se, quanto ao aspecto técnico-contábil, que o presente indicativo de irregularidade é de **natureza grave**, portanto, capaz de mudar a opinião quanto à regularidade das contas do responsável. Diante da natureza da irregularidade, sugere-se, ainda, **a aplicação da penalidade prevista no art. 135, II, da Lei Orgânica do TCEES**, a ser dosada pelo Relator

Sugere-se sejam acatados os termos do recurso de reconsideração quanto a este item.

(...)

2.3 - MANUTENÇÃO DE PLANO DE AMORTIZAÇÃO COM AUSÊNCIA DE DEMONSTRATIVO DA VIABILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E DE ATENDIMENTO DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL DA LRF PELO PERÍODO PROPOSTO (item II.3.2 do v. Acórdão / item 2.2 da ITC)

(...)

A Análise

O relatório técnico havia questionado a inviabilidade do plano de amortização, sugerindo que o gestor comprovasse os estudos prévios de viabilidade orçamentária e financeira que deram suporte à elaboração do plano de amortização vigente.

Assim, o gestor foi provocado a comprovar que o plano de amortização implementado pelo Instituto, apresentava viabilidade orçamentária e financeira para arcar com os pagamentos provisionados ao longo do tempo, sem ultrapassar o teto de gastos com pessoal e sem ultrapassar a capacidade de pagamento do Ente Federado.

A comprovação de viabilidade orçamentária e financeira não se reporta somente ao **curto prazo, mas durante toda a vigência do plano de amortização**. A capacidade do Ente Federado de manter os pagamentos acordados junto ao RPPS sem ultrapassar o limite de gastos com pessoal em médio e longo prazo, define a plena capacidade orçamentária e financeira que deve ser demonstrada, quando da elaboração e aprovação de um plano de amortização.

O gestor informa que em 2018, quando a questão foi trazida, já não era mais possível para o gestor aqui arrolado, não mais no cargo, apresentar a peça complementar que demonstrasse a capacidade orçamentária e financeira do Município. Essa afirmação não deve prosperar, porque o gestor poderia ter solicitado junto ao Instituto, os documentos necessários para responder a este ponto de irregularidade, como acontece com a maioria dos gestores que são citados e não se encontram mais no cargo, e nem por isso deixam de produzir justificativas e documentos, necessários à sua defesa.

A Portaria MPS 403/2008, estabelece em seu art 19, § 2º, *que a definição do plano de amortização deverá ser acompanhada de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.*

Embora a apresentação do demonstrativo de sustentabilidade tenha sido exigido facultativamente a partir de 2016 e obrigatório nos exercícios seguintes, isso não significa que o Instituto não deveria realizar estudos para comprovar a viabilidade orçamentária e financeira do plano de amortização, portanto, não era necessário ter enviado o estudo de viabilidade orçamentária e financeira na prestação de contas sob análise (2015), **mas se requisitado tinha a obrigação legal de fazer constar das peças de sua defesa.**

Considerando a fragilidade dos argumentos da defesa quanto a não apresentação dos estudos de viabilidade orçamentária e financeira referente ao plano de amortização em vigor, ratifica-se o entendimento, exarado na Instrução Técnica Conclusiva, no sentido de que a irregularidade é de natureza grave, tendo em vista que, ao que tudo indica, não foi realizado estudo de viabilidade orçamentária e financeira, **consistente**, que desse suporte à

elaboração do plano de amortização vigente, ensejando a aplicação de penalidade prevista no art. 135, inc. II, da Lei Orgânica do TCEES, tendo em vista o potencial efeito lesivo à solvência do RPPS, assim como ao equilíbrio fiscal do ente federativo.

Sugere-se sejam acatados os termos do recurso de reconsideração, tendo em vista ser o mesmo entendimento da área técnica.

(...)

2.4 – AUSÊNCIA DE REGISTRO CONTÁBIL NO ATIVO NÃO CIRCULANTE DOS PARCELAMENTOS DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS (item II.3.6 do v. Acórdão / 2.6 da ITC)

(...)

A Análise

O relatório técnico havia questionado ausência de registro contábil no ativo não circulante de parcelamentos de débitos previdenciários.

A defesa informa que até o exercício de 2015, o MCASP 6ª edição, com aplicação até 2016, orientava registro da Variação Patrimonial Aumentativa ocorrida no momento da arrecadação da receita de parcelamento de débitos previdenciários debitando a conta 1.1.1.1.1 - Caixa e Equivalente de Caixa e Creditando a conta 4.2.1.1.2 - Contribuições Sociais- RPPS.

O analista da Instrução Técnica conclusiva firmou seu entendimento pelo **registro por competência** das receitas com base na boa utilização e o controle da aplicação dos recursos públicos, sendo importante instrumento de fiscalização para a verificação da confiabilidade das demonstrações financeiras divulgadas por órgãos e entidades públicos, na defesa dos princípios de transparência e prestação de contas.

A defesa traz que a Instrução Normativa 36, de 23 de fevereiro de 2016, exigiu que o registro da receita pelo regime de competência ocorresse na contabilidade dos Entes sob sua jurisdição, a partir 31/12/2015, portanto não se aplicando ao exercício de 2015.

O registro contábil da receita pelo regime da competência traz mais transparência e melhora a qualidade da informação **patrimonial** das demonstrações contábeis do Ente, portanto, a base legal apresentada na peça inicial não deixa dúvida que todo direito a receber, por questões óbvias, precisam ser registradas na contabilidade do Ente, pois, além de interferir na qualidade das informações apresentadas pelos demonstrativos contábeis, o seu descontrole pode gerar prejuízos financeiro ao Ente. Que a irregularidade existe, isso é fato, mas no exercício de 2015, o MCASP 6ª edição, não tratou os registros de ativos (parcelamento de débito previdenciário) por competência, o que foi corrigido com o advento da MCASP 7ª edição, que entrou em vigor a partir do exercício de 2017.

Entende-se que o Manual de contabilidade não é superior aos artigos infringidos da Lei Federal 4320/64, contudo, os lançamentos contábeis referentes a parcelamento de débito previdenciário, contido naquele manual, podem ter sido suficientes para confundir o setor contábil do RPPS.

Então, sugere-se, que no caso concreto, seja mantida a irregularidade, mas sem o condão de macular a prestação de contas, não cabendo a possibilidade de reincidência no exercício subsequente (2016), tendo em vista que a IN 36/2016, em seu anexo único, item 2, exige de forma imediata e retroativa a 31/12/2015, o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos previdenciários, bem como dos respectivos encargos, multas, ajustes para perdas.

Sugere-se que sejam mantidos os termos do acórdão quanto a este item.

Por fim, a área técnica opina pelo provimento parcial do recurso de reconsideração interposto, no sentido de que o acórdão possa ser reformado, julgando as contas **irregulares**, por entender que as irregularidades descritas nos itens 2.1, 2.2 e 2.3 da referida análise, caracterizam prática de ato ilegal e de grave infração à norma, com base nos arts 87, inc. IV, e 135, incs. I e II, da LC n. 621/2012 c/c os art. 89, incs. I e II, do RITCEES, ensejando a aplicação de multa pecuniária a Geraldo Alves Henrique.

Quanto ao indicativo de irregularidade descrito no tópico 2.4 da Manifestação Técnica, a equipe técnica sugere a manutenção da irregularidade, em caráter moderado, não imputando penalidades ao gestor.

Pois bem.

Analisando a questão suscitada, depreende-se que de fato não restou implementado medidas efetivas por parte do Instituto de Previdência do Município de Cachoeiro de Itapemirim – IPACI, no sentido de solucionar as inconsistências levantadas na prestação de contas apresentada perante este Tribunal.

Entretanto, não há como afirmar, conforme aponta a Manifestação Técnica, que no caso em análise as irregularidades eram de natureza grave; ou seja, com capacidade de macular as contas daquela unidade gestora no exercício financeiro de 2015, conforme previsto no art. 163 do RITCEES ou em algum dos demais incisos dispostos.

Nesse sentido, basta olharmos os fundamentos constantes do voto proferido pelo Relator, Conselheiro Substituto João Luiz Cotta Lovatti, nos autos do Processo TC 10305/2016 que cuidam da PCA do Instituto de Previdência do Município de Cachoeiro de Itapemirim/2015 (Item II.3 - indicativos de irregularidades abordados...), os quais foram acolhidos, à unanimidade por este Tribunal.

Segue a transcrição de trechos do mencionado Voto, em especial quanto às irregularidades abordadas e descritas na Manifestação Técnica nº 2247/2021-1 e na ITR nº 306/2021-1, como prática de ato ilegal e de grave infração à norma:

II.3.1 AUSÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE ESTUDO ATUARIAL (Item 3.3.1.1 do RT 0502/2017-9 e 2.1 da ITC 3876/2020-6). Base Normativa: Art. 40 da Constituição Federal, art. 69 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), art. 1, inciso I da Lei 9717/98. **Responsáveis:** Geraldo Alves Henrique e Carlos Roberto Casteglione Dias.

Conforme apontamento feito pelo Relatório Técnico 0502/2017-9, apurou-se que o Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial enviado Prestação de Contas de 2015 está com a data base de 2013. Dessa forma, há indícios de não ter sido realizado estudo atuarial nos exercícios de 2014 e 2015.

Nas justificativas apresentadas, a defesa alegou que o Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA enviado na Prestação de Contas de 2015, com data base de 2013, refere-se à reavaliação atuarial exigida para o exercício de 2014, o qual já houvera sido encaminhado também quando da Prestação de Contas deste exercício, ao mesmo tempo que alegou que dadas as circunstâncias específicas do exercício de 2015, deveriam ter sido enviados na Prestação de Contas, tanto o DRAA do exercício de 2014, quanto o do exercício de 2015.

Justificou ainda que a Secretaria de Previdência Social - SPS, entre as inúmeras mudanças promovidas, na finalidade de melhorar a gestão e transparência dos RPPS, implantou em 2015 um novo modelo DRAA com envio através do CADPREV-Web, devendo ser enviado também e com antecedência a Nota Técnica Atuarial. Esse processo de implantação do novo DRRA, além das dificuldades operacionais, gerou longo debate entre os atuários atuantes no segmento de RPPS e a SPS, levando à prorrogação dos prazos de envio para 30/11/2015. Nesse cenário, mesmo com todo o trabalho realizado na base de dados durante todo o ano de 2015, a consolidação das informações, com correção de inconsistências e definições de premissas teria sido um processo demorado, sendo por tal motivação que a Avaliação Atuarial de 2015 só foi entregue no mês de janeiro de 2016.

Alegou que o modelo de gestão adotado desde de 2009 não permitia a tomada de decisão com vista simplesmente a atender aos Órgãos de Controle. E que, mesmo enfrentando dificuldades ainda maiores, como, por exemplo, a não renovação do CRP naquele período, a decisão foi a de trabalhar com informações mais próximas da realidade e consistência

possível, na finalidade de se retratar a mais fiel realidade da situação do Instituto, sendo, por fim, o resultado da Avaliação Atuarial de 2015 reconhecido logo na primeira competência de 2016.

O NPREV, em análise das justificativas apresentadas, entendeu que a alegação de ocorrência de dificuldades operacionais e de que a irregularidade fora sanada em exercícios posteriores não merece prosperar, pois a análise da prestação de contas observa o consagrado princípio da anualidade dos orçamentos públicos. Acrescentando que: *“Daí decorre que, oportunamente, haverá nova avaliação dos itens de interesse do controle externo e, quando e se isso ocorrer, haverá nova verificação da adequação ou não das informações e documentos apresentados em confronto com as normas vigentes à época da ocorrência das despesas e receitas administradas e de seus impactos na massa patrimonial. Importante mencionar que já há jurisprudência dessa Corte de Contas nesse sentido, pois, em análise das Contas do Governador do exercício de 2015 (Proc. TC 2017/2016), entendeu, por meio do Parecer Prévio TC 53/2016 – Plenário, pela necessidade de atualização das provisões matemáticas previdenciárias a cada balanço, de acordo com a legislação contábil e previdenciária”*.

Dessa forma, opinou pela manutenção da irregularidade, com a responsabilização do Sr. Geraldo Alves Henrique e do Sr. Carlos Roberto Castiglione Alves, tendo em vista trata-se de irregularidade de natureza grave, sugeriu aplicação da penalidade prevista no art. 135, II, da Lei Orgânica do TCEES.

A despeito da conclusão técnica, entendo que as alterações realizadas Secretaria de Previdência Social na apresentação do DRRA podem ser consideradas dificuldades adicionais ao cumprimento da norma exigida, destacando a própria iniciativa daquele órgão normativo, ao prorrogar o prazo de envio do demonstrativo para 30/11/2015 (art. 12, com redação dada pela Portaria MPS nº 300/2015), em reconhecimento explícito da insegurança jurídica acerca do tema.

Desse modo, embora concorde com a conclusão da análise técnica quanto a essencialidade do estudo atuarial realizado a cada exercício, considero os obstáculos e as reais dificuldades do gestor manifestado em suas justificativas como atenuante, adotando-se circunstancialmente como razão de decidir a adequação do fato à caracterização de impropriedade, resolvendo-se na hipótese prevista no art. 84, inciso II da Lei Complementar 621/2012, regulares com ressalva.

II.3.2 MANUTENÇÃO DE PLANO DE AMORTIZAÇÃO COM AUSÊNCIA DE DEMONSTRATIVO DA VIABILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E DE ATENDIMENTO DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL DA LRF PELO PERÍODO PROPOSTO (Item 3.3.2.1 do RT 0502/2017-9 e 2.2 da ITC 3876/2020-6). Base Normativa: art. 40, caput da Constituição Federal, art. 1º da Lei Federal nº. 9.717/98 e art.

1º, §1º, 19, inciso III e 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e art. 19, § 2º da Portaria MPS nº. 403/2008. **Responsáveis:** Geraldo Alves Henrique e Carlos Roberto Casteglione Dias.

Conforme apontamento feito pelo Relatório Técnico 0502/2017-9, o município possui o plano de equacionamento do déficit técnico atuarial previsto na Lei nº 6.910/2013. Com base nesse plano de amortização por meio de aportes periódicos. Entretanto, não demonstrou se a municipalidade é capaz de arcar com esses encargos não vão extrapolar os limites de gastos de pessoal, estabelecidos pela LRF, pelo período de 2014 a 2045. Assim, o RT sugeriu a citação do Sr. Geraldo Alves Henrique, para apresentar as razões de justificativas que julgar necessárias e considerando que o artigo 69 da Lei de Responsabilidade define que a responsabilidade do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS é dos entes, sugerindo também a citação do prefeito municipal.

Nas justificativas apresentadas, a defesa apresentou o histórico da gestão previdenciária do município, enfatizando que o plano de equacionamento do déficit atuarial, atualmente vigente através da Lei Municipal 6.910/2013, foi instituído no RPPS, com a mesma estruturação e critérios atuais, pela Lei Municipal nº 6.435, de 08 de dezembro de 2010. Buscou demonstrar que o Plano de Custeio do Regime Próprio de Previdência do Município de Cachoeiro de Itapemirim foi implantado antes da alteração da Portaria MPS 403/2008, promovido pela Portaria MPS 21/2013, que em seu texto original não exigia ainda que a sua definição deveria ser acompanhada de demonstração da viabilidade, mas, tão somente, que o referido plano de amortização deveria ser fundamentado na capacidade orçamentária e financeira do ente federativo.

A defesa, buscou justificar também que a ausência documental da demonstração de viabilidade, neste caso, não significa que o Plano de Amortização não tenha sido concebido e fundamentado na capacidade orçamentária e financeira do município, mesmo este ocupando a penúltima posição no ranking estadual de renda per capita, ou seja, mesmo sendo um município com grande dificuldade de manutenção dos serviços essenciais à população e de baixíssima capacidade de investimento. Descreveu, ainda, o histórico operacional sobre a concepção e os fundamentos dos Plano de Custeio do RPPS de Cachoeiro de Itapemirim, do qual destaca como significativa a evolução do Patrimônio do IPACI no período de instituição do Plano de Custeio, que teria saltado de cerca 38 milhões de reais em 31/12/2008 para 180 milhões de reais em 31/12/2016.

O NPREV, em análise das justificativas apresentadas, entendeu que o gestor foi omissos em realizar a devida gestão atuarial do RPPS, delegando essa tarefa à mercê da consultoria atuarial contratada. A área técnica entende que caberia ao RPPS ao menos validar e checar as informações, conclusões e propostas contidas naquele estudo, indicando ao município as melhores alternativas e dotando o Poder Executivo de informações suficientes para elaborar as melhores propostas para o município, em consonância com o interesse público e a responsabilidade fiscal.

O NPREV esclareceu ainda na análise realizada, que o RT 502/2017-9 resultou de análise sobre informações que constam das peças que integram a Prestação de Contas Anual de 2015, e que por sua vez é parte dos processos de governança e *accountability* públicas. Tal análise visa contribuir para o direcionamento, a boa utilização e o controle da aplicação dos recursos públicos, sendo importante instrumento de fiscalização para a verificação da confiabilidade das demonstrações financeiras divulgadas por órgãos e entidades públicos, na defesa dos princípios de transparência e prestação de contas.

Com relação a alegação de ocorrência de dificuldades operacionais e de que a irregularidade fora sanada em exercícios posteriores, a área técnica entende que não merece prosperar, pois a análise da prestação de contas observa o consagrado princípio da anualidade dos orçamentos públicos.

Dessa forma, opinou pela manutenção da irregularidade, com a responsabilização do Sr. Geraldo Alves Henrique e do Sr. Carlos Roberto Castiglione Alves, tendo em vista trata-se de irregularidade de natureza grave, sugeriu aplicação da penalidade prevista no art. 135, II, da Lei Orgânica do TCEES.

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

II.3.4 PROVISÃO MATEMÁTICA PREVIDENCIÁRIA NÃO CONTABILIZADA (Item 3.3.3.1 do RT 0502/2017-9 e 2.4 da ITC 3876/2020-6). Base Normativa: art. 85, 100 e 101 da Lei Federal nº. 4.320/64; Lei Federal nº. 9.717/1998, art. 1º, inciso I; Portaria MPS 403/2008, art. 17. **Responsáveis:** Geraldo Alves Henrique e Luciano Morisco Ribeiro.

Conforme apontamento feito pelo Relatório Técnico 0502/2017-9, a partir das informações evidenciadas no demonstrativo DEMVAP, de forma de nota explicativa, o responsável menciona que correlação ao Registro das Provisões Matemáticas no exercício de 2015, devido ao fato da empresa contratada para realizar o cálculo atuarial não entregar o relatório da avaliação em tempo hábil, não foi possível a contabilização do mesmo. Diante do exposto, o RT sugeriu a citação do Diretor Presidente e do Controlador Geral do Município, para que apresentem as justificativas que julgarem necessárias, bem como documentos que corroborem seus esclarecimentos sobre a inconformidade apontada em análise.

Nas justificativas apresentadas, a defesa alegou que a Nota Explicativa que acompanhou a PCA 2015 tentou evidenciar, foi que, por força de dificuldades específicas do exercício de 2015, como as mudanças promovidas pela Secretaria de Previdência do MPS na apresentação e envio do novo modelo DRAA, juntamente com as dificuldades operacionais

próprias do RPPS, não foi possível a realização da Avaliação Atuarial de 2015 em tempo hábil, de forma que seu resultado pudesse oportunamente compor o Balanço Patrimonial daquele exercício financeiro. Entretanto, em janeiro de 2016, quando o profissional Atuário fez a entrega da Avaliação Atuarial, o DRAA foi devidamente contabilizado e enviado ao MPS. E que o DRAA referente a Avaliação Atuarial de 2015, juntamente com o Balancete Contábil de janeiro de 2016, que comprovam o seu reconhecimento nesta competência, também deveriam ter acompanhado a PCA 2015, assim como a Nota Explicativa deveria ter melhor evidenciado os critérios utilizados para contabilização da provisão matemática previdenciária no Balanço Patrimonial de 2015.

O NPREV, em análise das justificativas apresentadas, entendeu que a alegação de ocorrência de dificuldades operacionais e de que a irregularidade fora sanada em exercícios posteriores não merece prosperar, pois a análise da prestação de contas observa o consagrado princípio da anualidade dos orçamentos públicos. A área técnica esclarece que já há jurisprudência dessa Corte de Contas nesse sentido, pois, em análise das Contas do Governador do exercício de 2015 (Proc. TC 2017/2016), entendeu, por meio do Parecer Prévio TC 53/2016 – Plenário, pela necessidade de atualização das provisões matemáticas previdenciárias a cada balanço, de acordo com a legislação contábil e previdenciária.

Dessa forma, opinou pela manutenção da irregularidade, com a responsabilização do Sr. Geraldo Alves Henrique, com a aplicação da penalidade prevista no art. 135, II, da Lei Orgânica do TCEES, tendo em vista que irregularidade é de natureza grave. Sugerindo ainda, a exclusão do Sr. Luciano Morisco Ribeiro – Controlador Geral do Município do polo passivo desta irregularidade.

O relato apresenta descrição de fatos que remetem ao quesito tratado no item II.3.1 desta Proposta de Voto, dispensando, portanto repetitivos argumentos, concluindo-se portanto, no mesmo sentido, isto é, considerar os obstáculos e as reais dificuldades do gestor manifestado em suas justificativas como atenuante, adotando-se circunstancialmente como razão de decidir a adequação do fato à caracterização de impropriedade, resolvendo-se na hipótese prevista no art. 84, inciso II da Lei Complementar 621/2012, regulares com ressalva.

Na sequência desse julgamento, ainda com base no entendimento exposto pelo Relator, o Colegiado houve por bem manter as referidas irregularidades apenas como ressalva, julgando **regulares com ressalva** as contas do IPACI, no exercício de 2015, nos termos do art. 84, inciso II, da Lei Complementar nº 621/2012, conferindo quitação ao responsável com fulcro no art. 86 da referida Lei.

Além disso, no que tange a indicativo de irregularidade “*Provisão Matemática Previdenciária não Contabilizada*” (item II.3.4 do Acórdão); importante ressaltar a existência de precedentes deste Tribunal, em decisões prolatadas em casos

semelhantes, onde as irregularidades constatadas, por não terem sido consideradas de natureza grave e não representarem dano injustificado ao erário, as respectivas contas foram julgadas regulares com ressalvas, conforme Acórdão 1593/2020-8 – 2ª Câmara - Processo nº 3213/2015-3 (mantido pelo Acórdão 1422/2021-3 - Processo 1327/2021-9); e do Acórdão 39/2021-6 - Plenário (Processo nº 6844/2016-9).

Nesse passo, considerando o disposto na legislação aplicável, também não vislumbro o enquadramento dos casos aqui tratados no contexto de irregularidade formal grave, conforme previsto no art. 163 do RITCEES ou em algum dos demais incisos dispostos.

Quanto ao outro ponto inquinado no recurso de reconsideração, a área técnica opinou pela **negativa de provimento** ao recurso apresentado pelo Ministério Público de Contas; ou seja, pela **não** reforma do **Acórdão 80/2021-3**, no sentido de considerar como de natureza grave a irregularidade denominada “*Ausência de Registro Contábil no Ativo não Circulante dos Parcelamentos de Débitos Previdenciários*” (item II.3.6 do Acórdão).

Em outro dizer, entende que a irregularidade deva ser mantida; porém, apenas como fator de ressalva.

Aliás, este tem sido o entendimento predominante nesta Corte, conforme precedentes em decisões prolatadas nos Processos TC 6995/2017 (Acórdão 1365/2020-1 - 1ª Câmara); TC 6935/2017 (Acórdão 01437/2020-1 - 1ª Câmara); TC 3600/2015 (Acórdão TC -695/2018 – 1ª Câmara); TC 10315/2016 (Acórdão 62/2021-5 - 1ª Câmara); TC 5554/2017 (Acórdão 1390/2020-9 - 2ª Câmara) e TC 10319/2016 (Acórdão 1595/2020-7 - 2ª Câmara), onde as irregularidades constatadas foram consideradas de natureza formal.

Dentro desse contexto, sou pelo improvimento do recurso ministerial, por entender que o **Acórdão 80/2021-3 - 2ª Câmara** deva ser mantido em todos os seus termos por este Colegiado, em razão da consistente argumentação constante no voto proferido pelo Conselheiro Substituto João Luiz Cotta Lovatti, nos autos do Processo TC 10305/2016, e que fundamentou o referido acórdão.

III. DISPOSITIVO

Ante o exposto, **divergindo parcialmente** do posicionamento firmado pela área técnica, e totalmente do **Parecer 5724/2021-8**, proferido pelo Ministério Público de Contas, Proponho **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração.

MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Conselheira Substituta

1. ACÓRDÃO TC-262/2022:

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. NEGAR PROVIMENTO, mantendo-se incólume o **Acórdão 80/2021-3 - 2ª Câmara**.

1.3. DAR CIÊNCIA aos interessados.

1.4. ARQUIVAR, após o trânsito em julgado.

2. Sem divergência, absteve-se de votar, por suspeição, o conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo.

3. Data da Sessão: 10/03/2022 – 10ª 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 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 LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Em substituição ao procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões