



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

TCEES TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: D4625-481DF-F04BF



Assinado por
MARCO ANTONIO DA
SILVA
25/02/2021 19:19

Acórdão 00203/2021-3 - Plenário

Processo: 08983/2018-1

Classificação: Prestação de Contas Anual de Ordenador

Exercício: 2017

UG: IPC - Instituto de Previdência Dos Servidores Públicos do Município de Cariacica

Relator: Marco Antônio da Silva

Responsável: SHIRLENE PIRES MESQUITA

Assinado por
SEBASTIAO CARLOS
RANNA DE MACEDO
25/02/2021 18:33

Assinado por
ODILSON SOUZA
BARBOSA JUNIOR
25/02/2021 17:32

Assinado por
LUIS HENRIQUE
ANASTACIO DA SILVA
25/02/2021 16:51

Assinado por
RODRIGO COELHO DO
CARMO
25/02/2021 16:39

Assinado por
DOMINGOS AUGUSTO
TAUFNER
25/02/2021 16:33

Assinado por
LUIZ CARLOS
CICILOTTI DA CUNHA
25/02/2021 16:27

Assinado por
RODRIGO FLAVIO
FREIRE FARIAS
CHAMOUN
25/02/2021 16:26

Assinado por
SERGIO ABOUDIB
FERREIRA PINTO
25/02/2021 16:20

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2017 – REGULAR COM RESSALVA – QUITAÇÃO – DETERMINAÇÃO – DAR CIÊNCIA À SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, VINCULADA AO MINISTÉRIO DA FAZENDA, BEM COMO AOS DEMAIS INTERESSADOS – ARQUIVAR.

1. A insignificância do valor da divergência (item 2.4 – ITC), erro corrigido em 2018 (item 2.5 – ITC), bem como as justificativas apresentadas em face da transição entre a gestão administrativa única até 2016 e a criação, no exercício de 2017, das unidades gestoras dos Fundos Financeiro e Previdenciário, com os respectivos CNPJ's, além da impossibilidade de desvinculação da UG – Taxa de Administração das contas de aplicações financeiras de longo prazo para evitar perdas para o erário (itens 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4 desta decisão), aliado à ausência de responsabilidade da gestora em face de classificação de contas e de registros contábeis, autorizam a manutenção dos referidos itens de irregularidades, sem macular as

contas, com expedição de determinações, dando-se ciência do julgamento dessas contas à Secretaria de Previdência Social vinculada ao Ministério da Fazenda.

2. A manutenção dos indicativos de irregularidades referidos no item 1, ainda que sem macular as contas, autoriza o julgamento pela regularidade com ressalva das contas, com quitação à responsável, na forma dos artigos 84, inciso II, e 86, da Lei Complementar Estadual 621/2012.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA:

Tratam os presentes autos de Prestação de Contas Anual do exercício de 2017, do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Cariacica - IPC, sob a responsabilidade da Sra. **Shirlene Pires Mesquita** – Diretora Presidente.

A responsável foi regularmente citada, por meio da Decisão SEGEX 00453/2019-5 e Termo de Citação 967/2019-1, nos termos do Relatório Técnico 353/2019-2 e da Instrução Técnica Inicial – ITI 484/2019-1, para manifestação acerca dos indicativos de irregularidades constantes dos itens: 8.1, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5 e 8.6, elencados na mencionada ITI, apresentando, tempestivamente, suas razões de defesa, constantes do arquivo digital 131 – Defesa/justificativa 1345/2019-1.

A área técnica, através do NPREV – Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva – ITC 02307/2020-1, opinou pelo afastamento da responsabilização da gestora quanto ao indicativo de Irregularidade tratado no item **2.4 da ITC** (item 8.4 - RT), em razão da insignificância da diferença apurada e, quanto ao **item 2.5** (item 8.5 – RT), considerou ser a **irregularidade de natureza qualitativa, mantendo a responsabilização da gestora**, bem como opinou pela **manutenção** das irregularidades constantes dos **itens: 2.1, 2.2, 2.3 e 2.6 da ITC** (itens 8.1, 8.2, 8.3 e

8.6 – RT), e, conseqüentemente, pela **irregularidade das contas, com** aplicação de **multa** à gestora e comunicação do julgamento à Secretaria de Previdência Social, vinculada ao Ministério da Fazenda.

O Ministério Público Especial de Contas, nos termos do Parecer 04025/2020-3, de lavra do Procurador, Dr. Luciano Vieira, em consonância parcial com a área técnica, pugnou, ainda que implicitamente, pela manutenção da irregularidade constante do item 2.5 da ITC (8.5 – RT), concluindo no mesmo sentido.

Conforme regular distribuição vieram os autos a este Magistrado de Contas para emissão de relatório e voto para efeito de deliberação do Colegiado, na forma do artigo 29 do Regimento Interno, Resolução TC 261/2013.

É o sucinto relatório.

V O T O

Tendo sido apresentada a Prestação de Contas Anual do exercício de 2017, do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Cariacica – IPC, necessário é a sua análise para posterior deliberação do Colegiado, em razão da documentação que lhe deu suporte.

1. DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS:

Da análise dos autos, verifico que a área técnica, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva – ITC 02307/2020-1, opinou pelo afastamento da responsabilização da gestora quanto ao indicativo de Irregularidade tratado no item **2.4 da ITC** (item 8.4 - RT), em razão da insignificância da diferença apurada, e, quanto ao **item 2.5** (item 8.5 – RT), considerou ser a irregularidade de natureza qualitativa, mantendo a responsabilização da gestora, bem como pela **manutenção** das irregularidades constantes do **itens: 2.1, 2.2, 2.3 e 2.6 da ITC** (itens 8.1, 8.2, 8.3 e 8.6 – RT), e, conseqüentemente, opinou pela **irregularidade das contas**, com aplicação de multa à gestora e comunicação do julgamento à Secretaria de Previdência Social, vinculada ao Ministério da Fazenda.

Assim, transcreve-se o posicionamento da área técnica, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva – ITC 02307/2020-1 *verbis*:

[...]

3. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

3.1 Foi examinada a Prestação de Contas Anual relativa ao **INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE CARIACICA - IPC**, exercício de 2017, formalizada de acordo com a Resolução TC 261/2013, sob a responsabilidade da **Sra. SHIRLENE PIRES MESQUITA**.

3.2 Quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, conclui-se pela manutenção dos itens **2.1, 2.2, 2.3 e 2.6** da presente Instrução Técnica Conclusiva, abaixo relacionados e com a respectiva responsável:

2.1 MOVIMENTAÇÕES ENTRE FUNDOS VEDADAS PELA PORTARIA MPS 403/2008 (item 8.1 do Relatório Técnico 00353/2019-2).

Base Normativa: *art. 8º, parágrafo único, e 50, inc. I e III, da LRF; art. 1º, 6º, inc. VII, e 9º, inc. II, da Lei Federal 9.717/1998; e, art. 21, § 2º, da Portaria MPS 403/2008.*

Responsável: Shirlene Pires Mesquita de Almeida – Diretora Presidente do IPC.

2.2 INCONSISTÊNCIA NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA POR FONTE DE RECURSOS DO APORTE CONCEDIDO AO FUNDO FINANCEIRO (item 8.2 do Relatório Técnico 00353/2019-2).

Base Normativa: *arts. art. 50, inc. I, da LRF; e, item 5 da Parte I do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP (7ª ed.).*

Responsável: Shirlene Pires Mesquita de Almeida – Diretora Presidente do IPC.

2.3 INCONSISTÊNCIA NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA POR FONTE DE RECURSOS DA GESTÃO ADMINISTRATIVA DO IPC (item 8.3 do Relatório Técnico 00353/2019-2).

Base Normativa: *art. 50, inc. I, da LRF; e, item 5 da Parte I do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP (7ª ed.).*

Responsável: Shirlene Pires Mesquita de Almeida – Diretora Presidente do IPC.

2.6 REGISTRO INJUSTIFICADO DE OUTRAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS FINANCEIRAS (item 8.6 do Relatório Técnico 00353/2019-2).

Base Normativa: *arts. 85, 89 e 104 da Lei Federal 4.320/1964.*

Responsável: Shirlene Pires Mesquita de Almeida – Diretora Presidente do IPC.

3.3 Considerando que as irregularidades dos itens **2.1, 2.2, 2.3 e 2.6** comprometem a continuidade e a solvência do RPPS e o equilíbrio fiscal do município, **opina-se, quanto ao aspecto técnico-contábil, pela IRREGULARIDADE da Prestação de Contas, relativa ao exercício de 2017, da gestora do Diretora Presidente do IPC, Sra. Shirlene Pires Mesquita de Almeida, nos termos do art. 84, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar nº. 621/2012, e do art. 163, inciso IV, do Regimento Interno (Resolução TC 261/2013).**

3.4 **Sugere-se expedir DETERMINAÇÃO, na forma do § 7º do art. 329 do Regimento Interno (Res. TC 261/2013) para que o atual gestor do IPC, com a supervisão do órgão de controle interno do Município, promova a execução orçamentária de despesas previdenciárias por meio de fontes de recursos apropriadas, observando-se a origem de recursos ordinários e vinculados, com vistas a verificação do seu cumprimento até a próxima remessa de PCA.**

3.5 Diante da prática de ato ou omissão, com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, sugere-se seja APLICADA A SANÇÃO prevista no art. 135, II, da Lei Orgânica do TCEES, ao seguinte responsável pela Prestação de Contas do exercício de 2017.

ITEM	RESPONSÁVEL	CARGO
2.1	Shirlene Pires Mesquita de Almeida	Diretora Presidente do IPC
2.2	Shirlene Pires Mesquita de Almeida	Diretora Presidente do IPC
2.3	Shirlene Pires Mesquita de Almeida	Diretora Presidente do IPC
2.6	Shirlene Pires Mesquita de Almeida	Diretora Presidente do IPC

3.6 Por fim, sugere-se dar ciência do julgamento deste Egrégio Tribunal de Contas à Secretaria de Previdência Social vinculada ao Ministério da Fazenda. – g.n.

Por seu turno, o douto representante do *Parquet* de Contas, nos termos do Parecer 04025/2020-3, em consonância parcial com a área técnica, pugnou, ainda que implicitamente, pela manutenção da irregularidade constante do item 2.5 da ITC (8.5 – RT), concluindo no mesmo sentido.

2. DO MÉRITO:

Com relação ao indicativo de irregularidade tratado no item 2.4 da Instrução Técnica Conclusiva – ITC, verifico que afastamento da responsabilização da gestora foi sugerido pela área técnica e pelo *Parquet* de Contas, em razão da insignificância da diferença entre a contabilidade e o arquivo DEMREC, quanto ao registro da receita por competência, erro detectado e corrigido no exercício de 2018, conforme defesa apresentada, motivo pelo qual acolho parcialmente o entendimento técnico e mantenho a presente irregularidade, relativa ao item 2.4, sem macular as contas.

No tocante ao item 2.5 da ITC, verifico que o seu subscritor, embora não o tenha elencado entre os indicativos de irregularidades com incidência de gravame sobre essas, manteve a responsabilização da gestora, concluindo que se trata de irregularidade de natureza qualitativa, tendo o douto representante do *Parquet* de

Contas associado o mesmo ao item 2.6 (itens 8.5 e 8.6 – RT), mantendo-o ainda que implicitamente.

Observo do referido item que se trata de classificação indevida de investimentos em conta contábil de equivalentes de caixa da gestão administrativa (conta genérica de aplicações financeiras de liquidez imediata), fato este objeto de citação também nas contas de 2016, sendo as correções efetuadas nas contas de 2018, conforme defesa apresentada

Em assim sendo, considerando que a classificação de contas e registros contábeis não são de competência da gestora, e que a inconsistência já foi corrigida nas contas de 2018, **acolho parcialmente o entendimento técnico**, divergindo do posicionamento do *Parquet* de Contas, **mantenho a irregularidade**, constante do item 2.5 da ITC (8.5 – RT), **sem macular as contas**.

Cumpre, portanto, a este Relator, o enfrentamento de mérito dos indicativos de irregularidades, cuja manutenção foi sugerida pela área técnica, considerando a documentação constante dos autos, as razões de defesa e a legislação aplicável, em busca da verdade real, a saber:

2.1. MOVIMENTAÇÃO ENTRE FUNDOS VEDADA PELA PORTARIA MPS 403/2008 (item 2.1 – ITC e 8.1 – RT).

Base normativa: artigos 8º, parágrafo único, e 50, incisos I e III da LRF; artigos 1º, 6º, inciso VIII, e 9º, inciso II, da Lei 9717/1998; e artigo 21, § 2º, da Portaria MPS 403/2008.

De acordo com o relato técnico, em síntese, a segregação de massas foi instituída por meio da Lei Complementar Municipal 12/2006, devendo a escrituração das contas públicas, em observância ao art. 50, incisos I e III da LRF, compreender, de maneira isolada e conjuntamente, as transações e operações dos Fundos Previdenciário e Financeiro, além da Taxa de Administração.

No entanto, identificou-se indícios de movimentações inapropriadas entre essas três unidades gestoras, quanto às operações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, prejudicando a gestão e o controle dos recursos previdenciários do RPPS, por exemplo: Informa o estudo atuarial – DEMAAT, que o ativo real ajustado

do Fundo Previdenciário (somatório de todos os bens e direitos vinculados), resultou em R\$ 191.910.687,86, porém, o balanço patrimonial – BALPAT registra o valor de R\$ 43.669.209,58, resultando em diferença, no valor de R\$ 148.241.478,20.

Por outro lado, o balanço patrimonial – BALPAT da gestão administrativa (Taxa de Administração) registra o valor total do ativo de R\$ 150.079.001,89, sugerindo ausência de transferência de recursos previdenciários ao referido Fundo Previdenciário.

Além disso, o balancete de execução orçamentária da receita – BALEXOR da gestão administrativa (Taxa de Administração) registra receitas relacionadas ao Fundo Financeiro – Fonte 402 e ao Fundo Previdenciário – Fonte 403, como: contribuições previdenciárias, remuneração de investimentos e compensação previdenciária.

Observou-se, ainda, movimentações financeiras atípicas entre as três unidades gestoras, conforme Tabela 1, prejudicando a compreensão das operações ocorridas entre elas, não tendo o balanço financeiro – BALFIN evidenciado em seus registros esclarecimentos quanto à referida movimentação, vez que não há correspondência entre os fluxos de entrada e saída entre os Fundos e gestão administrativa.

Identificou-se, por fim, entre as receitas patrimoniais da gestão administrativa, registros de apropriação de receitas de contribuições e remuneração de aplicações financeiras, depreendendo-se daí que, apesar da segregação de massas instituída em 2006, o Instituto ainda não promoveu a devida separação orçamentária, financeira e patrimonial das três unidades gestoras.

A gestora esclareceu, em síntese que, conforme determinação do TCEES, o IPC criou, em 2017, novos CNPJ's e unidades gestoras para escrituração separada dos Fundos e que antes, a UG 301 (Taxa de Administração) executava o orçamento dos dois Fundos e da taxa administrativa, separando por vínculo, porém, diversas contas de investimentos de longo prazo, cadastradas na UG 301, não puderam ser totalmente liquidadas, devido a possibilidade clara de perdas expressivas no patrimônio do IPC, o que ocasionou as questionadas diversas transferências financeiras entre as três UG's (Tabela 1).

Ressaltou que não houve qualquer movimentação financeira na forma de apropriação de receitas ou despesas, ocorrendo apenas lançamentos contábeis de ajustes para se evitar prejuízo ao erário, sendo que os Fundos e seus recursos vinculados não sofreram prejuízo, os quais foram geridos distintamente, cumprindo rigorosamente a legislação e normativos vigentes.

Demonstrou todos os lançamentos contábeis efetuados e reafirmou que todas as divergências apontadas decorreram do período de transição ocorrido no exercício de 2017, com a criação das novas UG's e respectivos CNPJ's, mas que não houve perdas para o erário nem prejuízo ao resultado patrimonial.

O subscritor da Instrução Técnica Conclusiva - ITC, indicando jurisprudência deste Tribunal de Contas relacionada à ausência de segregação de massas, caso em que a irregularidade foi mantida, sem cominação de multa, sugeriu a manutenção da responsabilização da gestora, com aplicação de multa à mesma, considerando a irregularidade de natureza grave, em face da ocorrência de movimentação entre Fundos, denotando ausência de separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes aos Planos Financeiro e Previdenciário, contra argumentando, em síntese, o seguinte:

- De todo o exposto, considerando a documentação trazida pela defesa, não se vislumbra, em princípio, evidência de perda patrimonial na gestão do RPPS, pois os recursos previdenciários correspondentes aos Fundos Financeiro e Previdenciário, além da taxa de Administração teriam permanecido nas contas geridas pelo IPC;

- Entretanto, destaca-se que a irregularidade apontada no relatório técnico (movimentações entre fundos vedadas pela Portaria MPS 403/2008) se refere a ausência de segregação de massas, assim, ainda que tenham ocorrido as movimentações financeiras atípicas entre as UG's, e que serão efetuados os devidos ajustes no exercício de 2019, cabe lembrar que a análise das contas é anual e o cumprimento dos mandamentos legais em exercícios seguintes não suprime o descumprimento no exercício em análise.

Examinando o feito, verifico que todas as inconsistências contábeis apontadas decorreram da transição entre uma gestão única através da UG 301 –

Taxa de Administração ou gestão administrativa, até o exercício de 2016, à qual estavam vinculadas as contas de aplicações financeiras de longo prazo, que não poderiam ser desvinculadas totalmente, sem prejuízo ao erário, a criação das UG's e respectivos CNPJ's referentes aos Fundos Financeiro e Previdenciário em 2017.

Observo, no entanto, que todos os fatos questionados foram plenamente esclarecidos pela gestora, não restando qualquer prejuízo ao erário ou ao resultado patrimonial do exercício, sendo que não procedem as conclusões no sentido de se manter a irregularidade por se tratar a mesma de ausência de segregação de massas, pois, como asseverou o relatório técnico, ela existe desde 2016, não sendo ainda implementada por falta dos CNPJ's dos Fundos Financeiro e Previdenciário.

O que se questiona neste item, portanto, são as movimentações entre fundos vedadas pela Portaria MPS 403/2008, restando plenamente esclarecido que não houve tais movimentações, mas apenas lançamentos contábeis de ajustes, referentes a transferências financeiras entre as três UG's, em face da impossibilidade de desvinculação das contas de aplicações financeiras de longo prazo cadastradas na UG 301 – Gestão Administrativa, comprometendo-se a gestora em promover a regularização em 2019.

Posto isto, **acolho parcialmente o entendimento técnico**, adotado pelo *Parquet* de Contas, **mantenho a irregularidade**, sem macular as contas, em face das razões expendidas.

2.2. INCONSISTÊNCIA NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA POR FONTE DE RECURSOS DO APORTE CONCEDIDO AO FUNDO FINANCEIRO (item 2.2 – ITC e 8.2 – RT).

Base normativa: artigo 50, inciso I, da LRF; e item 5 da Parte 1, do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (7ª Ed.)

De acordo com o relato técnico, em síntese, identificou-se do balancete de execução orçamentária da despesa – BALEXOD, que o Fundo Financeiro se utiliza, exclusivamente da fonte de recursos 402 – Recursos do Fundo Financeiro, onde foi registrado inclusive as despesas realizadas com o aporte financeiro para cobertura

de insuficiência financeira, no valor de R\$ 34.060.502,36, conforme consta do demonstrativo de transferências devidas e repassadas – DEMTRA.

Asseverou que tais recursos devem ser geridos através da fonte recursos ordinários, de livre destinação/aplicação, utilizada pelo Ente federativo repassador dos referidos recursos, usualmente adotada, sendo que a gestão do aporte decorrente da cobertura de déficit financeiro do RPPS, por meio de fonte vinculada a recursos previdenciários causa prejuízo à apuração do limite de gastos com pessoal estabelecido pela LRF, em face da possibilidade de sua dedução no cálculo realizado.

Questionou, ainda, a ocorrência de impacto na evidenciação contábil e fiscal das informações inseridas no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI, em especial, as oriundas da Matriz de Saldos Contábeis – MSC, tendo em vista o acordo de cooperação técnica 01/2018 (Processo TC 5962/2018) celebrado entre a STN e este Tribunal de Contas, nos termos da Portaria Normativa 10/2019.

A gestora esclareceu, em síntese que, sabendo que o fundo recebedor do aporte financeiro para cobertura de sua insuficiência financeira é o Fundo Financeiro, e que os inativos, igualmente, foram pagos com esses recursos, a receita e a despesa foram registradas no vínculo do Fundo Financeiro.

No entanto, identificada a inconsistência, em não havendo como retificar as informações apresentadas, comprometeu-se a corrigir o procedimento a partir do exercício em que recebeu a citação (2019), entendendo não haver prejuízo, pois a receita foi registrada na sua natureza correta e os recursos destinados a seus fins legalmente vinculados.

O subscritor da Instrução Técnica Conclusiva - ITC sugeriu a manutenção da responsabilização da gestora e aplicação de multa à mesma, além de expedição de determinação, contra argumentando, em síntese, o seguinte:

- Ainda que admitido o erro constatado, a alegação de ocorrência de erro formal (não resultou em prejuízo), sendo que a irregularidade será sanada em exercícios posteriores (2018), não deve prosperar, pois a análise da prestação de

contas é anual, e, por isso, o cumprimento dos mandamentos legais em exercícios posteriores não suprime o descumprimento no exercício em apreciação;

- Diante do propenso efeito para as contas do município, decorrente do pagamento de benefícios previdenciários sob a responsabilidade do Tesouro Municipal, com execução orçamentária em fontes de recursos inapropriadas, além do reflexo desta manutenção para a Matriz de Saldos Contábeis, a ser observada a partir de 2018, opina-se pela expedição de **determinação** para que o jurisdicionado promova a execução orçamentária de despesas previdenciárias por meio de fontes de recursos apropriadas, observando a origem dos recursos ordinários e vinculados, até as próximas contas.

Examinando o feito, verifico, primeiramente, afirmativa no relatório técnico no sentido de que o controle de disponibilidades financeiras por fonte/destinação de recursos deve ser feito desde a elaboração do orçamento até a sua execução, incluindo o ingresso (receita), o comprometimento e a saída de recursos orçamentários (despesa).

Em outro processo (Processo TC 14703/2019) afirmou-se que tal mandamento tem origem no item 5, Parte I, do MCASP 96ª Ed.).

No caso concreto, foi analisada somente a despesa, ou seja, a saída dos recursos do aporte para cobertura de insuficiência financeira do Fundo Financeiro, não se demonstrando como se deu o ingresso (receita), bem como se tal inconsistência teve origem no orçamento ou na forma em que foi repassado pelo município, estando, portanto, ausente a indicação precisa da inconsistência em análise.

Dessa forma, além de se tratar de inconsistência contábil que foge à competência da gestora, não foi identificada a sua origem, que pode ter advindo do orçamento municipal, não havendo, no caso, outra forma de execução.

Ademais, não foi demonstrado qualquer efeito negativo no cálculo do limite de gastos com pessoal do município e nem poderia a inconsistência afetar a Matriz de Saldos Contábeis, que segundo a ITC, deverá ser observada a partir de 2018, embora o acordo de cooperação técnica 01/2018 (Processo TC 5962/2018)

celebrado entre a STN e este Tribunal de Contas tenha ocorrido no exercício de 2018 e regulamentado pela Portaria Normativa 10/2019.

Posto isto, **acolho parcialmente o entendimento técnico**, adotado pelo *Parquet* de Contas, **mantenho a inconsistência** (assim como é denominada a presente irregularidade) **sem macular as contas**, além de expedir a **determinação** sugerida, em face das razões antes expendidas.

2.3. INCONSISTÊNCIA NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA POR FONTE DE RECURSOS DA GESTÃO ADMINISTRATIVA (item 2.3 – ITC e 8.3 – RT).

Base normativa: artigo 50, inciso I, da LRF; e item 5 da Parte 1, do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (7ª Ed.)

De acordo com o relato técnico, em síntese, identificou-se do demonstrativo do *superávit* financeiro apurado no balanço patrimonial – BALPAT, deficiências relacionadas à gestão do atributo fonte de recursos, decorrente de resultados inconsistentes na gestão do *superávit* financeiro por fontes de recursos utilizadas pela gestão administrativa, conforme a Tabela 46 do relatório técnico.

Na referida tabela são demonstrados os *superávits* financeiros das seguintes fontes de recursos com os respectivos valores:

- 402. Fundo Financeiro	R\$	838,00
- 403. Fundo Previdenciário	R\$	149.886.102,70
- 404. Taxa de Administração	R\$	89.786,94
- 999. Outros Recursos de aplicação vinculada	R\$	-62.934,96
Total:	R\$	149.913.792,68.

Questionou-se, ainda, a inversão do saldo da fonte 999 (saldo negativo), bem como o possível impacto na evidenciação contábil e fiscal das informações inseridas no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI, em especial, as oriundas da Matriz de Saldos Contábeis – MSC, tendo em vista o acordo de cooperação técnica 01/2018 (Processo TC 5962/2018),

celebrado entre a STN e este Tribunal de Contas, nos termos da Portaria Normativa 10/2019.

Registrou, inicialmente, que o presente indicativo de irregularidade possui correlação com a suposta ausência de separação orçamentária, financeira e patrimonial dos recursos e obrigações correspondentes aos Fundos Financeiro e Previdenciário, além da gestão administrativa, analisado no item 8.1 (2.1 – ITC).

A gestora, em síntese, confirmou a correlação deste, com o item 8.1 do relatório técnico, reportando-se aos esclarecimentos ali prestados, concluindo, como o fez quanto ao mencionado item 8.1, que o fato ocorrido não prejudicou a aplicação dos recursos vinculados ou indicadores do Ente, comprometendo-se a promover as devidas correções no exercício de 2019.

No tocante à fonte 999, explicou que o procedimento está de acordo com a IN/TC 43/2017, a qual determinava que, na referida fonte (parte fixa), deveria constar os valores destinados a controlar recursos com aplicação vinculada, não enquadrados em outras especificações.

Asseverou que se trata de valores retidos de empenhos orçamentários que se transformaram em extraorçamentários, com vinculação específica de consignações, em quase a sua totalidade, pagos pelas fontes originárias, pleiteando, ao final, o aceite das justificativas apresentadas.

O subscritor da Instrução Técnica Conclusiva - ITC sugeriu a manutenção da responsabilização da gestora e aplicação de multa à mesma, além de expedição de determinação, contra argumentando, em síntese, o seguinte:

- Com relação à inversão do saldo da fonte de recursos 999, entende-se que as justificativas merecem ser aceitas, haja vista a demonstração de observância aos ditames da IN/TC 43/2017, não se podendo admitir o mesmo em relação à inconsistência na gestão orçamentária, por fonte de recursos, da gestão administrativa;

- Sobre a inconsistência em si, afirmou, assim como no item anterior, que, ainda que admitido o erro constatado, a alegação de ocorrência de erro formal (não resultou em prejuízo), e que a irregularidade será sanada em exercícios posteriores

não deve prosperar, pois a análise da prestação de contas é anual, e, por isso, o cumprimento dos mandamentos legais em exercícios posteriores não suprime o descumprimento no exercício em apreciação:

- Assim, diante do propenso efeito para as contas do município, decorrente do pagamento de benefícios previdenciários sob a responsabilidade do Tesouro Municipal, com execução orçamentária em fontes de recursos inapropriadas, além do reflexo desta manutenção para a Matriz de Saldos Contábeis, a ser observada a partir de 2018, opina-se pela expedição de **determinação** para que o jurisdicionado promova a execução orçamentária de despesas previdenciárias, por meio de fontes de recursos apropriadas, observando a origem dos recursos ordinários e vinculados, até as próximas contas.

Examinando o feito, tenho que a análise deste item não pode se distanciar da que foi realizada nos dois itens anteriores, onde ali me manifestei acerca dos itens 2.1 e 2.2.

No caso concreto (item 2.3), foram analisados os *superávits* financeiros resultantes da execução da receita e da despesa, não se demonstrando sequer se tal inconsistência teve origem no orçamento ou na forma em que foram repassados os recursos pelo município, estando, portanto, ausente a indicação precisa da inconsistência em análise.

Dessa forma, além de se tratar de inconsistência contábil que foge à competência da gestora, não foi identificada a sua origem, que pode ter advindo do orçamento municipal, não havendo, no caso, outra forma de execução.

Assim como verificado no item 2.1 desta decisão, a inconsistência contábil apontada neste item decorre da transição entre uma gestão única através da UG 301 – Taxa de Administração, ou gestão administrativa, até o exercício de 2016, à qual estavam vinculadas as contas de aplicações financeiras de longo prazo, que não poderiam ser desvinculadas totalmente, sem prejuízo ao erário, e a criação das UG's e respectivos CNPJ's referentes aos Fundos Financeiro e Previdenciário em 2017.

Posto isto, **acolho parcialmente o entendimento técnico**, adotado pelo *Parquet* de Contas, **mantenho a inconsistência** (assim como é denominada a presente irregularidade), **sem macular as contas**, além de expedir a **determinação** sugerida, em face das razões expendidas.

2.4. REGISTRO INJUSTIFICADO DE OUTRAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS FINANCEIRAS (item 2.6 – ITC e 8.6 – RT).

Base normativa: artigos 85, 89 e 104 da Lei 4.320/1964.

De acordo com o relato técnico, observou-se o registro injustificado (não foi anexado nota explicativa) em outras variações patrimoniais financeiras – aumentativas e diminutivas, por parte das três unidades gestoras (Fundos Financeiro e Previdenciário, além da gestão administrativa) que resultaram em impacto no resultado patrimonial do exercício, no valor total de R\$ 191.910.687,85 [R\$ 117.916.259,28 (310.087.515,69 – 360.568,56) = 191.910.687,85], conforme Tabela abaixo:

Tabela 58 - Registro Injustificado de Variações Patrimoniais Financeiras Em R\$ 1,00

Regime de previdência	Gestão Adm.	F. Financeiro	F. Previdenciário
Outras Var. Patr. Aumentativas – Financeiras	3.377.519.719,35	1.356.917.486,80	283.773.520,94
(-) Outras Var. Patr. Diminutivas – Financeiras	3.067.432.203,66	1.357.278.055,36	475.684.208,79
(=) Resultado de Outras Var. Financeiras	310.087.515,69	(360.568,56)	(191.910.687,85)

Fonte: Demonstrativos BALVERF e DEMVAP – PCA/2017

A gestora, em síntese, apresentou esclarecimentos já prestados no item 8.1 do relatório técnico, em face da correlação entre os dois itens e acrescentou os lançamentos efetuados, bem como as seguintes justificativas:

- A única unidade gestora utilizada até 2016 foi a 301 – Gestão Administrativa, sendo criadas outras duas, no exercício de 2017, em respeito ao

entendimento do Tribunal de Contas/ES, a 304 – Fundo Financeiro e a 305 – Fundo Previdenciário, o que acarretou em lançamentos de ajustes nas contas contábeis referentes a provisões matemáticas, conforme a seguir:

- As provisões matemáticas atuariais estavam registradas na conta Passivo a Longo Prazo 2.2.7.2.0.00.00.000 – Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo, com saldo de R\$ 310.087.515,69 na UG 301 – Gestão Administrativa, a qual foi zerada mediante lançamento de baixa do passivo em contrapartida com as contas de Variações Patrimoniais, o que justifica o mesmo valor no resultado da gestão administrativa;

- Por outro lado, não constavam registros das Provisões Matemáticas respectivas, nas unidades gestoras criadas em 2017: 304 – Fundo Financeiro e 305 – Fundo Previdenciário, assim, os registros foram efetuados nas mencionadas unidades gestoras, após a devida baixa na unidade gestora da Taxa de Administração, conforme a avaliação atuarial descrita a seguir:

PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS		
2.2.7.2.1.00.00	PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS A LONGO PRAZO – CONSOLIDAÇÃO	192.271.256,42
2.2.7.2.1.01.00	PLANO FINANCEIRO – PROVISÕES DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS	360.568,56
2.2.7.2.1.01.01	APOSENTADORIAS/PENSÕES/OUTROS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS DO PLANO FINANCEIRO DO RPPS	912.253.901,88
2.2.7.2.1.01.02	(-) CONTRIBUIÇÕES DO ENTE PARA O PLANO FINANCEIRO DO RPPS	-
2.2.7.2.1.01.03	(-) CONTRIBUIÇÕES DO APOSENTADO PARA O PLANO FINANCEIRO DO RPPS	10.132.626,06
2.2.7.2.1.01.04	(-) CONTRIBUIÇÕES DO PENSIONISTA PARA O PLANO FINANCEIRO DO RPPS	558.030,30
2.2.7.2.1.01.05	(-) COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO PLANO FINANCEIRO DO RPPS	1.429.329,13
2.2.7.2.1.01.07	(-) COBERTURA DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA *	899.773.347,83
2.2.7.2.1.02.00	PLANO FINANCEIRO – PROVISÕES DE BENEFÍCIOS A CONCEDER	-
2.2.7.2.1.02.01	APOSENTADORIAS/PENSÕES/OUTROS BENEFÍCIOS A CONCEDER DO PLANO FINANCEIRO DO RPPS	445.024.153,48
2.2.7.2.1.02.02	(-) CONTRIBUIÇÕES DO ENTE PARA O PLANO FINANCEIRO DO RPPS	4.412.205,15
2.2.7.2.1.02.03	(-) CONTRIBUIÇÕES DO ATIVO PARA O PLANO FINANCEIRO DO RPPS	3.821.595,02
2.2.7.2.1.02.04	(-) COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO PLANO FINANCEIRO DO RPPS	46.774.786,59
2.2.7.2.1.02.06	(-) COBERTURA DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA	390.015.566,72
2.2.7.2.1.03.00	PLANO PREVIDENCIÁRIO – PROVISÕES DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS	20.637.199,91
2.2.7.2.1.03.01	APOSENTADORIAS/PENSÕES/OUTROS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS DO PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	20.637.199,91
2.2.7.2.1.03.02	(-) CONTRIBUIÇÕES DO ENTE PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	-
2.2.7.2.1.03.03	(-) CONTRIBUIÇÕES DO APOSENTADO PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	-
2.2.7.2.1.03.04	(-) CONTRIBUIÇÕES DO PENSIONISTA PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	-
2.2.7.2.1.03.05	(-) COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	-
2.2.7.2.1.03.07	(-) APORTES FINANCEIROS PARA COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL - PLANO DE AMORTIZAÇÃO	-
2.2.7.2.1.04.00	PLANO PREVIDENCIÁRIO – PROVISÕES DE BENEFÍCIOS A CONCEDER	128.088.488,77
2.2.7.2.1.04.01	APOSENTADORIAS/PENSÕES/OUTROS BENEFÍCIOS A CONCEDER DO PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	399.786.253,15
2.2.7.2.1.04.02	(-) CONTRIBUIÇÕES DO ENTE PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	124.170.171,57
2.2.7.2.1.04.03	(-) CONTRIBUIÇÕES DO ATIVO PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	107.548.967,50
2.2.7.2.1.04.04	(-) COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	39.978.625,32

2.2.7.2.1.04.06	(-) APORTES PARA COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL - PLANO DE AMORTIZAÇÃO	-
2.2.7.2.1.07.00	PROVISÕES ATUARIAIS PARA AJUSTES DO PLANO PREVIDENCIÁRIO	43.184.999,18
2.2.7.2.1.07.01	AJUSTE DE RESULTADO ATUARIAL SUPERAVITÁRIO	43.184.999,18

* Valor da diferença, já descontado o Patrimônio do Plano Financeiro, de R\$ 360.568,56.

- Prossegue demonstrando os lançamentos efetuados, que culminaram nos resultados de Outras Variações Patrimoniais (aumentativas – diminutivas), nos valores de – R\$ 360.568,56 na UG 304 – Fundo Financeiro e R\$ 191.910.687,85, na UG 305 – Fundo Previdenciário, como demonstrado no relatório técnico;

- Ressaltou, por fim, que as contas utilizadas de variações patrimoniais foram melhor analisadas para o exercício de 2018 e corrigidas, passando-se a utilizar as contas 3.9.7.2.0.00.000 e 4.9.7.1.1.02.00.000, conforme o balanço patrimonial/2018 do Fundo Previdenciário.

O subscritor da Instrução Técnica Conclusiva - ITC sugeriu a manutenção da responsabilização da gestora e aplicação de multa à mesma, contra argumentando, em síntese, o seguinte:

- Ao tempo em que se acena que as irregularidades teriam sido sanadas em 2018, com os correspondentes ajustes de transferências e valores para as contas contábeis corretas e anexado o BALVER/2018, observa-se que a gestora admite a irregularidade apontada com relação ao registro injustificado de Outras Variações Patrimoniais Financeiras;

- Permanece sem justificativa, no entanto, o questionamento quanto aos registros de valores constantes da tabela 58 do relatório técnico;

- Ainda que admitido, a alegação de ocorrência de erro formal (não resultou em prejuízo), sendo que a irregularidade foi ou será sanada em exercícios posteriores (2018) não deve prosperar, pois a análise da prestação de contas é anual, dentre outras, em respeito à anualidade dos orçamentos públicos.

Examinando o feito, verifico, inicialmente, que, ao que parece, o subscritor da ITC transcreveu as justificativas apresentadas pela gestora, sendo certo que os ajustes necessários foram realizados dentro do exercício de 2017 e não em 2018, sendo que os resultados apresentados, na tabela 58 do relatório técnico, foram todos justificados, tendo a gestora apresentado todos os lançamentos contábeis

efetuados, sem os valores a débito e a crédito, vez que estão demonstrados na mencionada tabela juntamente com os respectivos resultados.

O que se corrigiu, em 2018, foram as contas contábeis referentes aos registros de 2017, que foram melhor analisadas e alterada a codificação das contas, conforme as razões de defesa transcritas, bem como o demonstrativo contábil de 2018 anexado para fins probatórios dessa correção, utilizando-se de contas contábeis com outros códigos, justificativa até desnecessária, vez que não foram questionadas as contas utilizadas, sendo que a PCA, em análise, é de 2017 e não de 2018.

Dessa forma, ainda que a inconsistência exista por falta de notas explicativas, considero justificados os lançamentos contábeis no grupo outras variações patrimoniais financeiras aumentativas e diminutivas (questiona-se o registro injustificado), os quais foram necessários em face da criação das unidades gestoras dos Fundos Financeiro e Patrimonial com os respectivos CNPJ's, no exercício de 2017, bem como da impossibilidade de desvinculação das contas de aplicações financeiras de longo prazo da unidade de gestão administrativa, para que não houvesse prejuízo ao erário.

Vale ressaltar que não compete à gestora a emissão de notas explicativas ou o entendimento pela sua necessidade, não tendo o necessário conhecimento técnico, que se relaciona a contabilistas.

Posto isto, **acolho parcialmente o entendimento técnico**, adotado pelo *Parquet* de Contas, **mantenho a inconsistência** – assim denominada-, **sem macular as contas**, conforme razões antes externadas.

3. DO DISPOSITIVO:

Ante o exposto, acompanhando parcialmente a área técnica e o Ministério Público Especial de Contas, proponho **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de **ACÓRDÃO** que submeto à sua consideração.

MARCO ANTONIO DA SILVA

Relator

1. ACÓRDÃO TC-203/2021-3

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

1.1. MANTER os indicativos de irregularidades tratados nos **itens 2.4 e 2.5 da ITC** (8.4 e 8.5 – RT), **bem como nos itens 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4 desta decisão** (itens 2.1, 2.2, 2.3 e 2.6 – ITC e 8.1, 8.2, 8.3 e 8.6 – RT), **sem macular as contas**, em face das razões antes expendidas;

1.2. JULGAR REGULAR COM RESSALVA a prestação de contas anual do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Cariacica – IPC, relativa ao exercício de 2017, sob a responsabilidade da Sra. **Shirlene Pires Mesquita**, em razão da **manutença** dos indicativos de irregularidades tratados nos **itens 2.4 e 2.5 da ITC, bem como nos itens 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4 desta decisão**, ainda que **sem macular as contas**, nos termos dos artigos 84, inciso II e 85, da Lei Complementar Estadual 621/2012, **dando-lhe a devida quitação**;

1.3. DETERMINAR ao atual gestor do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Cariacica – IPC, ou a quem vier a sucedê-lo, na forma do § 7º, do art.329, da Resolução TC 261/2013, que promova a execução orçamentária das receitas e das despesas previdenciárias, por meio de fontes de recursos apropriadas, observando a origem dos recursos ordinários e vinculados, a partir das próximas contas. (itens 2.2 e 2.3 – ITC e decisão);

1.4. DAR CIÊNCIA do julgamento dessas contas à Secretaria de Previdência Social, vinculada ao Ministério da Fazenda, bem como aos demais interessados, **ARQUIVANDO** os presentes autos após o respectivo trânsito em julgado.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator, vencido o conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, que acompanhou os pareceres técnico e ministerial, pela irregularidade das contas.

3. Data da Sessão: 23/02/2021 - 7ª 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. Conselheiro Substituto: Marco Antonio da Silva (relator)

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões