



Acórdão 01637/2020-7 - Plenário

Processo: 04033/2015-7

Classificação: Prestação de Contas Anual de Ordenador

Exercício: 2014

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

Relator: Márcia Jaccoud Freitas

Responsável: ROSA MARIA ZANON, SHIRLENE PIRES MESQUITA

Assinado por
ODILSON SOUZA
BARBOSA JUNIOR
21/01/2021 11:46

Assinado por
RODRIGO COELHO DO
CARMO
20/01/2021 19:09

Assinado por
MÁRCIA JACCOUD
FREITAS
20/01/2021 12:28

Assinado por
RODRIGO FLAVIO
FREIRE FARIAS
CHAMOUN
19/01/2021 21:53

Assinado por
SEBASTIAO CARLOS
RANNA DE MACEDO
19/01/2021 21:35

Assinado por
DOMINGOS AUGUSTO
TAUFNER
19/01/2021 20:14

Assinado por
LUIZ CARLOS
CICILIOTTI DA CUNHA
19/01/2021 18:54

Assinado por
SERGIO ABOUDIB
FERREIRA PINTO
19/01/2021 17:53

PRESTAÇÃO DE CONTAS – INCONSISTÊNCIAS CONTÁBEIS E FORMAIS – AUSÊNCIA DE DANO – CONTAS REGULARES COM RESSALVA – DETERMINAR – ARQUIVAR

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

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

RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas Anual do **INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE CARIACICA**, referente ao **exercício de 2014**, sob a gestão das senhoras **SHIRLENE PIRES MESQUITA**, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 14 de agosto de 2014, e **ROSA MARIA ZANON**, Diretora Presidente no período de 21 de agosto a 31 de dezembro de 2014.

Nos termos do **Relatório Técnico n. 368/2016**, da **Instrução Técnica Inicial n. 921/2016** e da **Decisão Monocrática n. 1759/2016**, as responsáveis foram citadas para apresentar justificativas sobre as seguintes constatações:

3.2.2. Registro de dedução nas Contribuições Sociais por renúncia de receita no valor de R\$ 3.807.580,02 no Demonstrativo das Variações Patrimoniais, divergente da nota explicativa que classifica como Dedução Receita por Perda de Investimento

3.2.3. Existência de repasse extra orçamentário no valor de R\$ 23.295.220,09 e contribuição previdenciária para amortização do Déficit Atuarial no valor de R\$ 607,61, ambos sem esclarecimentos

3.2.4. Utilização indevida das contas Patrimônio Social e Lucros e Prejuízos Acumulados no Balanço Patrimonial

3.3.2. Ausência de separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes aos planos financeiro e previdenciário

3.5.1. Ausência da base de dados para o cálculo do limite de gastos com despesas administrativas do RPPS

3.6.1. Ausência de Pagamento de contribuição previdenciária - Regime Geral de Previdência Social – Unidade gestora

Por sua vez, a senhora **ROSA MARIA ZANON** também foi notificada para apresentar os documentos relacionados aos seguintes tópicos do Relatório Técnico:

3.1.1. Balancete de Execução Orçamentária incompleto

3.2.1. Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial incompleto

3.3.1. Impossibilidade de análise da contabilização da Provisão Matemática Previdenciária pelo fato do Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial encaminhado na PCA estar incompleto

3.4.1. Impossibilidade de avaliação das recomendações do atuário sobre o equacionamento do Déficit Técnico Atuarial pelo fato do Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial encaminhado na PCA estar incompleto

As responsáveis apresentaram suas justificativas e os documentos requeridos. Com base nos documentos encaminhados em resposta à notificação, o setor competente emitiu a **Manifestação Técnica n. 221/2018**, considerando que o item **3.2.1** do Relatório Técnico foi atendido, a saber:

3.2.1. Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial incompleto

Analisando o Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial enviado após a notificação, a área técnica sugeriu a citação de **ROSA MARIA ZANON** sobre as constatações abaixo relacionadas, o que foi providenciado nos termos da **Instrução Técnica Inicial n. 157/2018** e da **Decisão SEGEX n. 142/2018**:

1. O demonstrativo de resultados da avaliação atuarial não demonstra a necessidade anual de desembolsos financeiros do ente
2. Provisão matemática previdenciária contabilizada em desacordo com os valores apurados pelo atuário

A senhora **ROSA MARIA ZANON** apresentou novas justificativas, que foram analisadas no corpo da **Instrução Técnica Conclusiva n. 54/2019**.

O setor competente propôs o **afastamento** dos indicativos constantes dos tópicos **3.1.1, 3.2.4, 3.3.1, 3.4.1 e 3.6.1** do Relatório Técnico, correspondentes aos itens **2.1, 2.5, 2.6, 2.8 e 2.10** da Conclusiva, quais sejam:

2.1. Balancete de Execução Orçamentária incompleto

2.5. Utilização indevida das contas Patrimônio Social e Lucros e Prejuízos Acumulados no Balanço Patrimonial

2.6. Impossibilidade de análise da contabilização da Provisão Matemática Previdenciária pelo fato do Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial encaminhado na PCA estar incompleto

2.8. Impossibilidade de avaliação das recomendações do atuário sobre o equacionamento do Déficit Técnico Atuarial pelo fato do Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial encaminhado na PCA estar incompleto

2.10. Ausência de Pagamento de contribuição previdenciária - Regime Geral de Previdência Social – Unidade gestora

As **demais irregularidades foram mantidas** na análise conclusiva, a saber:

2.2.2. O demonstrativo de resultados da avaliação atuarial não demonstra a necessidade anual de desembolsos financeiros do ente

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 21 de agosto a 31 de dezembro de 2014

2.2.3.1. Provisão matemática previdenciária contabilizada em desacordo com os valores apurados pelo atuário

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 21 de agosto a 31 de dezembro de 2014

2.3. Registro de dedução nas Contribuições Sociais por renúncia de receita no valor de R\$ 3.807.580,02 no Demonstrativo das Variações Patrimoniais, divergente da nota explicativa que classifica como Dedução Receita por Perda de Investimento

→ SHIRLENE PIRES MESQUITA, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 14 de agosto de 2014

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 21 de agosto a 31 de dezembro de 2014

2.4. Existência de repasse extra orçamentário no valor de R\$ 23.295.220,09 e contribuição previdenciária para amortização do Déficit Atuarial no valor de R\$ 607,61, ambos sem esclarecimentos

→ SHIRLENE PIRES MESQUITA, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 14 de agosto de 2014

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 21 de agosto a 31 de dezembro de 2014

2.7. Ausência de separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes aos planos financeiro e previdenciário

→ SHIRLENE PIRES MESQUITA, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 14 de agosto de 2014

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 21 de agosto a 31 de dezembro de 2014

2.9. Ausência da base de dados para o cálculo do limite de gastos com despesas administrativas do RPPS

→ SHIRLENE PIRES MESQUITA, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 14 de agosto de 2014

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 21 de agosto a 31 de dezembro de 2014

O setor técnico considerou todas as irregularidades mantidas como graves, razão pela qual sugeriu que as Contas Anuais das responsáveis sejam julgadas **IRREGULARES**, com fundamento no art. 84, inciso III, letra “d” da Lei Complementar n. 621/2012¹, bem como propôs a aplicação de **MULTA**.

¹ **Art. 84.** As contas serão julgadas:

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

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

A área técnica ainda sugeriu a expedição de 03 (três) **DETERMINAÇÕES** e a comunicação da decisão à **Secretaria da Previdência Social**.

Segue a transcrição da parte final da Conclusiva:

“3 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando os indicativos de irregularidades expressos no Relatório Técnico 00368/2016-4, na ITI 00921/2016-4, na DECM 01759/2016-8, nos Termos de Citação 50224/2016-3, 50225/2016-8, nos Termos da Notificação 51014/2016-6 e diante do preceituado no art. 319, parágrafo único, inciso IV², da Resolução TC nº 261/2013;

Considerando que a atual e a ex-diretora presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Cariacica, relativo ao exercício de 2014, as Sras. Shirlene Pires Mesquita de Almeida e Rosa Maria Zanon, atenderam aos Termos de Citação e de Notificação emitidos por este Tribunal e encaminharam suas defesas;

Considerando que as justificativas apresentadas não foram suficientes para elidir as alegações apontadas na ITI, e levando em conta as análises aqui procedidas e as motivações adotadas, conclui-se pela manutenção das seguintes irregularidades:

2.2.2 O DEMONSTRATIVO DE RESULTADOS DA AVALIAÇÃO ATUARIAL NÃO DEMONSTRA A NECESSIDADE ANUAL DE DESEMBOLSOS FINANCEIROS DO ENTE (item 1 da Manifestação Técnica 00221/2018-1).

Base Legal: art. 40, caput da CF/88; arts. 1º e 69 da LRF; art. 1º da Lei 9717/98 e arts. 18 e 19 da Portaria MPS nº 403/2008.

Responsável: Rosa Maria Zanon (21/08/2014 a 31/12/2014), diretora presidente.

2.2.3.1 PROVISÃO MATEMÁTICA PREVIDENCIÁRIA CONTABILIZADA EM DESACORDO COM OS VALORES APURADOS PELO ATUÁRIO.

Base Legal: 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.

Responsável: Rosa Maria Zanon, diretora presidente (21/08/2014 a 31/12/2014).

2.3 REGISTRO DE DEDUÇÃO NAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS POR RENUNCIA DE RECEITA NO VALOR DE R\$ 3.807.580,02 NO DEMONSTRATIVO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS, DIVERGENTE DA NOTA EXPLICATIVA QUE CLASSIFICA COMO DEDUÇÃO RECEITA POR PERDA DE INVESTIMENTO. (Item 3.2.2 do RT 00368/2016-4)

Base Legal: art. 1º, §1º da LC 101/2000 e Lei 4320/64

² **Art. 319.** Na fase final da instrução dos processos, constitui formalidade essencial, além do exame da unidade competente, a elaboração da instrução técnica conclusiva.

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

[...]

IV - a conclusão, com a proposta de encaminhamento.

Responsáveis: Shirlene Pires Mesquita de Almeida (01/01/2014 a 14/08/2014) e Rosa Maria Zanon (21/08/2014 a 31/12/2014), diretoras presidentes.

2.4 EXISTÊNCIA DE REPASSE EXTRA ORÇAMENTÁRIO NO VALOR DE R\$ 23.295.220,09 E CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA PARA AMORTIZAÇÃO DO DÉFICIT ATUARIAL NO VALOR DE R\$ 607,61, AMBOS SEM ESCLARECIMENTOS (Item 3.2.3 do RT 00368/2016-4)

Base Legal: art. 1º, §1º da LC 101/2000 e Lei 4320/64.

Responsáveis: Shirlene Pires Mesquita de Almeida (01/01/2014 a 14/08/2014) e Rosa Maria Zanon (21/08/2014 a 31/12/2014), diretoras presidentes.

2.7 AUSÊNCIA DE SEPARAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E CONTÁBIL DOS RECURSOS E OBRIGAÇÕES CORRESPONDENTES AOS PLANOS FINANCEIRO E PREVIDENCIÁRIO (Item 3.3.2 do RT 00368/2016-4)

Base Legal: Lei 9.717/1998, art. 1º, inciso I; Portaria MPS 403/2008, art. 20, e Lei Complementar Municipal nº 28/2009, art. 56 a 61.

Responsáveis: Shirlene Pires Mesquita de Almeida (01/01/2014 a 14/08/2014) e Rosa Maria Zanon (21/08/2014 a 31/12/2014), diretoras presidentes.

2.9 AUSÊNCIA DA BASE DE DADOS PARA O CÁLCULO DO LIMITE DE GASTOS COM DESPESAS ADMINISTRATIVAS DO RPPS (Item 3.5.1 do RT 00368/2016-4)

Base Legal: Art. 15 da Portaria MPS 402/2008.

Responsáveis: Shirlene Pires Mesquita de Almeida (01/01/2014 a 14/08/2014) e Rosa Maria Zanon (21/08/2014 a 31/12/2014), diretoras presidentes.

Deste modo, e diante do preceituado no art. 319, § 1º, incisos I ao IV, da Res. TC 261/133, conclui-se opinando, quanto ao aspecto técnico-contábil, por **rejeitar as razões de justificativa** e opinar pela **IRREGULARIDADE** das contas relativas ao exercício de 2014, dos gestores do **INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICÍPIO DE CARIACICA, SHIRLENE PIRES MESQUITA DE ALMEIDA** (01/01/2014 A 14/08/2014) e **ROSA MARIA ZANON** (21/08/2014 A 31/12/2014), diretoras presidentes, pela prática de atos irregulares registrados nos itens 2.2.2, 2.2.3.1, 2.3, 2.4, 2.7, 2.9, 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).

Não obstante, sugere-se sejam feitas, para adequação e melhoria da gestão do Instituto, as seguintes **DETERMINAÇÕES**, nos termos do art. 329, §7º, da Res. 261/2013 – RITCEES:

- Ao atual gestor do RPPS:

- a) para constar das exigências na contratação dos serviços atuariais, no que concerne a avaliação atuarial do Fundo Financeiro, que no quadro da projeção atuarial conste a separação entre receitas previdenciárias e aportes financeiros, para possibilitar sua quantificação e análises da capacidade financeira, orçamentária e de cumprimento dos limites da lei de responsabilidade fiscal,

apresentando o resultado na próxima prestação de contas, na forma determinada pelo art. 87, inciso VI da LC 621/12 c/c art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCEES (**item 2.2.2 desta Instrução**).

b) para que utilize o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, disponível no módulo Cidades do site deste Tribunal de Contas, na forma determinada pelo art. 87, inciso VI da LC 621/12 c/c art. 329, § 7º, da Resolução TC 261/13, e alterações, que aprovou o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado, (**item 2.5 desta Instrução**).

- Ao atual chefe do Poder Executivo Municipal:

a) ao atual chefe do Poder Executivo para que repasse ao RPPS, consoante determina o § 3º do art. 13 da Portaria MPS 402/2008, o valor **R\$ 142.412,38**, com aplicação de índice oficial de atualização e de taxa de juros, comprovando o devido recolhimento na próxima prestação de contas do RPPS, considerando que ao receber os dados necessários ao cálculo do limite de gastos administrativos, realizados os cálculos pertinentes, constatou-se que as despesas superaram o limite legal (**item 2.9 desta Instrução**).

Considerando que as irregularidades 2.2.2, 2.2.3.1, 2.3, 2.4, 2.7 e 2.9 são de **natureza grave**, pois comprometem a continuidade e a solvência do RPPS e o equilíbrio fiscal do município, **opina-se pela aplicação de multa**:

a) Considerando que a não demonstrar na projeção atuarial a necessidade anual de desembolsos financeiros do ente é irregularidade de **natureza grave**, por impossibilitar a análise da capacidade financeira, orçamentária e de cumprimento dos limites da lei de responsabilidade fiscal, e comprometer a gestão fiscal que pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, opina-se pela **aplicação de multa**, na forma do inciso II do art. 389 do Regimento Interno do TCEES (**item 2.2.2 desta Instrução**).

Responsável: Rosa Maria Zanon (21/08/2014 a 31/12/2014), diretora presidente.

b) Considerando que a provisão matemática previdenciária contabilizada em desacordo com os valores apurados pelo atuário é irregularidade de natureza grave, por não permitir que todos os reflexos das alterações realizadas na base de dados, dos segurados e das hipóteses financeiras e atuariais (inclusão e exclusão de segurados e dependentes, alterações em hipóteses financeiras e atuariais, etc.), possam ter seus reflexos mensurados e evidenciados nas demonstrações contábeis, de cunho quantitativo, alteraram o valor do patrimônio líquido da entidade, e, desta forma, tem o condão de macular as contas, opina-se pela **aplicação de multa**, na forma do inciso II do art. 389 do Regimento Interno do TCEES (**item 2.2.3.1 desta Instrução**).

Responsável: Rosa Maria Zanon (21/08/2014 a 31/12/2014), diretora presidente.

c) Considerando que o encaminhamento de informações incorretas e em descompasso com a realidade é irregularidade de **natureza grave**, por dificultar e encarecer as análises da prestação de contas, sendo sua exatidão de responsabilidade dos representantes legais e técnicos das entidades

jurisdicionadas, a quem compete garantir a sua fidelidade aos registros contábeis e aos demais sistemas de controle interno, conforme preceitua o parágrafo único do art. 141 do Regimento do TCEES⁴, opina-se pela **aplicação de multa**, na forma do inciso II do art. 389 do Regimento Interno (**item 2.3 desta Instrução**).

Responsáveis: Shirlene Pires Mesquita de Almeida (01/01/2014 a 14/08/2014) e Rosa Maria Zanon (21/08/2014 a 31/12/2014), diretoras presidentes.

d) Considerando que o encaminhamento de informações incorretas e em descompasso com a realidade é irregularidade de **natureza grave**, por dificultar e encarecer as análises da prestação de contas, sendo sua exatidão de responsabilidade dos representantes legais e técnicos das entidades jurisdicionadas, a quem compete garantir a sua fidelidade aos registros contábeis e aos demais sistemas de controle interno, conforme preceitua o parágrafo único do art. 141 do Regimento do TCEES, opina-se pela **aplicação de multa**, na forma do inciso II do art. 389 do Regimento Interno (**item 2.4 desta Instrução**).

Responsáveis: Shirlene Pires Mesquita de Almeida (01/01/2014 a 14/08/2014) e Rosa Maria Zanon (21/08/2014 a 31/12/2014), diretoras presidentes.

e) Considerando que a ausência de separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes aos planos financeiro e previdenciário é irregularidade de **natureza grave**, por dificultar o controle do que foi estabelecido no § 2º do art. 21 da Portaria MPS 403/2008, que *veda qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo*, comprometendo o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, opina-se pela **aplicação de multa**, na forma do inciso II do art. 389 do Regimento Interno do TCEES (**Item 2.7 desta Instrução**).

Responsáveis: Shirlene Pires Mesquita de Almeida (01/01/2014 a 14/08/2014) e Rosa Maria Zanon (21/08/2014 a 31/12/2014), diretoras presidentes.

f) Considerando que ausência da base de dados para o cálculo do limite de gastos com despesas administrativas do RPPS é irregularidade de **natureza grave**, por dificultar e encarecer as análises da prestação de contas, **opina-se pela aplicação de multa**, na forma do inciso VIII do art. 389 do Regimento Interno do TCEES⁵ (**item 2.9 desta Instrução**).

Responsáveis: Shirlene Pires Mesquita de Almeida (01/01/2014 a 14/08/2014) e Rosa Maria Zanon (21/08/2014 a 31/12/2014), diretoras presidentes.

⁴ **Parágrafo Único.** A exatidão dos dados enviados a este Tribunal é de responsabilidade dos representantes legais e técnicos das entidades jurisdicionadas, a quem compete garantir a sua fidelidade aos registros contábeis e aos demais sistemas de controle interno, sob pena de responsabilização civil, criminal e administrativa.

⁵ Art. 389 [...] VIII - não envio ou envio fora do prazo de documentos e ou informações que compõem a prestação de contas: multa no valor compreendido entre dois e dez por cento;

Propõe-se, por fim, dar ciência do julgamento deste Egrégio Tribunal de Contas à Secretaria de Previdência Social vinculada ao Ministério da Fazenda.”

Na sequência, o **Ministério Público de Contas** emitiu o Parecer n. 102/2019, da lavra do Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, acompanhando integralmente a análise conclusiva.

Na Sessão Plenária de 24 de setembro de 2019, as responsáveis apresentaram **sustentação oral**, por intermédio de JHAWA MEMELLI DE MOURA, que não trouxe procuração aos autos, conforme consta das **Notas Taquigráficas n. 267/2019** e dos Memoriais assinados pelas Diretoras, juntados como **Defesa / Justificativa n. 1361/2019**.

O setor competente elaborou a **Manifestação Técnica de Defesa Oral n. 42/2020**, propondo o **afastamento** dos indicativos tratados nos itens **2.3** e **2.9** da Conclusiva, abaixo elencados:

2.3. Registro de dedução nas Contribuições Sociais por renúncia de receita no valor de R\$ 3.807.580,02 no Demonstrativo das Variações Patrimoniais, divergente da nota explicativa que classifica como Dedução Receita por Perda de Investimento

2.9. Ausência da base de dados para o cálculo do limite de gastos com despesas administrativas do RPPS

A área técnica opinou pela **manutenção** das irregularidades analisadas nos tópicos **2.2.2, 2.2.3.1, 2.4** e **2.7** da Conclusiva, a saber:

2.2.2. O demonstrativo de resultados da avaliação atuarial não demonstra a necessidade anual de desembolsos financeiros do ente

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 21 de agosto a 31 de dezembro de 2014

2.2.3.1. Provisão matemática previdenciária contabilizada em desacordo com os valores apurados pelo atuário

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 21 de agosto a 31 de dezembro de 2014

2.4. Existência de repasse extra orçamentário no valor de R\$ 23.295.220,09 e contribuição previdenciária para amortização do Déficit Atuarial no valor de R\$ 607,61, ambos sem esclarecimentos

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 21 de agosto a 31 de dezembro de 2014

2.7. Ausência de separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes aos planos financeiro e previdenciário

→ SHIRLENE PIRES MESQUITA, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 14 de agosto de 2014

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 21 de agosto a 31 de dezembro de 2014

A senhora **ROSA MARIA ZANON** foi responsabilizada pelos tópicos **2.2.2**, **2.2.3.1**, **2.4** e **2.7** da Conclusiva e a senhora **SHIRLENE PIRES MESQUITA** foi considerada responsável pelo item **2.7** da Instrução.

As irregularidades constantes dos tópicos **2.2.2**, **2.2.3.1** e **2.7** da Conclusiva foram consideradas graves, havendo a sugestão técnica para a aplicação de **MULTA**.

Segue a transcrição da Manifestação Técnica de Defesa Oral n. 42/2020:

“3 CONCLUSÃO

Analizou-se, as justificativas de defesa oral, apresentadas pelas Sras. Shirlene Pires Mesquita de Almeida, Diretora Presidente (01/01/2014 a 14/08/2014) e Rosa Maria Zanon, Diretora Presidente (21/08/2014 a 31/12/2014) **gestoras responsáveis pela Prestação de Contas Anual do Exercício de 2014 do IPC**, cuja defesa oral foi

executada pelo Sr. **Jhawa Memelli de Moura** de acordo com o art. 328 da Resolução TC 261/2013, relativas às irregularidades apontadas na **ITC 00054/2019-9** e constatou-se que as justificativas não foram suficientes para modificar a análise da área técnica relatada na ITC, no itens **2.2.2, 2.2.3.1, 2.4 e 2.7**.

Assim conclui-se pela **manutenção das irregularidades** a seguir:

2.2.2 O DEMONSTRATIVO DE RESULTADOS DA AVALIAÇÃO ATUARIAL NÃO DEMONSTRA A NECESSIDADE ANUAL DE DESEMBOLSOS FINANCEIROS DO ENTE

Base Legal: art.40, caput da CF/88: arts. 1º e 69 da LRF; art.1º da Lei 9717/98 arts.18 e 19, incisos I e II do § 3º do art. 21 da Portaria MPS nº 403/2008
Contra Rosa Maria Zanon, Diretora Presidente (21/08/2014 a 31/12/2014)

2.2.3.1 PROVISÃO MATEMÁTICA PREVIDENCIÁRIA CONTABILIZADA EM DESACORDO COM OS VALORES APURADOS PELO ATUÁRIO

Base Legal: 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.
Contra Rosa Maria Zanon, Diretora Presidente (21/08/2014 a 31/12/2014)

2.4 EXISTÊNCIA DE REPASSE EXTRA ORÇAMENTÁRIO NO VALOR DE R\$ 23.295.220,09 E CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA PARA AMORTIZAÇÃO DO DÉFICITATUARIAL NO VALOR DE R\$ 607,61, AMBOS SEM ESCLARECIMENTOS (Item 3.2.3 do RT 00368/2016-4)

Base Legal: art. 1º, §1º da LC 101/2000 e Lei 4320/64.
Contra Rosa Maria Zanon, Diretora Presidente (21/08/2014 a 31/12/2014)

2.7 AUSÊNCIA DE SEPARAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E CONTÁBIL DOS RECURSOS E OBRIGAÇÕES CORRESPONDENTES AOS PLANOS FINANCEIRO E PREVIDENCIÁRIO (Item 3.3.2 do RT 00368/2016-4)

Base Legal: Lei 9.717/1998, art. 1º, inciso 1; Portaria MPS 403/2008, art. 21, e Lei Complementar Municipal nº 28/2009, art. 56 a 61.
Contra Rosa Maria Zanon, Diretora Presidente (21/08/2014 a 31/12/2014)
e Shirlene Pires Mesquita De Almeida (01/01/2014 A 14/08/2014)

Por todo o exposto, e diante do preceituado no art. 319, §1º, IV da Resolução TC 261/2013, conclui-se opinando pela **IRREGULARIDADE** das contas, da **Sra. Rosa Maria Zanon, Diretora Presidente (21/08/2014 a 31/12/2014)**, referente aos itens **2.2.2, 2.2.3.1, 2.4 e 2.7** e da **Sra. Shirlene Pires Mesquita De Almeida (01/01/2014 A 14/08/2014)** referente ao item **2.7**, relativas ao exercício de 2014, na forma do artigo 84, inciso III, da Lei Complementar Estadual 621/2012.

Considerando a análise **dos itens com irregularidade de natureza grave:**

- **2.2.2** por impossibilitar a análise da capacidade financeira, orçamentária e de cumprimento dos limites da lei de responsabilidade fiscal, e comprometer a gestão fiscal que pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas;
- **2.2.3.1** por não permitir que todos os reflexos das alterações realizadas na base de dados, dos segurados e das hipóteses financeiras e atuariais (inclusão e exclusão de segurados e dependentes, alterações em hipóteses financeiras e atuariais, etc.), possam ter seus reflexos mensurados e evidenciados nas demonstrações contábeis, de cunho quantitativo, alteraram

o valor do patrimônio líquido da entidade, e, desta forma, tem o condão de macular as contas e;

- **2.7** por dificultar o controle do que foi estabelecido no § 2º do art. 21 da Portaria MPS 403/2008, que veda qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo, comprometendo o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Sugere-se a aplicação de multa, na forma do inciso II do art. 389 do Regimento Interno do TCEES.

Sugere-se ainda acatar as razões de justificativas e **afastar as irregularidades dos itens 2.3 e 2.9** da ITC 00059/2019-9.”

Em seguida, o **Ministério Público de Contas** emitiu o Parecer n. 2012/2020, da lavra do Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, acompanhando a Manifestação Técnica n. 42/2020.

É o Relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Acompanho a área técnica pelo **afastamento** dos indicativos constantes dos tópicos **2.1, 2.3, 2.5, 2.6, 2.8, 2.9 e 2.10**, nos termos da **Instrução Técnica Conclusiva n. 54/2019** e da **Manifestação Técnica de Defesa Oral n. 42/2020**, quais sejam:

2.1. Balancete de Execução Orçamentária incompleto

2.3. Registro de dedução nas Contribuições Sociais por renúncia de receita no valor de R\$ 3.807.580,02 no Demonstrativo das Variações Patrimoniais, divergente da nota explicativa que classifica como Dedução Receita por Perda de Investimento

2.5. Utilização indevida das contas Patrimônio Social e Lucros e Prejuízos Acumulados no Balanço Patrimonial

2.6. Impossibilidade de análise da contabilização da Provisão Matemática Previdenciária pelo fato do Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial encaminhado na PCA estar incompleto

2.8. Impossibilidade de avaliação das recomendações do atuário sobre o equacionamento do Déficit Técnico Atuarial pelo fato do Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial encaminhado na PCA estar incompleto

2.9. Ausência da base de dados para o cálculo do limite de gastos com despesas administrativas do RPPS

2.10. Ausência de Pagamento de contribuição previdenciária - Regime Geral de Previdência Social – Unidade gestora

Também **acolho** a posição técnica pela **manutenção** da irregularidade analisada no tópico **2.4** da Conclusiva, **sem aplicação de multa**, nos termos da **Manifestação Técnica de Defesa Oral n. 42/2020**, conforme segue:

2.4. Existência de repasse extra orçamentário no valor de R\$ 23.295.220,09 e contribuição previdenciária para amortização do Déficit Atuarial no valor de R\$ 607,61, ambos sem esclarecimentos

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 21 de agosto a 31 de dezembro de 2014

As demais irregularidades mantidas, abordadas nos itens **2.2.2**, **2.2.3.1** e **2.7** da Conclusiva, foram consideradas de natureza **grave** pela área técnica e sujeitas à aplicação de **multa**, conforme consta da **Manifestação Técnica de Defesa Oral n. 42/2020**, a saber:

2.2.2. O demonstrativo de resultados da avaliação atuarial não demonstra a necessidade anual de desembolsos financeiros do ente

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 21 de agosto a 31 de dezembro de 2014

2.2.3.1. Provisão matemática previdenciária contabilizada em desacordo com os valores apurados pelo atuário

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 21 de agosto a 31 de dezembro de 2014

2.7. Ausência de separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes aos planos financeiro e previdenciário

→ SHIRLENE PIRES MESQUITA, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 14 de agosto de 2014

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 21 de agosto a 31 de dezembro de 2014

Acerca do tópico **2.2.2** da Conclusiva, denominado “**O demonstrativo de resultados da avaliação atuarial não demonstra a necessidade anual de desembolsos financeiros do ente**”, o setor competente informou que a Avaliação Atuarial (data-base: 31/12/2013) não evidenciou a projeção dos aportes necessários à cobertura das insuficiências do Fundo Financeiro (R\$ 1.174.013.120,00), limitando-se a informar a estimativa anual do total das receitas e despesas, dificultando a análise da capacidade de custeio do Ente e do cumprimento dos limites de gastos com pessoal, quanto aos aportes financeiros.

A defesa afirmou que as insuficiências do Fundo Financeiro são cobertas pelo Ente, razão pela qual a apuração não estaria incorreta.

Observe que, apesar de o Município estar obrigado à cobertura das insuficiências financeiras do Regime Próprio, a projeção dos aportes ao longo dos anos é indispensável à análise da viabilidade do sistema previdenciário e do

comprometimento futuro do orçamento municipal. A Avaliação Atuarial apurou o déficit atuarial do Fundo Financeiro e projetou as receitas e despesas anualmente, mas não quantificou a necessidade anual dos aportes, impedindo a identificação do valor da contribuição dos segurados e do valor a ser custeado pelo Ente.

Considerando que as justificativas não foram suficientes para sanar a inconsistência, **acompanho a área técnica para manter a irregularidade**, mas **divirjo quanto à aplicação de multa**, uma vez que o cálculo atuarial do Fundo Financeiro não foi comprometido, cabendo a **DETERMINAÇÃO** sugerida na Conclusiva.

Quanto ao item **2.2.3.1** da Conclusiva, intitulado “**Provisão matemática previdenciária contabilizada em desacordo com os valores apurados pelo atuário**”, o setor competente constatou que as Provisões Matemáticas registradas no Balancete de Verificação divergiram dos valores indicados na Avaliação Atuarial com data-base em 31/12/2013.

A defesa apresentou a Avaliação Atuarial com data-base em 31/12/2014, que continha cálculos diferentes entre si para as Provisões.

Considerando que as justificadas não foram suficientes para sanar a inconsistência, **acompanho a área técnica para manter a irregularidade**, mas **divirjo da aplicação de multa**, uma vez que a Avaliação Atuarial de 31/12/2014 foi realizada e que se trata de erro de registro contábil, que poderá ser corrigido e não ocasionou prejuízos ao erário, conforme os precedentes constantes dos processos TC n. 6302/2018 (Contas/2017 do IPAS Vila Velha) e n. 3532/2016 (Contas/2015 do Governador)

Acrescento a necessidade de expedição de **DETERMINAÇÃO** para que o atual gestor contabilize as Provisões Matemáticas Previdenciárias na data das demonstrações contábeis.

No que se refere ao tópico **2.7** da Conclusiva, denominado “**Ausência de separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes aos planos financeiro e previdenciário**”, o setor técnico constatou que o Instituto não apresentou as demonstrações contábeis segregadas entre os Fundos Financeiro e Previdenciário e a Taxa de Administração.

As responsáveis informaram que os recursos foram controlados separadamente, mas que a segregação contábil somente foi implementada em 2017.

De acordo a Prestação Anual do Instituto de Cariacica, relativa ao exercício de 2017, constante do **processo TC n. 8983/2018**, a separação das demonstrações contábeis foi implementada, conforme análise contida no Relatório Técnico n. 353/2019.

Observo que a matéria foi tratada no art. 21 da **Portaria n. 403/2008**, do Ministério da Previdência Social, vigente no exercício de 2014, que permitiu a segregação da massa de segurados, com a devida separação orçamentária, financeira e contábil.

Entretanto, a Portaria não mencionou, explicitamente, que tais Planos teriam a natureza dos fundos especiais constantes da Lei n. 4.320/64 nem exigiu a emissão de demonstrações contábeis próprias. Tal necessidade também não foi expressamente descrita nas regulamentações sobre a contabilidade dos regimes próprios previdenciários, elaboradas pelo Ministério da Previdência Social e pela Secretaria do Tesouro Nacional (Manuais e Planos de Contas).

A título de exemplo, o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), em sua 5ª edição, vigente para os exercícios de 2013 e 2014, assim como o correspondente Plano de Contas (PCASP), ambos elaborados pela Secretaria do Tesouro Nacional, não sugeriram procedimentos específicos para a segregação de massa, exceto quanto às contas relativas a “Bancos Conta Movimento” e a “Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo”, definidas no PCASP.

Na 6ª edição do MCASP, válida para os exercícios de 2015 e 2016, houve uma rápida menção à segregação da massa de segurados, sem exigir a formação de unidades gestoras próprias para cada Plano, conforme transcrito:

“4.3.3. Segregação de Massas Segregação de massa de segurados é uma separação desses segurados em dois grupos distintos, a partir da definição de uma data de corte. Os servidores admitidos anteriormente à data de corte integrarão o Plano Financeiro e os admitidos após integrarão o Plano Previdenciário. A segregação da massa será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, acompanhado pela separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes a cada grupo. **Esta 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.**”
[grifamos]

Da redação, é possível inferir que o Manual de Contabilidade considerava a criação de fundos contábeis como uma mera alternativa para o implemento da separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos atinentes a cada Plano segregado, o que também poderia ser obtido com o uso de contas bancárias distintas ou outros mecanismos de fonte/destinação de recursos.

Atentando-se à natureza dos Planos Previdenciário e Financeiro, a área técnica observou que se enquadram na definição de **fundo especial**, prevista no art. 71 da Lei n. 4.320/64, posição da qual compartilho, já que as receitas e despesas encontram-se vinculadas a objetivos e serviços específicos. E, na forma do art. 50, inciso III, da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), as demonstrações contábeis devem compreender as transações e operações de cada fundo, de modo isolado e conjunto, fazendo presumir que os Fundos devem emitir seus próprios Balanços e demais demonstrações.

Nestes termos, entendo que a formação de unidades gestoras próprias permite a emissão de demonstrações contábeis individualizadas para cada Fundo, inclusive sob o aspecto patrimonial, e aprimora o controle dos recursos previdenciários, que possuem natureza vinculada, assegurando sua correta destinação.

Ressalto que, em 20/11/2018, foi publicada a Portaria n. 464/2018, do Ministério da Fazenda (MF), que substituiu⁶ a Portaria MPS n. 403/2008.

No mesmo sentido da norma revogada, a Portaria MF n. 464/2018 manteve a possibilidade de segregação de massa como meio de equacionamento do déficit atuarial, bem como a necessidade de separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações dos Fundos Financeiro e Previdenciário (denominados Fundos em Repartição e em Capitalização), conforme previsto nos artigos 53, § 2º, inciso II, 56, incisos II e III, e 58, incisos III e IV, §§ 1º e 2º,

É preciso mencionar que, em situação análoga, tratada no **processo TC n. 3872/2015** (Prestação de Contas Anual do IPAS de Linhares, exercício de 2014), a área técnica sugeriu a Regularidade com Ressalva das Contas, opinião acolhida pelo Ministério Público de Contas e pelo Plenário, conforme **Acórdão TC n. 1205/2017**, proferido em 27 de setembro de 2017, apesar da ausência da segregação, inclusive financeira.

Nos autos do **processo TC n. 5460/2015**, que tratou das Contas Anuais do IPAS Guarapari, relativas ao exercício de 2014, o responsável questionou a exigência de formação de unidades gestoras, amparando-se, inclusive, em orientação solicitada ao técnico da Previdência Social. A defesa foi refutada pela área técnica, que, no entanto, sugeriu a Regularidade com Ressalva das Contas, sendo acompanhada pelo Ministério Público de Contas e pelo Plenário, conforme o **Acórdão TC n. 1080/2017**.

Com base nesses precedentes, **acompanho a área técnica para manter a irregularidade, mas divirjo quanto à aplicação de multa**. Acrescento que a expedição de Determinação se mostra desnecessária, uma vez que a segregação contábil foi implementada em 2017.

Quanto às **DETERMINAÇÕES** sugeridas na Conclusiva, acompanho a área técnica, exceto em relação ao item **2.9**, uma vez que a **Manifestação Técnica de Defesa Oral n. 42/2020** afastou a ocorrência de excesso de despesa administrativa.

⁶ **Art. 86.** Fica revogada a Portaria MPS n° 403, de 10 de dezembro de 2008.

DISPOSITIVO

Pelo exposto, com fundamento nos artigos 84, inciso II, e 86 da Lei Complementar n. 621/2012⁷, **divergindo da área técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação.

Em 01 de dezembro de 2020.

MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Conselheira Substituta

1. ACÓRDÃO TC-1637/2020 – PLENÁRIO

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

1.1. Julgar **REGULAR COM RESSALVA** a Prestação de Contas Anual do **INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE CARIACICA**, referente ao **exercício de 2014**, sob a gestão das senhoras **SHIRLENE PIRES MESQUITA**, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 14 de agosto de 2014, e **ROSA MARIA ZANON**, Diretora Presidente no período de 21 de agosto a 31 de dezembro de 2014, dando-lhes quitação.

1.2. AFASTAR os seguintes indicativos:

⁷ **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. Balancete de Execução Orçamentária incompleto

2.3. Registro de dedução nas Contribuições Sociais por renúncia de receita no valor de R\$ 3.807.580,02 no Demonstrativo das Variações Patrimoniais, divergente da nota explicativa que classifica como Dedução Receita por Perda de Investimento

2.5. Utilização indevida das contas Patrimônio Social e Lucros e Prejuízos Acumulados no Balanço Patrimonial

2.6. Impossibilidade de análise da contabilização da Provisão Matemática Previdenciária pelo fato do Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial encaminhado na PCA estar incompleto

2.8. Impossibilidade de avaliação das recomendações do atuário sobre o equacionamento do Déficit Técnico Atuarial pelo fato do Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial encaminhado na PCA estar incompleto

2.9. Ausência da base de dados para o cálculo do limite de gastos com despesas administrativas do RPPS

2.10. Ausência de Pagamento de contribuição previdenciária - Regime Geral de Previdência Social – Unidade gestora

1.3. MANTER as irregularidades abaixo, sem macular as Contas e/ou sem aplicação de multa:

2.2.2. O demonstrativo de resultados da avaliação atuarial não demonstra a necessidade anual de desembolsos financeiros do ente

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 21 de agosto a 31 de dezembro de 2014

2.2.3.1. Provisão matemática previdenciária contabilizada em desacordo com os valores apurados pelo atuário

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 21 de agosto a 31 de dezembro de 2014

2.4. Existência de repasse extra orçamentário no valor de R\$ 23.295.220,09 e contribuição previdenciária para amortização do Déficit Atuarial no valor de R\$ 607,61, ambos sem esclarecimentos

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 21 de agosto a 31 de dezembro de 2014

2.7. Ausência de separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes aos planos financeiro e previdenciário

→ SHIRLENE PIRES MESQUITA, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 14 de agosto de 2014

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 21 de agosto a 31 de dezembro de 2014

1.4. DETERMINAR, ao **atual Diretor Presidente** do Instituto e ao **atual Controlador Geral Interno**, que adotem as seguintes providências, nos limites de suas atribuições, devendo comprová-las na próxima prestação de contas anual a ser encaminhada à Corte:

1.4.1. Exigir que a Avaliação Atuarial do Fundo Financeiro seja acompanhada da projeção atuarial separada entre receitas previdenciárias e aportes financeiros, permitindo sua quantificação e a análise da capacidade financeira, orçamentária e

do cumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (item **2.2.2** da Conclusiva)

1.4.2. Contabilizar as Provisões Matemáticas Previdenciárias na data das demonstrações contábeis (item **2.2.3.1** da Conclusiva)

1.4.3. Realizar os registros contábeis, segundo o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP (item **2.5** da Conclusiva)

1.5. DAR CIÊNCIA à Secretaria de Previdência Social.

1.6. ARQUIVAR, após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 10/12/2020 - 48ª Sessão 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 ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões