



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: C7D37-03DE3-704FD



Manifestação Técnica 03552/2020-2

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processos: 04645/2020-2, 03333/2020-1, 00703/2020-4, 15509/2019-2, 12819/2019-9, 09131/2019-2

Classificação: Recurso de Reconsideração

Setor: NPPREV - Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência

Criação: 14/12/2020 19:32

UG: ES - Governo do Estado do Espírito Santo

Relator: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Interessado: ERICK CABRAL MUSSO

Recorrente: JOSE RENATO CASAGRANDE

Procurador: RODRIGO FRANCISCO DE PAULA (OAB: 35040-DF, OAB: 10077-ES)

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Espírito Santo, José Renato Casagrande, assistido pelo Procurador-Geral do Estado, Sr. Rodrigo Francisco de Paula, em face de determinações ao Poder Executivo Estadual, contidas no Parecer Prévio TC-00072/2020-1-Plenário, constante dos autos do processo TC 3333/2020-1 e 12819/2019-9 em apenso, que, por maioria, recomendou à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, a aprovação das contas analisadas, relativas ao exercício de 2019, sob a responsabilidade do recorrente, bem como expediu determinações e recomendações ao Governo do Estado do Espírito Santo, com os seguintes itens questionados:

1. PARECER PRÉVIO TC-0072/2020:

[...]

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

(...)

1.2.2 Ao IPAJM e à Secretaria de Economia e Planejamento (SEP), que na próxima avaliação atuarial do Fundo Financeiro, além da projeção consolidada já realizada pelo IPAJM, realize também a projeção, para os **próximos 75 anos**, do fluxo das receitas e despesas individualizadas por Poder e órgãos autônomos e que, no Balanço Atuarial do Fundo Financeiro, demonstre o valor da conta de “cobertura de insuficiências financeiras” de benefícios concedidos e a conceder, discriminada por Poder/Órgão, com vistas a dar instrumentos aos Poderes para planejar suas políticas de pessoal sem perder de vista os limites de pessoal exigidos pela LRF (§ 1º do art. 40 da LC 282/2004 c/c o art. 1º, inciso I, da Lei 9.717/1998; arts. 10º e 59 da Portaria 464/2018) subseção 5.2 do Relatório Técnico 48/2020).

1.2.3 À Secretaria de Gestão e Recursos Humanos (Seger), à SEP e ao IPAJM, sob a supervisão da Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont), que apresente a esta Corte de Contas, a partir do exercício 2021, as normas e procedimentos formais para a quantificação do impacto orçamentário-financeiro e atuarial dos aumentos remuneratórios (art. 40 da Constituição Federal; art. 16, I e II, art. 17, §1º, art. 24, §1º, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal; art. 2º, 9º e 10 da Lei Complementar Estadual 312/2004) (subseção 5.2 do Relatório Técnico 48/2020).

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

1.2.5 À Sefaz, que, enquanto não sanada a determinação 2.4, desde já, passe a incluir em **notas explicativas, nos Anexos dos Relatórios de Gestão Fiscal e dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária que contemplem**

os valores ou dados da RCL, e ainda nas demonstrações contábeis, que parte considerável dos rendimentos financeiros do fundo previdenciário pode estar sujeita a mudança de registro contábil, tendo em vista não se tratar de receitas orçamentárias, esclarecendo o usuário da informação, com fundamento no art. 1º, § 1º da LRF (subseção 5.2 do Relatório Técnico 48/2020).

1.2.6 À Sefaz, a partir do exercício de 2021, que passe a notificar mensalmente, com fundamento no art. 1º, § 1º da LRF, os órgãos autônomos e Poderes do Estado quanto ao montante dos rendimentos financeiros do Fundo Previdenciário dos últimos doze meses, esclarecendo sobre a impossibilidade concreta do IPAJM de efetuar o registro orçamentário destes rendimentos financeiros conforme à legislação aplicável; e sobre o correspondente impacto na RCL (subseção 5.2 do Relatório Técnico 48/2020).

[...]

Devidamente notificado, o Chefe do Executivo Estadual interpôs o presente Recurso de Reconsideração, com o objetivo de reformar o Parecer Prévio nº 00072/2020-1 Plenário, que aprovou suas contas, com determinações e recomendações nele contidas.

O recorrente, em síntese, almeja que seja conhecido e provido o presente recurso de reconsideração para reformar o Parecer Prévio 00072/2020-1- Plenário a fim de que:

1. as determinações veiculadas nos itens 1.2.2 e 1.2.3 sejam convertidas em recomendações;
2. que seja excluída a determinação constante no item 1.2.4 em razão de (i) ter sido expedida com base em dispositivos que não se constituem como normativos adequados e suficientes ao presente caso (ii) ausência de documentação hábil para fins de suporte, comprovação e verificabilidade do registro contábil, nos termos da NBC T 16.5 (iii) o fundamento normativo utilizado para a determinação ter por base a Instrução de Procedimentos Contábeis (ICP) nº 14, que é de caráter facultativo e orientador, não vinculativo;
3. em decorrência da exclusão da determinação constante no item 1.2.4 do Parecer Prévio nº 00072/2020-1, sejam excluídas as determinações constantes nos itens 1.2.5 e 1.2.6, pela perda dos respectivos objetos.

2. ADMISSIBILIDADE

Em análise de admissibilidade, a Decisão Monocrática 00763/2020-1 indicou que o recurso de reconsideração é cabível, na forma do art. 164, da LC 621/12 c/c o art. 405 da Resolução TC 261/2013, manifestando então pelo conhecimento, tendo em vista presentes os requisitos legais e regimentais para sua admissibilidade

Quanto ao mérito recursal, tendo em vista a especificidade da matéria, o NRC solicitou que a peça recursal fosse analisada pelo NPPREV, conforme Despacho 39046/2020-7. Assim, segue a manifestação técnica.

3. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO SOBRE DETERMINAÇÕES EMANADAS PELO PARECER PRÉVIO 00072/2020-1 – PLENÁRIO

O presente recurso buscou a reforma do Parecer Prévio nº 00072/2020-1 Plenário para:

- **converter** as **determinações** constantes nos itens **1.2.2 e 1.2.3** em **recomendações** e;
- para **suprimir** as **determinações** emanadas sob nº **1.2.4, 1.2.5 e 1.2.6**;

3.1. Quanto às Determinações contidas nos itens 1.2.2 e 1.2.3 do Parecer Prévio 00072/2020-1 – Plenário

1.2.2 Ao **IPAJM** e à **Secretaria de Economia e Planejamento (SEP)**, que na **próxima avaliação atuarial do Fundo Financeiro**, além da projeção consolidada já realizada pelo IPAJM, realize também a projeção, para os **próximos 75 anos**, do fluxo das receitas e despesas individualizadas por Poder e órgãos autônomos e que, no Balanço Atuarial do Fundo Financeiro, demonstre o valor da conta de “cobertura de insuficiências financeiras” de benefícios concedidos e a conceder, discriminada por Poder/Órgão, com vistas a dar instrumentos aos Poderes para planejar suas políticas de pessoal sem perder de vista os limites de pessoal exigidos pela LRF (§ 1º do art. 40 da LC 282/2004 c/c o art. 1º, inciso I, da Lei 9.717/1998; arts. 10º e 59 da Portaria 464/2018) subseção 5.2 do Relatório Técnico 48/2020).

1.2.3 À Secretaria de Gestão e Recursos Humanos (Seger), à SEP e ao IPAJM, sob a supervisão da Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont), que apresente a esta Corte de Contas, a partir do exercício 2021, as normas e procedimentos formais para a quantificação do impacto orçamentário-financeiro e atuarial dos aumentos remuneratórios (art. 40 da Constituição Federal; art. 16, I e II, art. 17, §1º, art. 24, §1º, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal; art. 2º, 9º e

10 da Lei Complementar Estadual 312/2004) (subseção 5.2 do Relatório Técnico 48/2020).

Argumentos do Recurso de Reconsideração:

O recorrente, Sr. José Renato Casagrande, apresentou os seguintes argumentos, com objetivo de transformação, das determinações constantes nos itens 1.2.2 e 1.2.3 do Parecer Prévio nº 00072/2020-1 Plenário, em recomendações:

5. As determinações constantes nos itens 1.2.2 e 1.2.3 do Parecer Prévio nº 00072/2020-1 Plenário tem o mesmo teor das determinações veiculadas nos itens 3.1.1 e 3.2.1 do Parecer Prévio nº 066/2017 - Plenário, referente a Prestação de Contas Anual do Governador do ano de 2016, e que **foram transformadas por esta E. Corte de Contas em recomendações, consoante Parecer Prévio 00121/2018-9**, nos termos do voto-vista proferido pelo Conselheiro-Substituto Marco Antônio da Silva, que deu provimento parcial ao recurso do gestor e que foi acatado pela maioria dos Conselheiros desta Corte.

6. Para demonstrar a identidade de conteúdo entre a recomendação referente a prestação de contas de 2016 e a determinação relativa a prestação de contas de 2019, apresentamos um quadro comparativo entre ambas:

PRESTAÇÃO DE CONTAS 2016	PRESTAÇÃO DE CONTAS 2019
Item 3.1.1 Por intermédio do IPAJM, com base no § 1.º do art. 40 da LC 282/2004 c/c o art. 1.º, inciso I, da Lei 9.717/1998, que a partir da elaboração do próximo estudo atuarial do Fundo Financeiro, além da projeção consolidada já realizada pelo IPAJM, realize também a projeção, para os próximos 75 anos, do fluxo das receitas e despesas individualizadas por Poder e órgãos autônomos e que, no Balanço Atuarial do Fundo Financeiro, demonstre o valor da conta de “cobertura de insuficiências financeiras” de benefícios concedidos e a conceder, discriminada por Poder/Órgão, com vistas a dar instrumentos aos Poderes para planejar suas políticas de pessoal sem perder de vista os limites de pessoal exigidos pela LRF – subseção 4.4.1.3	1.2.2 Ao IPAJM e à Secretaria de Economia e Planejamento (SEP), que na próxima avaliação atuarial do Fundo Financeiro, além da projeção consolidada já realizada pelo IPAJM, realize também a projeção, para os próximos 75 anos, do fluxo das receitas e despesas individualizadas por Poder e órgãos autônomos e que, no Balanço Atuarial do Fundo Financeiro, demonstre o valor da conta de “cobertura de insuficiências financeiras” de benefícios concedidos e a conceder, discriminada por Poder/Órgão, com vistas a dar instrumentos aos Poderes para planejar suas políticas de pessoal sem perder de vista os limites de pessoal exigidos pela LRF (§ 1º do art. 40 da LC 282/2004 c/c o art. 1º, inciso I, da Lei 9.717/1998; arts. 10º e 59 da Portaria 464/2018) subseção 5.2 do Relatório Técnico 48/2020).
Item 3.2.1: Por intermédio da Seger, da Secont e do IPAJM, que sejam instituídos, no prazo de 180 dias, normas e procedimentos formais para a quantificação do impacto orçamentário-financeiro e atuarial dos aumentos remuneratórios (art. 40 da Constituição Federal; art. 16, I e II, art. 17, §1º, art. 24, §1º, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal; art. 2º, 9º e 10 da Lei Complementar Estadual 312/2004) – subseção 4.5.3.1 (sugerido prazo de 90 dias pela Comissão Técnica item 7.2.1.2 do RT 449/2017).	1.2.3 À Secretaria de Gestão e Recursos Humanos (Seger), à SEP e ao IPAJM, sob a supervisão da Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont), que apresente a esta Corte de Contas, a partir do exercício 2021, as normas e procedimentos formais para a quantificação do impacto orçamentário-financeiro e atuarial dos aumentos remuneratórios (art. 40 da Constituição Federal; art. 16, I e II, art. 17, §1º, art. 24, §1º, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal; art. 2º, 9º e 10 da Lei Complementar Estadual 312/2004) (subseção 5.2 do Relatório Técnico 48/2020).

7. Oportuno mencionar, no ponto, a fundamentação veiculada pelo voto-vista e acolhida pela maioria dos Conselheiros desta E. Corte:

“(…) No que se refere ao opinamento técnico de manutenção das determinações em questão, necessário é enfrentarmos a matéria, afinal a própria área técnica assim se manifestou: **“De fato, não há comando direto na Portaria 403/2008 acerca da necessidade de realização de projeção para os próximos 75 anos do fluxo das receitas e despesas individualizadas por Poder e órgãos autônomos. Todavia, não é preciso comando expreso. A determinação tem como fundamento principal a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do plano e a ação planejada em que se previnem riscos, conforme disposto no artigo 40 da Constituição Federal; fundamenta-se ainda nas previsões contidas nos artigos 1º, 19 e 20 da LRF; no artigo 9º, da Lei 9717/98 e na Portaria 403/08 do MPS, além do artigo 40, § 1º da Lei Complementar Estadual 282/2004.”**

Verifica-se que os artigos 1º, 19 e 20 da LRF tratam, respectivamente, da abrangência da referida lei, vez que estabelece ela normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, e, por fim, a repartição dos limites globais por ente da Federação e por Poder.

A Lei 9.717/98, afeta ao tema, também assim dispõe, acerca da matéria, in verbis:

[...]

Art. 9º **Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social:**

I - a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei ;

II - o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei.

III - a apuração de infrações, por servidor credenciado, e a aplicação de penalidades, por órgão próprio, nos casos previstos no art. 8º desta Lei. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão ao Ministério da Previdência e Assistência Social, quando solicitados, informações sobre regime próprio de previdência social e fundo previdenciário previsto no art. 6º desta Lei. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001) – g.n

A Portaria MPS Nº 403, de 10 de dezembro de 2008, acerca do tema assim estabelece, litteris:

[...]

Art. 5º O ente federativo, a unidade gestora do RPPS e o atuário responsável pela elaboração da avaliação atuarial deverão eleger conjuntamente as hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras adequadas às características da massa de segurados e de seus dependentes para o correto dimensionamento dos compromissos futuros do RPPS, obedecidos os parâmetros mínimos de prudência estabelecidos nesta Portaria, tendo como referência as hipóteses e premissas consubstanciadas na Nota Técnica Atuarial do respectivo RPPS.

[...]

Art. 23. **Os resultados da avaliação atuarial inicial e das reavaliações anuais deverão ser encaminhados à SPS**, por intermédio do Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA, conforme modelo e instruções de preenchimento disponíveis no endereço eletrônico do MPS na Internet - www.previdencia.gov.br. Art. 24. No ato do preenchimento e envio do DRAA **será gerado comprovante, no qual se atestará a veracidade e correspondência entre as informações contidas na avaliação atuarial e no DRAA, que deverá ser impresso, assinado pelo responsável técnico pela avaliação atuarial e pelos representantes legais do ente federativo e da unidade gestora do RPPS, e encaminhado à SPS na forma por ela estabelecida.** g.n.

Por sua vez, a Lei Complementar 282/2004, assim estabelece acerca do tema, in verbis:

[...]

Artigo 40. O Regime Próprio de Previdência de que trata esta Lei Complementar, será custeado mediante os seguintes recursos:

[...]

§ 1º Além das contribuições previstas neste artigo ficam o Poder Executivo e demais Poderes e órgãos referidos no artigo 4º desta Lei Complementar, **responsáveis pela complementação do valor integral das correspondentes folhas de pagamento dos benefícios previdenciários, sempre que as receitas de contribuições forem insuficientes, dando-se por extintos os débitos existentes, ainda que parcelados, decorrentes de suas contribuições dos exercícios anteriores à data de publicação desta Lei Complementar.** g.n.

Desta maneira, da leitura dos dispositivos retromencionados, verifica-se que, de fato, **não há comando direto na Portaria 403/2008 acerca da necessidade de realização de projeção para os próximos 75 anos do fluxo das receitas e despesas individualizadas por Poder e órgãos autônomos ou especificamente qualquer das determinações realizadas, ao menos na forma em que fora redigida.**

O que se extrai do art. 9º da Lei 9.717/98 é **que compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência Social, a normatização, a orientação, o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos em referida Lei, bem como a apuração de infrações em relação aos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS.**

A par disso, há afirmativa do corpo técnico no sentido de que “**Todavia, não é preciso comando expresso. A determinação tem como fundamento principal a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do plano e a ação planejada em que se previnem riscos, conforme disposto no artigo 40 da Constituição Federal; fundamenta-se ainda nas previsões contidas nos artigos 1º, 19 e 20 da LRF; no artigo 9º, da Lei 9717/98 e na Portaria 403/08 do MPS, além do artigo 40, § 1º da Lei Complementar Estadual 282/2004**”, não me parece acertada. Isto porque a competência legalmente estabelecida para o Ministério da Previdência Social e a competência de controle externo do Tribunal de Contas do Estado tem áreas de atuação distintas, **com espectro de atuação aparentemente convergente, que devem ser realizadas de maneira equidistantes, de maneira atuante, porém, não conflitantes.**

Ora, **se não há comando expresso** a este respeito, a expedição de determinação **pode colidir** com a competência legalmente

estabelecida para outro órgão, no caso o Ministério da Previdência Social.

Percebe-se, assim, que em relação à folha de pagamento, **quando quis a legislação que fossem envidadas ações para que se voltasse, por exemplo, aos limite legal do art. 19 e 20, estabeleceu elas no corpo da LRF, conforme consta do art. 22 e 23 da Lei Complementar 101/2000.**

Da mesma maneira, **em relação à normatização de matéria que envolve o Regime Próprio de Previdência Social**, estabeleceu o Congresso Nacional a competência do Ministério da Previdência Social, o que demonstra **a necessidade de prudência na expedição de determinações voltadas para os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS**, sob pena de, no caso concreto, se incidir em conflito de competência relativamente à determinação expedida.

Além do que a determinação realizada ao chefe do Poder Executivo **pode extrapolar a competência executória da mesma**, tornando o Chefe de Poder parte ilegítima para implementá-la, ao menos parcialmente, afinal o Regime Próprio de Previdência é constituído por recursos formados para gerar um patrimônio garantidor dos benefícios de aposentadoria e pensão dos servidores a ele vinculados, detendo competências próprias diferenciadas do Chefe de Poder.

Portanto, sua gestão é vinculada ao Executivo no que toca aos repasses dos servidores e às obrigações patronais enviadas ao regime, sendo evidente que podem nascer conflitos de interesses entre o Chefe de Poder e o gestor da entidade previdenciária por ele nomeado em diversas questões relativas à gestão do regime, cita-se como exemplo a cobrança judicial dos aportes, ou mesmo a gestão das alíquotas.

Obviamente, **isto não retira a competência da Corte de Contas, principalmente quando violado dispositivo legal que atrai a competência da Corte de Contas para o fim de expedir determinação**, conforme se vê da jurisprudência do Egrégio Tribunal de Contas da União, verbis:

[...]

Enunciado: Na fiscalização das atividades-fim das agências reguladoras, o TCU não deve substituir-se aos órgãos que controla, nem estabelecer o conteúdo do ato de competência do órgão regulador, determinando-lhe a adoção de medidas, salvo quando verificar a ocorrência de ilegalidade ou de omissão da autarquia no cumprimento das normas jurídicas pertinentes. (Acórdão 715/2008, Relator: Ministro Augusto Nardes) – g.n.

Observadas as áreas de competências, nos caso sob exame, mutatis mutandis, entendo que o Tribunal de Contas não pode expedir determinação cujo espectro atinja seara de competência do Ministério da Previdência Social, razão pela qual **é de bom alvitre que se transforme a determinação em recomendação com os mesmos objetivos daquela, sem incidência, contudo, da carga impositiva que lhe acompanha.**

8. Continuamente, cabe salientar que os itens 1.2.2 e 1.2.3, ora em análise, constaram como recomendações (itens 1.3.3 e 1.3.4) na Prestação de Contas Anual de Governador de 2018, conforma Parecer Prévio 0066/2019-1 – Plenário (Processos 08298/2019-7, 01305/2019-1, 06226/2018-1, 03091/2018-2), não existindo elementos para que essas recomendações exaradas em dois recentes pronunciamentos por esta Corte de Contas (contas de 2016 – recurso e 2018) tornam-se determinações, como fixado no parecer recorrido.

9. No mais, é oportuno agregar as seguintes considerações a respeito dos referidos itens.

10. Em relação ao item 1.2.2, o IPAJM já apresenta as provisões matemáticas separadas por poder. Tanto as Projeções quanto o Balanço Atuarial seguem padrões pré-estabelecidos pelas normas vigentes. Não existe conta contábil separada para os lançamentos individualizados, nem há sequer condição de criar mais subníveis para detalhar mais as contas existentes (Ex.: “2.2.7.2.1.02.06 (-) Cobertura de Insuficiência Financeira”). Não é possível criar um subnível com a “Cobertura de Insuficiência Financeira do Poder XXX”). Ademais, o Executivo não pode se responsabilizar pelo planejamento de pessoal dos outros poderes. Por fim, nenhum outro ente da federação realiza tais lançamentos separados por poder.

11. Quanto ao item 1.2.3, é relevante pontuar que a Lei Complementar de n.º 101/2000 somente exige, no inc. I do art. 16 c/c o § 1.º do art. 17, que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro seja efetuada quando da concessão de aumentos remuneratórios “(...) no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes”, mandamento que vem sendo observado pelo Poder Executivo Estadual.

12. Inexiste no mencionado diploma normativo complementar ou em outras normas jurídicas que regem a matéria qualquer obrigatoriedade para que o Executivo Estadual institua “(...) normas e procedimentos formais para a quantificação do impacto orçamentário financeiro e atuarial dos aumentos remuneratórios”.

13. Todavia, convém esclarecer que a partir da nova Instrução Normativa TC nº 043/2017, as contas de governo passarão a incluir um novo documento denominado SUSTEN, que é um “Estudo de sustentabilidade do RPPS (Planos Previdenciário e Financeiro) evidenciando que o plano de amortização/cobertura de insuficiência financeira do déficit atuarial adotado pelo ente e vigente no exercício da prestação de contas, possui viabilidade orçamentária e financeira, e que respeitará os limites de gastos com pessoal dos órgãos e poderes previstos nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por, no mínimo, nos próximos 35 anos.”

14. Por tais razões, não há outra medida adequada a não ser a exclusão a transformação das determinações constantes nos itens 1.2.2 e 1.2.3 do Parecer Prévio nº 00072/2020-1 Plenário em recomendações.

Análise:

O recorrente alegou que as determinações constantes nos itens 1.2.2 e 1.2.3 do Parecer Prévio nº 00072/2020-1 - Plenário, teriam o mesmo teor das determinações veiculadas nos itens 3.1.1 e 3.2.1 do Parecer Prévio nº 066/2017 - Plenário, referente a Prestação de Contas Anual do Governador do ano de 2016, e que foram transformadas em “recomendações”, consoante Parecer Prévio 00121/2018-9.

Dessa maneira, argumentou que os itens 1.2.2 e 1.2.3, haviam constado como “recomendações” (itens 1.3.3 e 1.3.4) na Prestação de Contas Anual de Governador de 2018, conforme Parecer Prévio 0066/2019-1 – Plenário (Processos 08298/2019-7, 01305/2019-1, 06226/2018-1, 03091/2018-2), não existindo assim, elementos para que essas recomendações exaradas em dois recentes pronunciamentos por esta

Corte de Contas (contas de 2016 – recurso e 2018) tornam-se “determinações”, como fixado no parecer recorrido.

Especificamente em relação ao item 1.2.2, o recorrente mencionou que o IPAJM já apresenta as provisões matemáticas separadas por poder, e tanto as projeções quanto o Balanço Atuarial já estariam seguindo padrões pré-estabelecidos pelas normas vigentes. Prosseguiu informando que não existe conta contábil separada para os lançamentos individualizados, nem há sequer condição de criar mais subníveis para detalhar mais as contas existentes (Ex.: “2.2.7.2.1.02.06 (-) Cobertura de Insuficiência Financeira” e ainda que não seria possível criar um subnível com a “Cobertura de Insuficiência Financeira do Poder XXX”) e que ademais, o Executivo não poderia se responsabilizar pelo planejamento de pessoal dos outros poderes. Alegou ainda nessa questão, que nenhum outro ente da federação realiza tais lançamentos separados por poder.

Quanto ao item 1.2.3, o recorrente argumentou que seria relevante pontuar que a LRF somente exige, no inc. I do art. 16 c/c o § 1.º do art. 17, que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro seja efetuada quando da concessão de aumentos remuneratórios "(...) no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes", mandamento que estaria sendo observado pelo Poder Executivo Estadual, e nesse sentido, inexistente no mencionado diploma normativo complementar ou em outras normas jurídicas que regem a matéria qualquer obrigatoriedade para que o Executivo Estadual institua "(...) normas e procedimentos formais para a quantificação do impacto orçamentário financeiro e atuarial dos aumentos remuneratórios".

Por fim, nessa questão, mencionou que a partir da nova Instrução Normativa TC nº 043/2017, as contas de governo passarão a incluir um novo documento denominado SUSTEN, que é um “Estudo de sustentabilidade do RPPS (Planos Previdenciário e Financeiro) evidenciando que o plano de amortização/cobertura de insuficiência financeira do déficit atuarial adotado pelo ente e vigente no exercício da prestação de contas, possui viabilidade orçamentária e financeira, e que respeitará os limites de gastos com pessoal dos órgãos e poderes previstos nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por, no mínimo, nos próximos 35 anos.”

Em análise aos argumentos recursais, importante trazer as considerações dos Relatórios de Monitoramento do Governo do Estado, nºs **00004/2019-1 (Processo 01304/2019-6)** e **25/2020-6 (Processo 806/2020-1)**, relativas a mesma temática das deliberações questionadas no presente Recurso, e a seguir comentadas.

3.1.1 Quanto à Determinação contida no item 1.2.2 do Parecer Prévio 00072/2020-1 – Plenário

Revedo então a determinação constante no **item 1.2.2** (Parecer Prévio 00072/2020-1 – Plenário), que dispôs que:

1.2.2 Ao IPAJM e à Secretaria de Economia e Planejamento (SEP), que na próxima avaliação atuarial do Fundo Financeiro, além da projeção consolidada já realizada pelo IPAJM, realize também a projeção, para os próximos 75 anos, do fluxo das receitas e despesas individualizadas por Poder e órgãos autônomos e que, no Balanço Atuarial do Fundo Financeiro, demonstre o valor da conta de “cobertura de insuficiências financeiras” de benefícios concedidos e a conceder, discriminada por Poder/Órgão, com vistas a dar instrumentos aos Poderes para planejar suas políticas de pessoal sem perder de vista os limites de pessoal exigidos pela LRF (§ 1º do art. 40 da LC 282/2004 c/c o art. 1º, inciso I, da Lei 9.717/1998; arts. 10º e 59 da Portaria 464/2018) subseção 5.2 do Relatório Técnico 48/2020).

Nas considerações do Relatório de Monitoramento 00004/2019-1 sobre o conteúdo deste item, ressaltou-se que o fato de existir um órgão da União responsável por determinada matéria (previdência, saúde, educação), que estabelece regras, que oriente, que verifique e realize controles, não retira a competência do Tribunal de Contas, conferida pelo artigo 71 da Constituição Estadual, nem o exime do cumprimento do seu dever de realizar o controle externo.

Prosseguiu este Relatório afirmando que não adotar a proposta recomendada, seria não respeitar o princípio do **equilíbrio financeiro e atuarial** previsto na CF e na LRF e ainda dizer “não” à utilização de boas práticas de gestão para a solução de problemas futuros, e no caso, é prometer um benefício agora que pode não ser pago depois. Ainda ressaltou o monitoramento, que a administração do IPAJM está assumindo o risco da não implantação dessa prática simples que possibilitaria o planejamento e o gerenciamento de riscos por parte dos poderes e órgãos autônomos do Estado em relação à temática previdência, tendo em vista do **quão**

necessário é para a manutenção do equilíbrio atuarial do Regime a implantação de práticas que visem tornar mais eficientes as tomadas de decisões e a escolha das políticas públicas mais aderentes à realidade do Estado.

Já o Relatório de Monitoramento 25/2020-6 (Processo 806/2020-1), mais recente, enfatizou que como já feito em relatórios anteriores, as características dos servidores que compõem o Fundo Financeiro são diferentes por Poder, sendo que as massas de servidores relacionadas à cada Poder devem ser tratadas de forma singular. Também de forma não uniforme seria a representatividade e o peso financeiro de cada um dos grupos de servidores, seja de ativos ou inativos e de quaisquer Poderes, no aporte realizado anualmente para suprimento das insuficiências financeiras do Sistema Previdenciário do Estado.

Prossigui este Relatório destacando que o artigo 40 da LC 282/2004, que trata do custeamento do RPPS do Estado e dispõe sobre alíquotas de contribuição dos segurados, dos aposentados e pensionistas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e demais órgãos, também determina que **é de responsabilidade de cada Poder a complementação dos valores para pagamento dos benefícios previdenciários, quando há insuficiência financeira**, e somado a isso, a Portaria 464/2018, em seu artigo 10º, reforçou a necessidade de se fazer as projeções por poder, de forma a permitir melhor o acompanhamento do passivo previdenciário pelos órgãos:

Art. 10. Os fluxos atuariais, parte integrante da avaliação atuarial, deverão contemplar as projeções de todas as receitas e despesas do RPPS e observar a estrutura e os elementos mínimos dos modelos aprovados por instrução normativa editada pela Secretaria de Previdência.

§ 1º Os fluxos atuariais serão distintos por:

I - agente público (civil ou militar);

II - Fundo em Capitalização, em caso de segregação da massa; e

III - Fundo em Repartição, em caso de segregação da massa e para eventual massa de beneficiários sob responsabilidade financeira direta do Tesouro.

§ 2º Os fluxos atuariais deverão:

I - apresentar projeções das receitas de contribuição do RPPS, considerando o plano de custeio de equilíbrio apurado na avaliação atuarial e aquele decorrente do parâmetro de que trata o § 5º do art. 3º;

II - incluir as previsões de receitas e despesas relativas ao custo administrativo do regime;

III - permitir o acompanhamento do nível de constituição das reservas e ser base matemática para o cálculo do valor presente atuarial das obrigações e direitos do plano de benefícios, devendo os respectivos valores, trazidos a valor presente, convergir com os valores dos compromissos apurados na avaliação atuarial;

IV - conter os quantitativos esperados de novos entrantes e de concessão de benefícios de aposentadoria e pensão por morte; V - evidenciar as projeções relativas aos segurados ativos considerados como riscos iminentes; e

VI - incluir as previsões de receitas líquidas provenientes da exploração econômica ou da vinculação de bens, direitos e ativos vinculados ao RPPS não classificáveis como ativos garantidores dos compromissos do plano de benefícios.

§ 3º Em caso de utilização de formulações que utilizem subperíodos anuais ou rendas fracionárias, os valores obtidos por comutação deverão convergir para os valores dos fluxos atuariais, a valor presente.

§ 4º Além do previsto no § 1º, os fluxos atuariais poderão ser elaborados de forma distinta por:

a) poder, órgão, unidade orçamentária ou outra segregação, para fins de acompanhamento do passivo previdenciário;

b) massa de beneficiários sujeita a critérios legais de elegibilidade específicos, em caso de a legislação do RPPS prever contribuições a cargo do ente federativo diferenciadas sobre a remuneração dessa massa. (g.n.)

Este monitoramento também enfatizou que em relação às insuficiências financeiras, o artigo 59 da mesma portaria determina que esses valores sejam controlados por poder, órgão ou entidade, na linha da presente deliberação:

Art. 59. A estrutura de gestão do RPPS deve possibilitar o controle eficiente dos ativos e passivos previdenciários segregados por fundo, devendo a segregação da massa ser objeto de contínuo acompanhamento por parte, dentre outros:

[...]

Parágrafo único. O valor da insuficiência financeira mensal devida pelo ente federativo ao Fundo em Repartição:

I - deverá ser controlado pela unidade gestora do RPPS por poder, órgão e entidade, considerando os valores das contribuições e das folhas de pagamento dos respectivos beneficiários; e

II - poderá ser expresso em termos de aportes preestabelecidos ou de alíquotas incidentes sobre as folhas de pagamento, cabendo ao ente federativo a responsabilidade pela insuficiência que for superior ao plano de custeio estabelecido dessa forma. (g.n.)

Por fim, o Relatório de Monitoramento 25/2020-6 ressaltou que **é imprescindível que o estudo atuarial do Fundo Financeiro projete o fluxo de receitas, despesas e a necessidade de aporte do Fundo Financeiro por Poder**, para que cada um deles possa conhecer o montante da cobertura das insuficiências financeiras e utilizar essas informações na sua política de pessoal e na verificação do atendimento dos limites da LRF para o período projetado.

Dessa forma, constata-se a URGÊNCIA na adoção de melhores práticas de gestão previdenciária, que poderiam colocar o Estado do Espírito Santo, numa situação de

excelência na questão de planejamento e gerenciamento de riscos previdenciários, além de tornar mais eficiente, a escolha de políticas públicas mais aderentes à realidade previdenciária, e principalmente, à manutenção do equilíbrio atuarial e financeiro da Previdência Estadual.

Em razão disso, sugere-se a **MANUTENÇÃO** do item de deliberação **1.2.2** na forma de DETERMINAÇÃO.

3.1.2 Quanto à Determinação contida no item 1.2.3 do Parecer Prévio 00072/2020-1 – Plenário

Já em relação à determinação constante no **item 1.2.3** (Parecer Prévio 00072/2020-1 – Plenário), houve a disposição para que:

1.2.3 À Secretaria de Gestão e Recursos Humanos (Seger), à SEP e ao IPAJM, sob a supervisão da Secretaria de Estado de Controle e Transparência (Secont), que apresente a esta Corte de Contas, a partir do exercício 2021, as normas e procedimentos formais para a quantificação do impacto orçamentário-financeiro e atuarial dos aumentos remuneratórios (art. 40 da Constituição Federal; art. 16, I e II, art. 17, §1º, art. 24, §1º, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal; art. 2º, 9º e 10 da Lei Complementar Estadual 312/2004) (subseção 5.2 do Relatório Técnico 48/2020).

Em relação a este item, nas considerações do Relatório de Monitoramento 00004/2019 -1 (Processo 01304/2019-6), tais normas e procedimentos seriam necessários para garantir que o estudo do impacto orçamentário-financeiro e atuarial dos aumentos remuneratórios, que o Estado possa prover, seja íntegro, fidedigno e reflita a real situação previdenciária com a finalidade de preservar o equilíbrio financeiro e atuarial e a responsabilidade na gestão fiscal. Tal determinação impacta diretamente na boa governança dos órgãos públicos com rotinas e processos previamente definidos em normativos a serem seguidos, e a sua não execução implica em desatendimento ao interesse público, na medida em que dificulta/impede o planejamento adequado na seara previdenciária.

Em razão disso, sugere-se a **MANUTENÇÃO** do item de deliberação **1.2.3** na forma de DETERMINAÇÃO.

3.2. QUANTO À DETERMINAÇÃO DO ITEM 1.2.4 DO PARECER PRÉVIO 00072/2020-1 – PLENÁRIO:

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

Argumentos do Recurso de Reconsideração:

O governador, Sr. José Renato Casagrande, apresentou os seguintes argumentos, pela Improcedência desta Determinação:

15. Preliminarmente, no tocante aos dispositivos (MCASP, IPC 14 e Parecer Consulta TC 5/2015) utilizados como base para a determinação constante no item 1.2.4 do Parecer Prévio nº 00072/2020-1 Plenário, convém ressaltar os seguintes:

(i) O MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, **não contém regulamentação a respeito do registro dos rendimentos oriundos das aplicações financeiras realizadas pelo Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos – RPPS;**

(ii) A Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) 14 **é de caráter facultativo e orientador, portanto, não vincula os entes da Federação, haja vista que sua observância não é obrigatória,** conforme dispõe o §2º do art. 3º da Portaria STN nº 634/2013;

(iii) O Parecer Consulta TC 5/2015, conforme dispõe o §4º do art. 233 do Regimento Interno do TCEES, muito embora possuir caráter normativo, constitui **somente** prejulgamento da tese, mas não do fato ou do caso concreto.

16. Nesse sentido, data máxima vênia, é de clareza meridiana que **os dispositivos supracitados não se configuram como fundamentos adequados e suficientes para expedição de determinação por parte do TCEES,** haja vista que, nos termos do §7º do art. 329 do Regimento Interno dessa e. Corte de Contas, o **Tribunal poderá expedir determinações para o exato cumprimento da lei.** Contudo, como se vê, dentre os dispositivos utilizados como fundamento para a expedição da determinação em comento **somente o Parecer Consulta TC 5/2015 possui caráter normativo¹, porém, sua efetiva aplicabilidade depende da análise do fato ou do caso concreto.**

17. Destarte, tal fato, por si só, já é suficiente para justificar a necessidade da exclusão da determinação constante no item 1.2.4 do Parecer Prévio nº 00072/2020-1 Plenário, passando a constar, no máximo, como recomendação em observância ao §7º do art. 329 do Regimento Interno do TCEES.

18. Não obstante, cumpre salientar que, ainda no exercício de 2019, o IPAJM, **na busca contínua de adoção de melhores práticas administrativas, encaminhou os ofícios de nº 1068/2019, 1070/2019, 1072/2019, 1073/2019, 1074/2019 e 1075/2019,** para as principais instituições financeiras, quais sejam, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco Banestes, Banco BRB, Banco Itaú e Banco Bradesco, respectivamente (DOC. 1 a 6), solicitando às referidas instituições que informassem a possibilidade ou não de fornecerem extrato de aplicação discriminando os valores dos rendimentos auferidos em cada resgate.

19. Porém, apenas os Bancos Banestes e BRB responderam (DOC. 7 e 8), registrando a impossibilidade de emissão de relatório com as informações requeridas, vez que haveria necessidade de desenvolvimento tecnológico para tal ação ou que para obtenção da informação solicitada deveria ser efetuado o somatório do demonstrativo que hoje é disponibilizado.

20. Quanto às demais instituições financeiras, destaca-se que sequer houve resposta por parte delas.

21. Ante o exposto, convém ressaltar que, nos termos dos itens 10 e 11 da Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC T) 16.5:

NBC T 16.5:

10. **Os registros contábeis devem ser efetuados** de forma analítica, refletindo a transação constante em **documento hábil**, em consonância com os Princípios de Contabilidade.

11. **Os registros contábeis devem ser validados** por contabilistas, **com base em documentação hábil** e em conformidade às normas e às técnicas contábeis. (grifamos)

22. No tocante a **documento hábil**, a Norma supracitada define, no item 2, que esse é qualquer documento físico ou eletrônico que comprove a transação na entidade do setor público, **utilizado para sustentação ou comprovação do registro contábil**. Em outras palavras, não pode haver registro contábil sem o respectivo documento hábil que lhe dê suporte.

23. Ademais, a NBC T 16.5 estabelece dentre as características fundamentais do registro e da informação contábil a **verificabilidade**. Mediante tal característica, os registros contábeis realizados e as informações apresentadas devem possibilitar o reconhecimento das suas respectivas validades.

24. **Ora, não é possível reconhecer a validade do registro contábil sem a existência de documento hábil que lhe dê suporte. Com efeito, conforme exposto, sem documento hábil, o registro contábil sequer deve ser realizado.**

25. Nesse sentido, **também em decorrência da não disponibilização**, por parte das instituições financeiras, de documentação hábil para prover sustentação e comprovação ao registro contábil das receitas de rendimentos auferidos em cada resgate efetuado pelo IPAJM, **a determinação constante no item 1.2.4** do Parecer Prévio nº 00072/2020-1 Plenário não merece prosperar, haja vista que **impõe ao IPAJM e à SEFAZ obrigação impossível de ser cumprida**, uma vez que não existe documentação hábil capaz de prover o adequado suporte ao registro contábil.

26. Outrossim, muito embora o Parecer Consulta TC 5/2015 possua caráter normativo e constitua prejulgamento de tese, sua aplicabilidade, no presente caso, fica prejudicada, em virtude da referida ausência de documento hábil que possibilite a efetuação dos registros contábeis.

27. Por tais razões, a saber: (i) ausência de normativos adequados e suficientemente aplicáveis como fundamentos à determinação em comento; e, (ii) ausência de documentação hábil, nos termos da NBC T 16.5, para dar suporte e verificabilidade ao registro do contábil das receitas de rendimentos auferidos em cada resgate efetuado pelo IPAJM, não há outra medida adequada a não ser a exclusão da determinação constante no item 1.2.4 do Parecer Prévio nº 00072/2020-1 Plenário.

Análise:

O recorrente argumentou que no tocante aos dispositivos (MCASP, IPC 14 e Parecer Consulta TC 5/2015) utilizados como base para a determinação constante no item 1.2.4 do Parecer Prévio nº 00072/2020-1 Plenário, o MCASP – Manual de

Contabilidade Aplicada ao Setor Público não conteria regulamentação a respeito do registro dos rendimentos oriundos das aplicações financeiras realizadas pelo Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos – RPPS; que a Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) 14 é de caráter facultativo e orientador, portanto, não vincula os entes da Federação, haja vista que sua observância não é obrigatória, conforme dispõe o §2º do art. 3º da Portaria STN nº 634/2013; e que o Parecer Consulta TC 5/2015, conforme dispõe o §4º do art. 233 do Regimento Interno do TCEES, muito embora possuir caráter normativo, constitui somente prejudgamento da tese, mas não do fato ou do caso concreto.

Prosseguiu afirmando que nesse sentido, os dispositivos supracitados não se configurariam como fundamentos adequados e suficientes para expedição de determinação por parte do TCEES, haja vista que, nos termos do §7º do art. 329 do Regimento Interno, o Tribunal poderá expedir determinações para o exato cumprimento da lei, contudo dentre os dispositivos utilizados como fundamento para a expedição da determinação em comento, somente o Parecer Consulta TC 5/2015 possui caráter normativo, porém, sua efetiva aplicabilidade depende da análise do fato ou do caso concreto.

Argumentou então que tal fato, por si só, já é suficiente para justificar a necessidade da exclusão da determinação constante no item 1.2.4 do Parecer Prévio nº 00072/2020-1 Plenário, e passaria a constar, no máximo, como recomendação em observância ao §7º do art. 329 do Regimento Interno do TCEES.

Alegou que, ainda no exercício de 2019, o IPAJM, na busca contínua de adoção de melhores práticas administrativas, encaminhou os ofícios para as principais instituições financeiras, solicitando às referidas instituições que informassem a possibilidade ou não de fornecerem extrato de aplicação discriminando os valores dos rendimentos auferidos em cada resgate. Porém, apenas os bancos Banestes e BRB responderam, registrando a impossibilidade de emissão de relatório com as informações requeridas, vez que haveria necessidade de desenvolvimento tecnológico para tal ação ou que para obtenção da informação solicitada deveria ser efetuado o somatório do demonstrativo que hoje é disponibilizado.

O recorrente informou que nos termos dos itens 10 e 11 da Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC T) 16.5, os registros contábeis devem

ser efetuados de forma analítica, refletindo a transação constante em documento hábil, em consonância com os Princípios de Contabilidade e devem ser validados por contabilistas, com base em documentação hábil e em conformidade às normas e às técnicas contábeis, e dessa forma, não poderia haver registro contábil sem o respectivo documento hábil que lhe dê suporte. Observou que a NBC T 16.5 estabelece dentre as características fundamentais do registro e da informação contábil, a verificabilidade, sendo que mediante tal característica, os registros contábeis realizados e as informações apresentadas devem possibilitar o reconhecimento das suas respectivas validades. Alegou então que não seria possível reconhecer a validade do registro contábil sem a existência de documento hábil que lhe dê suporte. Com efeito, conforme exposto, sem documento hábil, o registro contábil sequer deveria ser realizado.

Alegou então nesse sentido, também em decorrência da não disponibilização, por parte das instituições financeiras, de documentação hábil para prover sustentação e comprovação ao registro contábil das receitas de rendimentos auferidos em cada resgate efetuado pelo IPAJM, a determinação constante no item 1.2.4 do Parecer Prévio nº 00072/2020-1 Plenário não merece prosperar, haja vista que impõe ao IPAJM e à SEFAZ obrigação impossível de ser cumprida, uma vez que não existe documentação hábil capaz de prover o adequado suporte ao registro contábil.

Prosseguiu alegando que muito embora o Parecer Consulta TC 5/2015 possua caráter normativo e constitua prejulgamento de tese, sua aplicabilidade, no presente caso, fica prejudicada, em virtude da referida ausência de documento hábil que possibilite a efetuação dos registros contábeis.

Argumentou por fim, que por tais razões a saber: (i) ausência de normativos adequados e suficientemente aplicáveis como fundamentos à determinação em comento; e, (ii) ausência de documentação hábil, nos termos da NBC T 16.5, para dar suporte e verificabilidade ao registro do contábil das receitas de rendimentos auferidos em cada resgate efetuado pelo IPAJM, não haveria outra medida adequada a não ser a exclusão da determinação constante no item 1.2.4 do Parecer Prévio nº 00072/2020-1 Plenário.

Em análise aos fatos e argumentações, conforme as considerações do Relatório de Monitoramento do Governo do Estado, 25/2020-6 (Processo 806/2020-1), a

deliberação a que se trata este item foi instituída mediante a evidência de que o montante da remuneração dos investimentos no Fundo Previdenciário foi contabilizado como receita orçamentária, independente da sua realização (resgate), pois, correspondeu ao montante contabilizado como variação patrimonial aumentativa deduzida das perdas com investimentos, estas contabilizadas em variações patrimoniais diminutivas, conforme se observa do Relatório de Acompanhamento 7/2018 (Processo TC 8265/2017), *in verbis*:

[...]

Sobre o aspecto orçamentário, verifica-se que tanto no Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, relativo ao último bimestre de 2017, quanto na prestação de contas do IPAJM do exercício de 2017 disponível no Portal CidadES, a exemplo dos demonstrativos BALORCN e BALEXO, verifica-se que o Fundo Previdenciário registrou uma receita orçamentária de remuneração dos investimentos que totalizou **R\$ 328.731.870**. Esse é o valor exato registrado nas contas de VPA (R\$ 336.715.132) diminuídas das perdas com investimentos registradas em VPD (R\$ 7.983.262). Em 2016 esse valor totalizou **R\$ 324.821.797**.

As normas atuais exigem tratamentos distintos em relação aos lançamentos às contas patrimoniais e orçamentárias quanto ao reconhecimento dos resultados e variações nas contas de investimentos dos RPPS, conforme será visto adiante. Essas informações conduzem à conclusão que o IPAJM vem registrando as variações positivas ocorridas nos investimentos como receita orçamentária, independente de sua realização.

Além disso, grande parte da carteira do IPAJM está lastreada em fundos lastreados em títulos do tesouro e em títulos do próprio tesouro com vencimentos longos. Somente esses investimentos correspondem a mais de 80% do total investido do IPAJM, conforme relatórios disponíveis em seu portal eletrônico. Portanto, inviável o resgate dos investimentos em quantias vultuosas que justifique o registro como receita orçamentária.

[...]

Este monitoramento, no exame dos valores registrados no Sigefes para o exercício financeiro de 2019, observou que os lançamentos contábeis da remuneração dos investimentos foram semelhantes ao que ocorrera em 2017.

O Relatório informou que o IPAJM não conseguiu obter a informação dos rendimentos financeiros quando do resgate dos investimentos, enviando ofícios as instituições bancárias envolvidas, tratando do fornecimento de extrato dos rendimentos auferidos em fundo de investimento em cada resgate. Com efeito, o IPAJM informou que buscava adotar o reconhecimento orçamentário dos rendimentos auferidos no efetivo resgate, contudo, informando não ser possível comprovar os registros por meio de documentos formais produzidos pelas instituições financeiras até que estas possam emitir tais extratos.

O monitoramento ressaltou que em virtude da natureza de capitalização do Fundo Previdenciário, o volume de recursos provenientes das contribuições previdenciárias que o integram e vinculadas ao pagamento de benefícios previdenciários aumentam com o decorrer do tempo. Conseqüentemente, os rendimentos financeiros decorrentes desse volume de recursos tendem a ficar maiores. E neste rumo, o impacto sobre a Receita Corrente Líquida, igualmente, tende a ficar maior, pois a contabilização dos rendimentos financeiros, quando orçamentariamente, ocorre no classificador orçamentário “receita corrente patrimonial”, o qual integra a Receita Corrente Líquida. Por sua vez, a Receita Corrente Líquida é o parâmetro chave para equilíbrio das contas públicas, a exemplo do limite exigido para a despesa com pessoal.

Em razão do exposto, tendo em vista que este item de deliberação visa estabelecer a necessidade de melhor prática de contabilização e controle de registros previdenciários relativos a *Investimentos*, qual seja, efetuar o registro da receita orçamentária das variações nas contas dos investimentos quando da sua efetiva realização, nos termos do MCASP, IPC 09 e Parecer Consulta TC 5/2015 –Plenário, sugere-se a **MANUTENÇÃO** das disposições de determinação do **item 1.2.4**, contido no Parecer Prévio 00072/2020-1-Plenário.

3.3. QUANTO ÀS DETERMINAÇÕES DOS ITENS 1.2.5 E 1.2.6 DO PARECER PRÉVIO 00072/2020-1 – PLENÁRIO:

a) **1.2.5** À Sefaz, que, enquanto não sanada a determinação 1.2.4, desde já, passe a incluir em notas explicativas, nos Anexos dos Relatórios de Gestão Fiscal e dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária que contemplem os valores ou dados da RCL, e ainda nas demonstrações contábeis, que parte considerável dos rendimentos financeiros do fundo previdenciário pode estar sujeita a mudança de registro contábil, tendo em vista não se tratar de receitas orçamentárias, esclarecendo o usuário da informação, com fundamento no art. 1º, § 1º da LRF (subseção 5.2); e,

b) **1.2.6** À Sefaz, a partir do exercício de 2021, que passe a notificar mensalmente, com fundamento no art. 1º, § 1º da LRF, os órgãos autônomos e Poderes do Estado quanto ao montante dos rendimentos financeiros do Fundo Previdenciário

dos últimos doze meses, esclarecendo sobre a impossibilidade concreta do IPAJM de efetuar o registro orçamentário destes rendimentos financeiros conforme à legislação aplicável; e sobre o correspondente impacto na RCL (subseção 5.2).

Argumentos do Recurso de Reconsideração apresentado:

O governador, Sr. José Renato Casagrande, apresentou os seguintes argumentos, pela improcedência desta Determinação:

28. Com efeito, as determinações constantes nos itens 1.2.5 e 1.2.6 do Parecer Prévio nº 00072/2020-1 Plenário são diretamente decorrentes da determinação constante no item 1.2.4 do referido Parecer Prévio. Nesse sentido, uma vez configurada a improcedência da determinação pertinente ao item 1.2.4 e a necessidade de sua exclusão do Parecer ora recorrido, por consequência, a exclusão das determinações constantes nos itens 1.2.5 e 1.2.6 é medida que se impõe.

Análise:

O recorrente argumentou que as determinações constantes nos itens 1.2.5 e 1.2.6 do Parecer Prévio nº 00072/2020-1-Plenário são diretamente decorrentes da determinação constante no item 1.2.4 do referido Parecer Prévio, e nesse sentido, uma vez configurada a improcedência da determinação pertinente ao item 1.2.4 e a necessidade de sua exclusão do Parecer ora recorrido, por consequência, também seriam a exclusão das determinações constantes nos itens 1.2.5 e 1.2.6.

Conforme constatações do Relatório de Monitoramento do Governo do Estado, 25/2020-6 (Processo 806/2020-1), essas determinações (1.2.5 e 1.2.6) seguiriam deliberadas enquanto não sanada a determinação 1.2.4, de o IPAJM efetuar o registro da receita orçamentária das variações nas contas dos investimentos quando da sua efetiva realização, nos termos do MCASP, IPC 14 e do Parecer Consulta TC 5/2015 – P (subseção 5.2 do Relatório Técnico 48/2020). Dessa forma, em razão do exposto, sugere-se a **MANUTENÇÃO** das disposições de determinação dos **itens 1.2.5 e 1.2.6**, contidos no Parecer Prévio 00072/2020-1-Plenário.

4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

A análise técnica se pautou no Recurso de Reconsideração interposto pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Espírito Santo, José Renato Casagrande, em face das determinações constantes do Parecer Prévio TC-00072/2020-1-Plenário, proferido pelo Plenário deste Tribunal, nos autos do Processo TC 3333/2020-1 e 12819/2019-9 em apenso, alusivo à Prestação de Contas de Governador, relativa ao exercício de 2019.

Considerando que os argumentos apresentados, nos autos, NÃO foram suficientes para elidir ou modificar as determinações contidas nos subitens **1.2.2, 1.2.3, 1.2.4, 1.2.5 e 1.2.6** do Parecer Prévio TC-00072/2020-1-Plenário, sugere-se a **MANUTENÇÃO** das mesmas.

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

1. **Negar provimento total ao recurso**; sugerindo-se a **MANUTENÇÃO** das determinações contidas nos subitens **1.2.2, 1.2.3, 1.2.4, 1.2.5 e 1.2.6** do Parecer Prévio TC-00072/2020-1-Plenário;
2. **Encaminhar os autos ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas (NRC)**, para acolhimento da manifestação técnica e instrução do processo, nos termos do § 6º, do art. 47-A, do Regimento Interno do TCEES (aprovado pela Resolução TC 261/2013).

Vitória - ES, 11 de dezembro de 2020.

(Documento assinado digitalmente)
POLLYANNA BROZOVIC FERREIRA
Auditora de Controle Externo
Matrícula: 203.102