



Acórdão 01320/2022-1 - Plenário

Processo: 04684/2022-9

Classificação: Prestação de Contas Anual de Ordenador

Exercício: 2021

UG: IPVV - Instituto de Previdência de Vila Velha

Relator: Márcia Jaccoud Freitas

Responsável: Cidadão (JORGE ELOY DOMINGUES DA SILVA)

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO 2021 – CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS – REGULARIDADE – QUITAÇÃO – RECOMENDAÇÃO – ARQUIVAR

1. Sendo constatada a inexistência de inconsistências de natureza técnico-contábil, a prestação de contas anual deve ser julgada regular, sendo outorgada quitação ao gestor responsável pelo respectivo exercício.

A RELATORA EXMA. SRA. CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD :

Tratam os autos da Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência de Vila Velha - IPVV, referente ao exercício de 2021, sob a responsabilidade do Sr. **Jorge Eloy Domingues da Silva**, Diretor Presidente.

Com base no **Relatório Técnico nº 157/2022-5** e na **Instrução Técnica Inicial nº 141/2022-4** foi proferida a **Decisão SEGEX nº 590/2022-9**, por meio da qual o gestor responsável foi citado para apresentar justificativas quanto aos seguintes indícios de irregularidade:

6.1 Extrapolação do limite para aplicações em segmento de fundos multimercados;

6.2 Crescimento excessivo e persistente do passivo atuarial ocasionando a descapitalização do Fundo Previdenciário.

Devidamente citado, o responsável apresentou suas razões de justificativas nos termos da Defesa/Justificativa 1207/2022-1 (evento 151) e da documentação constante das Peças Complementares enumeradas nos eventos 152 a 159.

Instado a manifestar-se, o **Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência – NPPREV**, após análise das justificativas e documentação apresentadas pelo gestor, elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva nº 3623/2022-5**, onde opina pelo **afastamento da responsabilização do Sr. Jorge Eloy Domingues da Silva**, diretor-presidente do Instituto de Previdência de Vila Velha, no exercício de 2021.

Dessa forma, aquele núcleo sugere a este Tribunal julgar **regulares** as contas do Instituto de Previdência de Vila Velha, no exercício de 2021, nos termos do art. 84, inciso I, da Lei Complementar nº 621/2012.

Sugere ainda, que seja **recomendado** ao atual gestor do IPVV a adoção de medidas com vistas ao aperfeiçoamento da gestão dos ativos e passivos do RPPS para garantir a solvência e liquidez do plano de benefícios.

O **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer MPC nº 4614/2022-8**, da lavra do Senhor Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, manifestou-se no mesmo sentido, anuindo à proposta de encaminhamento apresentada na referida ITC.

É o Relatório.

Acompanho a conclusão da área técnica e do Ministério Público de Contas acerca da **regularidade** das contas do Instituto de Previdência de Vila Velha - IPVV, referente ao exercício de 2021, sob a responsabilidade do Sr. **Jorge Eloy Domingues da Silva**, Diretor Presidente do IPVV. Adoto como razões de decidir os fundamentos expostos pelo corpo técnico na **Instrução Técnica Conclusiva nº 3623/2022-5**, abaixo transcritos:

2 INDICATIVOS DE IRREGULARIDADES LEVANTADOS NO RELATÓRIO TÉCNICO 00056/2022-8.

6.1 EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE PARA APLICAÇÕES EM SEGMENTO DE FUNDOS MULTIMERCADOS (ITEM 6.1 DO Relatório Técnico Contábil 00157/2022-5).

(...)

Análise:

Conforme o Relatório Técnico, observou-se na PCA/2021 do Instituto de Previdência de Vila Velha – IPVV, indicativo de irregularidade relacionado à extrapolação ao limite de aplicação financeira em segmento de renda variável – fundos multimercados, conforme evidenciado pela Tabela 68 - Enquadramento das Aplicações Financeiras em 31/12, que apresenta resumo do demonstrativo TVDISP, em atendimento Resolução CMN 3.922/2010 (vigente naquele exercício), referente ao mês de encerramento do exercício financeiro.

De acordo com a análise técnica, existem evidências de que o termo de verificação de disponibilidades (TVDISP) apresenta deficiências no enquadramento de investimentos em segmento de renda fixa, em função de extrapolação ao limite para aplicação em segmento abrangido pelo art. 8º, inc. III, da Resolução CMN 3.922/2010 e suas atualizações.

Destacou o Relatório Técnico que o relatório de rentabilidade (RELRENT – UG076E0800001) converge para o registrado no TVDISP, visto que também evidencia a carteira de investimentos em desconformidade com os limites de alocação previstos pela Resolução CMN 3.922/2010 e suas atualizações, conforme o referido relatório.

A defesa argumentou demonstrando, por intermédio de documentos anexados, que a aplicação relativa ao artigo 8º, inciso III, da Resolução CMN nº 3.922/2010 – Fundos Multimercado – fechou o mês de novembro de 2021 com o saldo de R\$ 45.178.043,64 (quarenta e cinco milhões e cento e setenta e oito mil e quarenta e três reais e sessenta e quatro centavos), representando o percentual de 9,84% da carteira.

Entretanto, segundo o defendente, consta do extrato apresentado, referente ao mês de dezembro de 2021, que o fundo rendeu a importância de R\$ 2.512.581,89 (dois milhões e quinhentos e doze mil e quinhentos e oitenta e um reais e oitenta e nove centavos), elevando o saldo para R\$ 47.690.625,53 e passando a representar o percentual de 10,10% da carteira, superando em 0,10% os investimentos citados.

Nesses termos, considerando o disposto no artigo 8º, inciso III, da Resolução CMN nº 3.922/2010, que estabelece que, no segmento de renda variável e investimentos estruturados, as aplicações dos recursos dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS's subordinam-se ao limite de até 10% (dez por cento) em cotas de Fundo de Investimento classificados como multimercado, não se vislumbrou a materialização do indicativo de inconformidade, considerando-se, inclusive, o disposto na Resolução CMN nº 3922/2010, que prevê:

Art. 22. Não serão considerados como infringência dos limites de aplicações estabelecidos nesta Resolução os eventuais desenquadramentos decorrentes de valorização ou desvalorização dos ativos financeiros:

I – que não excedam 25% (vinte e cinco por cento) do limite definido no inciso VII do art. 7º e nos incisos III e IV do art. 8º. (destaquei).

A defesa argumentou, ainda, que no mês de janeiro de 2022, sem que houvesse necessidade de resgates, houve rentabilidade negativa do referido fundo, que passou a representar o percentual de 9,62% da carteira, conforme relatório de consultoria anexado à defesa/justificativa, destacando ainda que em janeiro de 2022, entrou em vigor a Resolução CMN nº 4963/2021, quando a aplicação em questão passou a enquadrar-se no artigo 10, inciso I, do citado ato normativo, verbis:

Art. 10. No segmento de investimentos estruturados, as aplicações dos recursos do regime próprio de previdência social subordinam-se ao limite global de até 15% (quinze por cento), e adicionalmente aos seguintes:

I - até 10% (dez por cento) em cotas de fundos de investimento classificados como multimercado (FIM) e em cotas de fundos de investimento em cotas de fundos de investimento classificados como multimercado (FICFIM);

*Diante do exposto, considerando os argumentos da defesa/justificativa, opina-se pelo **afastamento da responsabilização do Sr. Jorge Eloy Domingues da Silva**, diretor-presidente responsável, no exercício de suas funções administrativas no Instituto de Previdência de Vila Velha, no exercício de 2021, em face da **EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE PARA APLICAÇÕES EM SEGMENTO DE FUNDOS MULTIMERCADOS (ITEM 6.1 DO Relatório Técnico Contábil 00157/2022-5)**.*

6.2 CRESCIMENTO EXCESSIVO E PERSISTENTE DO PASSIVO ATUARIAL OCASIONANDO A DESCAPITALIZAÇÃO DO FUNDO PREVIDENCIÁRIO (ITEM 6.2 DO Relatório Técnico Contábil 00157/2022-5).

(...)

Análise:

Conforme o Relatório Técnico, observou-se indicativo de irregularidade relacionado ao crescimento descontrolado do passivo atuarial, ensejando a descapitalização do regime previdenciário, em decorrência de redução na proporção existente entre ativos disponíveis e as reservas matemáticas previdenciárias (passivo atuarial), tendo em vista os resultados apresentados na Tabela 69 - Evolução das Avaliações Atuariais do Plano Previdenciário, elaborada com base no Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial – DRAA, que refletem os resultados atuariais do IPVV.

Desse modo, observou-se que o índice de cobertura, no exercício de 2020, apresentou relação de 79% de cobertura das reservas matemáticas por meio de ativos previdenciários e, quando confrontado com os dados referentes ao exercício de 2021, o referido teria sido reduzido para 64% das reservas matemáticas, que estaria relacionada com o crescimento do passivo atuarial em percentual superior à constituição de ativos previdenciários.

Ressaltou-se no Relatório Técnico que o item 14.2 do estudo técnico atuarial (DEMAAT) faz referência ao desempenho do plano de benefícios, indicando os fatores que influenciaram a relação entre as provisões matemáticas e os ativos garantidores e, conseqüentemente, a elevação do passivo atuarial, bem como ao teor da Portaria MF 464/2018, que esclarece a necessidade de acompanhamento contínuo de ativos e passivos do regime próprio de previdência.

Trouxe, ainda, o referido relatório, menção ao artigo “O Efeito Negativo dos Planos de Equacionamento do Déficit Atuarial Inferiores ao Montante de Juros Anuais”, da auditora pública externa do TCE-RS, Sr^a Aline Michele Buss Pereira bacharel em Ciências Atuariais, publicado no livro “Previdência e Reforma em Debate – Estudos multidisciplinares sob a perspectiva do regime Próprio”, as circunstâncias relacionadas à condução da política previdenciária que apresentam reflexos no

resultado atuarial do RPPS, à guisa de maior esclarecimento quanto ao indicativo registrado.

A defesa argumentou, mediante apresentação de documentos, que diversas foram as ações adotadas pela gestão com a finalidade de controlar o crescimento do passivo atuarial do IPVV, entre as quais destacamos a intervenção do Diretor Presidente junto aos Poderes Executivo e Legislativo do Município, com vistas à implementação da Previdência Complementar, que resultou na publicação da Lei Complementar Municipal nº 84/2021, que instituiu o Regime de Previdência Complementar no Município de Vila Velha/ES e possibilitou a fixação do limite máximo dos benefícios de aposentadorias e pensões concedidos pelo RPPS.

Assim, de acordo com o defendente, a partir da publicação da referida lei municipal, foi celebrado convênio de adesão com a Fundação de Previdência Complementar do Estado do Espírito Santo – PREVES, cujo termo foi devidamente homologado à época pela Secretaria de Previdência Complementar.

Além disso, argumentou a defesa que por meio do Processo Administrativo nº 7002/2022, com vistas a equacionar o déficit atuarial, o gestor encaminhou ao Chefe do Poder Executivo Municipal proposta de nova alíquota suplementar, sugerindo a alteração do percentual de 2,96% para 5,42%, com base no cálculo atuarial do ano base de 2021, que, uma vez acolhida pelo Poder Executivo, será encaminhada à Câmara Municipal de Vila Velha/ES como Projeto de Lei e, sendo aprovada, entrará em vigor em 01/01/2023.

O defendente também argumentou que durante o período de sua gestão administrativa, conseguiu ampliar o quadro de servidores efetivos do IPVV, e visando à qualificação do pessoal, foi ofertada capacitação ao Setor de Compensação Previdenciária.

Como resultado, sustenta que nos meses de maio e junho de 2022, recebeu-se R\$ 8.579.202,44 (oito milhões quinhentos e setenta e nove mil, duzentos e dois reais e quarenta e quatro centavos) conforme extratos anexados e tendo, ainda, R\$ 4.289.589,46 (quatro milhões, duzentos e oitenta e nove mil, quinhentos e oitenta e nove reais e quarenta e seis centavos) já aprovados para crédito em setembro de 2022 referentes à compensação previdenciária.

Além disso, instituiu grupo de trabalho com servidores do IPVV, que já se encontra em fase de conclusão das atividades, visando à realização de minucioso estudo sobre a Lei Complementar Municipal nº 22/2012 à luz das alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, objetivando, ao final, encaminhamento de proposta de lei ao Chefe do Poder Executivo e, posteriormente, à Câmara Municipal,

alterando a Lei Complementar Municipal nº 22/2012 e implantando, assim, a Reforma Previdenciária no Município de Vila Velha/ES.

No mesmo sentido, demonstrou que instituiu, por meio da PORTARIA CONJUNTA IPVV/SEMTI/SEMAD Nº 001/2022, grupo de trabalho composto por servidores do IPVV e da Prefeitura de Vila Velha/ES, com vistas à coordenação de ações relativas ao censo previdenciário, cujas atividades estão previstas de serem concluídas em 2022.

O defendente também demonstrou que estão investidos R\$ 337.474.833,62 (trezentos e trinta e sete milhões, quatrocentos e setenta e quatro mil, oitocentos e trinta e três reais e sessenta e dois centavos) em títulos públicos com taxas acima da meta atuarial, o que promoveu a qualificação da carteira de investimentos do IPVV, dentro dos limites normativos, além de que, o Instituto obteve a certificação em Nível I no Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios – Pró Gestão RPPS.

Desse modo, a defesa demonstrou que diversas foram as medidas administrativas adotadas pelo IPVV visando ao aperfeiçoamento da gestão dos ativos e passivos do RPPS, o que comprovaria que a administração dos recursos públicos vem sendo realizada de forma regular e efetiva, em benefício tanto dos seus segurados quanto da sociedade como um todo.

No mesmo sentido, a defesa apresentou seus argumentos mediante transcrição dos esclarecimentos técnicos prestados pelo atuário, que salientou a necessidade de uma abordagem ampla para melhor visualização e compreensão da movimentação das grandezas que compõem o plano de benefícios previdenciários.

Destacou, inicialmente, que o desenvolvimento de um plano em Regime Próprio de Previdência Social parte de uma projeção inicial das responsabilidades assumidas para com um universo delimitado de servidores, aposentados e pensionistas, lançando mão de dados conhecidos sobre o grupo, associados a premissas fundamentadas na técnica atuarial, de modo a estabelecer a base de contribuição de cada participante e dos órgãos empregadores, configurando o que se define como Contribuição Normal.

Segundo a defesa, à medida que sejam feitas reavaliações atuariais, coligindo dados que espelhem as movimentações do grupo nos aspectos demográficos, econômicos e financeiros, o recálculo das provisões necessárias demonstrará se os critérios e hipóteses até então assumidos permanecem válidos ou deverão ser objeto de correção de rumo. Tal dinâmica descreve a contínua busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial preconizado pela legislação vigente.

Na mesma linha, ao identificar que o patamar estabelecido para o Custo Normal não mais cumprirá com a responsabilidade de reunião de recursos que garantam a entrega dos benefícios no curto, médio e longo prazo, a avaliação atuarial identificará o mecanismo apropriado para recomposição da capacidade de pagamento de todos aqueles compromissos, indicando ao ente federativo que ordem de suplementação deverá ser implementada visando atingir aquele equilíbrio dentro do prazo legalmente definido, configurando o que se denomina Contribuição Suplementar.

Ainda segundo a defesa, o resultado do cálculo daquela responsabilidade é representado pela grandeza denominada Provisão Matemática de Benefícios Concedidos e a Conceder, remetendo ao volume de recursos, trazido a valor presente, suficiente para cumprir com todo o compromisso ao longo do tempo.

Por conseguinte, a comparação do fundo previdenciário já constituído com a Provisão Matemática calculada denomina-se Resultado Atuarial. Fundo superior à Provisão resultaria que o plano é superavitário; Fundo inferior à Provisão indicaria déficit; se as grandezas se revelarem iguais o plano está equilibrado.

O defendente ressaltou que as Provisões Matemáticas não evoluem proporcionalmente à quantidade de servidores e aos salários, envolvendo projeções influenciadas por diversos fatores, tais como:

- Nos benefícios a conceder há que se registrar uma sobrecarga às provisões matemáticas, em virtude da diminuição do tempo que falta para que cada participante atinja a elegibilidade à aposentadoria.*
- A cada ano que passa, o prazo disponível para que o fundo previdenciário responda pela obrigação com cada participante reduz-se em um ano; assim, quando calculamos o valor que deve estar reservado para um participante que está um ano mais próximo da aposentadoria, este será maior que aquele calculado no ano passado.*
- Mesmo que um salário não tenha variado de um ano para outro, a aproximação do momento da aposentadoria faz aumentar a necessidade do que se deve reservar para a entrega ao participante.*
- As provisões também são atingidas pelo incremento salarial em função de bonificações, especialmente àqueles que tenham mais tempo de serviço. Um servidor que receba quinquênio, sexta-parte ou qualquer valor que seja agregado à sua remuneração apresentará forte elevação no cálculo da sua provisão, interferindo significativamente na projeção da curva de crescimento do grupo de um ano para outro.*

- *Efeito já observado em muitas avaliações atuariais realizadas nesse período em outros RPPS, o noticiário envolvendo a possibilidade de reforma do sistema previdenciário brasileiro provocou aumento da demanda por aposentadorias, induzindo parte de servidores, que provavelmente continuariam a incorporar vencimentos em atividade, a acelerar sua decisão de aposentadoria, provocando forte impacto na parcela correspondente aos benefícios concedidos.*
- *Ainda há que se considerar a mudança da tábua de mortalidade na aplicação de um ano para outro, em obediência a determinação da Secretaria da Previdência, afetando diretamente a projeção da expectativa de vida para cada integrante do grupo.*

Dessa forma, segundo a defesa, a avaliação atuarial se apresenta como o resultado de um processo que identifica a necessidade de cumprimento de um compromisso assumido para com um segurado no futuro, calcula seu valor no presente e o compara com o fundo disponível; se for constatada falta de recurso, sugere ajuste do plano capaz de amortizar a diferença ao longo de um prazo estendido por até 35 anos, contado da implementação desse plano.

Argumentou o defendente que o aspecto particularmente notável é representado pela alteração no procedimento de aplicação das tábuas de mortalidade para elaboração das projeções da responsabilidade do regime.

Até 2018, a Secretaria de Previdência orientava o emprego da tábua do IBGE denominada Ambos os Sexos, que nivelava os quantitativos de mulheres e homens, tratando a massa de segurados de modo uniforme. O vigor da Portaria MF nº 464/2018 trouxe ao estudo atuarial posicionado em dezembro/2019 uma nova perspectiva, ao exigir o tratamento diferenciado mediante aplicação de tábuas de mortalidade segregadas por sexo.

Segundo a defesa, o efeito do agravamento sobre as provisões matemáticas em 2019 pode ser facilmente perceptível, considerando o universo avaliado dos servidores de Vila Velha em atividade, então constituído de 1.313 homens e 3.110 mulheres, dentre os quais a categoria dos professores reunia 469 homens e 1.539 mulheres.

Com o cálculo das provisões matemáticas refletindo o devido peso à maior sobrevivência feminina, ainda acrescida a desproporção vista na superioridade numérica de professoras e sua aposentadoria precoce, mostra-se a força que a alteração na metodologia passou a exercer sobre a responsabilidade do plano de benefícios para com o grupo segurado, sobrecarregando as provisões matemáticas.

O defendente também destacou o poder de outro fator advindo da nova regulamentação, afetando diretamente o cálculo das provisões, representado pela

mudança de parâmetros financeiros, abandonando-se projeções tradicionalmente construídas sobre taxas de juros da ordem de 6% ao ano, passando a se estabelecer uma meta atuarial baseada numa “taxa de juros parâmetro” resultante da comparação – tomando-se a menor – entre a estimativa de retorno das aplicações financeiras do RPPS e a medida da duração do passivo do fundo.

Tal evento resultou numa taxa calculada em 5,87% para o ano base 2019 e reduzida a 5,43% em 2020 e 4,92% em 2021, vindo a produzir valores de provisão relativamente maiores, dada a redução nas taxas de desconto na conversão dos montantes do compromisso, quando trazidos a valor presente.

De acordo com a defesa, ao remeter ao movimento relativo entre a evolução das provisões matemáticas e dos ativos garantidores, o apontamento registrado no Relatório Técnico do TCE-ES leva o foco para atitudes cabíveis ao RPPS, havendo aspectos atuariais que podem ser destacados, tais como:

- Conforme verificado nos recentes estudos atuariais, os planos de custeio e de equacionamento do déficit propostos foram construídos em estrita observância à regulamentação vigente e têm sido implementados por RPPS/ente em conformidade com o recomendado nas avaliações.*
- Quanto à regularidade de repasses, consta, entre as informações recebidas para os estudos atuariais, que o ente se encontrava adimplente em relação às contribuições normais e suplementares.*
- Sobre a escolha de premissas e hipóteses, as recentes avaliações entenderam adequados premissas, hipóteses e regimes de financiamento considerados no cálculo atuarial.*
- Não houve alteração na metodologia empregada nas recentes projeções atuariais.*
- A efetividade do plano de amortização em curso é medida a cada reavaliação atuarial, onde se propõe corrigir o rumo, caso identificada necessidade para o alinhamento dos esforços do plano de benefícios na busca do equilíbrio financeiro e atuarial preconizado pela legislação em vigor.*
- A relação esperada entre as metas atuariais e a rentabilidade dos ativos garantidores sofreu forte descompasso em função dos efeitos da conjuntura macroeconômica, acumulando dois anos de atuação da pandemia, com significativa influência sobre o desempenho das aplicações financeiras dos RPPS. Vale ressaltar que a informação disponibilizada para as recentes reavaliações*

atuariais mostrou que a rentabilidade dos ativos garantidores superava a meta atuarial em dezembro de 2019.

- *A estimativa de compensação previdenciária é construída seguindo a metodologia estabelecida na Portaria MF n° 464/2018.*
- *Eventual aumento da expectativa de vida acima das tábuas de mortalidade tem seu exame inviabilizado, considerando-se a inadequação de se proceder a teste de aderência da hipótese de sobrevivência em período sujeito a tão grande variação na ocorrência de óbitos em decorrência da pandemia.*
- *A consistência, completude e atualização do cadastro de segurados e beneficiários foi considerada satisfatória e adequada à análise técnica atuarial nos recentes estudos, em conformidade com o disposto na Portaria MF n° 464/2018.*
- *As recentes avaliações têm mantido estrita observância aos ditames da Portaria MF n° 464/2018, no que concerne à construção de planos de equacionamento do déficit atuarial considerando a cobertura do montante de juros.*

Nesse condão, a defesa destacou o significativo peso agregado pela contínua atualização das tábuas de mortalidade, acarretando alongamento da expectativa de vida do grupo segurado, combinada com seguida redução das taxas de juros e consequente cálculo de provisões a maior.

Lembrou o defendente, ainda, que a adesão ao programa para certificação no Pró-Gestão conferirá ao RPPS a capacitação indicada para a adoção das medidas de aperfeiçoamento da gestão de ativos e passivos, entre outras medidas voltadas ao saneamento das condições atuariais e financeiras do plano de benefícios previdenciários.

Por derradeiro, argumentou o defendente que, ante o exposto e destacando que as reavaliações atuariais constituem processo dinâmico, a função precípua de acompanhar a evolução das grandezas que interferem no rumo orientado à perseguição do equilíbrio financeiro e atuarial do regime, como impõe a diretriz constitucional básica, exige combinação de variáveis controláveis e não controláveis, que por fim acabam impactando na dinâmica do RPPS.

*Ou seja, a condução da política previdenciária enseja o acompanhamento de aspectos normativos, estruturais e de gestão que devem ser ponderados com o objetivo de se alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, envolvendo **estrutura física material e de pessoal do Regime Próprio, política de pessoal do ente federativo, adequação das alíquotas previdenciárias,***

regularidade de repasses financeiros, escolha de premissas e hipóteses atuariais e efetividade do plano de amortização, entre outros aspectos relevantes (destacamos).

Entende-se, conforme os argumentos destacados, que diversas circunstâncias relacionadas à condução da política previdenciária apresentam reflexos no índice de cobertura das provisões matemáticas, requerendo atenção por parte dos gestores, tendo em vista a possibilidade de ocorrência de descontrole no crescimento do passivo atuarial, caso não seja acompanhado por equivalente crescimento do ativo, conforme observado ao longo do exercício de competência da PCA/2021.

Se, por um lado, temos números representando a fotografia de um exato momento da grandeza patrimonial e do resultado do confronto da gestão de bens, direitos, obrigações, receitas e despesas, do outro, temos elementos dinâmicos, eventos qualitativos que definem os contornos econômico e financeiros desses mesmos eventos, que não são expressados pela representação numérica, tais como ativos garantidores, compensação previdenciária, plano de amortização do déficit atuarial em curso, provisões matemáticas e outros afins.

Desse modo, quando se analisa os efeitos da gestão na massa patrimonial, decorrentes da combinação daqueles mesmos elementos contábeis, naturalmente enxerga-se um determinado corte como se todo o movimento de débito e crédito ocorresse num flash, num preciso momento, de modo que não se fosse possível considerar e atentar para a dinâmica operacional dessa mesma gestão em períodos de turbulências sócio-econômicas no mundo, vívidos ainda em função da epidemia do Coronavírus, que traz instabilidades que afetam a sociedade em diversos campos e com reflexos no tempo.

Doutro modo, cabe trazer à presente análise aspectos pertinentes ao Artigo 28 da Lei nº 13.655/2015, que foi precedida de pesquisas desenvolvidas pela Sociedade Brasileira de Direito Público em parceria com a Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, estudos estes utilizados pelos professores Carlos Ari Sunfeld e Floriano de Azevedo Marques para elaboração do pré-projeto, ao final endossado pelo senador Antonio Anastasia, a qual traz efeitos diretos nas definições de responsabilização na gestão pública.

De acordo com os mencionados professores, a proposta, entre outras medidas, visou neutralizar importantes fatores de distorção da atividade jurídico-decisória pública, entre eles o alto grau de indeterminação de grande parte das normas públicas e a relativa incerteza, inerente ao Direito, quanto ao verdadeiro conteúdo de cada norma, com o objetivo geral da criação de um ambiente de maior segurança jurídica e

eficiência na atividade administrativa, em face, principalmente, de eventual atuação desarrazoada dos órgãos de controle (em especial, dos Tribunais de Contas).

*Dentre as novidades trazidas pelo referido Diploma, destacamos o artigo 28 da LINDB, que dispõe que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, notadamente quando não bem relacionadas a causa, a conduta e o efeito no objeto da auditoria/análise. O dispositivo em destaque limita a responsabilidade pessoal do agente público por suas decisões ou opiniões técnicas a casos de dolo ou erro grosseiro, sendo que erro grosseiro, na hipótese, é sinônimo de culpa grave, o que vale dizer, inclui situações de **negligência grave, imprudência grave ou imperícia grave**.*

Considerando tais elementos para o caso em debate, destaca-se que o subjetivismo é latente na indeterminação e incerteza acima mencionadas, sendo um dos fatores que deram ensejo à Lei nº 13.655/2018, a qual, por meio do artigo 28 da LINDB, nada mais fez do que senão regulamentar o grau de culpa, considerando como insuscetível de responsabilização os danos causados por decisões e opiniões técnicas sem demonstração de dolo ou erro grosseiro.

Resumidamente, o que a Lei nº 13.655/2015 fez foi apenas regulamentar as hipóteses em que se tem a responsabilização afastada, como forma de conferir segurança ao agente público, inclusive na busca de soluções inovadoras. Em outras palavras, afastou-se a responsabilização daqueles que não atuaram com dolo ou erro grosseiro, ou que tais atributos não foram suficientemente demonstrados nos autos.

Como bem definem as modernas Normas de Auditoria Aplicadas ao Setor Público (NBASP), análises de desempenho de uma gestão requerem abordagem ao mesmo tempo abrangentes e complexas, como a utilização de Benchmarking, ou de Balanced Scored Card, por exemplo, que possibilitem comparações quanti-qualitativas no universo de instituições assemelhadas para que se possa objetivamente formar melhor juízo de valor sobre o que melhorou ou piorou, ou sobre o que seja excessivo ou admissível.

Desse modo, evita-se não apenas conclusões extraídas sobre a evolução fria de números, mas também em função do comportamento dos ativos garantidores, compensação previdenciária, plano de amortização do déficit atuarial em curso e provisões matemáticas, do resultado patrimonial e outros aspectos determinantes como balizadores da performance administrativa, à vista da necessária responsabilização, mas com base em evidente relação de causa e efeito, objetivamente associada à conduta do gestor.

Cabe ressaltar, que não se vislumbrou no Relatório Técnico apontamento do nexo entre a conduta do gestor e o crescimento do passivo, que pode ocorrer por fatores

alheios ao controle da gestão do RPPS, como alterações de premissas atuariais decorrentes de alterações nas normas regulamentares, aumentos remuneratórios concedidos a servidores, dentre diversas outras causas. Entretanto, vale registrar que o crescimento do passivo com a conseqüente descapitalização do RPPS é evento de elevada gravidade, configurando situação que prejudica o equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

*Diante do exposto, considerando que as informações e documentos constantes nos autos permitem inferir que o gestor, dentro dos limites de sua atuação, adotou diversas medidas visando mitigar as ameaças estratégicas e estruturais do RPPS que levaram, independentemente de sua vontade, ao crescimento do passivo atuarial, opina-se pelo **afastamento da responsabilização do Sr. Jorge Eloy Domingues da Silva**, diretor-presidente do Instituto de Previdência de Vila Velha, no exercício de 2021, em face do **CRESCIMENTO EXCESSIVO E PERSISTENTE DO PASSIVO ATUARIAL OCASIONANDO A DESCAPITALIZAÇÃO DO FUNDO PREVIDENCIÁRIO (ITEM 6.2 DO Relatório Técnico Contábil 00157/2022-5)**.*

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

*3.1 Considerando a Defesa/Justificativa apresentada pelo gestor, com relação aos **itens 2.1 e 2.2** da presente Manifestação Técnica, opina-se pelo **afastamento da responsabilização do Sr. Jorge Eloy Domingues da Silva**, diretor-presidente do Instituto de Previdência de Vila Velha, no exercício de 2021.*

*3.2 Sugere-se julgar **REGULARES** as contas do Instituto de Previdência de Vila Velha, no exercício de 2021, nos termos do art. 84, inciso I, da Lei Complementar nº. 621/2012.*

3.3 Sugere-se, ainda, que seja recomendado ao atual gestor do Instituto de Previdência de Vila Velha a adoção de medidas com vistas ao aperfeiçoamento da gestão dos ativos e passivos do RPPS para garantir a solvência e liquidez do plano de benefícios.

Considerando a análise efetuada pela área técnica deste Tribunal, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva nº 3623/2022-5, entendo que as presentes Contas devem ser julgadas regulares, sem prejuízo da recomendação sugerida pelo corpo técnico.

Pelo exposto, com fundamento nos artigos 84, inciso I, e 85 da Lei Complementar n.º 621/20121, acompanhando a área técnica e o Ministério Público Especial de Contas, Proponho **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação.

Em 10 de outubro de 2022.

MÁRCIA JACCOUD FREITAS
Conselheira Substituta

1. ACÓRDÃO TC-1320/2022-1

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

1.1. Julgar **REGULAR** a Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência de Vila Velha - IPVV, referente ao exercício de 2021, sob a responsabilidade do Sr. **Jorge Eloy Domingues da Silva**, Diretor Presidente, dando-lhe quitação;

1.2. RECOMENDAR ao atual gestor do Instituto de Previdência de Vila Velha a adoção de medidas com vistas ao aperfeiçoamento da gestão dos ativos e passivos do RPPS para garantir a solvência e liquidez do plano de benefícios;

1.3. ARQUIVAR, após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 20/10/2022 – 53ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

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

4.2. Conselheira substituta: Márcia Jaccoud Freitas (relatora)

¹ Art. 84. As contas serão julgadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis e a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a efetividade e a razoabilidade dos atos de gestão do responsável;
Art. 85. Quando julgar as contas regulares, o Tribunal dará quitação ao responsável.

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:

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões