

## ACÓRDÃO Nº 108342/2023-PLEN

1 PROCESSO: 102931-0/2022

2 NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO

3 INTERESSADO: SERGIO AURELIANO MACHADO DA SILVA

4 UNIDADE: FUNDO ÚNICO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO RIO DE JANEIRO

5 RELATOR: MARCELO VERDINI MAIA

6 REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: HENRIQUE CUNHA DE LIMA

7 ÓRGÃO DECISÓRIO: PLENÁRIO

8 ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO**, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do **PLENÁRIO**, por unanimidade, por **REGULARIDADE** com **QUITAÇÃO**, **RESSALVA**, **COMUNICAÇÃO** e **ARQUIVAMENTO**, nos exatos termos do voto do Relator.

9 ATA Nº: 39

10 QUÓRUM:

**Conselheiros presentes:** Rodrigo Melo do Nascimento, José Maurício de Lima Nolasco, Marianna Montebello Willeman, Domingos Inácio Brazão e Marcio Henrique Cruz Pacheco

**Conselheiros-Substitutos presentes:** Andrea Siqueira Martins e Marcelo Verdini Maia

11 DATA DA SESSÃO: 8 de Novembro de 2023

**Marcelo Verdini Maia**

Relator

**Rodrigo Melo do Nascimento**

Presidente

Fui presente,

**Henrique Cunha de Lima**

Procurador-Geral de Contas

**PLENÁRIO**

**PROCESSO:** TCE-RJ 102.931-0/2022

**ORIGEM:** FUNDO ÚNICO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – RIOPREVIDÊNCIA

**NATUREZA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO

**ASSUNTO:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO DOS RECURSOS DO PLANO PREVIDENCIÁRIO GERIDO PELO RIOPREVIDÊNCIA, REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2021

**INTERESSADO:** SENHOR SÉRGIO AURELIANO MACHADO DA SILVA

**CONTROLE EXTERNO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO DO PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS ESTADUAL ADMINISTRADO PELO RIOPREVIDÊNCIA, REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2021.**

**FUNDO PREVIDENCIÁRIO ESTRUTURADO EM REGIME DE CAPITALIZAÇÃO COLETIVA EM SITUAÇÃO DE SUPERÁVIT ATUARIAL.**

**IMPROPRIEDADES QUE NÃO FORAM CAPAZES DE MACULAR AS CONTAS DO RESPONSÁVEL SOB O PRISMA GLOBAL. REGULARIDADE DAS CONTAS COM RESSALVAS E QUITAÇÃO.**

**FALHAS IDENTIFICADAS QUE TÊM O CONDÃO DE IMPACTAR NEGATIVAMENTE AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. POTENCIAL DE EFEITO NO EXAME DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO APRESENTADAS PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO.**

**COMUNICAÇÃO AO RESPONSÁVEL PELAS CONTAS EM ANÁLISE E AO ATUAL GESTOR DO RIOPREVIDÊNCIA. COMUNICAÇÃO AO ATUAL TITULAR DA SEPLAG PARA QUE PROMOVA A EFETIVA SEGREGAÇÃO DOS ORÇAMENTOS DOS PLANOS FINANCEIRO E PREVIDENCIÁRIO DO RPPS ESTADUAL, ASSIM COMO DO FUNDO DOS MILITARES DO SPSMERJ, GERIDOS PELO RIOPREVIDÊNCIA. COMUNICAÇÃO AO ATUAL CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO E AO ATUAL CONTROLADOR**

**GERAL DO ESTADO PARA CIÊNCIA DA DECISÃO E POTENCIAIS  
EFEITOS. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.**

Trata-se de **Prestação de Contas Anual de Gestão** do Plano Previdenciário do RPPS estadual, administrado pelo Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro - Rioprevidência, referente ao exercício de 2021, sob a responsabilidade do Sr. Sérgio Aureliano Machado da Silva, então Diretor-Presidente.

Inicialmente, o Corpo Instrutivo, por meio da CAC-Gestão, procedeu a uma análise detalhada de toda a documentação encaminhada (instrução técnica de 18/11/2022), constatando a ausência de elementos necessários ao julgamento das presentes contas, o que culminou na expedição do Ofício PRS/SSE/CGC 32208/2022, com fulcro no art. 5º, §§ 2º e 3º da Deliberação TCERJ nº 278/17 e Portaria SGE nº 4/20, para que o jurisdicionado enviasse os elementos ausentes a seguir destacados:

- a) Elucidar os motivos de o saldo evidenciado na conta 114000000 - INVESTIMENTOS E APLICAÇÕES TEMPORÁRIAS A CURTO PRAZO (R\$2.438.363.948,06) não guardar paridade com o respectivo montante apresentado nos extratos de investimentos (R\$2.375.793.821,71), o que ocasionou uma diferença no total de R\$62.570.126,35 (**Questão Normativa nº 5.7, 5.8 e 13.3**);
- b) Explicitar as medidas adotadas quanto às contribuições devidas ao RPPS e repassadas a menor concernentes às contribuições patronais dispostas no Demonstrativo Consolidado do Modelo 14, no valor total de R\$180.971,78, em desacordo com a Lei Estadual n.º 3.189/99 (**Questão Normativa n.º 10.1**)

Em atenção ao ofício supramencionado, o responsável encaminhou os esclarecimentos solicitados, mesmo de forma intempestiva, os quais foram protocolizados no Documento TCE-RJ nº 4.854-9/2023.

Após reanálise dos autos, a CAC-Gestão (instrução técnica de 05/07/2023) consignou a proposição de julgamento das contas por **REGULARIDADE** com **RESSALVAS** e **DETERMINAÇÃO**.

O Ministério Público de Contas, representado pela Procuradora Aline Pires Carvalho Assuf, corroborou as sugestões preconizadas pela instância instrutiva (parecer de 17/07/2023).

**É O RELATÓRIO.**

Preliminarmente, resalto que de acordo com a Especializada, os seguintes itens foram objeto de **ressalva** e **determinação**:

**I.1 – RESSALVA:**

a. Em face de o orçamento do Plano Previdenciário não constar da Lei Orçamentária Anual – LOA de 2021 (Lei Estadual n.º 9.185/21) de forma segregada do Plano Financeiro, em desacordo com o artigo 11 da Lei Estadual nº 6.338/12 (QN 4.1 da instrução de 18.11.2022);

b. Não encaminhamento à AGE, até o encerramento Relatório de Auditoria, dos seguintes elementos (Q.N. 8.2, 8.5, 8.6 e 8.7 da instrução de 18.11.2022):

- Documentação prevista no Anexo II da Deliberação TCE-RJ nº 278/2017, pertinente à PCA do exercício de 2021, com vistas a sua Certificação, descumprindo o art. 6º da Resolução CGE nº 55/2020 c/c o art. 1º da Portaria AGE nº 08/2022;
- Plano Anual de Auditoria Interna – PLANAT e do Relatório Anual de Atividades – RANAT, em inobservância à Resolução CGE nº 70/2020, e
- Questionário enviado por meio do Ofício CGE/COOPCO SEI Nº 3. De 11.05.2022 (SEI 320001/001464/2022).

l.2. **DETERMINAÇÃO** que será verificada nas prestações de contas futuras, nos termos da Deliberação TCE-RJ nº 278/17:

a. Passe a cumprir a legislação e as solicitações da Controladoria Geral do Estado – CGE, em especial o disposto no art. 6º da Resolução CGE nº 55/2020 c/c o art. 1º da Portaria AGE nº 08/2022, e do previsto na Resolução CGE nº 70/2020, nos termos do art. 2º do Decreto Estadual nº 46.873/2019.

Conforme se observa, o Corpo Instrutivo identificou tão somente duas falhas que considerou formais ou materialmente irrelevantes no universo de atos praticados no exercício em análise.

Embora coadune com as duas ressalvas propostas pela Especializada, peço vênias para expor minhas parciais divergências em relação a outros assuntos não levados à efeito pelo Corpo Técnico no presente, o que passo a discriminar a seguir.

A Especializada de Contas, antes de adentrar na análise dos autos, ressaltou que a presente prestação de contas, no contexto da segregação da massa de segurados do RPPS estadual – implementada após **04/09/2013**<sup>1</sup>, nos termos do art. 18 da Lei Estadual n.º 6.338/12 – trata exclusivamente do Plano Previdenciário, abrangendo, portanto, as seguintes unidades gestoras executoras (UGE) cadastradas no Siafe-Rio: 123411, 123412, 123413, 123414, 123420 e 123499.

Em sua instrução técnica de 18/11/2022, o Corpo Instrutivo verificou que a receita orçamentária e a dotação correspondente do Plano Previdenciário não constam na Lei Orçamentária Anual (LOA) do Estado do Rio de Janeiro de 2021 (Lei Estadual n.º 9.185/21) de forma segregada do Plano Financeiro, o que prejudicou a evidenciação das rubricas orçamentárias no Balanço Orçamentário do fundo.

---

<sup>1</sup> Data de início de funcionamento do RJPrev, entidade de previdência complementar criada pela Lei Estadual nº 6.243/2012.

Nesse mister, destaco que a Portaria MF nº 464/2018<sup>2</sup>, então vigente, ao definir que a segregação da massa é a separação dos segurados do plano de benefícios do RPPS em grupos distintos que integrarão o Fundo em Capitalização (antigo Plano Previdenciário) e o Fundo em Repartição (antigo Plano Financeiro), o fez à luz dos seus artigos 58 e 59, quando estabeleceu que deverá ser promovida a separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações vinculados a cada um dos fundos, cujo controle deve ser exercido de forma permanente e eficiente por parte dos responsáveis pelo Rioprevidência e pelo ente federativo, como pode ser constatado nos excertos a seguir:

Art. 58. A **segregação da massa** deverá ser implementada em até 90 (noventa) dias da data da publicação da lei de sua instituição, observando-se, a partir de sua implementação, que:

[...]

III - **deverá ser promovida a separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações vinculados a cada um dos fundos;**

[...]

§ 1º Em caso de **não atendimento ao disposto neste artigo, a segregação da massa instituída em lei não será considerada instrumento apto ao equacionamento do deficit atuarial do RPPS.**

§ 2º **O ente federativo e a unidade gestora do RPPS deverão adequar procedimentos e sistemas**, especialmente relacionados às folhas de pagamento, aos controles contábeis e financeiros e à arrecadação das contribuições, **de forma a garantir a separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos do Fundo em Repartição e do Fundo em Capitalização.**

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:

I - **do ente federativo**, que deverá avaliar, periodicamente, os seus impactos orçamentários, financeiros e fiscais e adotar medidas para mitigar os riscos do não cumprimento do plano de custeio e aportes sob sua responsabilidade;

II - **da unidade gestora do RPPS**, que deverá estabelecer procedimentos que garantam os repasses das contribuições, dos pagamentos dos benefícios, da aplicação dos recursos, dentre outros, **separados por fundo;**

III - **dos conselhos deliberativo e fiscal do RPPS**, que deverão verificar a regularidade da separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes; e

IV - do atuário responsável pela avaliação atuarial, que deverá demonstrar, nos Relatórios das Avaliações Atuariais, a evolução dos custos e compromissos de cada

---

<sup>2</sup> Revogada pela Portaria MTP nº 1.467/2022.

fundo, das receitas e despesas e dos ativos garantidores, indicando se há necessidade de adequação do plano de equacionamento. [grifos produzidos]

Além disso, o artigo 11 da Lei Estadual nº 6.338/12 também previa, desde a sua edição, a necessária separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos de cada Plano, como se observa a seguir:

Art. 11 A segregação dos Planos Financeiro e Previdenciário deverá ser acompanhada pela **separação orçamentária, financeira, contábil** e dos investimentos dos recursos e obrigações correspondentes. [grifos produzidos]

Note-se que a segregação da massa do RPPS estadual foi implementada efetivamente em **04/09/2013**. Porém, até o ano de 2021, ora em análise, não tinham sido adotados procedimentos efetivos pelos órgãos responsáveis no sentido de garantir a separação das unidades orçamentárias correspondentes, o que prejudicou o levantamento do Balanço Orçamentário, a análise e a interpretação dos resultados correspondentes, em desacordo com o artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

Tal fato pode parecer mera formalidade, mas não deve ser assim interpretado, tendo em vista que representa grave infringência às normas gerais previdenciárias, além de flagrante ilegalidade no ponto que se distancia do atendimento ao previsto no artigo 11 da Lei Estadual nº 6.338/12 e do artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64, dificultando o levantamento do Balanço Orçamentário de maneira adequada.

Reputo importante frisar que a irregularidade apurada vem sendo reiteradamente apontada em processos pretéritos de prestações de contas sem que tenha sido providenciada a sua regularização definitiva até o exercício em análise (2021), como se vê nos trechos a seguir transcritos:

- Trecho extraído da instrução técnica da CAC-Gestão, de 05/07/2023, no presente:

**Cabe registrar que esse fato, além de já ter sido apontado nas prestações de contas anteriores, foi retratado no Relatório do Controle Interno do órgão jurisdicionado, conforme Peça 12, fls. 34/35 e 40.** Em resposta a essa constatação, o gestor registrou a seguinte manifestação (Peça 14, fl. 01): “Sobre as questões orçamentárias, foi enviado o processo SEI040161/005196/2022 com vistas à SEPLAG solicitando a criação de Unidades Orçamentárias próprias para cada plano, segregando o orçamento inicial”. **Diante disso, tal fato poderá ser objeto de Ressalva na conclusão deste processo.**

- Trecho extraído da instrução técnica da CAC-Gestão, de 11/03/2022, nos autos do **Processo TCE-RJ nº 104.170-0/2021**, que trata de PCA do Plano Previdenciário, referente ao exercício de 2020:

Considerando que a impropriedade em tela foi observada nas prestações de contas do Rioprevidência de exercícios anteriores (**2016 - processo TCE-RJ n.º 101.045-9/18, 2017 – processo TCE-RJ n.º 114.739-5/18 e 2018 – processo TCE-RJ 103.942-7/2019**) e ainda se encontra sem perspectiva de resolução, visto que a LOA para o exercício de 2021 (Lei Estadual n.º 9.185, de 14.01.2021) também não contemplou a segregação dos orçamentos dos Planos Financeiro e Previdenciário, tal fato poderá ser motivo de RESSALVA quando do julgamento das contas, sem prejuízo de DETERMINAÇÃO ao Gestor e ao titular da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. [grifos produzidos]

Ademais, saliento que, nos termos dos arts. 24-A a 24-J do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, acrescidos pela Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, a Lei Estadual nº 9537, de 29 de dezembro de 2021 instituiu o Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado do Rio de Janeiro (SPSMERJ), o qual inclui os benefícios de pensões e inatividades militares, atribuindo, em seu artigo 8º, a competência de gestão administrativa das atividades correspondentes ao Rioprevidência.

Assim, a partir de então, o Rioprevidência passou a gerir não só o RPPS estadual, composto pelo Plano Previdenciário e Plano Financeiro, mas também o Fundo dos Militares estaduais, sendo que o custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento do Rioprevidência (despesas administrativas), inclusive para a conservação de seu patrimônio, devem ser rateadas de forma proporcional entre os fundos administrados de modo a evitar o uso indiscriminado dos recursos previdenciários arrecadados pelo RPPS no custeio administrativo, em detrimento do Fundo dos Militares.

Isso porque a Instrução Normativa SPREV nº 05/2020, que estabelece orientações a respeito das normas gerais de inatividade e pensões e das demais disposições relativas aos militares dos Estados, reforça que a partir da edição de lei do ente federativo que instituir o aludido sistema dos militares, a legislação do RPPS deixa de ser aplicável ao regime inaugurado, porém a unidade gestora do RPPS poderá ser responsável pela gestão do sistema dos militares, devendo, entretanto, as receitas e despesas ser segregadas, vedada a utilização de recursos previdenciários para finalidades diversas daquelas previstas no inciso XII do art. 167 da Constituição Federal e no inciso III do art. 1º da Lei nº 9.717/1998, como pode ser constatado a seguir:

Art. 18. O Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios deve ser regulado por lei específica do ente federativo, que estabelecerá seu modelo de gestão e poderá prever outros direitos, como saúde e assistência, e sua forma de custeio.

§ 1º Não se aplica ao Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios a legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

§ 2º O órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos do ente federativo poderá ser responsável pela gestão do Sistema de Proteção Social dos Militares, **devendo as receitas e despesas ser segregadas, vedada a utilização de recursos previdenciários para finalidades diversas daquelas previstas no inciso XII do art. 167 da Constituição Federal e no inciso III do art. 1º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.** [grifos produzidos]

Dessa forma, é necessária a adequada segregação orçamentária, patrimonial e financeira dos recursos do Plano Previdenciário, do Plano Financeiro, do Fundo dos Militares, assim como da gestão administrativa do Rioprevidência, que atua na condição de unidade gestora do RPPS e do SPSMERJ.

Todavia, entendo que a solução definitiva da impropriedade apontada, observando-se os aspectos adicionais relatados no presente, não depende tão somente da ação do responsável pelas contas em tela, haja vista que a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) deve viabilizar os meios adequados para que o orçamento do Rioprevidência possa ser previsto e executado de maneira eficiente e alinhado aos critérios legais e infralegais vigentes, farei consignar determinação à Seplag para que promova a efetiva segregação orçamentária dos Planos Previdenciário e Financeiro, além do Fundo dos militares e da gestão administrativa da Autarquia.

No entanto, a inércia dos responsáveis em promover o deslinde permanente também não pode ficar à margem da atuação mais concreta por parte deste órgão de controle externo, haja vista o extenso lapso temporal decorrido entre a data da segregação da massa (**04/09/2013**) e o atual momento, o que exige uma medida mais efetiva por parte de todos os responsáveis envolvidos, motivo pelo qual farei acrescentar uma comunicação ao titular da Seplag para que promova a respectiva regularização alertando- se, também, o atual gestor do Rioprevidência de que a permanência da falha poderá ser objeto de irregularidade nas contas anuais de gestão futuras.

Quanto ao não encaminhamento dos elementos solicitados pela Auditoria Geral do Estado (AGE), até o encerramento do respectivo Relatório de Auditoria, como apontado na instrução técnica, chama a atenção, além de outros documentos não enviados pela Autarquia, o expediente administrativo da PCA do Plano Previdenciário, relativas ao exercício de 2020, que não havia ingressado na AGE até a data de 15/06/2022, o que denota uma extemporaneidade relevante, que pode prejudicar o cumprimento da atribuição constitucional determinada ao órgão central de controle interno do Poder Executivo de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Além disso, verifico que algumas falhas não foram consideradas como impropriedades por parte da Especializada, as quais entendo relevante tratá-las neste voto de modo a permitir os ajustes necessários e evitar futuras reincidências, o que farei na forma de tópicos para facilitar a compreensão.

## I - Investimentos temporários no curto prazo

O montante dos investimentos temporários do Plano Previdenciário, de R\$ 2.438.363.948,06, se encontra integralmente classificado no ativo circulante, na rubrica de “Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo”. Entretanto, diante da essência de capitalização do Plano Previdenciário, o fato sugere que deveria haver segregação entre os valores de curto e longo prazo, segundo a expectativa de realização dos mesmos, mantendo-se no curto prazo tão somente investimentos sem prazo de carência para resgate ou com prazo de carência de até 12 meses após a data de levantamento das demonstrações contábeis (31/12/2021), sem expectativa de negociação ou utilização no **curto prazo**.

Ademais, as Notas Explicativas encaminhadas à Peça 9, no item 4.3 Circulante, especifica que a base de classificação e apresentação dos ativos circulantes se deu, basicamente, sob a alegação de que os ativos são mantidos para negociação com expectativa de realização até 12 meses da data das demonstrações contábeis, como pode ser constatado a seguir (peça 9, fl. 7):

### **4.3 CIRCULANTE**

Compreende os ativos que atendam a qualquer um dos seguintes critérios: seja caixa ou equivalente de caixa; sejam realizáveis ou mantidos para venda ou consumo dentro do ciclo operacional da entidade; sejam mantidos primariamente para negociação; que tiverem a expectativa de realização até doze meses da data das demonstrações contábeis.

No entanto, sabe-se que o Plano Previdenciário é um Fundo em Capitalização, cujos investimentos são mantidos com essa finalidade principal, ou seja, de reservar recursos financeiros para garantir os pagamentos de benefícios que serão exigidos ao longo do tempo, sobretudo no longo prazo.

A NBC TSP 11, que trata da apresentação das demonstrações contábeis, assim regulamenta em relação à classificação patrimonial de ativos como circulante e não circulante:

76. O **ativo deve ser classificado como circulante** quando satisfizer a qualquer dos seguintes critérios:

- (a) espera-se que esse ativo seja realizado, ou pretende-se que seja mantido com a finalidade de ser vendido ou consumido no decurso normal do ciclo operacional da entidade;
- (b) **o ativo está mantido essencialmente com a finalidade de ser negociado;**
- (c) **espera-se que o ativo seja realizado em até doze meses após a data das demonstrações contábeis;** ou
- (d) o ativo seja caixa ou equivalente de caixa (conforme definido na NBC TSP 12), a menos que sua troca ou uso para pagamento de passivo se encontre vedada durante pelo menos doze meses após a data das demonstrações contábeis.

**Todos os demais ativos devem ser classificados como não circulantes.** [grifos produzidos]

A NBC TSP 31, que trata de mensuração de instrumento financeiro mantido para negociação, o define como o ativo adquirido ou incorrido, principalmente, para ser vendido ou recomprado no **curto prazo**.

Considerando que a carteira de investimentos do Plano Previdenciário (**frisa-se: fundo em capitalização**) não abrange **tão somente** ativos mantidos essencialmente para negociação no curto prazo – embora não seja vedada a sua negociação a depender da Política de Investimentos do RPPS e da necessidade conjuntural do mercado financeiro – é possível concluir que, em regra, a classificação contábil desses recursos deve se dar, prioritariamente, em contas distintas de curto e longo prazo, isto é, em contas de ativo circulante e não circulante, sob pena de haver distorção relevante nas demonstrações contábeis, em especial no Balanço Patrimonial.

Ressalto que, no PCASP Estendido de 2023 já foi estabelecido um grupo específico para classificação de contas de investimentos a longo prazo de RPPS “1.2.2.3.1.xx.xx ANC – INVESTIMENTOS – INVESTIMENTOS DO RPPS DE LONGO PRAZO”, a qual poderá ser utilizada para o fim relatado no presente, conforme especificado no item 130 da IPC 14 – Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS3, revisada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em 2022.

Sendo assim, considero a impropriedade contábil como **ressalva** nas contas em tela.

Outra impropriedade que destaco nas contas em tela se refere ao tratamento orçamentário dispensado às variações patrimoniais diminutivas como deduções de receita orçamentária sem que tenham ocorridos os respectivos resgates das aplicações financeiras com apuração de perda efetiva dos investimentos.

Segundo destacou o Corpo Instrutivo, o jurisdicionado divulgou em Notas Explicativas que a rotina contábil foi assim adotada devido à ausência de nota técnica de contabilização que permitisse o adequado reconhecimento contábil e que seria providenciado o ajuste no exercício de 2022, conforme trecho a seguir transcrito (Peça 9, fls. 13):

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/federacao/instrucoes-de-pronunciamentos-contabeis-ipc3>. Acesso em: 06/09/2023.

### 7.3 INVESTIMENTOS DO RPPS – FUNDO PREVIDENCIÁRIO

Durante o ano de 2021 os desafios foram enormes e o ambiente tanto global quanto doméstica foi de grande volatilidade. Do ponto de vista geral pairava no ar o temor de uma nova onda de contágios de COVID, fato que geraria impactos negativos no desempenho econômico dos países nos casos de lockdowns. Soma-se a este fato, o rápido avanço da inflação em patamares históricos e perspectiva de mudança das políticas dos bancos centrais para o enfrentamento deste problema. Além, de exposto a todos as questões apontadas acima, no Brasil, o sentimento em relação ao compromisso do governo com a responsabilidade fiscal foi abalado em diversos momentos, tendo efeitos relevantes sobre o câmbio e a curva de juros. Portanto, a estratégia de alocação dos recursos do Fundo Previdenciário foi defensiva, contudo, balanceada. A rentabilidade total carteira foi limitada pelo desempenho negativo do fundo de renda variável, cuja concentração estava no setor que mais sentiu a perspectiva de corrosão da renda do brasileiro. Em contrapartida, o melhor desempenho do segmento de renda fixa se deveu à ampliação de posições defensivas pela equipe de investimentos desta Autarquia durante o ano.

Por ainda não dispomos de nota técnica de contabilização que nos permita reconhecer, contabilmente, as perdas patrimoniais apuradas nos fundos de investimentos ‘marcados a mercado’ sob o aspecto patrimonial como uma Variação Patrimonial Diminutiva – VPD, registramos as perdas ocorridas como estorno de receita orçamentária, fato que deverá totalmente corrigido no exercício 2022.

Ademais, o Corpo Instrutivo relatou que, em 31/12/2021, foi identificada uma diferença importante de R\$ 62.570.126,35 entre o somatório dos saldos apresentados nos extratos dos investimentos e os respectivos montantes evidenciados no Balancete Analítico, haja vista que os extratos indicaram o total de R\$ 2.375.793.821,71, enquanto os registros contábeis retrataram o valor de R\$ 2.438.363.948,06, tendo sido tal discrepância relatada, também, pelo Órgão de Controle Interno (Peça 12 - fl. 86).

Após a emissão de ofício saneador pelo Corpo Instrutivo, em face de tal impropriedade, o jurisdicionado assim esclareceu (peça 52, fls. 36):

**A diferença observada se trata de variações patrimoniais diminutivas ocorridas na carteira de investimentos do Fundo em Capitalização.** Vimos esclarecer que, devido a **não existência de rotina contábil específica, com vistas ao tratamento do referido decréscimo patrimonial a ser processado no SIAFE-Rio** (Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado do Rio de Janeiro), não logramos êxito em registrar contabilmente a Variação Patrimonial Diminutiva ocorrida. Significando, assim, que **o valor contábil das aplicações financeiras se apresentou superior ao seu valor de mercado na data de fechamento de nossos balanços anuais.** Considerando que a nova versão da IPC 14 – Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional dá tratamento à matéria, entramos em entendimentos com a SUBCONT/SEFAZ visando a publicação de Nota Técnica específica de contabilização dos investimentos, prevendo a ocorrência de desvalorização ou perda pela marcação a mercado dos investimentos temporários do RPPS.

Não obstante, informamos que os valores constaram na conciliação bancária referente à conta contábil 1.1.4.1.1.09.00 - APLICAÇÕES EM SEGMENTO DE RENDA FIXA – RPPS. Assim como, efetuamos a evidenciação do fato nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis do Exercício 2021. [grifos produzidos]

A Especializada, ao analisar a resposta do jurisdicionado, tratou o fato como “Item atendido” sem considerar que a impropriedade distorceu a **evidenciação** dos saldos dos investimentos e do resultado patrimonial do exercício em igual valor R\$ 62.570.126,35 (a maior), acrescentando-se que os valores foram contabilizados, indevidamente, em contas de natureza orçamentária (dedução de receita orçamentária) no mesmo período, como dito anteriormente.

De um lado, ressalto que a IPC 14 - Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS, editada pela STN desde 2018, já orientava que “*somente quando da arrecadação/realização deve-se reconhecer os fatos orçamentários*”, o que não foi alterado na versão revisada no exercício de 2022. De outro, entendo que a alegação de ausência de rotina contábil específica no SIAFE-Rio que permitisse os registros adequados em 2021 pelo Rioprevidência, embora possa justificar o fato, não é capaz de ilidir a falha de controle contábil identificada no exercício em análise.

Neste ponto, peço vênias para discordar da conclusão das instâncias técnicas por entender que, embora justificada pelo jurisdicionado, a falha contábil em questão não deixou de existir nas contas anuais analisadas e tem o potencial de apresentar distorções relevantes nas demonstrações contábeis do Plano Previdenciário, haja vista a ausência de rotina contábil específica, sobretudo no Balanço Patrimonial, nas Demonstrações das Variações Patrimoniais e no Balanço Orçamentário, conforme relatado pelo próprio contabilista responsável em Notas Explicativas, transcrito anteriormente, o que considero como **ressalva** nas contas em tela.

## **II – Ausência de CRP regular válido em todo exercício de 2021**

No que tange ao cumprimento dos critérios estabelecidos na Lei Federal nº 9.717/98, atestados no Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) acostado aos autos (Peça 35), verifico que o documento encaminhado esteve válido até **11/04/2021**, voltando a ser reemitido o CRP administrativo regular somente em **12/04/2022**.

A Especializada reportou, com base no extrato previdenciário enviado (Peça 36), que o Estado do Rio de Janeiro encontrava-se **irregular** quanto aos seguintes critérios (instrução técnica de 18/11/2022 - fl. 48):

- Auditorias dos RPPS -> **Utilização dos recursos previdenciários** – Decisão Administrativa;
- Informações Previdenciárias e Repasses -> **Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR – Consistência e Caráter Contributivo;**

- Informações Previdenciárias e Repasses **Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR - Encaminhamento à SPPS.** [grifos produzidos]

Observa-se, portanto, que os aludidos critérios considerados irregulares, os quais impediram a renovação do CRP entre 11/04/2021 até 12/04/2022, são de responsabilidade do responsável pela Unidade Gestora do RPPS estadual – Rioprevidência – o que me faz divergir da Especializada e consignar o fato como **ressalva** nas presentes contas em face da ausência de CRP regular em todo exercício de 2021.

### III – Registro Contábil do Passivo Atuarial

Quanto ao montante de R\$ 2.480.396.885,85 registrado no Passivo não Circulante do Balanço Patrimonial (Peça 7), a título de provisões matemáticas previdenciárias, o Corpo Instrutivo assim descreveu em sua análise (instrução técnica de 18/11/2022 – fl. 51):

Ressalta-se que o montante (R\$2.480.396.885,85) pertinente à provisão matemática previdenciária apresentada no Relatório de Avaliação Atuarial (Peça 30, fl.17) se coaduna com o respectivo registro evidenciado no Passivo não Circulante do Balanço Patrimonial (R\$ 2.480.396.885,85).

No entanto, observo que esse montante em verdade se refere ao valor do **Ativo Total** evidenciado no Balanço Patrimonial (Peça 7), que corresponde ao somatório dos saldos das seguintes rubricas contábeis: (i) R\$ 850.382,56 - Caixa e Equivalentes de Caixa; (ii) R\$ 41.182.555,23 - Créditos a Curto Prazo; e (iii) R\$ 2.438.363.948,06 - Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo.

O valor das provisões matemáticas projetadas no Relatório de Avaliação Atuarial (Peça 30, fl. 17) montou em R\$ 760.428.451,28, o qual deveria compor o saldo contábil do Passivo não Circulante do Plano Previdenciário, sendo a diferença referente ao superávit atuarial de R\$ 1.719.968.434,57, o qual é apurado pela diferença entre o Ativo Total (R\$ 2.480.396.885,85) e o passivo atuarial (R\$ 760.428.451,28), deveria ter sido evidenciada em conta do Patrimônio Líquido, no Balanço Patrimonial.

O registro contábil do superávit atuarial a crédito de rubrica própria de provisão, no Passivo não Circulante, não encontra (e não encontrava à época) respaldo nas normas de contabilidade então

vigentes, visto que não atende ao conceito<sup>4</sup> de passivo e nem preenche os critérios<sup>5</sup> de reconhecimento contábil.

Este entendimento foi expressamente previsto na IPC 14 - Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS, revisada pela STN em 2022, o que não se discute sob a ótica da ciência contábil, já havendo, inclusive, conta específica no PCASP Estendido de 2023 para registro contábil dos resultados atuariais superavitários do RPPS no grupo do Patrimônio Líquido: 2.3.6.2.1.01.xx – Reservas Atuariais – Fundo em Capitalização.

Faço um adendo para explicar que, embora o PCASP Estendido tenha sido aperfeiçoado somente no exercício de 2023, as normas de contabilidade

Além disso, tal impropriedade contábil refletiu diretamente no valor negativo do Patrimônio Líquido reportado em 31/12/2021, de R\$ 191.135,98, demonstrado no Balanço Patrimonial (Peça 7), o qual guarda equivalência exata com o saldo do Passivo Circulante.

Neste aspecto, ressalto que o valor do Passivo Circulante (R\$ R\$ 191.135,98 – Peça 7) deveria ter sido abatido do saldo do Ativo Total para ser considerado como Ativo Garantidor do Plano no Relatório de Avaliação Atuarial (Peça 30), o que não se observa nos autos, em desacordo com o previsto no art. 46, §3º da Portaria MF nº 464/2018, então vigente:

Art. 46. Poderão ser considerados como **ativos garantidores** dos compromissos do plano de benefícios do RPPS:

I - os valores dos recursos de que trata o art. 3º da Resolução do Conselho Monetário Nacional - CMN nº 3.922, de 25 de novembro de 2010, desde que:

[...]

II - os valores dos créditos a receber reconhecidos nas demonstrações contábeis do RPPS, exigindo-se, em relação aos créditos a receber do ente federativo, que:

[...]

§ 3º **Para fins de apuração do resultado atuarial**, nos termos do § 1º do art. 45, o **montante de ativos garantidores**, obtido por meio do somatório dos ativos

---

<sup>4</sup> NBC TSP Estrutura Conceitual

5.14 Passivo é uma obrigação presente, derivada de evento passado, cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade.

<sup>5</sup> NBC TSP 03 - Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes

22. A provisão deve ser reconhecida quando:

(a) a entidade tem obrigação presente (formalizada ou não) decorrente de evento passado;

(b) for provável que seja necessária a saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para que a obrigação seja liquidada; e

(c) uma estimativa confiável possa ser realizada acerca do valor da obrigação.

---

elencados nos incisos I e II, **deverá ser líquido das obrigações constantes dos saldos das contas do passivo circulante na data focal da avaliação.**

Dessa forma, será incluída **ressalva** quanto ao descumprimento das normas previdenciárias em comento com efeito direto na apuração do resultado superavitário do Plano Previdenciário.

Ademais, verifico que o Passivo não Circulante do Plano Previdenciário estava a maior e o Patrimônio Líquido a menor em R\$ 1.719.968.434,57, na data de 31/12/2021, o que também farei consignar a **ressalva** correspondente, considerando que a falha apresentada gerou o mesmo efeito no Balanço Geral Consolidado do Estado, na mesma data.

#### **IV – Descentralizações de Crédito Orçamentário**

Quanto à análise da Especializada acerca do item 4.3 que trata das descentralizações de crédito orçamentários supostamente ocorridas no exercício em análise com dotações do Plano Previdenciário, no montante de R\$ 20.473.691.948,35, conforme instrução técnica de 18/11/2022 (fl. 12), considerei o valor relevante frente ao total da execução orçamentária de despesas do Plano Previdenciário (R\$ 11.918.836,45).

Neste ponto, verifico que as descentralizações ocorreram no âmbito da unidade gestora executora do Plano Financeiro e não do Plano Previdenciário, objeto da presente prestação de contas, conforme consulta realizada às Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis do Plano Financeiro, levantadas em 31/12/2021, disponíveis no Portal de Transparência do Rioprevidência<sup>6</sup>, o que deixo de tecer comentários a respeito nestes autos.

#### **V – Ressalvas identificadas pela Auditoria Geral do Estado (AGE)**

Ao examinar de maneira mais detida o Relatório elaborado pela Unidade Central do Controle Interno e o respectivo Certificado de Auditoria (Modelo 3B, encaminhado à Peça 13), observo que a AGE identificou diversos registros contábeis oriundos de exercícios anteriores pendentes de regularização em 31/12/2021, os quais careciam de análise, conciliação e ajustes correspondentes.

Os valores e pendências foram detalhados na análise do tópico 4.4.2.2 Análise dos Saldos Contábeis em 31/12/2021 do mencionado Relatório de Auditoria (Peça 13 – fl. 13), o que deixo de transcrever no presente.

---

<sup>6</sup> Disponível em: [https://transparencia.rioprevidencia.rj.gov.br/demonstrativos\\_contabeis](https://transparencia.rioprevidencia.rj.gov.br/demonstrativos_contabeis). Acesso em: 31/06/2023.

Dessa forma, acompanho a conclusão do órgão central de controle interno no sentido de considerar como **ressalva** a impropriedade em tela.

Em continuidade, com as devidas adições necessárias, corroboro com a especializada quanto às ressalvas propostas, apenas readequando a comunicação para que a atual gestão seja instada a adotar providências efetivas com vistas à regularização de tais falhas, uma vez que a persistência das mesmas poderá ensejar o julgamento pela irregularidade de contas futuras.

Ademais, considerando que as falhas identificadas no presente têm o condão de impactar negativamente os valores relevantes evidenciados nas demonstrações consolidadas do Estado do Rio de Janeiro, com efeito potencial subjacente no exame da prestação de contas de governo estadual, farei acrescentar comunicação ao Chefe do Poder Executivo para ciência dos fatos e ao Controlador Geral do Estado.

Por fim, destaco que o jurisdicionado poderá acessar a manifestação do Corpo Instrutivo e do Ministério Público de Contas por meio do sítio eletrônico deste Tribunal, em espaço próprio às consultas processuais.

Isto posto, posiciono-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o Corpo Técnico e **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o douto Ministério Público de Contas, residindo minha parcial divergência em: (i) incluir comunicação ao titular da Seplag no intuito de promover a efetiva segregação dos orçamentos dos Planos Financeiro e Previdenciário do RPPS estadual, assim como do Fundo dos Militares instituído no bojo do SPSMERJ, geridos pelo Rioprevidência; (ii) adicionar as ressalvas fundamentadas neste voto; (ii) acrescentar comunicação ao Chefe do Poder Executivo do Estado e ao Controlador Geral do Estado para ciência dos fatos.

**VOTO:**

**1.** Por **REGULARIDADE** das Contas Anuais de Gestão do Plano Previdenciário do Rioprevidência, relativas ao exercício de 2021, sob a responsabilidade do Sr. Sérgio Aureliano Machado da Silva, nos termos do inciso II do artigo 20 c/c o artigo 22, ambos da Lei Complementar Estadual nº 63/90, dando-lhe **QUITAÇÃO**, com as **RESSALVAS** a seguir dispostas:

**1.1.** Quanto ao orçamento do Plano Previdenciário não constar da Lei Orçamentária Anual – LOA de 2021 (Lei Estadual n.º 9.185/21) de forma segregada do Plano Financeiro, em desacordo com o artigo 11 da Lei Estadual nº 6.338/12 (QN 4.1 da instrução de 18.11.2022);

- 1.2.** Quanto ao não encaminhamento à Auditoria Geral do Estado, até o encerramento Relatório de Auditoria, dos seguintes elementos (Q.N. 8.2, 8.5, 8.6 e 8.7 da instrução de 18.11.2022):
- 1.2.1.** Documentação prevista no Anexo II da Deliberação TCE-RJ nº 278/2017, pertinente à PCA do exercício de 2021, com vistas a sua Certificação, descumprindo o art. 6º da Resolução CGE nº 55/2020 c/c o art. 1º da Portaria AGE nº 08/2022;
  - 1.2.2.** Plano Anual de Auditoria Interna – PLANAT e do Relatório Anual de Atividades – RANAT, em inobservância à Resolução CGE nº 70/2020, e
  - 1.2.3.** Questionário enviado por meio do Ofício CGE/COOPCO SEI Nº 3. De 11.05.2022 (SEI 320001/001464/2022).
- 1.3.** Quanto à ausência de segregação contábil em rubricas específicas de curto e longo prazo (ativo circulante e não circulante) dos valores dos investimentos e aplicações financeiras temporários do Plano Previdenciário, estruturado em regime financeiro de capitalização coletiva, em desacordo com a NBC TSP 11, que trata da apresentação das demonstrações contábeis;
- 1.4.** Quanto ao tratamento orçamentário inadequado dispensado às variações patrimoniais diminutivas como deduções de receita orçamentária sem que tenham ocorridos os respectivos resgates das aplicações financeiras com apuração de perda efetiva dos investimentos, o que gerou uma divergência de R\$ 62.570.126,35 entre o somatório dos saldos apresentados nos extratos dos investimentos e os respectivos montantes evidenciados no Balancete Analítico;
- 1.5.** Quanto à ausência de CRP regular válido em todo exercício de 2021, tendo em vista a presença de critérios irregulares ao final do exercício, relacionados com: (i) utilização de recursos previdenciários; (ii) consistência e caráter contributivo evidenciados no Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses – DIPR; e (iii) encaminhamento do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses – DIPR;
- 1.6.** Quanto ao registro contábil inadequado do superávit atuarial do Plano Previdenciário no grupo contábil do Passivo não Circulante, no valor apurado no Relatório de Avaliação Atuarial de R\$ 1.719.968.434,57, quando deveria ser tão somente destacado no Patrimônio Líquido, em desacordo com o conceito de passivo e critérios de

reconhecimento de provisões previstos nas normas contábeis vigentes (NBC TSP Estrutura Conceitual e NBC TSP 03 - Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes;

1.7. Quanto aos registros contábeis oriundos de exercícios anteriores pendentes de regularização em 31/12/2021, os quais careciam de análise, conciliação e ajustes correspondentes, conforme ressalva consignada no Relatório elaborado pela Auditoria Geral e o respectivo Certificado de Auditoria.

2. Por **COMUNICAÇÃO**, nos termos regimentais, ao Sr. Sérgio Aureliano Machado da Silva, então Diretor-Presidente do Rioprevidência e responsável pelas contas em tela, para ciência desta decisão.

3. Por **COMUNICAÇÃO**, nos termos regimentais, ao atual Diretor-Presidente do Rioprevidência para que tome ciência desta decisão de modo que adote providências efetivas com vistas à regularização das falhas apontadas pela Instância Técnica em seu relatório, objeto das ressalvas nas presentes contas, sobretudo em relação à segregação do orçamento dos Planos Financeiro e Previdenciário do RPPS estadual e ao cumprimento da legislação e das solicitações da Controladoria Geral do Estado, em especial o disposto no art. 6º da Resolução CGE nº 55/2020 c/c o art. 1º da Portaria AGE nº 08/2022, e do previsto na Resolução CGE nº70/2020, nos termos do art. 2º do Decreto Estadual nº 46.873/2019, destacando que a persistência dos apontamentos realizados poderá ensejar em julgamento pela irregularidade de contas futuras.

4. Por **COMUNICAÇÃO**, nos termos regimentais, ao atual Titular da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) para que tome ciência desta decisão de modo que promova, no âmbito do próximo Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) e outros instrumentos de planejamento cabíveis, a efetiva segregação dos orçamentos dos Planos Financeiro e Previdenciário do RPPS estadual, assim como do Fundo dos Militares instituído no bojo do SPSMERJ, todos geridos pelo Rioprevidência, incluindo receitas e despesas orçamentárias, nos termos exigidos pela legislação vigente, **alertando-o dos possíveis efeitos decorrentes do não atendimento, que poderão ensejar irregularidades e responsabilização em futuros procedimentos fiscalizatórios.**

5. Por **COMUNICAÇÃO**, nos termos regimentais, ao Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro para que tome ciência desta decisão, tendo em vista que as falhas identificadas no presente têm o condão de impactar negativamente os valores relevantes evidenciados nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado do Rio de Janeiro, com efeito potencial subjacente no exame da prestação de contas de governo estadual.

6. Por **COMUNICAÇÃO**, nos termos regimentais, ao Controlador Geral do Estado do Rio de Janeiro para que tome ciência desta decisão, tendo em vista que as falhas identificadas no presente têm o condão de influenciar as auditorias de contas futuras realizadas pela Auditoria Geral do Estado no âmbito das prestações anuais de gestão (PCA) do Rioprevidência, bem como de impactar negativamente os valores relevantes evidenciados nas Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado do Rio de Janeiro, com efeito potencial subjacente no exame da prestação de contas de governo estadual.

7. Pelo posterior **ARQUIVAMENTO** dos autos.

GCSMVM,

**MARCELO VERDINI MAIA**  
Conselheiro Substituto