



EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Processo TC N° 9198/2017
Unidade Gestora: Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Alegre
Responsáveis: Leila Maria Donato Coelho (Diretora Executiva)
 Paulo Lemos Barbosa (Prefeito)
 Noêmia Karla de Freitas Ávila (Secretária Municipal de Educação)
 Josangela Amorim de Oliveira (Secretária Municipal de Saúde)
 Danyel Ferreira Sueth (Coordenador Geral de Controle Interno)

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, II, da Lei Complementar nº. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

Em síntese, trata-se de Prestação de Contas Anual do **Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Alegre**, relativa ao exercício de 2016, sob a responsabilidade da Sra. **Leila Maria Donato Coelho**, Diretora Executiva.

Denota-se da **Instrução Técnica Conclusiva – ITC 04023/2018-2** que o corpo técnico manteve os seguintes indicativos de irregularidade constantes do **Relatório Técnico 00001/2018**, depois de contrapostas as justificativas apresentadas pelos responsáveis aos fatos apontados na **Instrução Técnica Inicial 00032/2018-4**:

2.1 AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO (ITEM 3.1.2 DO RT 001/2018)

Base Normativa: artigo 40, caput, da Constituição da República; artigo 1º, § 1º, artigo 8º, parágrafo único, e artigo 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal; artigos 1º e 2º, § 1º, da Lei Federal 9.717/1998; e, artigo 76 da Lei Municipal 1.324/2002.

Responsável: Paulo Lemos Barbosa – Prefeito Municipal e Leila Maria Donato Coelho – Diretora Executiva do IPASMA.

2.2 UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE RECURSOS DESTINADOS AO CUSTEIO SUPLEMENTAR DO RPPS (ITEM 3.1.3 DO RT 001/2018)

Base Normativa: art. 40 da CRFB; art. 1º, inc. I, da Lei Federal 9.717/1998; art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Responsável: Leila Maria Donato Coelho - Diretora Executiva.

2.3 CLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DE INVESTIMENTOS EM CONTA CONTÁBIL DE EQUIVALENTES DE CAIXA (ITEM 3.1.4 DO RT 001/2018)

Base Normativa: arts. 88 e 100 da Lei Federal 4.320/1964.

Responsável: Leila Maria Donato Coelho - Diretora Executiva.

2.4 REGISTRO INJUSTIFICADO DE DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA (item 3.1.5 DO RT 001/2018)

Base Normativa: artigo 88 e artigo 100 da Lei Federal 4.320/1964.



Responsável: Leila Maria Donato Coelho - Diretora Executiva.

2.5 APURAÇÃO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DEVIDAS AO RPPS EM DESACORDO COM A LEGISLAÇÃO MUNICIPAL (ITEM 3.2.1 DO RT 001/2018)

Base Normativa: arts. 40, caput, e 149, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 2º da Lei Federal 9.717/1998; e, art. 20, §§ 8º e 9º, da Lei Municipal 2.813/2007 e suas alterações.

Responsável: Leila Maria Donato Coelho - Diretora Executiva.

2.6 AUSÊNCIA DE REGISTRO POR COMPETÊNCIA DE VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS DECORRENTES DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS (ITEM 3.2.2 DO RT 001/2018)

Base Normativa: arts. 85, 100 e 101 da Lei Federal 4.320/1964; arts. 20 da Lei Municipal 2.813/2007; e, princípio da competência (Resolução CFC 750/1993).

Responsável: Leila Maria Donato Coelho - Diretora Executiva.

2.7 AUSÊNCIA DE REGISTRO CONTÁBIL EM CRÉDITOS A RECEBER DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DEVIDAS E NÃO RECOLHIDAS (ITEM 3.3.1.1 DO RT 001/2018)

Base Normativa: arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal 4.320/1964 e, princípio da competência (Resolução CFC 750/1993).

Responsável: Leila Maria Donato Coelho - Diretora Executiva.

2.8 AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS SUPLEMENTARES (ITEM 3.3.1.2 DO RT 001/2018)

Base Normativa: arts. 37, 40 e 195, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal/1988; art. 20 da Lei Municipal 2.813/2007 e suas alterações.

Responsável: Paulo Lemos Barbosa – Prefeito Municipal; Noêmia Karla de Freitas Ávila, Secretária Municipal de Educação; e Josangela Amorim de Oliveira, Secretária Municipal de Saúde.

2.9 AUSÊNCIA DE MEDIDAS PARA A COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DEVIDAS AO RPPS (ITEM 3.3.1.3 DO RT 001/2018)

Base Normativa: art. 40 da Constituição Federal/1988; art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e, art. 20 da Lei Municipal 2.813/2007 e suas alterações.

Responsável: Leila Maria Donato Coelho - Diretora Executiva.

2.10 INCONSISTÊNCIAS NA GESTÃO DA FOLHA DE PAGAMENTOS (ITEM 3.3.2.3 DO RT 001/2018)

Base Normativa: art. 141, parágrafo único, da Resolução TC 261/2013; e, Instrução Normativa TC 34/2015, Anexo I.

Responsável: Leila Maria Donato Coelho - Diretora Executiva.

2.11 AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA PARCELAMENTO DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS (ITEM 3.4.1 DO RT 001/2018)

Base Normativa: art. 29, inciso I, § 1º, e art. 155-A do Código Tributário Nacional; art. 46, inc. II, da Lei Orgânica do Município de Alegre; e, art. 5º, § 1º, da Portaria MPS 402/2008.

Responsável: Sr. Paulo Lemos Barbosa - Prefeito Municipal.

2.12 AUSÊNCIA DE REGISTRO CONTÁBIL DE CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS PARCELADOS A RECEBER (ITEM 3.4.2 DO RT 001/2018)

Base Normativa: arts. 85 e 87 da Lei Federal 4.320/1964; e, PCASP (6ª ed.).

Responsável: Leila Maria Donato Coelho - Diretora Executiva.

2.13 INCONSISTÊNCIAS NO ESTUDO DE AVALIAÇÃO ATUARIAL (ITEM 3.5.1.2 DO RT 001/2018)

Base Normativa: Artigo 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/1998.

Responsável: Leila Maria Donato Coelho - Diretora Executiva.



2.14 AUSÊNCIA DE LEI/PROPOSTA LEGISLATIVA PARA REVISÃO DA ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO PATRONAL NORMAL, NOS TERMOS DO ESTUDO ATUARIAL (ITEM 3.5.1.3 do RT 001/2018)

Base Normativa: art. 40 da CRFB; art. 1º da Lei Federal 9.717/1998; art. 69 da LRF; e, arts. 18 e 19 da Portaria MPS 403/2008.

Responsável: Paulo Lemos Barbosa – Prefeito Municipal e Leila Maria Donato Coelho – Diretora Executiva do IPASMA.

2.16 AUSÊNCIA DE LEI/PROPOSTA LEGISLATIVA PARA REVISÃO DA ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO PATRONAL SUPLEMENTAR, NOS TERMOS DO ESTUDO ATUARIAL (ITEM 3.5.3.1 do RT 001/2018)

Base Normativa: art. 40 da CRFB; art. 1º da Lei Federal 9.717/1998; art. 69 da LRF; e, arts. 18 e 19 da Portaria MPS 403/2008.

Responsável: Paulo Lemos Barbosa – Prefeito Municipal e Leila Maria Donato Coelho – Diretora Executiva do IPASMA.

2.17 FALTA DE EFETIVIDADE DO PLANO DE AMORTIZAÇÃO PROPOSTO PELO ESTUDO DE AVALIAÇÃO ATUARIAL (ITEM 3.5.3.2 do RT 001/2018)

Base Normativa: art. 40 da Constituição da República; art. 1º da Lei Federal 9.717/1998; art. 69 da LRF; art. 2º da Lei Municipal 3.120/2010; e, arts. 18 e 19 da Portaria MPS 403/2008.

Responsável: Leila Maria Donato Coelho - Diretora Executiva.

2.18 REGISTRO INADEQUADO DE PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS NO BALANÇO PATRIMONIAL (ITEM 3.5.4.1 do RT 001/2018)

Base Normativa: art. 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/1998.

Responsável: Leila Maria Donato Coelho - Diretora Executiva.

2.19 DATA BASE DAS PROVISÕES INCOMPATÍVEL COM A DATA DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS (ITEM 3.5.4.2 do RT 001/2018)

Base Normativa: art. 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/1998; art. 69 da Lei Complementar Federal 101/2000 (LRF); art. 14 da Portaria MPS 403/2008; e, Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP, 6ª edição.

Responsável: Leila Maria Donato Coelho - Diretora Executiva.

2.20 EMISSÃO DE OPINIÃO NÃO CONCLUSIVA POR MEIO DO PARECER DO CONTROLE INTERNO (ITEM 4.1 do RT 001/2018)

Base Normativa: art. 74 da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 72, § 2º, da Lei Complementar Estadual 621/2012; art. 135, § 4º, c/c art. 137, IV do RITCEES, aprovado pela Resolução TC 261/2013 e Resolução TC 227/2011; Instrução Normativa TC 34/2015; art. 5º, inc. XXII, da Lei Municipal 3.289/2013.

Responsável: Danyel Ferreira Sueth, Coordenador Geral de Controle Interno.

2.21 DESCUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO EMANADA PELO TCEES (ITEM 5.1 do RT 001/2018)

Base Normativa: art. 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/1998; art. 69 da Lei Complementar Federal 101/2000 (LRF); art. 14 da Portaria MPS 403/2008; e, Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP, 6ª edição.

Responsável: Leila Maria Donato Coelho - Diretora Executiva.

Após, vieram os autos ao *parquet* de contas.

Pois bem.

O sistema previdenciário fundamenta-se no **princípio do equilíbrio financeiro e atuarial** – insculpido no *caput* do art. 201 da Constituição Federal –, que reflete a

existência de reservas monetárias ou de investimentos, numerário ou aplicações suficientes para o adimplemento dos compromissos atuais e futuros previstos.

Por sua vez, o artigo 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/98 exige que a avaliação atuarial defina a organização e revisão do plano de custeio e benefícios, **devendo ser contabilizada**, a fim de garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, evitando que o **ente federativo seja submetido a risco fiscal diante da possibilidade de comprometimento futuro das finanças públicas**.

Assim, o gestor responsável deve ser rigoroso na perseguição da sustentabilidade do regime previdenciário, o que só pode ser alcançado com a proposição de planos de amortização dotados de viabilidade orçamentária, financeira e que permitam a observância dos limites impostos pela LRF no período proposto, com a manutenção de alíquotas que garantam a capacidade financeira futura do ente e a viabilidade do plano de amortização, e com o devido recolhimento das contribuições previdenciárias, sob pena de se criar uma falsa percepção da realidade para a elaboração das medidas necessárias à correção de desvios do sistema, o que causa prejuízos financeiros.

Tal alerta pode ser encontrado em trecho de trabalho publicado para a Coleção Previdência Social, Série Estudos; v.34, de autoria de Narlon Gutierrez Nogueira, intitulado “O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado”, p. 187, a seguir transcrito:

[...] quando o equilíbrio financeiro e atuarial foi estabelecido de forma explícita como princípio constitucional para a organização dos RPPS, no final de 1998, estes, em sua maioria, já existiam e se encontravam diante de uma situação de desequilíbrio estrutural crônico. Assim sendo, “construir” o equilíbrio não foi apenas uma diretriz inovadora a ser observada pelos RPPS que viessem a ser instituídos, mas tarefa muito mais complexa, que implica “desconstruir” modelos e estruturas erroneamente consolidados há anos ou décadas.

As consequências desse desequilíbrio ainda não se fazem sentir de forma tão aguda no presente, especialmente para muitos Municípios cujos RPPS, embora apresentem déficit atuarial, mantêm superávits financeiros e possuem recursos acumulados suficientes para o pagamento dos benefícios por alguns anos. No caso da União, dos Estados e dos Municípios com RPPS mais antigos, além do desequilíbrio atuarial há o desequilíbrio financeiro, que requer aportes mensais para sua cobertura, porém este se apresenta em valores que podem ser suportados pelos recursos orçamentários dos Tesouros nacional, estaduais e municipais.

Porém, se mantida a postura atual dos entes federativos, que não tratam com a devida importância o equilíbrio financeiro e atuarial de seus RPPS e resistem à adoção de medidas para o equacionamento do déficit atuarial, essa situação irá se agravar no futuro, com prejuízo para sua própria capacidade administrativa.



O desequilíbrio nas contas públicas, ocasionado pelo crescimento contínuo das despesas com pessoal, poderá comprometer a capacidade de efetivação das políticas de interesse dos cidadãos, tais como: saúde, educação, segurança e moradia, e conduzirá à necessidade imperiosa de severas reformas previdenciárias que ameaçarão o direito dos servidores públicos. (g.n.)

Aliás, mormente quanto aos municípios capixabas, esse é o teor de reportagem publicada pelo Jornal A Gazeta de 17.09.2018¹ – que cita informações prestadas pela Secretária de Controle Externo desse Tribunal, Simone Velten –, a qual se reproduz a seguir:

Recursos bloqueados

Previdência irregular veta repasse de verbas a municípios do ES

Sete cidades capixabas estão sem certificado de regularidade dos regimes próprios de servidores

Em tempos de arrecadação minguada dada a crise econômica, alguns municípios capixabas estão tendo uma dificuldade extra para conseguir tirar investimentos do papel: irregularidades nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que são os sistemas de aposentadoria dos servidores públicos. Com regras rígidas estipuladas em lei, o não cumprimento das normas faz com que o ente perca o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP).

Sem o documento, emitido pela Secretaria Nacional de Previdência, os municípios ficam impedidos de receberem recursos federais, como transferências voluntárias da União, celebrarem contratos e convênios, contrair empréstimos e financiamentos, e receberem pagamentos de compensação previdenciária do INSS.

No Espírito Santo, são sete municípios sem o CRP atualmente: Alegre, Pedro Canário, Conceição da Barra, Itapemirim, João Neiva, Guaçuí e Boa Esperança. Eles continuam recebendo repasses obrigatórios, como os destinados à educação e à saúde, mas **não recebem verbas federais para realização de obras, por exemplo.** Alguns deles já estão há cinco anos nessa situação.

Esse é o caso de **Alegre** e Pedro Canário, que **desde 2013 estão sem o certificado.** Apenas **em Alegre, a prefeitura estima que deixou de receber nesse período cerca de R\$ 15 milhões de emendas e editais.** Já em Pedro Canário não há sequer um cálculo, já que pela limitação, o município não chega nem a pleitear recursos. Em Conceição da Barra, o CRP não é emitido desde 2014. Em Itapemirim e João Neiva ele perdeu a validade em 2017. Já em Guaçuí e Boa Esperança o CRP expirou neste ano.

A secretária de Controle Externo e especialista em Previdência do Tribunal de Contas do Espírito Santo (TCES), Simone Velten, explica que o mecanismo punitivo foi criado em 2001 e possui várias exigências para a emissão. Assim, cada município tem um motivo diferente para estar irregular, podendo ser algo grave, como insolvência fiscal, ou o não envio de documentos.

“É visto se o regime tem uma lei que prevê as alíquotas de contribuição, se tem previsão de repasse integral das contribuições, se está havendo retenção das contribuições, se está pagando os débitos parcelados, se tem equilíbrio financeiro e atuarial, se dentro do instituto só tem servidor efetivo, entre outras exigências, e se ele encaminha os documentos para que tudo isso seja verificado”, exemplifica.

¹ <https://www.gazetaonline.com.br/noticias/economia/2018/09/previdencia-irregular-veta-repasse-de-verbas-a-municipios-do-es-1014148409.html>



Apesar de terem irregularidades nos regimes, outros cinco municípios do Estado conseguiram obter o CRP com determinação judicial, o que é visto como uma maquiagem na situação previdenciária. São eles: Barra de São Francisco, Viana, Mimoso do Sul, **Serra** e Linhares. “A Justiça tem entendido que a penalidade é mais para a sociedade do que para o gestor”, diz Simone.

No geral, a especialista elenca os quatro grandes problemas dos regimes dos municípios capixabas. A falta de estrutura dos institutos, de mão de obra qualificada, de repasses regulares e de um plano de amortização.

Isso, para o diretor do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, Diego Cherulli, contribui para o desequilíbrio. “A falta de orientação e de assessoria jurídica com pessoas capacitadas afeta muito o planejamento e essa análise da situação.”

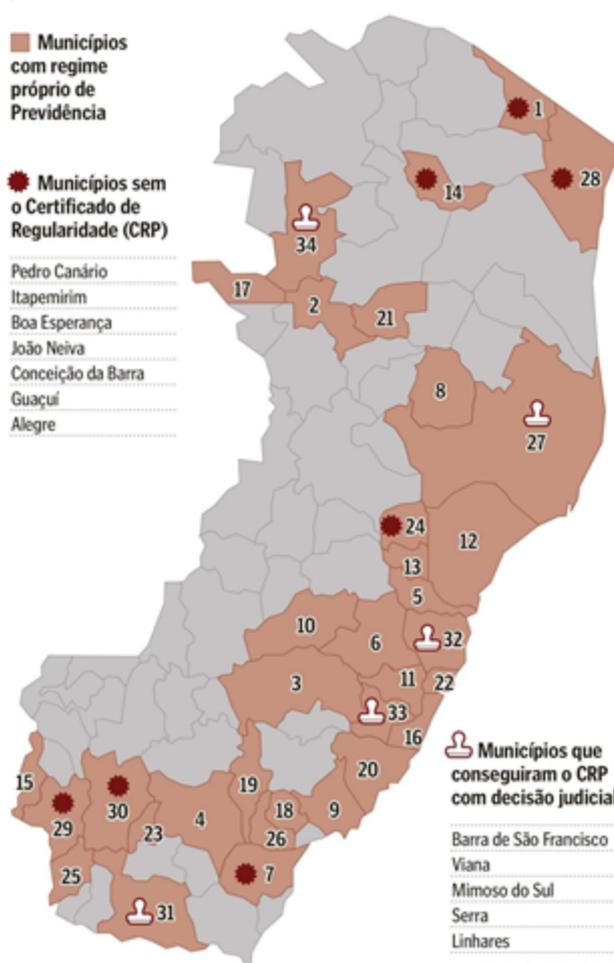
SITUAÇÃO DA PREVIDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS

Regularidade e notas dadas aos regimes próprios

RANKING DA SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

	Nota
1 Pedro Canário	0,887
2 Águia Branca	0,859
3 Domingos Martins	0,834
4 Cachoeiro de Itapemirim	0,823
5 Fundão	0,785
6 Santa Leopoldina	0,785
7 Itapemirim	0,780
8 Rio Bananal	0,775
9 Anchieta	0,700
10 Santa Maria de Jetibá	0,698
11 Cariacica	0,695
12 Aracruz	0,669
13 Ibirapu	0,646
14 Boa Esperança	0,644
15 Dolores do Rio Preto	0,638
16 Vila Velha	0,634
17 Mantemópolis	0,612
18 Iconha	0,606
19 Vargem Alta	0,601
20 Guarapari	0,600
21 São Gabriel da Palha	0,594
22 Vitória	0,587
23 Jerônimo Monteiro	0,561
24 João Neiva	0,542
25 São José do Calçado	0,539
26 Rio Novo do Sul	0,530
27 Linhares	0,500
28 Conceição da Barra	0,485
29 Guaçuí	0,449
30 Alegre	0,387
31 Mimoso do Sul	0,333
32 Serra	0,308
33 Viana	0,221
34 Barra de São Francisco	0,059

Fonte: Secretaria Nacional de Previdência



Infografia | Gerisdo Ronchi

NOTAS

Além do CRP, outro mecanismo que ajuda a entender o estado dos regimes próprios é o Indicador de Situação Previdenciária (ISP), que também considera vários itens, mas não tem caráter punitivo, estabelecendo um ranking com os municípios em pior situação.

As notas são dadas com base em três pilares: conformidade, equilíbrio e transparência. Como o equilíbrio tem mais peso, isso faz, por exemplo, que Pedro Canário, que não tem CRP, lidere o ranking, já que ele tem a melhor solvência fiscal do Estado apesar da baixa



transparência. Tirando essa exceção, as piores notas são justamente dos municípios sem o documento ou dos que o conseguiram na Justiça.

“Institutos estão caminhando para o caos”

A situação dos regimes próprios de Previdência dos municípios capixabas, que já é delicada em muitos casos, se encaminha na próxima década para um cenário de colapso, sem recursos para pagar benefícios e podendo chegar à falência dos institutos. Esse é o alerta que faz a secretária de Controle Externo do Tribunal de Contas, Simone Velten. Sem equacionar o déficit, algumas cidades estão numa corrente contra o tempo, já que o pico de pagamentos de aposentadorias deve acontecer entre 5 e 15 anos.

“Tem um conjunto de fatores, como o plano de amortização desse déficit passado, que está sendo renegado já há algum tempo. Só que a conta tem um prazo de vencimento. Se não se toma as providências, a situação de insolvência se agrava a cada ano.”

Como nos próximos anos deve ocorrer um boom de aposentação, esses municípios devem passar a ter mais inativos do que servidores ativos e contribuintes, segundo a especialista. Esse quadro – em um cenário em que várias gestões não fizeram o dever de casa, quanto às dívidas e nem uma reserva financeira – deve levar à falência dos institutos.

“Os institutos estão caminhando para o caos, que é não ter dinheiro para pagar os aposentados. Tem institutos que daqui a cinco anos já vão estar nessa situação e que as prefeituras já fazem aportes gigantesco”, comenta Simone.

Chegando nesse nível há ainda outro grave risco, de acordo com o diretor do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), Diego Cherulli. O de interferência da União nos sistemas municipais para se garantir a solvência fiscal.

“Se o regime falir, o município tem que arcar com esse custo ou, se não conseguir, o Estado e a União. E a União se preocupa por ser devedora subsidiária. Se o regime for desequilibrado, a conta final vai ser dela. Por isso, ela pode intervir para cuidar das contas e garantir o equilíbrio, o que limita o Estado democrático de Direito e pode gerar aumento de alíquotas de contribuições”, afirma Cherulli.

A situação é tão grave que, segundo os analistas, uma reforma da Previdência como se propõe hoje não resolveria o problema, mas apenas garantiria uma sobrevivência de no máximo cinco anos. “Mudando a idade mínima estica o prazo, mas se nada for feito a nível municipal, o caos após isso se dará da mesma forma”, alerta Simone Velten.

Destaca-se das informações acima o fato de Alegre ter, segundo a Secretaria Nacional de Previdência, o 5º pior Indicador de Situação Previdenciária (ISP) do Estado do Espírito Santo e ser um dos sete municípios do Estado que não possuem o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), o que atesta a existência de irregularidades no IPASMA.

Aliás, o município perdeu o CRP em 2013, primeiro ano da gestão do Sr. Paulo Lemos Barbosa, Prefeito Municipal, que, ainda assim, naquele ano, editou o Decreto 9.067/2013², revogando o Decreto 8.482/2012, reduzindo a alíquota de contribuição patronal

² Disponível em: <http://alegre.es.gov.br/site/images/diario-oficial/decretos/2013/pg04/9067-13.pdf> Acesso em: 16 de jan. 2019



relativo ao custeio normal, de **17,14%**, para **11%** (Lei municipal 3.124/2010³). Cabe observar que, quanto ao **custeio suplementar**, a alíquota voltou a ser a estabelecida no art. 2º, §1º, da Lei 3.120/2010.

Nesse sentido, nos termos da ITC, “em 2016, o município deveria repassar a alíquota de custeio (11%) somada à alíquota suplementar de 30,55%, de acordo com a legislação previdenciária municipal”.

Ocorre que, consoante assevera o corpo técnico na ITC, “a alíquota de custeio normal, qual seja, 11%,” era “insuficiente para cobrir as despesas previdenciárias do IPASMA”. Ora, “a redução da alíquota de 22% em 2007 para 11% em 2010” já havia ocasionado “um processo contínuo de descapitalização do RPPS, que foi obrigado a utilizar suas reservas para financiar suas atividades e os pagamentos dos benefícios previdenciários, [...], agravando a situação do município”. Ainda assim, em 2013, o Sr. Paulo Lemos Barbosa novamente reduziu a alíquota para 11%, tornando o **déficit atuarial** ainda maior, chegando em **2016** ao valor de **R\$ 172.372.882,82**, conforme o demonstrativo DEMAAT.

No que se refere às contribuições previdenciárias suplementares – “obrigação legal decorrente da Lei Municipal 3.120/2010 que estabeleceu a obrigatoriedade de os órgãos e entidades da administração pública municipal repassar ao RPPS, no exercício de 2016, uma alíquota de 30,55% que deveria ser destinada à amortização do déficit atuarial”, traduzindo-se em “medida essencial para a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS” –, o corpo técnico constatou que o Sr. Paulo Lemos Barbosa (Prefeito) e as Sras. Noêmia Karla de Freitas Ávila (Secretária Municipal de Educação) e Josangela Amorim de Oliveira (Secretária Municipal de Saúde) recolheram valores a menor no exercício de 2016 – totalizando, aproximadamente, R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões) a menos nos cofres do IPASMA –, conforme se depreende do seguinte quadro constante da ITC:

Tabela 02: Comparação entre os valores devidos e pagos pelos órgãos do Poder Executivo relativos à contribuição suplementar no exercício de 2016 (Em R\$1,00)

Entidade	Valores Devidos DEMREC	Valores pagos	Diferença
PMA	1.749.585,72	460.838,01	1.288.747,71
SAÚDE	1.001.054,85	245.590,33	755.464,52
EDUCAÇÃO	2.482.670,20	617.402,29	1.865.267,91
Total	5.233.310,77	1.323.830,63	3.909.480,14

Fonte: Demonstrativo DEMREC.

³ Disponível em: <http://www.camaraalegre.com.br/dentro/leis/2010/Lei.%203.120-2010.htm> Acesso em: 16 de jan. 2019



Tais fatos caracterizam uma gestão temerária e irresponsável notadamente do Sr. Paulo Lemos Barbosa, a quem competia, como Chefe do Poder Executivo, o dever jurídico de implementar legalmente o equilíbrio financeiro e atuarial do município, nos termos do artigo 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴. Muito pelo contrário: o Sr. Paulo Lemos além de não preservar o equilíbrio ao reduzir a alíquota do custeio normal em 2013 e mantê-la no mesmo patamar em 2016 (11%), descumpriu o Plano de Amortização para Equacionamento do Déficit Atuarial, instituído pela Lei Municipal 3.120/2010, deixando de repassar a alíquota suplementar no percentual previsto para 2016 (30,55%).

A propósito, quanto à obrigatoriedade de responsabilização do Prefeito do Município de Alegre, por sua clareza solar, cumpre citar trecho do voto vista proferido pelo Exmo. Conselheiro Domingos Augusto Taufner, nos autos do Processo TC 3213/2015, que trata da Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Fundão:

[...] é possível aferir prima face a manutenção da irregularidade ante a conduta realizada, em grande parte, por outros agentes. [...] é possível perceber a ausência de providência por parte do Chefe do Executivo em promover o equacionamento do déficit financeiro e atuarial.

Sobre o tema, a propósito, trago à lume artigo escrito recentemente por auditora desta Corte de Contas⁵, Simone Velten, Secretária da SECEXPREDIVIDENCIA, nos alertando acerca da imputação de responsabilidade ao Chefe do Executivo, a quem cabe o dever jurídico na qualidade de representante do ente em promover o projeto de lei, no intuito em elidir as irregularidades relativas à inobservância do equilíbrio financeiro e atuarial:

Ao se mensurar o resultado atuarial do RPPS e em sendo apresentado déficit, **o ente deverá implementar por lei, plano de amortização para o seu equacionamento**, por prazo máximo de trinta e cinco anos:

Art. 18. No caso da avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento.

§ 1º O plano de amortização deverá estabelecer um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do déficit atuarial.

§ 2º [...] O plano de amortização poderá ser revisto nas reavaliações atuariais anuais, respeitando sempre o período remanescente para o equacionamento, contado a partir do marco inicial estabelecido pela implementação do plano de amortização inicial.

Art. 19. O plano de amortização indicado no Parecer Atuarial somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo. (Portaria MPS nº. 403/2008)

⁴ Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

⁵ VELTEN, Simone Reinholz. Regimes Próprios: Aspectos Relevantes. São Bernardo do Campo – SP, v. 12, p. 127 – 133, 2018.



Desta forma, caberia aos Tribunais de Contas em análise das contas de governo dos Chefes dos Poderes Executivo **a aferição do cumprimento do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, e em caso de apuração do déficit atuarial, se o ente possui um plano de amortização:**

A compreensão do conceito de contas de governo – que deriva do artigo 71, I27, combinado com o artigo 49, IX, primeira parte, da Constituição Federal – é o ponto de partida para que se possa entender a missão constitucional atribuída ao Tribunal de Contas de prestar auxílio ao Parlamento no julgamento político que exercerá sobre a gestão anual do chefe do Executivo. Esse auxílio será consubstanciado no parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do recebimento das respectivas contas anuais.

A matéria previdência engloba a atuação de muitos agentes no cenário, não se podendo presumir que identificada uma irregularidade na autarquia previdenciária ela poderia recair exclusivamente na figura do seu gestor, pois até mesmo ante a previsão disposta no art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal cabe ao ente da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência, conferir-lhe caráter contributivo e, com base em normas de contabilidade e atuária, organizá-los de modo a preservar-lhe o equilíbrio financeiro e atuarial.

Nesse sentido, aduz a autora:

Anualmente, os Tribunais deveriam apurar a evolução desse indicador, para verificar se o ente está tomando medidas efetivas para amortizar o déficit atuarial e se estas estão sendo suficientes.

Também seria necessário medir esse indicador durante toda a vigência do plano de amortização e do mandato do chefe do poder executivo, aferindo se ele está efetivamente observando o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, no decorrer da sua gestão.

A análise do equilíbrio financeiro e atuarial e da efetividade do plano de amortização não pode ficar adstrita a um exercício financeiro, pois são políticas de longo prazo, e por isso é extremamente importante verificar o seu comportamento durante todo período de duração, sob pena de ter uma visão míope do problema.

Por fim, seria necessário verificar a efetividade do plano de amortização, e se o mesmo não é manifestadamente incompatível com a capacidade financeira da entidade e se o mesmo está compatível com os gastos de pessoal, definidos na lei de responsabilidade por todo o seu período de duração.

Art. 19, § 2º A definição do plano de amortização deverá ser acompanhada de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (Portaria MPS 403/2008)

[...]

Por sua vez, no que se refere a Sra. Leila Maria Donato Coelho, Diretora Executiva, destaca-se o *“fato de ao longo do exercício de 2016 a gestora não ter adotado medidas adequadas a fim de tentar obter o repasse das insuficiências financeiras ou até mesmo alterar o plano de custeio [...] Não constam ofícios encaminhados aos gestores municipais, como ao Prefeito, Secretários e Presidente da Câmara, nem mesmo a comunicação à promotoria de justiça local e REPRESENTAÇÃO ao Tribunal de Contas”,* caracterizando *“a sua omissão na tentativa de adotar medidas concretas com vistas à*



capitalização do RPPS”, fazendo dela “uma responsável solidária pelo desequilíbrio financeiro do RPPS”.

Destarte, os responsáveis, ao praticarem as irregularidades constatadas, fomentaram a ocorrência de autênticos “rombos” nas contas do Instituto de Previdência, incitando prejuízo nítido à administração pública.

Ademais, por si só, o quantitativo de irregularidades evidenciadas é motivo suficiente para macular a integridade das contas, conforme entendimento do Excelso Tribunal de Contas da União:

A **multiplicidade de falhas e irregularidades**, avaliadas em conjunto e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para a irregularidade das contas e aplicação de multa ao responsável. (Acórdão nº 3.137/2006 – 2ª Câmara – Rel. Min. Ubiratan Aguiar).

Deveras, “**diante do potencial efeito lesivo à continuidade e à solvência do RPPS, e ainda, ao equilíbrio fiscal do município e ao resultado das contas do RPPS**”, o corpo técnico, na ITC, concluiu, **quanto ao aspecto técnico-contábil**, que dos **20 (vinte) indicativos de irregularidade** mantidos, **17 (dezessete) são de natureza grave** e apenas 2 (dois) de natureza qualitativa/formal.

Portanto, conquanto *a posteriori* sejam sanadas as irregularidades, tal hipótese de maneira alguma elide ou atenua a conduta do gestor, pois os prejuízos **financeiros ao Instituto de Previdência** já foram causados.

Diante da gravidade das irregularidades e considerando o cenário alarmante da gestão previdenciária no país, em observância ao caráter repressivo e preventivo, deve ser aplicada multa aos responsáveis.

Aliás, esse é o **entendimento pacífico dessa Corte. São inúmeros os julgados desse Tribunal nesse sentido**, *ex vi*:

ACÓRDÃO TC-381/2018 – SEGUNDA CÂMARA

PROCESSO: 03873/2015-1
UNIDADE GESTORA: Instituto de Previdência de Santa Leopoldina - IPSL
CLASSIFICAÇÃO: Prestação de Contas Anual de Ordenador
EXERCÍCIO: 2014

[...]

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE ORDENADOR – EXERCÍCIO DE 2014 – IRREGULAR – MULTA – DETERMINAR – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.

[...]



1. ACÓRDÃO

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

1.1. JULGAR IRREGULAR a presente Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência de Santa Leopoldina sob a responsabilidade do Sr. Sebastião Antônio Siller, referente ao exercício financeiro de 2014, no que tange ao aspecto técnico-contábil, nos termos do art. 84, inciso III, alínea “d” da Lei Complementar nº 621/2012, tendo em vista o reconhecimento das irregularidades descritas abaixo:

1.1.1 Subitem 2.2 da ITC 5176/2017-1 (subitem 3.3.1 do RT 484/2016-6) - Déficit Atuarial apurado na avaliação atuarial - Base Legal: art. 40, caput da CF/88, art. 69 da LRF, art. 1º da Lei 9717/98.

1.1.2 Subitem 2.3 da ITC 5176/2017-1 (subitem 3.4.1 do RT 484/2016-6) - Ausência de atualização dos registros da provisão matemática previdenciária - Base Legal: Lei Federal nº. 9.717/1998, art. 1º, inciso I; Portaria MPS nº. 402/2008, art. 16, inciso II e III; Portaria MPS 403/2008, art. 17; Resolução CFC nº. 750/1993 (Princípio da Competência) e Resolução CFC nº. 1.132/2008 (itens 21 e 22).

1.1.3 Subitem 2.4 da ITC 5176/2017-1 (subitem 3.4.2 do RT 484/2016-6) - Provisão matemática previdenciária contabilizada indevidamente - Base Legal: art. 85, 100 e 101 da Lei Federal nº. 4.320/64; Lei Federal nº. 9.717/1998, art. 1º, inciso I; Portaria MPS 403/2008, art. 17.

1.1.4 Subitem 2.5 da ITC 5176/2017-1 (subitem 3.4.3 do RT 484/2016-6) - Ausência de previsão/registro do plano de amortização na provisão matemática previdenciária - Base legal: art. 85,100 e 101 da Lei Federal nº. 4.320/64; Lei Federal nº 9.717/1998, art. 1º, inciso I; Portaria MPS 403/2008, art. 17.

1.1.5 Subitem 2.6 da ITC 5176/2017-1 (subitem 3.4.4 do RT 484/2016-6) - Propor plano de amortização do déficit atuarial incompatível com a capacidade financeira do município e com os limites de gastos com pessoal estabelecido pela LRF - Base Legal: art. 40, caput da Constituição Federal, art. 1º da Lei Federal nº. 9.717/98 e art. 1º, §1º, 19, inciso III e 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e art. 19, § 2º da Portaria MPS nº. 403/2008.

1.1.6 Subitem 2.10 da ITC 5176/2017-1 (subitem 3.6.3 do RT 484/2016-6) - Ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias devidas pelo instituto e dos valores retidos dos servidores para o RPPS no exercício - Base legal: arts. 40, 149, § 1º, e 195, I e II, da Constituição Federal.

1.2. APLICAR MULTA pecuniária no valor de **R\$ 3.000,00** (três mil reais) ao responsável, Sr. Sebastião Antônio Siller com amparo no art. 87, inciso IV, c/c art. 135, incisos I e II da Lei Complementar nº 621/2012, considerando que as irregularidades atinentes aos **subitens 2.2, 2.6 e 2.10 da ITC 5176/2017-1 têm natureza grave**.

[...] (g.n.)

ACÓRDÃO TC-1280/2017 – SEGUNDA CÂMARA

PROCESSO: 3356/2015-4
CLASSIFICAÇÃO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO 2014
UNIDADE GESTORA: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DO MUNICÍPIO DE ALEGRE - IPASMA
RESPONSÁVEL: LEILA MARIA DONATO COELHO

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2014 – IRREGULAR – MULTA – ARQUIVAR.



[...]

1. ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da segunda câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1 Julgar IRREGULAR a presente Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência e Assistência do Município de Alegre, relativa ao exercício de 2014, sob a responsabilidade da senhora Leila Maria Donato Coelho – Diretora Executiva e responsável pelo envio da prestação de contas, nos termos do art. 84, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012, em razão da manutenção das seguintes irregularidades, quais sejam:

1.1.1 Existência de registro no Balanço Patrimonial de Dívida Ativa tributária no valor de R\$ 844.418,69 e Dívida Ativa não tributária no valor de R\$ 2.880.326,28 sem atualização no exercício e sem explicação da origem. Base Normativa: Artigo 88 e 100 da Lei Federal 4.320/1964; e, artigo 24, inciso I, da CRFB;

1.1.2 Ausência de avaliação atuarial no exercício. Base Normativa: Artigo 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/1998;

1.1.3 Provisão matemática previdenciária contabilizada indevidamente. Base Normativa: Artigo 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/1998; e, artigo 17 da Portaria MPS 403/2008;

1.1.4 Ausência de medidas legais para a implementação do plano de amortização do déficit técnico atuarial com vistas a promover o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Base Normativa: Artigo 40, caput, da CRFB; artigo 69 da LRF; artigo 1º da Lei Federal 9.717/1998; e, artigo 19 da Portaria MPS 403/2008;

1.1.5 Estabelecimento de plano de amortização do déficit atuarial, para o período de 2012 a 2045, com alíquota suplementar de até 84,65%, incompatível com a capacidade financeira do município e acima do limite de gastos com pessoal estabelecido na LRF. Base Normativa: Artigo 19, inciso III, da Lei Complementar Federal 101/2000;

1.1.6 Existência de parcelamentos registrados no MPS no valor total de R\$ 1.467.532,31, que não constam dos registros contábeis enviados pelo IPAS. Base Normativa: Artigos 88 e 100 da Lei Federal 4.320/1964; e, artigo 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/1998;

1.2 Aplicar multa no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) à responsável, Sra. Leila Maria Donato Coelho, com amparo no art. 87, inciso IV c/c art. 135, inciso II da Lei Complementar nº 621/2012;

[...] (g.n.)

Nessa senda, nos presentes autos, o corpo técnico propôs aplicação de multa, nos seguintes termos:

3.15 Diante da prática de ato ou omissão, com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, sugere-se seja **APLICADA A SANÇÃO** prevista no art. 135, II, da Lei Orgânica do TCEES aos seguintes responsáveis:

ITEM	RESPONSÁVEL	CARGO
2.1	Paulo Lemos Barbosa	Prefeito
	Leila Maria Donato Coelho	Diretora Executiva do IPASMA
2.2	Leila Maria Donato Coelho	Diretora Executiva do IPASMA



1ª Procuradoria de Contas

2.4	Leila Maria Donato Coelho	Diretora Executiva do IPASMA
2.5	Leila Maria Donato Coelho	Diretora Executiva do IPASMA
2.6	Leila Maria Donato Coelho	Diretora Executiva do IPASMA
2.7	Leila Maria Donato Coelho	Diretora Executiva do IPASMA
2.9	Leila Maria Donato Coelho	Diretora Executiva do IPASMA
2.11	Paulo Lemos Barbosa	Prefeito
2.12	Leila Maria Donato Coelho	Diretora Executiva do IPASMA
2.13	Leila Maria Donato Coelho	Diretora Executiva do IPASMA
2.14	Paulo Lemos Barbosa	Prefeito
	Leila Maria Donato Coelho	Diretora Executiva do IPASMA
2.16	Paulo Lemos Barbosa	Prefeito
	Leila Maria Donato Coelho	Diretora Executiva do IPASMA
2.17	Leila Maria Donato Coelho	Diretora Executiva do IPASMA
2.18	Leila Maria Donato Coelho	Diretora Executiva do IPASMA
2.19	Leila Maria Donato Coelho	Diretora Executiva do IPASMA
2.20	Danyel Ferreira Sueth	Coordenador Geral de Controle Interno

3.16 Diante da prática de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resultou injustificado dano ao erário, sugere-se seja **APLICADA AS SANÇÕES** previstas nos arts. 134 e 135, III, da Lei Orgânica do TCEES aos seguintes responsáveis:

ITEM	RESPONSÁVEL	CARGO
2.8	Paulo Lemos Barbosa	Prefeito
	Noêmia Karla de Freitas Ávila	Secretária Municipal de Educação
	Josangela Amorim de Oliveira	Secretária Municipal de Saúde

3.17 Diante da gravidade das infrações cometidas nos itens 2.1 e 2.8, que culminaram no aumento dos déficits financeiros e atuariais e ainda no consumo das reservas do RPPS, sugere-se seja **APLICADA A SANÇÃO** prevista no art. 139 da Lei Orgânica do TCEES ao Sr. Paulo Lemos Barbosa, Prefeito Municipal.

[...]

3.19 Diante do **descumprimento de determinação emanada por este Tribunal** no item 02 do Acórdão TC 1655/2015, referente ao Processo TC 2688/2014-2 (PCA ex. 2013), conforme análises do item 2.15 desta ITC, atinente à elaboração de estudo atuarial com base em dados incompletos e inconsistentes gerando mensuração inadequada do passivo atuarial; **sugere-se a aplicação da penalidade** prevista no art. 389, IV, do Regimento Interno deste Tribunal, à Sra. **Leila Maria Donato Coelho**, Diretora Executiva do IPASMA, conforme preconiza o art. 4º, §3º, da Res. TC 278/2014, que disciplina o monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações expedidas pelo TCEES.

Nesse contexto, verifica-se que a Instrução Técnica Conclusiva é consentânea com o posicionamento do Ministério Público de Contas, motivo pelo qual, independentemente de transcrição, passa a fazer parte integrante deste pelos fundamentos de fato e de direito ali deduzidos.



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO

1ª Procuradoria de Contas

Isto posto, o **Ministério Público de Contas** anui ao posicionamento da área técnica constante da **Instrução Técnica Conclusiva 04023/2018-2**, sem prejuízo da expedição das **determinações** e da aplicação de **multa** ali sugeridas.

Vitória, 16 de janeiro de 2019.

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA
Procurador de Contas

Ministério Público de Contas

Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES
CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7600