



Acórdão 00372/2021-7 - 1ª Câmara

Processo: 14720/2019-2

Classificação: Prestação de Contas Anual de Ordenador

Exercício: 2018

UG: PREVICOB - Instituto de Previdência Social Dos Servidores do Município de Conceição da Barra

Relator: Márcia Jaccoud Freitas

Interessado: ALEX DA SILVA MOURA, WALYSON JOSE SANTOS VASCONCELOS

Responsável: JOAO VERISSIMO MACHADO NETTO, AUGUSTA MACHADO

PRESTAÇÃO DE CONTAS – INCONSISTÊNCIAS CONTÁBEIS E FORMAIS – IRREGULARIDADES DE NATUREZA GRAVE – CONTAS IRREGULARES – MULTA – DETERMINAR – ARQUIVAR

1. Falta de cobrança da contribuição previdenciária devida, redução irregular do plano de amortização e excesso de despesa administrativa constituem irregularidades de natureza grave, passíveis de multa
2. Inconsistências contábeis ou de natureza formal que não ocasionem prejuízos ao erário são passíveis de ressalva com determinação.

A RELATORA EXMA. SRA CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS:

RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas Anual do **INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DA BARRA**, referente ao **exercício de 2018**, sob a gestão do senhor **JOÃO VERÍSSIMO MACHADO NETTO**, Diretor Presidente, tendo sido responsabilizada, também, a senhora **AUGUSTA MACHADO**, Controladora Geral Interna.

Nos termos do **Relatório Técnico n. 59/2020**, da **Instrução Técnica Inicial n. 157/2020** e da **Decisão SEGEX n. 167/2020**, os responsáveis foram citados para apresentar justificativas, sendo que o senhor JOÃO VERÍSSIMO MACHADO NETTO, Diretor Presidente, foi chamado a responder por todas as constatações a seguir relacionadas e a senhora AUGUSTA MACHADO, Controladora Geral Interna, foi chamada apenas quanto ao item **5.1**:

- 3.1.3.** Ausência de aporte para cobertura de insuficiência financeira do RPPS
- 3.1.4.** Utilização indevida de reservas do fundo previdenciário
- 3.1.5.** Gestão inadequada de atributo fonte de recursos
- 3.1.6.** Ausência de registro do pagamento de benefícios previdenciários sob responsabilidade do tesouro por meio de recursos na fonte ordinária
- 3.1.7.** Registro orçamentário inadequado da receita de contribuições previdenciárias, ocasionando elevação indevida na apuração da receita corrente líquida do ente federativo
- 3.1.8.** Termo de verificação de disponibilidades não promove o enquadramento correto das aplicações financeiras por segmento de investimento
- 3.2.2.** Ausência de cobrança e recolhimento de contribuições previdenciárias suplementares
- 3.4.4.** Deficiências no controle da receita do plano de amortização destinado ao equacionamento do déficit atuarial
- 3.4.5.** Redução irregular do plano de amortização, prejudicando o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS
- 3.4.7.** Data base das provisões matemáticas previdenciárias incompatível com a data das demonstrações contábeis
- 3.4.8.** Ausência de registro do plano de amortização nas provisões matemáticas previdenciárias

3.5.2. Extrapolação do limite para despesas com custeio administrativo do RPPS

5.1. Descumprimento de determinações emanadas pelo TCEES

Embora regularmente citado, o senhor JOÃO VERÍSSIMO MACHADO NETTO, Diretor Presidente, não apresentou resposta, razão pela qual sua **REVELIA** foi declarada na **Decisão Monocrática n. 839/2020**.

Após a citação, a senhora AUGUSTA MACHADO, Controladora Geral Interna, apresentou suas justificativas¹, que foram analisadas no corpo da **Instrução Técnica Conclusiva n. 5046/2020**.

O setor competente propôs o **afastamento** do indicativo abordado no tópico **2.13** da Conclusiva, correspondente ao item **5.1** do Relatório Técnico, a saber:

2.13. Descumprimento de determinações emanadas pelo TCEES

As demais irregularidades foram mantidas pela área técnica, todas sob a responsabilidade do senhor JOÃO VERÍSSIMO MACHADO NETTO, Diretor Presidente, quais sejam:

- 2.1. Ausência de aporte para cobertura de insuficiência financeira do RPPS
- 2.2. Utilização indevida de reservas do fundo previdenciário
- 2.3. Gestão inadequada de atributo fonte de recursos
- 2.4. Ausência de registro do pagamento de benefícios previdenciários sob responsabilidade do tesouro por meio de recursos na fonte ordinária
- 2.5. Registro orçamentário inadequado da receita de contribuições previdenciárias, ocasionando elevação indevida na apuração da receita corrente líquida do ente federativo
- 2.6. Termo de verificação de disponibilidades não promove o enquadramento correto das aplicações financeiras por segmento de investimento
- 2.7. Ausência de cobrança e recolhimento de contribuições previdenciárias suplementares
- 2.8. Deficiências no controle da receita do plano de amortização destinado ao equacionamento do déficit atuarial

¹ Resposta de Comunicação n. 800/2020.

- 2.9.** Redução irregular do plano de amortização, prejudicando o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS
- 2.10.** Data base das provisões matemáticas previdenciárias incompatível com a data das demonstrações contábeis
- 2.11.** Ausência de registro do plano de amortização nas provisões matemáticas previdenciárias
- 2.12.** Extrapolação do limite para despesas com custeio administrativo do RPPS

A área técnica sugeriu que as Contas do senhor **JOÃO VERÍSSIMO MACHADO NETTO**, Diretor Presidente, sejam julgadas **IRREGULARES**, com fundamento no art. 84, inciso III, letra “d” da Lei Complementar n. 621/2012², propondo a aplicação de **MULTA** ao responsável.

O setor técnico ainda sugeriu a expedição de 01 (uma) **DETERMINAÇÃO** e a comunicação da decisão à **Secretaria de Previdência Social**.

Segue a transcrição:

“3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

3.1 Considerando os indicativos de irregularidades expressos no Relatório Técnico 59/2020-5, na ITI 157/2020-9, na Decisão SEGEX 167/2020-2, e Termos de Citação 436/2020-5 e 437/2020-1, e diante do preceituado no art. 319, parágrafo único, inciso IV³, da Resolução TC nº 261/2013;

3.2 Considerando que o citado João Veríssimo Machado Netto não atendeu ao Termo de Citação emitidos por este Tribunal e não encaminhou sua defesa;

3.3 Considerando que o citado foi declarado **REVEL**, nos termos do art. 361 do RITCEES, sem elidir, portanto, as irregularidades dos itens **2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.11 e 2.12**, sugere-se sua manutenção:

² **Art. 84.** As contas serão julgadas:

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

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

³ **Art. 319.** Na fase final da instrução dos processos, constitui formalidade essencial, além do exame da unidade competente, a elaboração da instrução técnica conclusiva.

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

[...]

IV - a conclusão, com a proposta de encaminhamento.

2.1 AUSÊNCIA DE APORTE PARA COBERTURA DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DO RPPS (Item 3.1.3 do Relatório Técnico Contábil 59/2020-5).

Base normativa: art. 40, caput, da Constituição Federal de 1988; art. 69 da LRF; art. 1º e 2º, § 1º, da Lei Federal 9.717/1998; e, art. 26 da Portaria MPS 403/2008.

Responsável: João Veríssimo Machado Netto

2.2 UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE RESERVAS DO FUNDO PREVIDENCIÁRIO (Item 3.1.4 do Relatório Técnico Contábil 59/2020-5).

Base normativa: art. 40, caput, da CF/1988; art. 35 da Lei Federal 4.320/1964; art. 1º, § 1º, o art. 8º, parágrafo único, e art. 69 da LRF; e, art. 1º, § 1º do art. 2º da Lei Federal 9.717/1998.

Responsável: João Veríssimo Machado Netto

2.3 GESTÃO INADEQUADA DE ATRIBUTO FONTE DE RECURSOS (Item 3.1.5 do Relatório Técnico Contábil 59/2020-5).

Base normativa: arts. 85 a 89 da Lei Federal 4.320/1964; art. 50, inc. I, da LRF; e, item 5 da Parte I do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP (7ª ed.).

Responsável: João Veríssimo Machado Netto

2.4 AUSÊNCIA DE REGISTRO DO PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS SOB RESPONSABILIDADE DO TESOUREIRO POR MEIO DE RECURSOS NA FONTE ORDINÁRIA (Item 3.1.6 do Relatório Técnico Contábil 59/2020-5).

Base normativa: art. 69 da LRF; art. 2º, § 1º, da Lei Federal 9.717/1998; art. 115 da Lei Complementar Municipal 01/2002; e, item 4.3.5.3 da Parte III do Manual de Contabilidade Aplicável ao Setor Público – MCASP (7ª ed.).

Responsável: João Veríssimo Machado Netto

2.5 REGISTRO ORÇAMENTÁRIO INADEQUADO DA RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS, OCASIONANDO ELEVAÇÃO INDEVIDA NA APURAÇÃO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DO ENTE FEDERATIVO (Item 3.1.7 do Relatório Técnico Contábil 59/2020-5).

Base normativa: art. 2º, inc. IV, e § 3º, e art. 50, § 1º, da LRF; art. 108, inc. I, da Lei Federal 4.320/1964; Conceitos Gerais do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF; e, item 4.2.1 da Parte III do MCASP/ (7ª ed.).

Responsável: João Veríssimo Machado Netto

2.6 TERMO DE VERIFICAÇÃO DE DISPONIBILIDADES NÃO PROMOVE O ENQUADRAMENTO CORRETO DAS APLICAÇÕES FINANCEIRAS POR SEGMENTO DE INVESTIMENTO (Item 3.1.8 do Relatório Técnico Contábil 59/2020-5).

Base normativa: arts. 2º, 7º e 8º da Resolução CMN 3.922/2010 e suas alterações; e, item H do Anexo III da IN TC 43/2017, com redação dada pela Portaria TC 36/2018.

Responsável: João Veríssimo Machado Netto

2.7 AUSÊNCIA DE COBRANÇA E RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS SUPLEMENTARES (Item 3.2.2 do Relatório Técnico Contábil 59/2020-5).

Base normativa: art. 40, caput, e art. 149, § 1º, da Constituição Federal; art. 1º da Lei Federal 9.717/1998; e, art. 41, inc. III, § 3º, da Lei Complementar Municipal 32/2013.

Responsável: João Veríssimo Machado Netto

2.8 DEFICIÊNCIAS NO CONTROLE DA RECEITA DO PLANO DE AMORTIZAÇÃO DESTINADO AO EQUACIONAMENTO DO DÉFICIT ATUARIAL (Item 3.4.4 do Relatório Técnico Contábil 59/2020-5).

Base normativa: art. 89, 97, 102 e 104 da Lei Federal 4.320/1964; e, item 4.3.5 da Parte III do Manual de Contabilidade Aplicável ao Setor Público – MCASP/2018.

Responsável: João Veríssimo Machado Netto

2.9 REDUÇÃO IRREGULAR DO PLANO DE AMORTIZAÇÃO, PREJUDICANDO O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO RPPS (Item 3.4.5 do Relatório Técnico Contábil 59/2020-5).

Base normativa: art. 40, caput, da Constituição da Federal; art. 69 da LRF; arts. 1º e 9º da Lei Federal 9.717/1998; e, art. 25 da Portaria MPS 403/2008.

Responsável: João Veríssimo Machado Netto

2.10 DATA BASE DAS PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS INCOMPATÍVEL COM A DATA DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS (Item 3.4.7 do Relatório Técnico Contábil 59/2020-5).

Base normativa: art. 1º, inc. I, da Lei Federal 9.717/1998; art. 14 da Portaria MPS 403/2008; e, Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP (7ª ed.).

Responsável: João Veríssimo Machado Netto

2.11 AUSÊNCIA DE REGISTRO DO PLANO DE AMORTIZAÇÃO NAS PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS (Item 3.4.8 do Relatório Técnico Contábil 59/2020-5).

Base normativa: art. 40 da Constituição Federal; art. 1º, inc. I, e art. 9º, inc. II, da Lei Federal 9.717/1998; e, art. 17, § 3º, e art. 19 da Portaria MPS 403/2008.

Responsável: João Veríssimo Machado Netto

2.12 EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE PARA DESPESAS COM CUSTEIO ADMINISTRATIVO DO RPPS (Item 3.5.2 do Relatório Técnico Contábil 59/2020-5).

Base normativa: art. 1º, inc. III, e art. 6º, inc. VIII, da Lei 9.717/1998; Lei Complementar Municipal 10/2006; e arts. 13, § 3º, e 15 da Portaria MPS 402/2008.

Responsável: João Veríssimo Machado Netto

3.4 Sugere-se acatar as razões de justificativa e afastar a irregularidade do **item 2.13** em relação ao **Sr. João Veríssimo Machado Netto** - Diretor Presidente do Instituto de Previdência Social dos Servidores do Município de Conceição da Barra - PREVICOB, e à **Srª Augusta Machado** - Controladora Geral do Município, em face do DESCUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES EMANADAS PELO TCEES (Item 5.1 do Relatório Técnico Contábil 59/2020-5), nos termos do art. 485, IV, do CPC e art. 70, da Lei Orgânica do TCEES.

3.5 Considerando que as irregularidades dos itens **2.1, 2.2, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.11 e 2.12**, comprometem a continuidade e a solvência do RPPS e o equilíbrio fiscal do município, opina-se, quanto ao aspecto técnico-contábil, pela **IRREGULARIDADE** da Prestação de Contas, relativa ao exercício de 2018, de responsabilidade do **Sr. João Veríssimo Machado Netto** - Diretor Presidente do Instituto de Previdência Social dos Servidores do Município de Conceição da Barra – PREVICOB, nos termos do art. 84, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar nº. 621/2012.

3.6 Considerando a utilização indevida de reservas do fundo previdenciário Sugere-se, ainda, sugere-se **DETERMINAR** ao atual Diretor Presidente do Instituto de Previdência Social dos Servidores do Município de Conceição da Barra – PREVICOB, com fixação de prazo, dando-se ciência ao atual prefeito de Conceição da Barra e ao responsável pelo controle interno do Município, a instauração de procedimento administrativo com vistas a possibilitar a recomposição àquele RPPS dos valores das reservas consumidas indevidamente no exercício de 2018, nos termos do artigo 2º §1º, da lei 9717/98, com a incidência de correção monetária, juros e multa; e para a apuração da responsabilidade pessoal do(s) responsável(is) pelo valor dos encargos financeiros incidentes sobre a ausência de repasse (juros e multa) do valor das reservas consumidas, conforme jurisprudência dessa Corte de Contas, e que encaminhe os resultados dessa apuração a esse Tribunal nos termos da IN 32/2014.

3.7. Por fim, sugere-se dar ciência do julgamento deste Egrégio Tribunal de Contas à Secretaria de Previdência Social vinculada ao Ministério da Economia.”

Na sequência, o **Ministério Público de Contas** emitiu o Parecer n. 3795/2020, da lavra do Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, acompanhando integralmente a análise conclusiva.

É o Relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Considerando que a Determinação foi cumprida pelo Controle Interno, **acompanho** a área técnica pelo **afastamento** do indício tratado no tópico **2.13** da Conclusiva, a saber:

2.13. Descumprimento de determinações emanadas pelo TCEES

Acolho a posição técnica pela **manutenção** da irregularidade analisada no tópico **2.3** da Conclusiva, cuja natureza foi caracterizada como **qualitativo-formal**, conforme segue:

2.3. Gestão inadequada de atributo fonte de recursos

As demais irregularidades, abordadas nos itens **2.1**, **2.2** e **2.4** a **2.12** da Conclusiva, foram consideradas de natureza **grave** e sujeitas à aplicação de **multa** pela área técnica.

Divirjo do setor técnico, quanto aos itens **2.6**, **2.8**, **2.10** e **2.11** da Conclusiva, por considerar que as infrações possuem **natureza formal**, uma vez que se referem a erros de registro contábil, que não ocasionaram prejuízos ao erário, conforme segue:

2.6. Termo de verificação de disponibilidades não promove o enquadramento correto das aplicações financeiras por segmento de investimento

2.8. Deficiências no controle da receita do plano de amortização destinado ao equacionamento do déficit atuarial

2.10. Data base das provisões matemáticas previdenciárias incompatível com a data das demonstrações contábeis

2.11. Ausência de registro do plano de amortização nas provisões matemáticas previdenciárias

Cabe acrescentar as seguintes **DETERMINAÇÕES**, quanto aos itens **2.3, 2.6, 2.8, 2.10 e 2.11** da Conclusiva, cujas irregularidades foram mantidas com ressalvas:

1. Regularizar a utilização do atributo fonte/destinação de recurso (tópico **2.3** da Conclusiva)
2. Promover o enquadramento correto das aplicações financeiras por segmento de investimento no Termo de Verificação de Disponibilidades (tópico **2.6** da Conclusiva)
3. Regularizar o registro contábil das contribuições suplementares e dos aportes atuariais (tópico **2.8** da Conclusiva)
4. Realizar o registro contábil das provisões matemáticas previdenciárias de acordo com a data das demonstrações contábeis (tópico **2.10** da Conclusiva)
5. Realizar o registro contábil do plano de amortização (tópico **2.11** da Conclusiva)

Quanto ao item **2.1** da Conclusiva, relativo à “**Ausência de aporte para cobertura de insuficiência financeira do RPPS**”, o setor competente relatou que a Receita de Contribuição arrecadada (**R\$ 4.142.922,57**), excluída a receita suplementar, não foi suficiente para custear as Despesas Empenhadas (**R\$ 8.771.039,21**), ocasionando uma insuficiência financeira de **R\$ 4.628.116,64**, conforme consta da tabela 6 do Relatório Técnico (f. 13), e levando à utilização indevida das reservas atuariais.

Segue a transcrição de trecho da Conclusiva:

“3.1 Ausência de equilíbrio financeiro do RPPS (item 2.1 do RT 133/2020)

(...)

DA ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS⁴:

O Relatório Técnico apurou que as receitas de contribuições decorrentes das alíquotas do custeio normal não foram suficientes para manutenção das atividades de pagamento de benefícios do RPPS, resultando numa **insuficiência financeira** da ordem de **R\$ 4.628.116,64**, sem que o município tenha realizado sua cobertura, conforme determina a legislação previdenciária.

Cumpra esclarecer que o Relatório Técnico analisou a existência de desequilíbrio financeiro dentro do exercício de 2018. Essa análise ganha relevância na medida em que o art. 40 da Constituição Federal e o artigo 69 da LRF conferiram ao ente a responsabilidade pela manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

⁴ Documento eletrônico **Manifestação Técnica 03497/2020-7**, páginas 05/08.

Nas justificativas apresentadas percebe-se que o defendente concentra suas alegações no questionamento da utilização indevida de reservas destinadas a amortização do déficit atuarial. No entanto, a presente inconsistência refere-se à ausência de aporte para equacionamento de déficit financeiro do RPPS, ocorrido no exercício de 2018, em flagrante descumprimento ao artigo 8º da Lei Complementar Municipal 17/2006 (altera o artigo 82 da Lei Complementar 10/2006), senão vejamos: (...)

Ao deixar de repassar os valores à previdência em dado exercício, há um efeito cascata e prejudicial ao RPPS e às finanças locais. Explica-se.

A ausência de repasse dos valores devidos faz com que o RPPS deixe de arrecadar suas receitas, aplicá-las no mercado e obter os rendimentos necessários de acordo com a meta atuarial estabelecida na política de investimentos. No caso da insuficiência financeira, há ainda o consumo das reservas para pagar as despesas previdenciárias. Com isso, há a necessidade de alteração dos planos de custeio e amortização do déficit, na medida em que houve frustração de receitas do exercício anterior e aumento do déficit atuarial.

Assim, novos planos de amortização/custeio são implementados com alíquotas superiores muitas vezes inexecutáveis com grande prejuízo às futuras administrações municipais, diante da ausência da devida capitalização dos recursos do RPPS.

Para evitar esse efeito cascata, a Lei 9717/98 previu a necessidade da cobertura das insuficiências financeiras pelo ente. Além disso, a CF/88 e a LRF conferiram ao ente a necessidade do equilíbrio financeiro e atuarial do regime de previdência.

De tudo, diante da ausência de providências para o equacionamento da insuficiência financeira verificada no RPPS de Conceição da Barra no exercício de 2018, conclui-se que o Prefeito atuou diretamente para a materialização desta irregularidade, ao deixar de efetuar o aporte que se mostrava necessário, em prejuízo ao equilíbrio financeiro e atuarial do instituto previdenciário.

Diante de todo o exposto, opina-se pela **manutenção do achado**, com a repercussão nas contas da **Sr. Francisco Bernhard Vervloet**, Prefeito Municipal, pelo desequilíbrio financeiro e atuarial causado pela ausência do repasse da cobertura da insuficiência financeira do RPPS no exercício de 2018.

Face o efeito lesivo ao resultado das contas do RPPS e ainda ao equilíbrio financeiro e atuarial do **PREVICOB**, conclui-se, quanto ao aspecto técnico-contábil, que o presente indicativo de irregularidade é de **natureza grave**, portanto, capaz de mudar a opinião quanto à regularidade das contas do responsável. Diante da natureza da irregularidade, sugere-se a **aplicação de multa ao responsável**, a ser dosada pelo Relator, nos termos do art. 135, inc. III da Lei Complementar 621/2012 e do art. 389 da Resolução TC 261/2013.

Cabe ainda a determinação, com fixação de prazo, ao atual Chefe do Poder Executivo de Conceição da Barra, sob a supervisão do responsável pelo controle interno do Município e do diretor presidente do PREVICOB, para efetuar a recomposição àquele RPPS dos valores relativos à insuficiência financeira apurada no exercício de 2018, nos termos do artigo 2º §1º, da lei 9717/98, com a incidência de correção monetária, juros e multa; e para a apuração da responsabilidade pessoal do(s) responsável(is) pelo valor dos encargos financeiros incidentes sobre a ausência de repasse (juros e multa), conforme jurisprudência dessa Corte de Contas, e que encaminhe os resultados dessa apuração a esse Tribunal nos termos da IN

32/2014.”

Cabe destacar que a mesma irregularidade está sendo analisada nas Contas/2018 do Prefeito (**processo TC n. 8666/2019**), ainda não apreciadas.

Naqueles autos, conforme consta do item **2.1** do Relatório Técnico n. 133/2020 e do tópico **3.1** da Instrução Técnica Conclusiva n. 5443/2020, a área técnica manteve a irregularidade, sugerindo a expedição de Determinação.

Nos presentes autos, segundo a área técnica, a insuficiência financeira deveria ter sido coberta por meio de aportes do Tesouro Municipal, cabendo ao gestor do Instituto “*adotar medidas administrativas no sentido de cobrar do Poder Executivo o aporte financeiro ou mesmo representar junto ao Tribunal de Contas e Ministério Público*”.

Nos termos do art. 2º, § 1º, da Lei n. 9717/1998⁵, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência, as insuficiências financeiras provocadas pelo pagamento de benefícios previdenciários devem ser cobertas pelo Ente federativo.

Ao regulamentar a Lei n. 9717/1998, a Portaria MPS n. 402/2008 repetiu a norma⁶, acrescentando que o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio é garantido nos moldes da avaliação atuarial⁷.

⁵ **Art. 2º**.....

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. ([Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004](#))

⁶ **Art. 3o** Os RPPS terão caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do ente federativo, dos servidores ativos, inativos e pensionistas, observando-se que:

III - a contribuição do ente federativo não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo nem superior ao dobro desta, observado o cálculo atuarial inicial e as reavaliações atuariais anuais.

§ 1o O ente federativo será responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, ainda que supere o limite máximo previsto no inciso III do caput.

⁷ **Art. 8o** Ao RPPS deverá ser garantido o equilíbrio financeiro e atuarial em conformidade com a avaliação atuarial inicial e as reavaliações realizadas em cada exercício financeiro para a organização e revisão do plano de custeio e de benefícios.

No mesmo sentido, a Portaria MF n. 464/2018, que dispõe sobre as normas gerais aplicáveis às avaliações atuariais do regime próprio, publicada em 20/11/2018 e obrigatória para as avaliações posteriores a 2018⁸, determina que a avaliação atuarial deve indicar o plano de custeio (normal e suplementar) necessário para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário⁹, bem como que o Ente federativo é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras para o pagamento de benefícios¹⁰.

O Anexo da Portaria MF n. 464/2018 traz os conceitos de **plano de benefícios**¹¹ (conjunto de benefícios previdenciários), **plano de custeio**¹² (fonte de recursos do regime próprio, representada pelas alíquotas normais e suplementares e pelos

⁸ **Art. 79.** A aplicação dos parâmetros previstos nesta Portaria é facultativa para a avaliação atuarial relativa ao exercício de 2019, posicionada em 31 de dezembro de 2018, e obrigatória para as avaliações atuariais seguintes.

⁹ **Art. 47.** Para observância do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, a avaliação atuarial deve indicar o plano de custeio necessário para a cobertura do custo normal e do custo suplementar do plano de benefícios do RPPS.

§ 1º O custeio do plano de benefícios do RPPS dar-se-á por meio de contribuições a cargo do ente federativo e dos segurados ativos, aposentados e pensionistas, além dos repasses financeiros, de que tratam o § 2º do art. 1º, o parágrafo único do art. 59 e o art. 78, e de outras receitas destinadas ao RPPS, observadas as normas gerais de organização e funcionamento desses regimes.

§ 2º As contribuições, na forma de alíquotas ou aportes, e repasses financeiros a cargo do ente federativo deverão abranger todos os poderes, órgãos e entidades que possuem beneficiários do RPPS.

¹⁰ **Art. 78.** Independentemente da forma de estruturação do RPPS, as eventuais insuficiências financeiras para o pagamento dos benefícios previstos no Plano de Benefícios são, nos termos das normas gerais de organização e funcionamento desses regimes, de responsabilidade orçamentária do respectivo ente federativo.

¹¹ **43.** Plano de benefícios: benefícios de natureza previdenciária oferecidos aos segurados do RPPS, segundo as regras constitucionais e legais, limitados ao conjunto estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

¹² **44.** Plano de custeio: conjunto de alíquotas normais e suplementares e de aportes, discriminados por benefício, para financiamento do plano de benefícios e dos custos com a administração desse plano, necessários para se garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do plano de benefícios.

45. Plano de custeio de equilíbrio: conjunto de alíquotas normais e suplementares e de aportes, discriminadas por benefício, para financiamento do Plano de Benefícios e dos custos com a administração desse plano, necessárias para se garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do plano de benefícios, proposto na avaliação atuarial.

46. Plano de custeio vigente: conjunto de alíquotas normais e suplementares e de aportes para financiamento do plano de benefícios e dos custos com a administração desse plano, estabelecido em lei pelo ente federativo e vigente na posição da avaliação atuarial.

aportes, suficiente para custear o plano de benefícios e as despesas administrativas, observando-se o equilíbrio financeiro e atuarial) e **avaliação atuarial**¹³ (documento elaborado pelo atuário, que calcula o plano de custeio necessário para arcar com o plano de benefícios).

De acordo com as normas previdenciárias, a Avaliação Atuarial constitui o instrumento de apuração dos recursos necessários (plano de custeio) ao pagamento dos benefícios previdenciários (plano de benefícios) e das despesas administrativas do regime próprio, a fim de se obter o equilíbrio financeiro e atuarial ao longo do tempo.

Daí porque a Avaliação Atuarial deve ser realizada anualmente, permitindo acompanhar a evolução da situação dos regimes próprios e realizar os ajustes no plano de custeio, necessários à obtenção do equilíbrio financeiro e atuarial.

Além das despesas administrativas, o plano de custeio deve considerar o **custo normal**¹⁴ (custeado por contribuição normal) do plano de benefícios, correspondente ao seu valor atuarial, apurado entre as datas da avaliação e do início do benefício, e o **custo suplementar**¹⁵ (custeado por aporte atuarial e contribuição suplementar), correspondente ao valor atuarial não coberto pelo custo normal (em razão de diferentes causas, como a insuficiência de alíquotas de contribuição, a inadequação das bases técnicas e o tempo de serviço anterior).

¹³ **9.** Avaliação atuarial: documento elaborado por atuário, em conformidade com as bases técnicas estabelecidas para o plano de benefícios do RPPS, que caracteriza a população segurada e a base cadastral utilizada, discrimina os encargos, estima os recursos necessários e as alíquotas de contribuição normal e suplementar do plano de custeio de equilíbrio para todos os benefícios do plano, que apresenta os montantes dos fundos de natureza atuarial, das reservas técnicas e provisões matemáticas a contabilizar, o fluxo atuarial e as projeções atuariais exigidas pela legislação pertinente e que contem parecer atuarial conclusivo relativo à solvência e liquidez do plano de benefícios.

¹⁴ **16.** Custo normal: o valor correspondente às necessidades de custeio do plano de benefícios do RPPS, atuarialmente calculadas, conforme os regimes financeiros adotados, referentes a períodos compreendidos entre a data da avaliação e a data de início dos benefícios.

¹⁵ **17.** Custo suplementar: o valor correspondente às necessidades de custeio, atuarialmente calculadas, destinado à cobertura do tempo de serviço passado, ao equacionamento de déficit gerados pela ausência ou insuficiência de alíquotas de contribuição, inadequação das bases técnicas ou outras causas que ocasionaram a insuficiência de ativos necessários à cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de responsabilidade de todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo.

Observa-se, pois, que o custo normal (custeado por contribuição normal) tem caráter prospectivo, enquanto que o custo suplementar (custeado por aporte atuarial e contribuição suplementar) equaciona o déficit atuarial, sendo ambos recalculados a cada avaliação atuarial.

Desse modo, os benefícios pagos no exercício provavelmente serão custeados por ambos os recursos (normal e suplementar), inexistindo, até o momento, uma regra que regulamente, expressamente, a utilização de cada custeio, exceto quanto aos aportes atuariais, previstos na Portaria MPS n. 746/2011¹⁶.

A Portaria MF n. 464/2018 também conceitua **equilíbrio financeiro**¹⁷ (equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do regime próprio no exercício) e **déficit financeiro**¹⁸ (insuficiência financeira entre os fluxos de receita e despesa no exercício), além do **equilíbrio atuarial**¹⁹.

¹⁶ **Art. 1º** O Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS instituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em conformidade com a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, de que trata a Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 19 de agosto de 2010 deverá atender às seguintes condições:

I - se caracterize como despesa orçamentária com aportes destinados, exclusivamente, à cobertura do déficit atuarial do RPPS conforme plano de amortização estabelecido em lei específica do respectivo ente federativo; e

II - sejam os recursos decorrentes do Aporte para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS utilizados para o pagamento de benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao Plano Previdenciário de que trata o art. 2º, inciso XX, da Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008.

§ 1º Os Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS ficarão sob a responsabilidade da Unidade Gestora, devendo:

I - ser controlados separadamente dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos; e

II - permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 05 (cinco) anos.

§ 2º Para fins desta Portaria não se caracterizam como Aporte os repasses feitos à Unidade Gestora em decorrência de alíquota de contribuição normal e suplementar.

¹⁷ **28.** Equilíbrio financeiro: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro.

¹⁸ **20.** Déficit financeiro: valor da insuficiência financeira, período a período, apurada por meio do confronto entre o fluxo das receitas e o fluxo das despesas do RPPS em cada exercício financeiro.

¹⁹ **27.** Equilíbrio atuarial: garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, ambas estimadas e projetadas atuarialmente, até a extinção da massa de segurados a que se refere; expressão utilizada para denotar a igualdade entre o total dos recursos garantidores do plano de benefícios do RPPS,

De acordo com norma, o equilíbrio financeiro deve ser alcançado a cada exercício, correspondendo à equivalência entre as receitas e obrigações, sem distinção, uma vez que não existe um elenco expresso quanto aos tipos de recursos e de despesas computáveis no cálculo.

É preciso mencionar que a Portaria MPS n. 403/2008²⁰, vigente até 19/11/2018, trazia os mesmos conceitos previstos na Portaria MF n. 464/2018, que a revogou.

acrescido das contribuições futuras e direitos, e o total de compromissos atuais e futuros do regime.

²⁰ **Art. 1º** As avaliações e reavaliações atuariais com o objetivo de dimensionar os compromissos do Plano de Benefícios e estabelecer o Plano de Custeio para a observância do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão ser elaboradas tendo como parâmetros técnicos as normas fixadas nesta portaria.

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria considera-se:

I - Equilíbrio Financeiro: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro; **II - Equilíbrio Atuarial:** garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo;

III - Plano de Benefícios: o conjunto de benefícios de natureza previdenciária oferecidos aos segurados do respectivo RPPS, segundo as regras constitucionais e legais previstas, limitados aos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social;

IV - Plano de Custeio: definição das fontes de recursos necessárias para o financiamento dos benefícios oferecidos pelo Plano de Benefícios e taxa de administração, representadas pelas alíquotas de contribuições previdenciárias a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas ao respectivo RPPS e aportes necessários ao atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial, com detalhamento do custo normal e suplementar;

VI - Avaliação Atuarial: estudo técnico desenvolvido pelo atuário, baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano;

XV - Custo Normal: o valor correspondente às necessidades de custeio do plano de benefícios do RPPS, atuarialmente calculadas, conforme os regimes financeiros e método de financiamento adotados, referentes a períodos compreendidos entre a data da avaliação e a data de início dos benefícios;

XVI - Custo Suplementar: o valor correspondente às necessidades de custeio, atuarialmente calculadas, destinadas à cobertura do tempo de serviço passado, ao equacionamento de déficits gerados pela ausência ou insuficiência de alíquotas de contribuição, inadequação da metodologia ou hipóteses atuariais ou outras causas que ocasionaram a insuficiência de ativos necessários às coberturas das reservas matemáticas previdenciárias;

Art. 26. Independentemente da forma de estruturação do RPPS as eventuais insuficiências financeiras para o pagamento dos benefícios previstos no Plano de Benefícios são de responsabilidade do tesouro do respectivo ente federativo.

Nos presentes autos, a área técnica apurou que a receita arrecadada (R\$ 4.142.922,57) com a contribuição normal (custo normal), excluída a receita suplementar (contribuição suplementar e rendimentos), não foi suficiente para cobrir as despesas empenhadas no exercício (R\$ 8.771.039,21), gerando uma insuficiência financeira de R\$ 4.628.116,64, que deveria ser coberta por um aporte financeiro da Prefeitura.

Desse modo, a irregularidade foi caracterizada pela ausência do aporte financeiro, tendo como origem uma insuficiência calculada com base apenas no custo normal do plano de custeio, excluída a parte suplementar.

No entanto, os conceitos de equilíbrio e déficit financeiro, constantes das Portarias MPS n. 403/2008 e MF n. 464/2018, que integram a regra do art. 2º, § 1º, da Lei n. 9717/1998²¹, preveem que eventual insuficiência financeira resultará do confronto entre as “receitas auferidas” e as “obrigações” do regime próprio no exercício, sem limitação às contribuições normais, indicando que a apuração deve abranger também o custo suplementar.

Cabe observar que, se o custo normal tivesse que suprir toda a despesa do exercício, a elaboração de um plano de amortização, prevendo o custeio suplementar, se mostraria desnecessária.

É preciso mencionar que, contrariamente ao cálculo realizado nos presentes autos, nos **processos TC n. 8981/2018** (Contas/2017 do IPAS Serra) e **n. 3717/2018** (Contas/2017 do Prefeito da Serra), o setor técnico considerou todas as contribuições arrecadadas no exercício, mas excluiu os rendimentos de aplicações financeiras.

Observo, ainda, que, em processos de Contas relativos a exercícios anteriores, o desequilíbrio financeiro foi abordado como consequência da falta do recolhimento das contribuições previdenciárias devidas ou da ausência de implementação das alíquotas sugeridas na Avaliação Atuarial, resultando no indevido consumo das reservas destinadas à amortização do déficit atuarial, situação que não se encontra configurada no presente caso.

²¹ **Art. 2º**.....

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. ([Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004](#))

Dessa forma, não se aplica, ao presente tópico, a regra contida no art. 2º, § 1º, da Lei n. 9717/1998, que atribui ao Ente federativo a responsabilidade pela cobertura da insuficiência financeira para o pagamento de benefícios e exige o repasse do aporte financeiro. Além disso, não há indícios de que o desequilíbrio apurado foi provocado pela falta de recolhimento da contribuição normal ou pela ausência de revisão das alíquotas previdenciárias, razão pela qual **divirjo da área técnica para afastar o indicativo**.

Acerca do tópico **2.2** da Conclusiva, intitulado “**Utilização indevida de reservas do fundo previdenciário**”, a área técnica constatou indícios de que o custeio suplementar, destinado à formação de reservas para amortizar o déficit atuarial, foi utilizado para cobrir as despesas do Instituto, uma vez que o saldo final no exercício (R\$ 36.042.359,43) foi menor que o saldo que deveria existir (R\$ 41.286.343,06).

Segundo os fundamentos lançados quanto ao tópico **2.1** e considerando que não há indícios de que o consumo das reservas atuariais tenha sido motivado pela falta de recolhimento da contribuição normal ou pela ausência de revisão das alíquotas previdenciárias, **divirjo da área técnica para afastar o indicativo**.

Quanto ao tópico **2.4** da Conclusiva, denominado “**Ausência de registro do pagamento de benefícios previdenciários sob responsabilidade do tesouro por meio de recursos na fonte ordinária**”, a área técnica constatou que o Instituto recebeu o valor de R\$ 1.210.423,29, a título de aporte financeiro para o pagamento de benefícios sob a responsabilidade do Tesouro.

Entretanto, tais pagamentos não foram registrados contabilmente na fonte de recursos 000 – Recursos Ordinários, situação que poderia interferir na apuração do limite da Despesa de Pessoal, pois as despesas custeadas com o aporte financeiro deveriam ser computadas no cálculo.

Observo que a classificação por fonte permite controlar a origem e a destinação dos recursos, assegurando sua correta aplicação. Apesar de ter sido descumprida, quanto aos benefícios de responsabilidade direta do Tesouro, não há indicativos de que a inconsistência comprometeu a apuração do limite de gastos com Pessoal, razão qual entendo que a irregularidade não tem o condão de macular as Contas.

Posição semelhante foi adotada nos processos TC n. **6479/2017** (Contas/2016 do IPAS Itapemirim), n. **7358/2018** (Contas/2017 do IPAS Itapemirim) e **8974/2018** (Contas/2017 do IPAS Águia Branca).

Cabe acrescentar uma **Determinação** para que o atual gestor do Instituto regularize o registro contábil do pagamento de benefícios previdenciários, sob responsabilidade do Tesouro, com base na fonte de recursos ordinários.

No que se refere ao item **2.5** da Conclusiva, denominado “**Registro orçamentário inadequado da receita de contribuições previdenciárias, ocasionando elevação indevida na apuração da receita corrente líquida do ente federativo**”, o setor competente relatou que a receita de contribuição previdenciária foi registrada indevidamente no Balancete de Execução Orçamentária (arquivo BALEXOR), contrariando sua natureza intraorçamentária.

Segundo a área técnica, o lançamento indevido abrangeu as contribuições patronais normais (R\$ 2.370.877,24), as contribuições suplementares (R\$ 580.835,49) e os aportes atuariais (R\$ 1.752.523,70), aumentando a Receita Corrente Líquida (RCL) em R\$ 4.704.236,43, situação capaz de alterar o cálculo dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Embora o responsável não tivesse apresentado justificativas, sendo declarado revel, observo que irregularidade semelhante foi analisada nas Contas/2018 do Prefeito (**processo TC n. 8666/2019**), ainda não apreciadas.

Naqueles autos, conforme consta do item **7.1.1** do Relatório Técnico n. 812/2019 e do tópico **2.3** da Instrução Técnica Conclusiva n. 5443/2020, a área técnica manteve a irregularidade, mas mitigou seus efeitos, uma vez que a elevação da Receita Corrente Líquida foi de R\$ 580.948,64, referente ao aporte financeiro indevidamente contabilizado pelo Instituto, valor que não provocou o descumprimento do Limite de Gastos com Pessoal.

Segue a transcrição de trecho da Conclusiva:

“2.3 Classificação indevida do aporte para cobertura de déficit financeiro causando distorção na apuração da Receita Corrente Líquida e nas Despesas com Pessoal computáveis (item 7.1.1 do RT 812/2019).

(...)

DA ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS:

Compulsando os documentos e justificativas apresentadas pelo gestor, entendemos que o mesmo logrou êxito, **parcialmente**, em seu intento. Explica-se.

De acordo com o RT 812/2019, verificou-se que o município de Conceição da Barra realizou aportes financeiros no IPASMCB no montante de **R\$ 580.948,64**, sendo que tais aportes foram classificados erroneamente como receitas orçamentárias. De outro lado, além de distorcer a apuração da Receita Corrente Líquida através da classificação orçamentária dos aportes, o município também exclui das despesas brutas com pessoal o referido valor, sendo que tal procedimento não encontra amparo legal na metodologia de apuração das despesas com pessoal.

Em sua defesa, o gestor alegou que a Unidade Gestora efetuou os lançamentos contábeis de forma correta, tanto para os repasses da alíquota suplementar, quanto dos aportes para cobertura dos déficits incorridos. No que tange ao apontado no RT, o gestor afirmou que não tem ingerência sobre os controles do RPPS, segundo o qual seria o responsável pelo achado. Aduziu, por fim, que mesmo com o equívoco observado pelo TCEES o percentual da despesa com pessoal afetado não mudaria o resultado de observância dos limites expressos na LRF.

Pois bem.

Conforme apontado no RT, temos um caso de classificação indevida de aportes financeiro para cobertura de déficit de Regime Próprio de Previdência Social, devendo-se ressaltar que a incorreção não implicou em descumprimento do limite máximo de despesa de pessoal.

Dos documentos que compõem a PCA e das justificativas apresentadas nos parece que a origem do erro de classificação se originou no RPPS. Em sentido oposto, temos que a exclusão do valor do aporte nas despesas com pessoal não pode ser atribuída exclusivamente à gestão do RPPS, uma vez que cabe ao Poder Executivo a consolidação dos dados do município.

Em que pese tal constatação, temos que a irregularidade ora atacada fica no campo da formalidade, não sendo suficiente, por si só, para macular as contas do gestor, considerando ainda que o valor do aporte não mudaria o *status* de normal do limite apurado pelo TCEES.

Assim sendo, vimos opinar pela **manutenção** do indicativo de irregularidade apontado no **item 7.1.1 do RT 812/2019**, porém com a sugestão de que sejam **mitigados** os efeitos de tal irregularidade, com base nas ponderações já efetuadas.”

Considerando a posição adotada pelo setor técnico nas Contas/2018 do Prefeito de Conceição da Barra e tendo em vista que não restou comprovado o prejuízo ao cálculo dos limites da LRF, em especial, do Limite de Gastos com Pessoal, **mantenho a irregularidade, mas afasto a aplicação da multa.**

Cabe acrescentar uma **Determinação** para que o atual gestor do Instituto regularize o registro contábil da receita de contribuição previdenciária.

Quanto ao tópico **2.7** da Conclusiva, referente à “**Ausência de cobrança e recolhimento de contribuições previdenciárias suplementares**”, o setor técnico constatou que a contribuição suplementar do período de janeiro a junho de 2018, no total de **R\$ 1.373.675,75**, não foi repassada pelo Município, conforme consta da tabela 16.

Cabe destacar que a falta de recolhimento está sendo analisada nas Contas/2018 do Prefeito (**processo TC n. 8666/2019**), ainda não apreciadas.

Naqueles autos, conforme consta do item **2.2** do Relatório Técnico n. 133/2020 e do tópico **3.2** da Instrução Técnica Conclusiva n. 5443/2020, a área técnica manteve a irregularidade, sugerindo a expedição de Determinação.

Segue a transcrição de trecho da Conclusiva:

“3.2 Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias suplementares (item 2.2 do RT 133/2020)

(...)

DA ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS²²:

O Relatório Técnico apontou ausência de repasse da alíquota suplementar, no valor de R\$ 1.373.675,75, durante os meses de janeiro a junho de 2018.

O Prefeito, por sua vez, alegou que a irregularidade não nasceu em 2017 (início de seu mandato), mas foi fruto do não cumprimento da legislação nos exercícios de 2015 e 2016, diante da ausência de repasses naqueles anos. Informou que em função disso realizou novo levantamento a fim de equacionar a situação financeira dos aportes, e com o novo estudo atuarial foi implantado um novo plano de amortização.

Argumentou que o plano de amortização implementado pela LC 32/2013 foi considerado inexecutável pelo Ministério da Previdência. Assim, imputar o fruto do déficit ao defendente seria “desconsiderar a origem do descumprimento da norma (LCM 32/2013) e também a eventual ‘inexecutabilidade’ do plano nela inserido”.

Nesse contexto foi editada a Lei Municipal Complementar 48/2018 que, segundo o Prefeito, está sendo cumprida pela atual administração. Registra-se que, no atual plano de amortização já foi absorvida pelo estudo atuarial os valores não apartados nos exercícios de 2015, 2016 e 2017, não havendo assim qualquer prejuízo para o instituto de previdência.

²² Documento eletrônico **Manifestação Técnica 03497/2020-7**, páginas 12/15.

Invocou a teoria da inexigibilidade de conduta diversa e ainda a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, como excludentes de culpabilidade, alegando ainda que iniciou seu mandato em 2017 e já no primeiro ano adotou medidas para sanar os problemas junto à previdência local.

Cumpra esclarecer que o Relatório Técnico analisou a existência de desequilíbrio financeiro dentro do exercício de 2018 (analisado no item 2.1 desta MT). Essa análise ganha relevância na medida em que o art. 40 da Constituição Federal e o artigo 69 da LRF conferiram ao ente a responsabilidade pela manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Por equilíbrio financeiro, tem-se uma medida de curto prazo, medido pela diferença entre receitas e despesas previdenciárias, com o objetivo de permitir que o RPPS gere seus recursos de modo a se capitalizar financeiramente para possibilitar o pagamento dos benefícios no futuro.

No entanto, faz-se forçoso enaltecer que, em que pese a ineficiência do plano de amortização, ocasionada pela ausência de repasses nos exercícios de 2015 e 2016, como afirma o defendente, abster-se de recolher as alíquotas estabelecidas neste mesmo plano para os exercícios de 2017 e 2018, como o próprio gestor reconhece, sob o argumento de que o mesmo tenha se tornado insuficiente, mostra-se contraproducente, tendo em vista que, tal iniciativa, só iria acentuar o desequilíbrio financeiro e atuarial do Regime Previdenciário, acarretando prejuízos.

Assim, os argumentos do gestor não merecem prosperar. Apesar de invocar problemas relacionados aos repasses nos anos anteriores, foi devidamente comprovado que houve ausência de repasse de alíquota suplementar no exercício de 2018 no valor de R\$ 1.373.675,75, contribuindo para o déficit financeiro apontado no item 2.1 desta MT e cuja cobertura é uma responsabilidade constitucional e legal do ente.

Além disso, a Lei Complementar Municipal nº 48 somente foi editada na segunda metade do exercício. Assim, apesar de ter implementado novo plano de amortização, a alíquota suplementar deveria ter sido repassada ao RPPS como manda a legislação previdenciária e como estabelecido na Lei Complementar 32/2013.

Além do mais, ao deixar de repassar os valores à previdência em dado exercício, há um efeito cascata e prejudicial ao RPPS e às finanças locais. Explica-se.

A ausência de repasse dos valores devidos faz com que o RPPS deixe de arrecadar suas receitas, aplicá-las no mercado e obter os rendimentos necessários de acordo com a meta atuarial estabelecida na política de investimentos.

Destarte, há ainda o consumo das reservas para pagar as despesas previdenciárias. Com isso, há a necessidade de alteração dos planos de custeio e amortização do déficit, na medida em que houve frustração de receitas e aumento do déficit atuarial. Com isso, novos planos de amortização/custeio são implementados com alíquotas superiores muitas vezes inexequíveis com grande prejuízo às futuras administrações municipais, diante da ausência da devida capitalização dos recursos do RPPS.

Vale mencionar que o déficit financeiro verificado no exercício de 2018 (analisado no item 2.1 desta MT) foi objeto de um parcelamento, gerando assim, encargos financeiros que por correspondência, **entende-se que deveriam ser atribuídos a quem os deu causa e não ao município.** Registra-se aqui que iniciativas como esta acabam por contribuir para a manutenção do crescimento do passivo financeiro do Ente frente as suas obrigações para com o Regime Próprio de Previdência.

Destaca-se ainda que, a prática observada nos seis primeiros meses de 2018, conforme relato do próprio defendente, já vinha sendo praticada desde o início do seu mandato. Compreende-se como extremamente grave a iniciativa de se suprimir uma receita do RPPS por um período tão longo (18 meses), bem como exageradamente dilatado o prazo para a elaboração e aprovação de um novo plano visando o seu equacionamento.

De tudo, diante da ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias suplementares nos meses de janeiro a junho de 2018, conclui-se que o Prefeito atuou diretamente para a materialização desta irregularidade, ao deixar de efetuar o repasse que se mostrava necessário, em prejuízo ao equilíbrio financeiro e atuarial do instituto previdenciário.

Diante de todo o exposto, opina-se pela **manutenção do achado**, com a repercussão nas contas da **Sr. Francisco Bernhard Vervloet**, Prefeito Municipal, pelo desequilíbrio financeiro e atuarial causado pela ausência do repasse da alíquota suplementar ao RPPS nos seis primeiros meses do exercício de 2018.

Face o efeito lesivo ao resultado das contas do RPPS e ainda ao equilíbrio financeiro e atuarial do **PREVICOB**, conclui-se, quanto ao aspecto técnico-contábil, que o presente indicativo de irregularidade é de **natureza grave**, portanto, capaz de mudar a opinião quanto à regularidade das contas do responsável. Diante da natureza da irregularidade, sugere-se a **aplicação de multa ao responsável**, a ser dosada pelo Relator, nos termos do art. 135, inc. III da Lei Complementar 621/2012 e do art. 389 da Resolução TC 261/2013.

Cabe ainda a determinação, com fixação de prazo, ao atual Chefe do Poder Executivo de Conceição da Barra, sob a supervisão do responsável pelo controle interno do Município e do diretor presidente do PREVICOB, a apuração da responsabilidade pessoal do(s) responsável(is) pelo valor dos encargos financeiros incidentes sobre a ausência de repasse (juros e multa), conforme jurisprudência dessa Corte de Contas, e que encaminhe os resultados dessa apuração a esse Tribunal nos termos da IN 32/2014.”

Considerando que o responsável não apresentou justificativas, sendo declarado revel, e que não comprovou a adoção de providências para cobrar o repasse da contribuição suplementar pelo Município, **acompanho a área técnica pela manutenção da irregularidade com multa.**

Em relação ao item **2.9** da Conclusiva, denominado “**Redução irregular do plano de amortização, prejudicando o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS**”, a área técnica relatou que o Plano de Amortização do déficit atuarial implementado em 2018 reduziu o valor do custeio suplementar, em comparação com o Plano anterior, sem observar os requisitos exigidos no art. 25 da Portaria n. 403/2008, do Ministério da Previdência Social.

Segundo o Relatório Técnico, a Lei Complementar municipal n. 48/2018 implementou o Plano de Amortização proposto na Avaliação de 31/12/2017, prevendo o equacionamento do déficit atuarial por meio de aportes atuariais, que, no exercício de 2018, somaram R\$ 1.161.670,97. No entanto, o Plano de Amortização anterior estabelecia a incidência de alíquota suplementar, que, em 2018, totalizaria R\$ 2.747.351,50, conforme a tabela 25 do Relatório Técnico.

Considerando que o responsável não apresentou justificativas, sendo declarado revel, e que não comprovou o cumprimento dos requisitos do art. 25 da Portaria MPS n. 403/2008, norma vigente durante a edição da Lei Complementar municipal n. 48/2018²³, **acompanho a área técnica pela manutenção da irregularidade com multa.**

Quanto ao tópico **2.12** da Conclusiva, intitulado “**Extrapolação do limite para despesas com custeio administrativo do RPPS**”, o setor competente apurou que as Despesas Administrativas empenhadas no exercício de 2018 (R\$ 597.145,12) atingiram **2,21%** da base de cálculo, superando o limite legal de 2% (R\$ 540.714,40) em **R\$ 56.430,72**, conforme consta da tabela 24 do Relatório Técnico.

Considerando que o limite de gastos administrativos foi extrapolado e que o responsável não apresentou justificativas, sendo declarado revel, **acompanho a área técnica pela manutenção da irregularidade com multa.**

DISPOSITIVO

²³ Lei editada em 10/07/2018, conforme consulta ao site da Prefeitura Municipal em 24/02/2021.

Pelo exposto, com fundamento no art. 84, inciso III, letra 'd', da Lei Complementar n. 621/2012²⁴, **divergindo, em parte, da área técnica e do Ministério Público de Contas**, proponho **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação.

Em 31 de março de 2021.

MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Conselheira Substituta

1. ACÓRDÃO TC-372/2021-7

Vistos, relatados e discutidos, nestes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos na sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora, em:

1.1. Julgar **IRREGULAR** a Prestação de Contas Anual do **INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DA BARRA**, referente ao **exercício de 2018**, sob a gestão do senhor **JOÃO VERÍSSIMO MACHADO NETTO**, Diretor Presidente, aplicando-lhe multa individual no valor de **R\$ 2.000,00** (dois mil reais), nos termos do art. 135, inciso II, da Lei Complementar n. 621/2012²⁵ e do art. 389, inciso II, da Resolução TC n. 261/2013²⁶, diante da manutenção das seguintes irregularidades de natureza grave:

²⁴ **Art. 84.** As contas serão julgadas:

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

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

²⁵ **Art. 135.** O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

II - prática de ato ou omissão, com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

²⁶ **Art. 389.** O Tribunal poderá aplicar a multa pecuniária prevista no art. 135 de sua Lei Orgânica, atualizada na forma prescrita no seu § 3º, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte gradação:

II - prática de ato ou omissão, com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial: multa no valor compreendido entre meio e cem por cento; (Redação dada pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019).

1.1.1. Ausência de cobrança e recolhimento de contribuições previdenciárias suplementares

1.1.2. Redução irregular do plano de amortização, prejudicando o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS

1.1.3. Extrapolação do limite para despesas com custeio administrativo do RPPS

1.2. AFASTAR os indicativos tratados nos tópicos **2.1**, **2.2** e **2.13** da Conclusiva, em relação as seguintes responsáveis:

1.2.1. Ausência de aporte para cobertura de insuficiência financeira do RPPS

→ JOÃO VERÍSSIMO MACHADO NETTO, Diretor Presidente

1.2.2. Utilização indevida de reservas do fundo previdenciário

→ JOÃO VERÍSSIMO MACHADO NETTO, Diretor Presidente

1.2.3. Descumprimento de determinações emanadas pelo TCEES

→ JOÃO VERÍSSIMO MACHADO NETTO, Diretor Presidente

→ AUGUSTA MACHADO, Controladora Geral Interna

1.3. MANTER as irregularidades abaixo, sob a responsabilidade de JOÃO VERÍSSIMO MACHADO NETTO, Diretor Presidente, sem macular as Contas e/ou sem aplicação de multa:

1.3.1. Gestão inadequada de atributo fonte de recursos

1.3.2. Ausência de registro do pagamento de benefícios previdenciários sob responsabilidade do tesouro por meio de recursos na fonte ordinária

1.3.3. Registro orçamentário inadequado da receita de contribuições previdenciárias, ocasionando elevação indevida na apuração da receita corrente líquida do ente federativo

1.3.4. Termo de verificação de disponibilidades não promove o enquadramento correto das aplicações financeiras por segmento de investimento

1.3.5. Deficiências no controle da receita do plano de amortização destinado ao equacionamento do déficit atuarial

1.3.6. Data base das provisões matemáticas previdenciárias incompatível com a data das demonstrações contábeis

1.3.7. Ausência de registro do plano de amortização nas provisões matemáticas previdenciárias

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

1.4.1. Regularizar a utilização do atributo fonte/destinação de recurso (tópico **2.3** da Conclusiva)

1.4.2. Regularizar o registro contábil do pagamento de benefícios previdenciários, sob responsabilidade do Tesouro, com base na fonte de recursos ordinários (tópico **2.4** da Conclusiva)

1.4.3. Regularizar o registro contábil da receita de contribuição previdenciária (tópico **2.5** da Conclusiva)

1.4.4. Promover o enquadramento correto das aplicações financeiras por segmento de investimento no Termo de Verificação de Disponibilidades (tópico **2.6** da Conclusiva)

1.4.5. Regularizar o registro contábil das contribuições suplementares e dos aportes atuariais (tópico **2.8** da Conclusiva)

1.4.6. Realizar o registro contábil das provisões matemáticas previdenciárias de acordo com a data das demonstrações contábeis (tópico **2.10** da Conclusiva)

1.4.7. Realizar o registro contábil do plano de amortização (tópico **2.11** da Conclusiva)

1.5. DETERMINAR, ao atual Prefeito Municipal, a recomposição dos recursos previdenciários correspondentes ao excesso da Despesa Administrativa (item **2.12** da Conclusiva)

1.6. DAR CIÊNCIA à Secretaria de Previdência Social.

1.7. ARQUIVAR, após o trânsito em julgado.

2. Unânime

3. Data da Sessão: 09/04/2021 – 16^a Sessão Ordinária da 1^a CÂMARA

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo e Rodrigo Coelho do Carmo.

4.2. Conselheira Substituta: Márcia Jaccoud Freitas (relatora)

5. Fica o responsável obrigado a comprovar perante o Tribunal o recolhimento do débito e/ou da multa aplicada, no prazo de trinta dias, contados a partir da publicação deste Acórdão, nos termos do art. 454, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal. Quando cabível recurso, os prazos para interposição encontram-se previstos no Título VIII do mesmo diploma normativo.

CONSELHEIRO SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Presidente

CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Relatora

CONSELHEIRO SEBASTÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões