



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

33ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 14 /09/2021

PROCESSO TCE-PE Nº 18100319-3

RELATOR: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Gestão

EXERCÍCIO: 2017

UNIDADE JURISDICIONADA: Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Garanhuns

INTERESSADOS:

Carla Patrícia Gomes de Oliveira

Marcelo Pereira Marcal

TIAGO JOSE GONCALVES FERREIRA (OAB 20157-PE)

LUCIANO SOUZA DE SANTANA (OAB 26876-PE)

Izaias Regis Neto

LUCICLAUDIO GOIS DE OLIVEIRA SILVA (OAB 21523-PE)

Eusileide Suianne Rodrigues Lopes de Melo

TIAGO JOSE GONCALVES FERREIRA (OAB 20157-PE)

Glauco Brasileiro de Lima

MARIA DE LOURDES DE ARAUJO MACIEL

Valéria do Socorro Celestino

SHISNEYDA FURTADO FERREIRA GOMES DO NASCIMENTO

RELATÓRIO

Trata-se da análise de Prestação de Contas de Gestão no Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Garanhuns, relativa ao exercício de 2017, cujo processo foi autuado sob o nº 18100319-3, tendo por objetivo:

Avaliar a gestão financeira e atuarial do regime próprio por meio do exame dos requisitos mínimos de governança e boa gestão que consistem na gestão da base de dados, na consistência das premissas utilizadas na avaliação atuarial, na arrecadação e no emprego de recursos.

Após análise técnica, foi elaborado o Relatório de Auditoria (doc. 137), que apontou irregularidades nos seguintes itens:

2.1.1. Situação atuarial inadequada do Regime Próprio



2.1.2. Premissa da taxa de juros sem correlação com o desempenho das aplicações

2.1.3. Medidas insuficientes para equacionar o déficit atuarial

2.1.4. Registro contábil inadequado das provisões matemáticas

2.1.5. Repasse parcial das contribuições devidas ao regime próprio

2.1.6. Pagamento intempestivo das contribuições previdenciárias, sem os devidos acréscimos legais

2.1.7. Atualização irregular das prestações dos parcelamentos

2.1.8. Ausência de registro individualizado dos segurados

2.1.9. Funcionamento inadequado dos órgãos colegiados

2.1.10. Ausência de segregação da folha de pagamento dos servidores ativos

2.1.11. Recolhimento parcial dos aportes financeiros

2.1.12. Registro contábil inadequado dos investimentos do RPPS

2.1.13. Deficiências de contabilização das receitas com contribuição previdenciária

O quadro de detalhamento quanto à responsabilização e valores passíveis de devolução encontra-se no item 3.1 do Relatório de Auditoria, sendo responsabilizados:

Responsável	Detalhes
Izaías Régis Neto	Prefeito (01/01/2017 até 31/12/2017)
Marcelo Pereira Marçal	Gestor Instituto de Previdência (01/01/2017 até 31/12/2017)
Valéria do Socorro Celestino	Contador (01/01/2017 até 31/12/2017)
Carla Patrícia Gomes Oliveira	Presidente Câmara (01/01/2017 a 31/12/2018)



Eusileide Suianne Rodrigues Lopes de Melo	Presidente AESGA (12/05/2017 a 31/12/2017)
Maria de Lourdes A. Maciel	Presidente Conselho Fiscal (01/01/2017 até 31/12/2017)
Glauco Brasileiro de Lima	Presidente Conselho de Administração (01/01/2017 até 31/12/2017)
Shisneyda Furtado Ferreira Gomes do Nascimento	Secretária de Saúde (03/07/2017 a 31/012/2017)

Em nenhuma das irregularidades relatadas pela auditoria foi apresentado dano ao Erário ou valores passíveis de devolução.

Além das irregularidades supracitadas, foram apresentadas as seguintes conformidades.

2.2.1 – Projeção atuarial adequada;

2.2.2 – Alíquotas adotadas em conformidade com os limites constitucionais e legal;

2.2.3 – Despesa administrativa do Instituto de Previdência dentro do limite legal.

Todos os interessados foram devidamente notificados. Apresentaram defesa Izaías Régis Neto (prefeito), Marcelo Pereira Marçal (gestor do Instituto de Previdência de 01/01/2017 até 31/12/2017) e Eusileide Suianne Rodrigues Lopes de Melo (presidente da AESGA de 12/05/2017 a 31/12/2017).

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

2.1.1 – Situação atuarial inadequada do Regime Próprio.

Responsáveis:

- Izaías Régis Neto (Prefeito)



- Marcelo Pereira Marçal (Gestor do Instituto de Previdência)

Segundo a auditoria, os interessados omitiram-se quanto ao necessário acúmulo de recursos pelo RPPS para sua capitalização, no tocante ao ingresso dos recursos devidos, deixando de adotar medidas para preservar o equilíbrio atuarial e financeiro do regime próprio as quais são exigidas pelo art. 40, Caput, da Constituição Federal.

Após uma série de análises, a auditoria conclui que a situação atuarial do Regime Próprio é inadequada. Observa que o quadro de insolvência do RPPS se mostra cada vez mais grave, em especial no que se refere aos benefícios concedidos, enquanto não há ingresso de todos os recursos necessários para a sua capitalização. Como resultado, o impacto fiscal do passivo atuarial em relação à receita corrente líquida do município se encontra em patamares preocupantes, o que põe em risco a capacidade do ente de fazer frente às obrigações futuras do fundo previdenciário.

O Sr. Izaias Regis Neto esclarece que a gestão realizou as avaliações atuariais seguindo as regras impostas pelo MPAS, e que inclusive são critérios válidos para emissão do CRP, onde os técnicos daquele órgão avaliam minuciosamente o DRAA. Dessa forma, a avaliação realizada no ano citado obedeceu a portarias 403/2008 e 746/2011, a qual era vigente em relação ao déficit atuarial. Já em relação a avaliação atuarial, a mesma seguiu todos os parâmetros exigidos pela portaria 403 /2008, ou seja, os percentuais apontados estão dentro do que estabelecido pela normas do MPAS.

De acordo com a Defesa, apesar da nobre auditoria frisar que o DRAA e a avaliação atuarial não foram enviadas na avaliação, em diversos pontos do relatório de auditoria informa que foi realizada a avaliação atuarial no final do exercício bem como o encontra-se regular no DRAA.

O Sr. Marcelo Pereira Marçal, Gestor do Instituto de Previdência, afirma que:

Embora os indicadores demonstrados não sejam os mais favoráveis do ponto de vista de constituição das reservas matemáticas de forma capitalizada e continua, não é verdade que o Ente não tentou de várias formas capitalizar os recursos necessários para formação dessas mesmas reservas.

A prova disso é que o ativo financeiro do Instituto não possui um decréscimo ao longo dos anos relatados, mas sim um patamar constante quando observamos os últimos 3 anos. Não se pode desta forma, individualizar-se a situação pontual, mas sim, ao contexto realizado na gestão para a saúde atuarial do RPPS.



A evolução constante dos ativos financeiros dos Regimes Próprios Previdência Social no Brasil - RPPS não é uma tarefa fácil, ainda mais com a redução histórica da taxa de juros fazendo com que os Institutos não conseguissem atingir a meta atuarial do passado, tendo que estabelecer agora, até por força de exigência do ministério da economia, um patamar de taxa de juros que está atrelado a duração do passivo num Estrutura a Termo de Taxa de Juros Média.

Todos esses pontos são sensíveis ao órgão de fiscalização federal vinculado ao ministério da economia que concede o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP aos RPPS no Brasil, o qual durante os anos de 2013 (início da análise do Relatório de Auditoria) a 2020 sempre concederam o referido certificado ao Município de Garanhuns – PE, de forma administrativa por atingir todas as metas de regulação exigidas para sua emissão.

...

Insiste a Auditoria que o quadro Atuarial do RPPS se encontra inadequado no achado constante no item 2.1.1, em flagrante contradição com o que dispõe os itens 2.2.1, onde reconhece a Auditoria que:

“No que se refere ao exercício de 2017, é possível verificar que as inconsistências detectadas estão dentro dos parâmetros aceitáveis.

A Receita esperada superou a receita projetada em 1,75% e a despesa esperada superou a despesas projetada em 2,96%, valores inferiores aos parâmetros adotados pela Auditoria Nacional dos Regimes Próprios coordenada pelo Tribunal de Contas da União quais sejam, 10% para a receita e 15% para a despesa.

Do exposto resta concluir pela consistência das projeções atuariais da receita e da despesa, cumprindo, assim, o disposto do art. 40, caput, da Constituição Federal e do art. 1º, inciso I, da Lei Federal nº 9717/1998.”

E continua a Auditoria em seu item 2.2.2 que: “... Do exposto, é possível concluir que os limites constitucional e legalmente estabelecidos foram atendidos na fixação legal das alíquotas do Município.”

Ora, E. Tribunal de Contas, o achado da Auditoria do item 2.1.1, aduz que há situação atuarial inadequada do Regime Próprio, mas, todavia, como de demonstrado *ipsi literis*, a



própria Auditoria no item 2.2.1, reconhece que apesar das inconsistências detectadas a projeção atuarial encontra-se dentro de parâmetros aceitáveis, acarretando assim que os atos de gestão encontram-se em estrito cumprimento ao disposto no artigo 40 da CF e artigo 1º da Lei 9717/98. O que torna insubsistente o presente achado, diante da flagrante contradições do relatório de auditoria que ora se defende, já que o estudo atuarial para o exercício de 2017, é um ato de gestão único e indivisível, que estabelece as projeções necessárias para salvaguardar o equilíbrio financeiro do RPPS.

(grifo nosso).

Filho-me aos argumentos defensórios quando afirmam que “a matemática atuarial procura estimar a probabilidade da ocorrência de um evento certo em sua realização, mas incerto quanto ao momento em que isso acontecerá, como a morte do segurado, de segurado inválido ou seu dependente. Ela também trata da probabilidade da ocorrência de eventos incertos quanto à sua ocorrência, como a invalidez ou o gozo de benefício como a aposentadoria ou a pensão por morte.”.

Considero, portanto, plausível os argumentos da Defesa, uma vez que o fato de não se ter atingido a meta atuarial estabelecida para o RPPS para o exercício de 2017, não induz má-fé ao gestor, visto que ao estabelecer metas, atrela-se as probabilidades estimadas na projeção atuarial.

2.1.2. Premissa da taxa de juros sem correlação com o desempenho das aplicações.

Responsáveis:

- Izaías Regis Neto (Prefeito)
- Marcelo Pereira Marçal (Gestor do Instituto de Previdência)

Conforme o relatório de auditoria, os interessados omitiram-se quanto à adoção de hipótese atuarial incompatível com às características da massa de segurados e dependentes, contrariando o art. 5º, Caput, da Portaria MPS no 403/2008.

Registra o relatório de auditoria:

A Portaria MPS nº 402/2008 determinou o seguinte:

Art. 20. As disponibilidades financeiras vinculadas ao RPPS serão aplicadas no mercado financeiro e de capitais brasileiro em conformidade com regras estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional.



Essa determinação não é despropositada, visto que todo o patrimônio do regime próprio está afetado ao pagamento dos benefícios dos segurados e seus dependentes, devendo gerar o ganho patrimonial necessário para o custeio desses encargos, o que constitui o âmago do regime financeiro de capitalização.

O regime próprio deve aplicar e investir as suas disponibilidades financeiras, contudo, deve observar o regulamento específico do Conselho Monetário Nacional (CMN), consubstanciado na Resolução CMN nº 3.922/2010, que define as modalidades de aplicações e investimentos disponibilizadas para a gestão do regime próprio, limites e requisitos.

Obedecer aos limites estabelecidos pela Resolução CMN nº 3.922/2010 não significa que a gestão do sistema previdenciário municipal seja adequada. A meta atuarial de 6% a.a. de rendimentos não constitui mera regra formal, mas a própria natureza do regime de capitalização que resguarda a efetividade do art. 40, caput, da Carta Magna, a qual consagra expressamente o Princípio do Equilíbrio Atuarial.

Diante disso, a auditoria conclui que a alocação de investimentos do exercício de 2017 não foi feita de acordo com a estratégia-alvo da Política de Investimentos de 2017 e que não houve alteração significativa na distribuição entre os dois segmentos em relação ao exercício de 2016. Com isso, o não cumprimento da estratégia elaborada na Política de Investimentos para o exercício de 2017 reforça a necessidade de eleição de uma meta atuarial mais prudente, que leve em consideração os investimentos em carteira do RPPS, inclusive quanto à possíveis desvalorizações, e a necessidade de liquidez do fundo para cumprir suas obrigações.

De acordo com o relatório, a análise não pretende adentrar no mérito da discricionariedade do regime próprio em decidir sua própria política de investimento. Contudo, a escolha da meta atuarial deve guardar intrínseca relação com o desempenho esperado para seus ativos, visto que, se os ativos não gerarem uma rentabilidade equivalente à taxa de juros da meta atuarial, haverá subdimensionamento do passivo previdenciário do ente, o que prejudica o alcance da sustentabilidade atuarial e financeira do RPPS.

O Sr. Izaías Regis Neto (Prefeito), afirma não ter ingerência em relação à determinação das aplicações financeiras, ou seja, é o IPSP uma autarquia de previdência, que possui comitê financeiro independente, o qual não poderia ter e sofrer ingerência alguma do Poder Executivo Municipal.



Afirma também que as taxas de juros na prática sofrem as alterações de estilo do mercado, ou seja, se os recursos são vinculados aos títulos do tesouro nacional, e estes sofrem quedas, os recursos de aplicação sofrerão este tipo de queda. Reforça que as questões relativas a investimentos são decididas por um Conselho de Investimento, e conseqüentemente estão dentro dos parâmetros mínimos de rentabilidade.

Acrescenta a defesa:

Além disso, apesar da relevância da vedação do fundo para as aplicações, a decisão sobre realizá-las não envolve apenas essa verificação, considerando que as aplicações devem assegurar as condições de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência previstas na Resolução do CMN, além do cumprimento dos limites de concentração e das demais normas relativas à gestão dos recursos previdenciários nela prevista, e dos parâmetros mínimos de gestão das aplicações financeiras dos RPPS estabelecidos por meio da Portaria MPS nº 519 /2011, em especial, a obrigação dos gestores de zelar pela promoção de elevados padrões éticos na condução das operações relativas às aplicações dos recursos operados pelo RPPS, bem como pela eficiência dos procedimentos técnicos, operacionais e de controle das aplicações.

Segundo o Sr. Marcelo Pereira Marçal (Gestor do Instituto de Previdência):

Preliminarmente, observamos que o auditor cita a Portaria MPS nº 402/2008, a qual determina:

“Art. 20. As disponibilidades financeiras vinculadas ao RPPS serão aplicadas no mercado financeiro e de capitais brasileiro em conformidade com regras estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional.”

Ou seja, o RPPS deve observar o regulamento específico do Conselho Monetário Nacional (CMN), consubstanciado na Resolução CMN nº 3.922/2010, que define as modalidades de aplicações e investimentos disponibilizadas para a gestão do regime próprio, limites e requisitos.

Neste momento, é oportuno salientar que a Resolução CMN nº 3.922/2010 foi alterada pela Resolução nº 4.604, em 19 de outubro de 2017.



Dito isto, extraímos a tabela de enquadramentos das aplicações do RPPS na referida Resolução antes e depois da alteração em outubro de 2017.

...

Nota-se, portanto, que não há aplicações desenquadradas perante a referida Resolução no fim do exercício em questão, com exceção do BB PLUS FIC RENDA FIXA REFERENCIADO DI LP, que não compõe a carteira do RPPS já no ano subsequente.

O auditor aponta que a Política de Investimentos traçada para 2017 não foi cumprida. Utilizando como base a carteira no mês de setembro, as aplicações enquadradas nos artigos 7º, inciso III, alínea “a”, artigo 7º, inciso VI, artigo 8º, inciso III e artigo 8º, inciso IV, estão divergentes da estratégia traçada.

É válido reforçar que embora os investimentos do Instituto realizados no exercício de 2017 não estejam aderentes à política de investimentos traçada, encontram-se plenamente amparados pela Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 3.922, de 25 de novembro de 2010, conforme planilha anteriormente apresentadas.

A Política de investimento é marcada por patamares de alocação de investimentos mínimos e máximos, e, uma meta estratégica alvo a ser atingida, o que se faz diante da volatilidade do mercado financeiro e a segurança dos atos a serem praticados. A auditoria em seu apêndice 06, indica, tão somente, o percentual de estratégia-alvo do exercício de 2017, deixando de demonstrar em sua planilha os limites “inferior” e “superior” de cada um dos tipos de ativos.

Conforme DPIN do exercício de 2017, os valores alocados não fogem as margens de segurança estabelecidas na Política de Investimento do RPPS, e desta forma, não há o que falar de irregularidade ou ilegalidade dos atos de gestão do RPPS.

E consabido que a simples alteração de investimentos, sem observância de suas datas bases de resgate, pode acarretar prejuízos incomensuráveis, demonstrando-se que, somente, no momento oportuno há de ser revisto investimento e, em consequência, com base na política de investimentos e normas a ela aplicáveis, fazer-se as devidas alterações, como de fato o foi realizado no exercício seguinte.



Atribuir ao gestor do RPPS a conduta de omissão à adoção de meta atuarial incompatível com a série histórica de rentabilidade dos investimentos, foge do crivo da razoabilidade, visto que, como já elencado no item anterior, a Auditoria busca dissociar o Estudo Atuarial para o exercício de 2017 do RPPS, como se instrumentos diversos fossem, e, sendo uno, reconhecendo a auditoria que as projeções atuariais encontram-se em estrita observância das normas que o regulam no item 2.2.1 (art. 40 da CF e art. 1º da Lei nº9717/98).

Pelo exposto, considero que cabe recomendação aos gestores para a adoção de uma premissa atuarial mais condizente com a realidade que permita a evidenciação do passivo e uma revisão do plano de custeio quanto às alíquotas praticadas, prevenindo contra tal risco fiscal, conduta essa exigida pelo art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

2.1.3. Medidas insuficientes para equacionar o déficit atuarial.

Responsável:

- Izaías Regis Neto (Prefeito)

A auditoria responsabiliza o Sr. Izaías Regis Neto por adotar medidas inadequadas para equacionar o déficit atuarial em desacordo com art. 40, caput, da Constituição Federal e com os art. 19, § 2º e com o art. 20 da Portaria MPS nº 403/2008.

Relata que, diante do déficit atuarial apurado em avaliação específica, o Município não poderia adotar uma postura de inércia, visto que o art. 40, caput, da Constituição Federal determina que a gestão deva adotar medidas que preservem o equilíbrio atuarial. Em outras palavras, o ente deve empreender esforços para resolver a questão do déficit, seja financiado por meio de alíquota suplementar, de aportes financeiros definidos em plano de amortização ou por meio de aportes de bens, direitos ou ativos. Caso nenhuma dessas medidas seja viável, restaria a segregação de massas que resultaria em dois planos previdenciários, ato pelo qual haveria o reconhecimento implícito da inviabilidade da adoção pura e simples do regime de capitalização.

No Município de Garanhuns, houve a reestruturação do regime próprio por meio da Lei Municipal nº 3.891/2013 (doc. 104) que, em seu art. 14, determinou a revisão anual do plano de custeio do RPPS, observadas as normas gerais de atuária, para a manutenção de seu equilíbrio financeiro e atuarial.



Nesse sentido, o município decidiu utilizar a opção do plano de amortização por meio da Lei Municipal nº 3.928/2013, art. 1º (doc. 105), plano esse que era consubstanciado na utilização de alíquota não linear e crescente.

Além da contribuição suplementar, também houve a instituição do aporte mensal de capital correspondente a 20% da folha de benefícios de inativos e pensionistas elegíveis ao regime, conforme disposto no art. 4º da Lei Municipal nº 3.928/2013. Posteriormente, a Lei Municipal nº 4.116/2015 (doc. 106) alterou as alíquotas suplementares.

Também houve a manutenção do aporte mensal de capital correspondente a 20% da folha de benefícios de inativos e pensionistas, além da participação da parte total do ente de 24%. Por fim, em seu art. 5º, foi concedida autorização legal para a alteração da contribuição de responsabilidade do ente por meio de ato do Poder Executivo, em caso de manutenção ou aumento da alíquota com o objetivo de ajustar à reavaliação atuarial.

Dessa forma, o Decreto Municipal nº 29/2016 (doc. 107) alterou o plano de amortização vigente, de acordo com a avaliação atuarial 2015.

Constatou-se então que houve aumento de 5 anos no prazo de amortização, iniciado em 2013, que passou a ter 38 anos de duração, o que descumpra o disposto no art. 18 da Portaria MPS 403/2003. Além disso, houve um forte aumento das alíquotas necessárias para amortizar o déficit, causado pela elevação da reserva matemática apurada na avaliação atuarial 2015, conforme exposto no Apêndice 3 do Relatório de Auditoria.

Ao final do exercício de 2016, houve a expedição do Decreto Municipal nº 72/2016 (doc. 108) para adequar o plano de amortização ao disposto na avaliação atuarial 2016, conforme tabela a seguir posta.

Com isso a auditoria aponta que houve novamente a alteração irregular do prazo do plano de amortização para 38 anos, pois foi estendido até 2051. Apesar da redução da alíquota suplementar, houve também o aumento da alíquota normal do ente, totalizando 24% a participação total, assim como o Decreto Municipal nº 29/2016. Logo, até o exercício de 2019, não houve impacto por conta desta revisão, mas a carga dos demais anos se mostrou ainda mais pesada com o aumento tanto da alíquota normal de 11,48% para 17,20% quanto da alíquota suplementar de 60,90% para 63,95%. Além disso, houve o aumento do aporte de capital mensal, calculado com base na folha de inativos e pensionistas, de 20% para 35%, com o intuito de constituir reserva necessária para o equilíbrio atuarial e financeiro do regime.



Posteriormente, no exercício de 2017, o plano de amortização foi novamente alterado de acordo com a avaliação atuarial 2017 por meio do Decreto Municipal nº 22/2017.

Além da alteração das alíquotas suplementares, houve a redução da alíquota de 35% estabelecida no Decreto Municipal nº 72/2016 para 20% do aporte mensal sobre a folha de inativos e pensionistas, chamado no decreto municipal de contribuição complementar, para ao longo prazo constituir a reserva necessária para o equilíbrio atuarial e financeiro do Regime.

A relatório de auditoria ressalta que o prazo do plano de amortização se encontra acima do prazo máximo de 35 anos, estabelecido no art. 18 da Portaria MPS nº 403/2008, visto que se iniciou originalmente em 2013. Além disso, a mera adoção do plano não atende à exigência do art. 40, caput, da Constituição Federal de que a sustentabilidade do regime próprio deve ser preservada.

A auditoria realizou exames de viabilidade fiscal e econômica do plano, concluindo pela insuficiência das medidas para resguardar o equilíbrio atuarial do regime próprio de previdência.

A defesa esclarece:

Em relação ao plano de amortização superior a 35 (trinta e cinco) anos, tal fato é plenamente possível e legal, uma vez que o artigo 70 da portaria in comento permite a revisão anual do plano de amortização.

“Art. 7º O plano de amortização implementado em lei deverá ser obrigatoriamente revisto, elevando-se as contribuições, na forma de alíquotas ou aportes, quando, nas avaliações atuariais dos exercícios subsequentes:

I - for apurado deficit atuarial superior àquele anteriormente equacionado, excluído dessa apuração o valor atual do plano de equacionamento do deficit implementado em lei; e

II - o valor do novo deficit atuarial apurado, excluído dessa apuração o valor atual do plano de equacionamento do deficit implementado em lei, for superior a determinado percentual das provisões matemáticas previdenciárias definido conforme artigo 8º em função do porte e risco atuarial do RPPS.

§ 1º A revisão do plano de amortização implica a implementação, em lei, de novo plano em substituição



ao anterior, contemplando a alteração das contribuições, na forma de alíquotas ou aportes, do prazo e do valor do deficit atuarial a ser equacionado pelo novo plano.

§ 2º O prazo relativo ao novo plano de amortização do deficit atuarial deverá observar os seguintes critérios:

I - em caso de plano de amortização cujo prazo foi calculado de acordo com a duração do passivo, sobrevida média dos aposentados e pensionistas ou tempo médio remanescente para aposentadoria, deverá ser utilizado o novo prazo calculado com base nesses parâmetros;

II - em caso de plano de amortização com prazo fixo de 35 anos, deverá ser observado o prazo remanescente, contado a partir do ano de publicação da legislação do ente federativo que implementou o primeiro plano de equacionamento do deficit atuarial após a publicação da Portaria MF nº 464, de 2018.

§ 1º Para apuração do valor do deficit atuarial a ser equacionado pelo novo plano de amortização, poderá ser utilizado o LDA calculado conforme arts. 2º a 5º.

§ 2º Eventual modificação da modelagem adotada no plano de amortização anterior resultante da utilização de parâmetro diverso para cálculo do prazo e do LDA, a deverá ser objeto de justificativa técnica no Relatório da Avaliação Atuarial, onde se demonstrarão, ainda, os impactos da medida para o nível de solvência do RPPS.

Verifica-se assim, que ao contrário do que defendido pela nobre auditoria, a perspectiva de plano de amortização superior a 35 (trinta e cinco) anos não gera em si só ilegalidade, já que o plano deve ser revisto anualmente.

Pelo exposto, embora insuficientes os argumentos da defesa, concluo pela recomendação para que o gestor realize o necessário estudo de viabilidade orçamentária, financeira e fiscal do plano de amortização apresentado pelo atuário antes de adotá-lo por meio de diploma legal específico e, em caso de inviabilidade, providenciar estudo técnico-atuarial para instruir decisão acerca da adoção de segregação de massas, obedecendo ao art. 40, caput, da Constituição Federal e observando a nova regulamentação estabelecida pela Portaria MF nº 464/2018.

2.1.4. Registro contábil inadequado das provisões matemáticas.



Responsáveis:

- Marcelo Pereira Marçal (Gestor Instituto de Previdência)
- Valéria do Socorro Celestino (Contador)

Com base nos Balanços Patrimoniais de 2015 a 2017 do RPPS (Doc. 5, 73, 115) e no Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA de 2016 a 2018 (Doc. 37 a 39), comparou-se os valores da provisão matemática apurados pela DRAA e o registro realizado no Passivo Não Circulante - Provisão Matemática Previdenciária do correspondente balanço patrimonial.

De acordo com a auditoria, verifica-se a recorrente intempestividade na contabilização da reserva matemática, bem como dupla contabilização dos valores atuais dos parcelamentos de débitos previdenciários, que foram contabilizados tanto no ativo não circulante quanto na conta redutora do passivo, superestimando, assim o Patrimônio Líquido da entidade.

No DRAA 2018 (Doc. 37), com data-base de 31/12/2017, e no Balanço Patrimonial 2018 (Doc. 114), constata-se a intempestividade da contabilização, ou seja, as informações a respeito da reserva matemática constantes no DRAA 2018, com data-base 2017, que deveriam ter sido contabilizadas no exercício de 2017, foram contabilizadas apenas no Balanço de 2018. Ademais, no Balanço Patrimonial de 2018 não foi computado o valor atual do plano de amortização do déficit atuarial.

Já no DRAA 2017 (Doc. 38), com data-base de 31/12/2016, e no Balanço Patrimonial 2017 (doc. 5), verifica-se que, apesar da intempestividade da contabilização, a reserva matemática dos benefícios a conceder e concedidos foram computados de forma correta. Porém, o valor atual do plano de amortização foi contabilizado a maior no Balanço. O montante de R\$ 7.676.168,89 evidenciado a maior refere-se ao valor atual dos parcelamentos de débitos previdenciários, de acordo com as informações contidas no DRAA 2017 (Doc. 38), valor que deveria estar presente apenas no ativo na entidade, conforme dispõe a Portaria MPS nº 403/2008.

Os créditos reconhecidos por meio de parcelamento integram o ativo garantidor, entretanto, desde que o montante tenha sido reconhecido pela contabilidade do ente e que as prestações estejam devidamente adimplidas.

Desta forma, o fato da entidade ter evidenciado duplamente o valor atual dos parcelamentos, contabilizando-os tanto no ativo não circulante o valor de R\$ 7.416.671,50, conforme se verifica no Balanço Patrimonial (Doc. 05), quanto no passivo, como conta redutora, o valor de R\$ 7.676,168,89, superestimou o valor do Patrimônio Líquido da entidade.



	CP SERV.	CP PATRONAL	DEVIDO	NÃO REPASSADO	%
AESGA	794.860,88	1.763.669,62	2.558.530,50	7.110,50	0,28%
CÂMARA	63.226,98	143.569,15	206.796,13	21.041,42	10,17%
FMS	770.509,23	1.595.494,08	2.366.003,31	348.022,00	14,71%
FMAS	68.040,61	151.549,49	219.590,10	-0,03	0,00%
PREFEITURA	4.778.313,97	10.022.821,21	14.801.135,18	-26.812,94	-0,18%
TOTAL	6.474.951,67	13.677.103,55	20.152.055,22	349.360,95	1,73%

É evidente que o não recolhimento integral das contribuições previdenciárias compromete as finanças municipais na medida em que os orçamentos municipais futuros cada vez mais ficam comprometidos com o pagamento de contribuições previdenciárias, visto que somado às contribuições do mês, deve-se pagar as contribuições em atraso. Além disso, cabe frisar que o recolhimento parcial configura inobservância do art. 1º, §1º, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 que impõe ao gestor uma ação planejada para evitar a irregularidade aqui descrita.

No entanto, considerando que o valor total não repassado corresponde a apenas 1,73% do valor total devido, considero que a irregularidade não é suficiente para uma avaliação negativa, sendo cabível recomendação para o recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS.

2.1.6. Pagamento intempestivo das contribuições previdenciárias, sem os devidos acréscimos legais

Responsável:

- Izaías Régis Neto

Com base na documentação enviada pelo Fundo de Previdência, a auditoria constatou que houve repasse intempestivo das contribuições previdenciárias a cargo da Prefeitura (doc. 153, 167 a 175) durante o exercício de 2017, com encargos não reconhecidos e não pagos pela gestão.



Verifica-se que a gestão impôs sobre o erário o montante de R\$ 50.731,79 referente à totalidade dos encargos financeiros devidos pela falta de pagamento tempestivo das contribuições previdenciárias ao RPPS, valor este não reconhecido e não pago pela Prefeitura.

A defesa esclarece que:

....

o não recolhimento efetivo e tempestivo na época se deu em face de bloqueio judicial e mais de R\$ 10.750.000,00 (dez milhões setecentos e cinquenta mil reais), ordenados pelo Egrégio tribunal de Justiça do estado de Pernambuco, o que atraiu a excepcionalidade do não recolhimento na data correta.

Contudo, logo após conseguir ordem desbloqueando valores no ano de 2018 (dois mil e dezoito), a gestão recolheu todos os valores devidos, ou seja mesmo que, considerando o não recolhimento destes valores no exercício corrente, este foi recolhido em sua totalidade, só não sendo em face de bloqueio milionário que desequilibrou as contas da gestão, mas demonstrando-se o comprometimento da gestão com o equilíbrio previdenciário, ao passo que, tão logo desbloqueado o recursos foram realizados os recolhimentos.

Outro ponto merece destaque é que, no exercício de 2017, o Município sofreu um bloqueio de verbas, por determinação judicial, no montante de R\$ 7.449.230,45, o que acarretou grande repercussão na organização financeira do ente público. De outra banda, o município só conseguiu reaver montante de R\$ 6.166.033,15 no exercício de 2018.

Desta feita, em razão do seu efetivo comprometimento com a regularidade das contas públicas, assim que reembolsado, já no início do exercício de 2018, o recorrente realizou o pagamento de todas as pendências que ficaram em aberto em virtude do bloqueio das verbas municipais.

Geralmente, o pagamento de juros e multas demonstram a necessidade de um melhor planejamento e do estabelecimento de prioridades nas atividades da administração municipal, pois os repasses de recursos financeiros com atraso ao Regime Próprio de Previdência Social, além de comprometer o equilíbrio financeiro do referido regime, também implica o aumento do passivo do município ante o seu sistema de previdência. No entanto, considerando que o recolhimento intempestivo se deu em virtude da ocorrência de caso fortuito e força maior, considerando o valor inexpressivo da irregularidade (2,7% da



contribuição total devida) e considerando que a maioria dos valores devidos foram recolhidos dentro do prazo, acato os argumentos da defesa, sendo cabível apenas recomendação.

2.1.7. Atualização irregular das prestações dos parcelamentos.

Responsáveis:

- Izaías Regis Neto (Prefeito)
- Marcelo Pereira Marçal (Gestor do Instituto de Previdência)

De acordo com a auditoria, com base na relação dos termos de parcelamentos celebrados entre a Prefeitura e o RPPS de Garanhuns, bem como as respectivas guias e comprovantes de recolhimento, consultou-se o site do CADPREV para verificar a situação de cada termo de parcelamento.

Em seguida apurou-se se havia equivalência entre os valores devidos e aqueles efetivamente pagos em relação às prestações dos parcelamentos em questão (Apêndice 11).

Diante disso, a auditoria afirma que a atualização não foi realizada de forma adequada na execução dos termos de parcelamento, o que resultou em recolhimento a menor quando do pagamento das prestações. Por exemplo, os Acordos nº 134/2013 (Doc. 139) e nº 35 /2011 (Doc. 138) não estão considerando a incidência de juros no momento da atualização do débito, as parcelas foram atualizadas apenas pelo índice de correção monetária.

Conforme a defesa, o IPSEG, no exercício de 2017, possuía 4 (quatro) parcelamentos em execução, todos inseridos no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CADPREV, onde é enviada a documentação exigida de acordo com a legislação pertinente, com assinaturas dos responsáveis, passando para análise da atual Subsecretaria dos Regimes Próprios da Previdência Social. Após análise, estando toda documentação em conformidade, passa para status de “aceito”, e a partir dessa plataforma é que são emitidas as Guias de Parcelamentos mensais, onde o próprio sistema faz as atualizações. Todas essas etapas foram realizadas e mensalmente são feitas as Guias de Parcelamentos e informados os recebimentos no Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses – DIPR, enviado bimestralmente. Nas consultas aos DIPR e Parcelamentos pode-se identificar que não existem as irregularidades apontadas pela auditoria (anexo 4).

Pelo exposto, considerando os documentos apresentados pelo defendente demonstrando a regularidades dos parcelamentos no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CADPREV, acato os argumentos da defesa.



2.1.8. e 2.1.10 Ausência de registro individualizado dos segurados e ausência de segregação da folha de pagamento dos servidores ativos.

Responsáveis:

- Marcelo Pereira Marçal (Gestor Instituto de Previdência)
- Izaías Régis Neto (Prefeito)

A auditoria aponta que embora a gestão tenha adotado registro individualizado dos segurados, foram detectadas as seguintes irregularidades:

1. os registros enviados não contêm as informações pessoais dos dependentes dos servidores vinculados ao RPPS;
2. os valores apresentados nos documentos se referem apenas ao exercício de 2017, sem registro quanto aos exercícios anteriores, considerando a data de admissão dos segurados.

Com isso a auditoria conclui que tais documentos são originados do sistema de folha de pagamento e não podem ser considerados registros individualizados, conforme determina a Portaria MPS nº 402/2008 e o art. 89 da Lei Municipal nº 3.891/2013. Sem essas informações disponíveis, o atuário passa a simplificar o modelo da população em estudo, adotando as premissas existentes na Portaria MPS nº 403/2008 como, por exemplo, a adoção do perfil demográfico regional acerca da composição familiar em razão da ausência de dados sobre dependentes, conforme o art. 13, § 3º, da mencionada Portaria. Isso não desautoriza o resultado obtido, mas como a avaliação atuarial é uma estimativa sobre algo que ainda irá acontecer, simplificações irão tornar a estimativa ainda menos confiável com as repercussões sobre a política previdenciária do Município.

O IPGS admite que existem falhas no Registro Individualizado ora adotado, e informa que já está há algum tempo trabalhando no sentido de colher dados dos servidores efetivos e seus dependentes, junto à Secretaria de Administração do Município, com a finalidade de suprir as lacunas existentes. Entende que o Registro Individualizados é um instrumento de suma importância e fidedignidade para as informações necessárias à elaboração do Estudo de Reavaliação Atuarial, como também para o Processo de Aposentadorias e Pensões.

Com relação à folha de pagamento, de acordo com o Item 2.2.3 do relatório de auditoria, foi identificada a ausência de segregação no momento de elaboração do resumo da folha de pagamento, entre os servidores ativos regidos pelo RPPS e RGPS, no que se refere aos vencimentos brutos. A auditoria ressalta a importância de tal segregação uma vez que para a elaboração do Demonstrativo do



cálculo de 2% sobre a folha de pagamento dos funcionários ativos, inativos e pensionistas contribuintes do IPSP seria necessário a utilização dos resumos das folhas, nos quais fosse possível distinguir os vencimentos brutos dos servidores participantes do RPPS.

Com relação ao Sistema de Folha de Pagamento, a defesa afirma que ele sempre passa por várias versões, que são atualizações com a finalidade de atender cada vez mais as necessidades dos usuários. Dessa forma vários relatórios estão sendo confeccionado atualmente, e uma dessas modificações, por solicitação do IPSP, é a segregação dos ativos RPPS X RGPS, conforme documento trazido aos autos (Anexo 5).

Considerando que as irregularidades não se revestem de gravidade suficiente para resultar numa avaliação negativa das contas ora sob análise, levo as falhas para o campo das recomendações.

2.1.11. Recolhimento parcial dos aportes financeiros

Responsável:

Izaías Régis Neto (Prefeito)

O relatório de auditoria registra que a Prefeitura deixou de recolher ao Fundo Previdenciário o montante de R\$ 5.573.004,06 à título de aportes mensais de capital, o que representa cerca de **87%** do valor total devido no exercício de 2017, contrariando o art. 40, caput, da Constituição Federal, pois prejudica o fluxo financeiro do RPPS, gerando risco para a necessária capitalização, visto que a ausência do ingresso destes valores pode resultar na utilização de recursos aplicados para pagar despesas do Regime Próprio, havendo perdas nos rendimentos. Ressalta-se que tal ato só poderia ser autorizado após apreciação e a aprovação pela Câmara Municipal, por meio de edição de Lei Municipal.

Sobre esse ponto, não há apresentação de contrarrazões por parte da defesa. Pelo exposto, o gestor é passível de multa, nos termos do artigo 73, inciso I, da Lei Estadual nº 12.600/2004.

2.1.12. e 2.1.13. Outras falhas de natureza contábil.

Foram detectadas pela auditoria falhas de natureza contábil:

- ganhos patrimoniais com investimentos foram registrados de forma inadequada, sem a devida nota explicativa;
- ausência de contabilização das perdas patrimoniais dos investimentos do RPPS, em desacordo com a legislação vigente;
- registro irregular das receitas de contribuições previdenciárias;

Com relação ao registro inadequado de investimentos, assim se manifesta a defesa:



De acordo com a Instrução de Procedimentos Contábeis - IPC09 (vigente em 2017), os ganhos e perdas de aplicações Financeiras do RPPS deveriam ser lançadas em conta contábil 11411XX com Identificador de Superávit Financeiro igual a P (Permanente).

Os eventos independentes de execução para fazer o reconhecimento desses rendimentos (positivos) no sistema contábil só estavam disponíveis todas as contas 11411XXXX (P) válidas no plano de contas do Tribunal de Pernambuco em 2017 (“Títulos”, “Ações”, “Derivativos” e “Outros Títulos e Valores Mobiliários”).

A conta contábil de Investimentos original tinha identificador F no plano e por isso não estava habilitada no evento e, por essa razão, os lançamentos ficaram em contas separadas.

Em relação as perdas, foram registradas no balanço patrimonial do exercício de 2020. Dessa forma justificado está, as divergências existentes entre os valores registrados no Balanço Patrimonial e no DAIR. Motivos, pelo qual, inexistindo a irregularidade apontada na Auditoria, deve a mesma ser declarada insubsistente.

Já com relação à deficiência de contabilização das receitas de contribuições Previdenciárias:

Os lançamentos por competência de janeiro a novembro não foram realizados, mas em dezembro é feito o registro de todos os créditos a receber provenientes das contribuições, que em 2017 totalizaram R\$ 4.116.028,44 (quatro milhões, cento e dezesseis mil, e vinte e oito reais, e quarenta e quatro centavos), demonstrando no balanço patrimonial sob a conta: Créditos a receber de entidades estaduais, distritais e municipais, cuja função é: registrar os valores de outros créditos a receber, para os quais não tenham contas específicas neste subgrupo de contas.

Portanto, não há prejuízo sob o enfoque patrimonial da informação contábil uma vez que toda a receita a receber do exercício foi devidamente registrada.

Sobre tais irregularidades, por não se tratar de falhas de natureza grave, com finalidade de buscar a evidenciação do real patrimônio do regime próprio e da sua situação a suas receitas a receber, cabe recomendação ao gestor para:

- realizar o registro adequado dos investimentos, de acordo com as normas contábeis vigentes e observando a nova regulamentação da Instrução de Procedimentos Contábeis - IPC 14;



- registrar as receitas com contribuição previdenciária em conformidade com a legislação.

VOTO pelo que segue:

REGIME PRÓPRIO DE
PREVIDÊNCIA SOCIAL.
REGISTRO CONTÁBIL.
FALHAS FORMAIS.
CONTRIBUIÇÃO
PREVIDENCIÁRIA. AUSÊNCIA
DE RECOLHIMENTO
INTEGRAL. JUROS. MULTA.

1. Falhas de natureza contábil e /ou formais, inexistindo danos delas decorrentes, não ensejam rejeição das contas.
2. O pagamento de juros e multa sobre os atrasos nos recolhimentos previdenciários, quando motivados por caso fortuito ou de força maior, não enseja sansão ao gestor;
3. Não constitui óbice à aprovação das contas, ainda que com ressalvas, quando o valor total da contribuição previdenciária não recolhida ao fundo previdenciário representar percentual não significativo;

CONSIDERANDO as falhas de natureza contábil;

CONSIDERANDO que as irregularidades não são de natureza grave;

CONSIDERANDO que, embora a administração municipal não tenha repassado integralmente as contribuições previdenciárias, o valor total não recolhido representa 1,73% do total devido pela municipalidade;

CONSIDERANDO os Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade;

CONSIDERANDO a consistência das projeções atuariais da receita e da despesa, cumprindo, assim, o disposto do art. 40, caput, da Constituição Federal e do art. 1º, Inciso I, da Lei Federal nº 9.717/1998;



CONSIDERANDO que os limites constitucional e legalmente estabelecidos foram atendidos na fixação legal das alíquotas do Município;

CONSIDERANDO que a despesa administrativa do Instituto de Previdência encontra-se dentro do limite legal;

Marcelo Pereira Marcal:

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) Marcelo Pereira Marcal, relativas ao exercício financeiro de 2017

Izaias Regis Neto:

APLICAR multa no valor de R\$ 4.489,25, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) I, ao(à) Sr(a) Izaias Regis Neto, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas (www.tce.pe.gov.br).

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69, parágrafo único da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Garanhuns, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. Obedecer ao parâmetro mínimo de prudência estabelecido pelo art. 40, caput, da Constituição Federal, quando da definição da taxa de juros a ser adotada para a avaliação atuarial, devendo-se observar a nova regulamentação estabelecida pela Portaria MF nº 464/2018.
2. Realizar o necessário estudo de viabilidade orçamentária, financeira e fiscal do plano de amortização apresentado pelo atuário antes de adotá-lo por meio de diploma legal específico e, em caso de inviabilidade, providenciar estudo técnico-atuarial para instruir decisão acerca da adoção de segregação de massas, obedecendo ao art. 40, caput, da Constituição Federal e observando a nova



regulamentação estabelecida pela Portaria MF nº 464 /2018.

3. Realizar a regularização do pagamento dos aportes financeiros constituídos pela Lei Municipal no nº 3.828 /2013 que incidem sobre a totalidade dos benefícios de aposentadoria e pensão pagos pelo Regime Próprio.
4. Realizar o devido registro das reservas matemáticas em consonância com o procedimento adotado a partir do MCASP 2014, comunicando à contabilidade municipal acerca do montante a ser registrado no passivo não circulante.
5. Providenciar o funcionamento regular dos colegiados do Regime Próprio, registrando em atas as suas reuniões, promovendo a capacitação de seus membros e realizando a convocação formal para as reuniões.
6. Providenciar a segregação da folha de pagamento dos servidores ativos, para que se identifique os segurados do RPPS, conforme Orientação Normativa MPS nº 02/2009.
7. Realizar o registro adequado dos investimentos do RPPS, de acordo com as normas contábeis vigentes e observando a nova regulamentação da Instrução de Procedimentos Contábeis - IPC 14.
8. Recolher integral e tempestivamente as contribuições previdenciárias a fim de não incorrer no pagamento indevido de encargos financeiros.

É o voto.

Conselheiro Ranilson Ramos

Relator

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências.



RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS , relator do processo

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.