



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

PARECER

Prestação de Contas de Administração Indireta Municipal - Instituto de Previdência de Servidores n. 873.641

Excelentíssimo(a) Senhor(a) Relator(a),

I RELATÓRIO

Trata-se das contas anuais do Instituto Municipal de Previdência dos Servidores Públicos de Capitão Enéas, relativas ao exercício de 2011, prestadas pelo então dirigente da entidade, Pedro Mineiro de Souza Neto.

Ao analisar os dados apresentados, a unidade técnica apontou às f. 02/05 a necessidade de diligência.

Tendo sido intimado (f. 06/08), o gestor não se manifestou (f. 09/10).

Conforme certidão de f. 24, ocorreu a juntada da documentação de f. 15/23, encaminhada pelo Ministério de Previdência Social – MPS –, que informa a esta Corte as irregularidades apuradas em auditoria realizada pelo MPS.

Novamente intimado (f. 25/26), o gestor quedou-se inerte (f. 27/28).

Na análise realizada às f. 30/70, a unidade técnica apurou a existência de irregularidades.

Citado (f. 72/78), o gestor permaneceu silente (f. 79/80).

Após manifestação do Ministério Público de Contas, f. 81/82, o relator determinou a realização de diligências (f. 83/92 e f. 93).

Em seguida, vieram os autos ao Ministério Público, nos termos do despacho de f. 95/98.

É o relatório. Passo a me manifestar.

II FUNDAMENTAÇÃO

1 Considerações introdutórias sobre as contas objeto do presente feito

Prestar contas à sociedade é dever de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos. Assim dispõe o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988 – CF/88.

Ressalte-se que a prestação de contas é uma resposta à delegação de gestão conferida aos responsáveis pelos recursos públicos. Nesse sentido, a prestação de contas, além de representar o cumprimento de um dever legal, é um direito do gestor, pois consiste em um dos melhores mecanismos de transparência da gestão.

Por sua vez, quando se tratar de contas de gestão, como é o caso analisado nos presentes autos, estabelece a CF/88 (artigo 71, II) que o julgamento compete ao Tribunal de Contas da União. Por simetria, essa competência se estende aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

de Contas dos Municípios, nas unidades federativas onde estes existirem (CF/88, art. 75, *caput*)¹.

1.1 Principais normas aplicáveis às contas em questão

Revela-se oportuno para o deslinde da presente manifestação apontar, ainda que de forma sucinta, quais são as principais normas atinentes às contas do gestor responsável pelo Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS, ora analisadas.

Nesse sentido, vale notar que a instituição, pelo Município, de sistema próprio de previdência social para seus servidores é autorizada pelo art. 149, §1º, da Constituição Federal, o qual, em sua redação atual, dispõe o seguinte:

Art. 149. [...]

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)
[...]

Além disso, a Constituição Federal, em seu art. 40, estipula as regras gerais sobre o regime previdenciário dos servidores públicos. Convém advertir que tal dispositivo foi objeto de alterações por meio das Emendas Constitucionais n. 20/1998, n. 41/2003 e 47/2005, motivo pelo qual a redação atual do art. 40 encontra-se bastante alterada em relação à redação original, tendo em vista a nova estruturação previdenciária trazida pelas mencionadas Emendas Constitucionais.

Por sua vez, no intuito de consolidar a nova estruturação previdenciária trazida pela Emenda Constitucional n. 20/98, foi promulgada a Lei n. 9.717/98, a qual “dispõe sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências”.

Vale destacar que, segundo disposto no art. 1º da Lei n. 9.717/98, os RPPS “deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial”. O equilíbrio financeiro diz respeito à garantia de equivalência entre as receitas auferidas e demais ativos e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro. Já o equilíbrio atuarial refere-se à garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e demais ativos e as obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo. Para melhor entender o dispositivo, revela-se conveniente reproduzir a seguinte lição, no que tange ao papel da contabilidade e da atuária aplicadas à previdência:

A **contabilidade** visa à correta apresentação do patrimônio e à identificação das causas de suas variações (positivas e negativas). **Aplicada à previdência, a contabilidade tem o papel de evidenciar a capacidade econômico-financeira do Estado em manter o indivíduo que teve contato com o risco objeto de proteção.** A **atuária aplicada à previdência** tem a finalidade de **avaliar**

¹ FURTADO, J.R.Caldas. *Direito Financeiro*. 3.ed.rev.atual e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 615.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

tecnicamente a capacidade financeira do regime previdenciário em cumprir suas obrigações previdenciárias com os seus associados e dependentes.²

Com o intuito de atingir tal finalidade, qual seja garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, a Lei n. 9.717/98 prevê, ainda, em seu art. 1º uma série de critérios a serem observados, dentre os quais, estabelece as fontes de custeio para o financiamento do plano; prevê cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos; dispõe, como condição prévia, antes de se organizar o plano de custeio e de benefícios, a realização de avaliação atuarial, avaliação esta que deve ser revisada em cada balanço; as diretrizes gerais para os registros contábeis, dentre outros. Vale conferir na íntegra os critérios ali estabelecidos:

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, **observados os seguintes critérios:**

I - realização de **avaliação atuarial inicial e em cada balanço** utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

II - **financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;**

III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

IV - **cobertura de um número mínimo de segurados**, de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, **preservando o equilíbrio atuarial** sem necessidade de resseguro, conforme parâmetros gerais;

V - **cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos** e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, **vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios** entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios;

VI - **pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime** e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação;

VII - **registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais**, conforme diretrizes gerais;

VIII - identificação e **consolidação em demonstrativos financeiros e orçamentários de todas as despesas fixas e variáveis com pessoal** inativo civil, militar e pensionistas, bem como dos encargos incidentes sobre os proventos e pensões pagos;

IX - **sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo.**

X - **vedação de inclusão nos benefícios**, para efeito de percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas **em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão**, exceto quando tais parcelas integrem a remuneração de contribuição do servidor que se aposentar com fundamento no art.

² BRIGUET, Magadar Rosalia Costa; VICTORINO, Maria Cristina Lopes; HORVATH JUNIOR, Miguel. *Previdência social: aspectos práticos e doutrinários dos regimes próprios*. São Paulo: Atlas, 2007, p. 146.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

40 da Constituição Federal, respeitado, em qualquer hipótese, o limite previsto no § 2º do citado artigo; (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)

XI - **vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, do abono de permanência** de que tratam o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5o do art. 2o e o § 1o do art. 3o da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003. (Incluído pela Lei nº 10.887, de 2004).

A fim de assegurar a correta destinação dos recursos dos regimes próprios, no que tange à utilização de conta bancária distinta; à forma de aplicação dos recursos arrecadados, bem como as vedações aplicáveis a este quesito; às vedações de utilização dos recursos do RPPS para empréstimos de quaisquer naturezas; à obrigatoriedade de autorização legal, tanto para a constituição quanto para a extinção do fundo previdenciário, dentre outros aspectos, revela-se oportuno verificar o que dispõe o art. 6º da mencionada lei:

Art. 6º [...]

Parágrafo único. **Aplicam-se, adicionalmente, aos regimes próprios de previdência social dos entes da Federação os incisos II, IV a IX do art. 6º.** (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

[...]

II - existência de conta do fundo distinta da conta do Tesouro da unidade federativa;

IV - aplicação de recursos, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional;

V - vedação da utilização de recursos do fundo de bens, direitos e ativos para empréstimos de qualquer natureza, inclusive à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a entidades da administração indireta e aos respectivos segurados;

VI - vedação à aplicação de recursos em títulos públicos, com exceção de títulos do Governo Federal;

VII - avaliação de bens, direitos e ativos de qualquer natureza integrados ao fundo, em conformidade com a Lei 4.320, de 17 de março de 1964 e alterações subsequentes;

VIII - estabelecimento de limites para a taxa de administração, conforme parâmetros gerais;

IX - constituição e extinção do fundo mediante lei.

No que tange às diversas competências atribuídas à União em matéria previdenciária, vale notar o que dispõe o art. 9º da Lei n. 9.717/98:

Art. 9º Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social:

I - a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei;

II - o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei.

III - a apuração de infrações, por servidor credenciado, e a aplicação de penalidades, por órgão próprio, nos casos previstos no art. 8º desta Lei. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão ao Ministério da Previdência e Assistência Social, quando solicitados, informações sobre regime próprio de previdência social e fundo previdenciário previsto no art. 6o desta Lei. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

Portanto, em razão do mencionado dispositivo, além das leis municipais que versem sobre o tema, devem ser observadas as orientações normativas, as Portarias e os demais atos normativos pertinentes, exarados pelo Ministério da Previdência Social.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Assim sendo, o arcabouço normativo até agora apresentado permite a realização de uma análise crítica sobre a forma como as contas em análise são apresentadas, processadas e julgadas no âmbito deste Tribunal. É isso que se passa a fazer a seguir.

1.2 Análise sobre a forma como o Tribunal aprecia as contas dos responsáveis por RPPS de entes sujeitos a sua jurisdição

Conforme inicialmente mencionado, a competência para julgamento das contas de gestão dos responsáveis por Regime Próprio de Previdência Social no âmbito estadual e municipal foi, por analogia, reservada aos Tribunais de Contas que os jurisdicionem (art. 71, II e art. 75, *caput* da CF/88).

Nesse contexto, é oportuno mencionar também que, no exercício do seu poder regulamentar, este Tribunal expede instruções normativas a fim de disciplinar a apresentação das contas dos responsáveis pelo RPPS dos municípios. Tais diplomas normativos disciplinam tanto a forma como as demonstrações contábeis e os documentos devem ser enviados a esta Corte, quanto boa parte dos procedimentos a serem verificados na condução dos feitos dessa natureza, os quais devem ser estritamente observados pelos gestores dos RPPS.

Tendo por base as diretrizes fixadas nas instruções normativas deste Tribunal para o exercício financeiro em exame, pode-se concluir tratar-se de um exame formal das contas, o qual se restringe às exigências da legislação e à conformidade contábil, não abrangendo, pois, a verificação dos respectivos documentos comprobatórios.

Ocorre que, especificamente no tocante às contas dos responsáveis pelos RPPS dos municípios, o emprego de tal metodologia demanda maior cautela, uma vez que, além de o funcionamento dos regimes próprios de previdência ser algo extremamente complexo, a má gestão desses regimes e, principalmente, dos recursos a eles vinculados, implica graves consequências para o ente e, conseqüentemente, para toda coletividade.

Nesse sentido, é imprescindível a independência dos fundos e entidades de previdência em relação às contas públicas. Além disso, alguns cuidados se fazem necessários, visando ao equilíbrio do regime previdenciário. Assim, é preciso ter em conta que:

[...] a constituição destes fundos deve ser acompanhada, em primeiro lugar, de uma adequada base atuarial, conforme determinavam as novas regras previdenciárias com o desenho de fundos de capitalização individual com contribuição definida. Em segundo lugar, por um sólido esquema de financiamento dos custos de transição, que deve contar, de preferência, com recursos oriundos das privatizações de empresas estaduais. Em terceiro lugar, deve ser assegurado o profissionalismo na administração das reservas, de modo a se garantir patamares satisfatórios de rentabilidade com baixo risco. Por fim, é necessário a completa independência dos fundos de previdência em relação às contas públicas, de forma que não seja possível nem a utilização das reservas previdenciárias para outros fins, observado o disposto no art. 6º, inciso V da Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998, que "veda a utilização de recursos do fundo de bens, direitos e ativos para empréstimos de qualquer natureza,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

inclusive à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a entidades da administração indireta e aos respectivos segurados".³

Contudo, o que se tem observado na experiência brasileira são inúmeras falhas na gestão dos RPPS, dentre as quais podem ser destacadas a ausência ou insuficiência de fiscalização; a falta de punição dos maus gestores e a falta de transparência na aplicação dos ativos. Veja-se:

[...] pouca fiscalização, passando pelo infimo capital humano fiscalizador; grandes investimentos em setores de muito risco; falta de punição aos maus gestores; falta de transparência na realização dos negócios pelas corretoras e administradoras; imprevisão de uma rentabilidade mínima [...] e, principalmente, a impotência dos trabalhadores na gestão e/ou fiscalização dos atos de seus dirigentes.⁴

Como consequências desse desequilíbrio, é possível exemplificativamente apontar: o crescente comprometimento do limite prudencial para despesas de pessoal fixado pelo art. 22 da Lei Complementar n. 101/2000; impossibilidade de realização de investimentos em áreas prioritárias para a sociedade, como saúde, educação e segurança; impossibilidade de adoção de políticas de desenvolvimento mais robustas; dificuldade em manter o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social.

Verificadas, pois, algumas hipóteses em que os recursos do fundo previdenciário não são suficientes para acobertar os benefícios a que os filiados fariam jus e suas possíveis consequências, é preciso ter em conta, então, que a Lei n. 9.717/98 traz duas hipóteses em que o ente instituidor de RPPS passa a ser responsável pelo pagamento de benefícios previdenciários.

A primeira delas consta de seu art. 2º, §2º, o qual prevê que "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".

Já a segunda hipótese encontra previsão em seu art. 10, o qual estipula o seguinte:

No caso de extinção de regime próprio de previdência social, a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios assumirão integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários a sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do regime próprio de previdência social.

Vale aqui ressaltar o que se tem observado no exercício do controle externo, realizado por meio de um exame formal das contas, o qual se restringe às exigências da legislação e à conformidade contábil, não abrangendo, pois, a verificação dos documentos comprobatórios das receitas e despesas. Tal é a metodologia adotada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Ocorre que, especificamente no tocante às contas dos responsáveis pelos RPPS dos municípios, o emprego de tal metodologia demanda maior cautela, uma vez que, além de o funcionamento dos regimes próprios de previdência ser algo

³ ARRUDA, Maurílio Neris de Andrade. *Previdência Social dentro da autonomia municipal*. 2.ed. São Paulo: Leme, 1999, p. 53, grifos nossos.

⁴ ESTEVES, Juliana Teixeira. *Fundos de pensão: benefício ou prejuízo para os trabalhadores?*. São Paulo: LTr, 2008. p. 130.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

extremamente complexo, a má gestão desses regimes implica graves consequências para o ente público e, por conseguinte, para toda coletividade.

No que tange à responsabilidade por atos praticados em desacordo com o regime jurídico fixado para os RPPS, a Lei n. 9.717/98 assim dispõe:

Art. 8º Os dirigentes do órgão ou da entidade gestora do regime próprio de previdência social dos entes estatais, bem como os membros dos conselhos administrativo e fiscal dos fundos de que trata o art. 6º, respondem diretamente por infração ao disposto nesta Lei, sujeitando-se, no que couber, ao regime repressivo da Lei no 6.435, de 15 de julho de 1977, e alterações subsequentes, conforme diretrizes gerais.

Importa então considerar que a má gestão do regime próprio de previdência social acaba por impactar negativamente o desenvolvimento futuro do próprio ente. Isso porque, convém repisar, por força do art. 2º, §2º, da Lei n. 9.717/98 “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”.

Assim, parcela significativa do orçamento futuro do ente pode vir a ser comprometida para o pagamento de benefícios previdenciários que, a rigor, deveriam ser cobertos por recursos que, embora arrecadados por um considerável período de tempo, não cumprirão a finalidade a que se destinaram em face da prática de más condutas gerenciais.

Como visto, pelo que se tem observado na experiência brasileira⁵, as inúmeras falhas na gestão dos RPPS, tais como pouca fiscalização e falta de devida sanção, falta ou controle deficiente, investimentos em setores de alto risco, falta de transparência e imprevisão na realização de negócios, implicam graves consequências para o ente público e, por conseguinte, para toda a coletividade e os servidores públicos envolvidos. Este cenário pode ensejar, inclusive, a extinção de referidos órgãos e entes, em razão da má gestão de referidos regimes próprios⁶, conclusão que se pode chegar até mesmo pela prevalência unicamente do regime geral, já que o cenário tem ido de encontro ao próprio sentido de *previdência*, ver antecipadamente, calcular, pressupor.

Em razão disso, reveste-se de extrema relevância que este Tribunal de Contas cumpra tanto a sua função pedagógica, a fim de contribuir para o aprimoramento das técnicas de gestão dos recursos previdenciários, quanto o seu papel fiscalizador, de modo a coibir desvios.

Nesse sentido, a Lei n. 9.717/98, em seu art. 2º, IX, fixa como um dos critérios de organização a ser observado pelos regimes próprios de previdência sua “sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo”.

Vale notar também que a análise das contas ora em debate, embora formal, serve como valioso indicador de potenciais problemas na gestão do RPPS do Município.

⁵ ESTEVES, Juliana Teixeira. *Fundos de pensão: benefício ou prejuízo para os trabalhadores?*. São Paulo: LTr, 2008. p. 130.

⁶ Conforme publicação de O Estado de São Paulo em final de 2013, Fundos de servidores têm perdas de centenas de milhões, embasada em levantamento do Ministério da Previdência, que revela irregularidades em fundos de pensão estaduais e municipais. O Estado de São Paulo – 11-11-2013, Andreza Matais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

Desse modo, caso constatada qualquer impropriedade na gestão das contas sob exame, além da *irregularidade* das contas, configura elementos para que este Tribunal, com base no art. 3º, IX, da Lei Complementar estadual n. 102/2008, determine a realização de inspeção ou auditoria *in loco* a fim de apurar o desempenho orçamentário, financeiro, atuarial e patrimonial do RPPS em questão, com destaque para seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Para tanto, podem ser abordados, entre outros aspectos, os seguintes:

- ✓ a evolução da legislação municipal que trata do RPPS do ente;
- ✓ o valor real de eventuais verbas previdenciárias não repassadas pelo Município ao RPPS do ente;
- ✓ o montante não arrecadado pelo RPPS do ente em virtude da falta de capitalização dessas verbas;
- ✓ as avaliações atuariais utilizadas como parâmetros gerais para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;
- ✓ o impacto de eventuais irregularidades no equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS do ente;
- ✓ a quantificação do eventual prejuízo causado ao erário municipal em virtude da necessidade de cobrir parcelas de benefícios previdenciários que deveriam ter sido custeadas pela capitalização das verbas previdenciárias não repassadas;
- ✓ quem são os responsáveis pelas irregularidades eventualmente apuradas;
- ✓ os eventuais prejuízos causados ao Município pelas sanções advindas de eventual não obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária.

2 Das contas analisadas nos presentes autos

Com base nos documentos constantes dos autos, com destaque para o estudo de f. 30/70 da unidade técnica, constatam-se as seguintes irregularidades, não sanadas:

- no relatório do Sistema de Controle Interno não foi abordado o disposto no art. 10, §3º, I a XI, da IN/TC n. 09/2008 (f. 69 e f. 67, item X).

- irregularidade relativa à taxa de administração: por ausência de informações no “demonstrativo das despesas realizadas com a taxa de administração” foi aberta diligência (fls. 06 e 11) solicitando o valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS relativo ao exercício de 2010 e também o valor total das despesas realizadas com a Taxa de Administração. Entretanto, o Sr. Pedro Mineiro de Souza Neto, dirigente da entidade, intimado a prestar esclarecimentos acerca das irregularidades detectadas, por meio dos ofícios n. 3247/2013 e 7439/2013 da Sec. /2ª Câmara, não se manifestou, de acordo com Certidão de fl. 28 e conforme Termo de Juntada de AR às folhas 08 e 26 (f. 69 e f.64/65).

Conforme ofício MPS/SPS/DRPSP/CGAAI n. 131/2012, encaminhado pelo Ministério da Previdência e protocolado nesta Corte de Contas sob o número 81896, referente ao processo administrativo previdenciário nº 140/2012 [...] relativamente à taxa de administração foi verificado que os valores utilizados e contabilizados das despesas administrativas foram superiores ao limite permitido nos exercícios de 2008, 2009, 2010 e 2011 no valor excedente de R\$283.568,20 (f. 68);

- Diferença entre o valor do recolhimento das contribuições previdenciárias, informado pelo Executivo, e o valor das contribuições recebidas pelo RPPS.

No comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada foi contabilizado o valor de R\$1.068.848,07 referente à receita de contribuições previdenciárias no exercício



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

(patronal e servidor), que não confere com a baixa realizada no anexo VIII. Conforme ofício MPS/SPS/DRPSP/CGAAI n. 131/2012, encaminhado pelo Ministério da Previdência e protocolado nesta Corte de Contas sob o número 81896, referente ao processo administrativo previdenciário nº 140/2012, decorrente de auditoria no período de jan/2008 a abr/2012, feita pelo órgão supracitado no Regime Próprio de Previdência do Município de Capitão Enéas, foi constatada falta de recolhimentos de contribuições previdenciárias da parte patronal no montante de R\$877.616,44. Foi também apurado o montante de R\$113.998,22 referente a parte patronal sobre os valores pagos na rubrica de Auxílio Doença referente ao período de jan/2008 a abr/2012 (f. 69 e f. 65/66, item VI);

- Irregularidade relativa à política de investimentos: O demonstrativo constante do SIACE/PCA objetiva evidenciar a posição dos investimentos efetivamente realizados mês a mês no exercício para a verificação dos limites estabelecidos pela Resolução CMN 3.922/2010. Entretanto o anexo IV (fl. 46) não reflete tal posição, tendo em vista que o anexo VII (fls. 48/49) demonstra o saldo final de aplicações financeiras no montante de R\$733.335,62 e foi informado no anexo IV o valor aplicado apenas no mês de janeiro no montante de R\$825.096,83 (f. 69 e f. 66, item VII).

Conforme ofício MPS/SPS/DRPSP/CGAAI nº 131/2012, encaminhado pelo Ministério da Previdência e protocolado nesta Corte de Contas sob o número 81896, referente ao processo administrativo previdenciário nº 140/2012 [...] ausência de apresentação à auditoria do MPS da ata de discussão e aprovação da política de investimentos (f. 68);

- Divergência nas contribuições previdenciárias decorrentes de renegociação da dívida: Foi informado no Demonstrativo da Dívida Ativa o montante de R\$2.760.349,80 e a baixa no exercício de 2011 no valor de R\$231.597,82. Não foi possível verificar a contabilização do referido valor no Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada.

Conforme ofício MPS/SPS/DRPSP/CGAAI nº 131/2012, encaminhado pelo Ministério da Previdência e protocolado nesta Corte de Contas sob o número 81896, referente ao processo administrativo previdenciário nº 140/2012 decorrente de auditoria no período de jan/2008 a abr/2012, feita pelo órgão supracitado no Regime Próprio de Previdência do Município de Capitão Enéas foi constatado um débito por inadimplência, ou seja, por falta de recolhimentos, referente a parcelas vencidas, legalmente acertadas para pagamento em frações mensais, conforme cláusulas acordadas em Termos de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários, no montante de R\$77.065,40 (valores originários nominais na data do parcelamento). Conforme citado pela auditoria do Ministério da Previdência, existem parcelamentos em curso, cujos montantes não foram informados no “Demonstrativo Anual das Contribuições Previdenciárias Recebidas Decorrentes de Renegociação de Dívidas” (f. 69 e f. 66/67, item VIII);

- Conforme ofício MPS/SPS/DRPSP/CGAAI n. 131/2012, encaminhado pelo Ministério da Previdência e protocolado nesta Corte de Contas sob o número 81896, referente ao processo administrativo previdenciário nº 140/2012:

[...] apesar da determinação legal, conforme redação do art. 22, incisos I a IV e parágrafos 1º ao 3º, o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS não conta com a efetiva nomeação e posse do Conselho Municipal de Previdência – CMP, órgão superior de deliberação colegiada do PREVCAP, e desta forma não conta com a existência de colegiado ou instância de decisão em que seja garantida a representação dos segurados do RPPS (f. 68).

É preciso considerar que, segundo disposto no art. 48, II, da Lei Complementar estadual n. 102/2008, as contas serão julgadas “regulares com ressalva quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário”. Assim sendo, para as contas serem consideradas regulares, com ressalva, é preciso que as irregularidades, a um só tempo, sejam formais, bem como não resultem em dano ao erário. Sobre o tema, Jacoby Fernandes ensina que:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

[...] **enquadram-se como contas regulares com ressalvas** aquelas em que não restou dano ao erário; não houve desfalque ou alcance; a *matemática* das contas fecha, **a contabilidade apresenta-se regular**. Essas contas só não são regulares porque o agente não seguiu, rigorosamente, todo o formalismo da comprovação de despesa, **tendo violado norma considerada, no caso, meramente formal**. **É, pois, uma estreita porta, que não deve ser elastecida por interpretações benevolentes**, notadamente porque se trata de recursos públicos.⁷

Além disso, como dispõe o §2º do art. 48, da Lei Complementar estadual n. 102/2008, “serão consideradas não prestadas as contas que, embora encaminhadas, não reúnam as informações e os documentos exigidos na legislação em vigor, bem como nos atos normativos próprios do Tribunal.”

Assim sendo, tendo por base os apontamentos do estudo técnico, as irregularidades verificadas no presente feito não permitem que as contas em questão sejam julgadas regulares, com ressalva. Isso porque as falhas constatadas não podem ser consideradas meramente formais, já que não permitem a aferição da regularidade das contas prestadas – sendo certo ainda que o não envio de informações e documentos obrigatórios configura ausência de prestação de contas sobre pontos em questão.

Portanto, o Tribunal deve considerar irregulares as contas em questão, a teor do art. 48, III da Lei Complementar estadual n. 102/2008, o que dá ensejo à aplicação das sanções previstas em lei.

Por fim, conforme já exposto, revela-se oportuno que o Tribunal, com base no art. 3º, IX, da Lei Complementar estadual n. 102/2008, determine a realização de inspeção/auditoria *in loco* a fim de apurar o verdadeiro desempenho orçamentário, financeiro, atuarial e patrimonial do RPPS em questão, com destaque para seu equilíbrio financeiro e atuarial.

III CONCLUSÃO

Pelo exposto, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela irregularidade das contas analisadas, nos termos da Lei Orgânica desta Corte, e pela aplicação das sanções cabíveis previstas em referida lei. **OPINA** ainda este órgão ministerial pela realização de auditoria/inspeção *in loco*, nos termos da fundamentação desta manifestação.

É o parecer.

Belo Horizonte, de março de 2015.

Maria Cecília Borges
Procuradora do Ministério Público/TCE-MG

⁷ FERNANDES, J. U. Jacoby. *Tomada de contas especial: processo e procedimento na Administração Pública e nos Tribunais de Contas*. 4.ed.rev.atual e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 426.