



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo nº: 849876/2010
Relator: Conselheiro Wanderley Ávila
Natureza: Prestação de Contas da Administração Indireta
Jurisdicionado: Instituto Municipal de Previdência de Cachoeira Dourada

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os autos de prestação de contas apresentada pela autarquia Instituto Municipal de Previdência de Cachoeira Dourada, relativa ao exercício de 2010.
2. A Unidade Técnica elaborou relatório às f. 58/66. A análise empreendida baseou-se nas informações inseridas, pelo próprio jurisdicionado, em sistema informatizado, limitando-se aos seguintes aspectos:
 - a) informações preliminares;
 - b) execução orçamentária;
 - c) disponibilidades financeiras;
 - d) taxa de administração;
 - e) regime previdenciário;
 - f) contribuições ao RPPS;
 - g) política de investimento;
 - h) contribuições previdenciárias recebidas decorrentes de renegociação da dívida;
 - i) avaliação atuarial;
 - j) órgão de controle interno;
 - k) parecer sobre as contas emitido pelo Conselho Fiscal ou órgão similar.
3. Em sua conclusão, a Unidade Técnica verificou as seguintes irregularidades: a) ausência de identificação do órgão superior de supervisão e deliberação da política de investimentos; b) ausência de identificação do órgão ou responsável que elaborou a política de investimentos; c) depósito das disponibilidades financeiras em



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

instituições não oficiais; d) diferença entre informações relativas às contribuições recebidas decorrentes de renegociação da dívida com os registrados pelo Executivo; e) divergência entre o valor das contribuições recebidas pelo RPPS e o constante no Balanço Financeiro da entidade (f. 66).

4. O dirigente da entidade, Sr. Alessandro Alves da Silva, foi citado à f. 70 para apresentar justificativas. No entanto, a defesa, por ser extemporânea, não foi recebida pela Conselheira Relatora Adriene Andrade à época, tendo sido anexada apenas a documentação que a acompanhava.
5. Foram também anexados aos autos documentos relativos à auditoria realizada no Instituto pelo Ministério da Previdência Social (f. 104/112) e o Inquérito Civil de f. 114/657.
6. Em reexame de f. 659/667, analisando a nova documentação, o órgão técnico apontou irregularidades relativas ao não recolhimento de contribuições em 2010 e desobediência ao limite da taxa administrativa.
7. Em seguida, vieram os autos ao Ministério Público de Contas, que se manifestou pela abertura de vista ao jurisdicionado, uma vez que não teve acesso aos autos após a juntada da auditoria do Inquérito Civil.
8. O responsável pelo Instituto foi intimado à f. 673, porém não se manifestou.
9. É o relatório. Passa-se à manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

1.1- Informações Preliminares

10. Conforme determina o art. 9º da Instrução Normativa n. 09/2008 do TCEMG, serão arrolados, nos processos de prestação de contas anual de fundos previdenciários municipais, os gestores, os ordenadores de despesas, os responsáveis pela contabilidade, pelo controle interno e pela avaliação atuarial, identificados pelo nome completo, natureza do cargo ou função, período de responsabilidade, endereço residencial, endereço eletrônico e número de registro no respectivo órgão de fiscalização profissional.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

11. Além disso, estabelece o art. 15 do referido ato administrativo que a lei de criação da entidade e o regimento interno, com as mais recentes alterações, deverão ser encaminhados ao Tribunal.
12. Foi apontado no relatório de f. 58/59 que a entidade não possui responsável pela política de investimentos e órgão de superior de supervisão e deliberação.
13. Tendo em vista a ausência de defesa, o apontamento permanece, entendendo o Ministério Público de Contas que este item se encontra irregular.

1.2- Execução Orçamentária

14. A execução orçamentária foi regular, não havendo apontamentos a serem realizados (f. 60).

1.3- Disponibilidades Financeiras

15. No caso em análise, o órgão técnico realizou apontamento no sentido de que as disponibilidades financeiras não foram depositadas somente em instituições oficiais. O relatório demonstrou que ocorreu aplicação no Banco HSBC e no Banco Bradesco (f. 61).
16. A defesa, por ter sido extemporânea, não foi recebida pela relatora.
17. A matéria sobre disponibilidades financeiras está presente na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

“Art. 164. §3º. As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.”
(Constituição da República Federativa do Brasil)

“Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o §3º do art. 164 da Constituição.

§1º As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os art. 249 e 250 da Constituição, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

§2º É vedada a aplicação das disponibilidades de que trata o §1º em:

I- títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação;

II- empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas.” (Lei de Responsabilidade Fiscal)

18. Cabe esclarecer, primeiramente, o que se entende por instituições financeiras oficiais. A definição mais utilizada é a de Rubens Limongi França:

“(…) têm como característica própria, o fato de possuírem capital estatal e controle diretor do poder público, e via de regra, têm como finalidade fomentar de maneira direta o bem-estar social e a produção regional ou setorial, especialmente daquelas em que o particular capitalista, que busca a garantia de seu próprio numerário e o rendimento imediato, não tem interesse porque o risco ou a rentabilidade não são condizentes, em termos de mercado financeiro, com outras aplicações possíveis.”¹

19. Logo, considera-se como banco oficial aquele controlado pelo Estado, integrante da administração pública, como, por exemplo, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, os bancos estaduais e outras instituições congêneres, conforme bem explicado, na Consulta n. 715.524, pelo Conselheiro Antônio Carlos Andrada.²
20. Ultrapassada essa questão, depreende-se que a LRF determina que as disponibilidades de caixa dos regimes previdenciários fiquem em contas separadas das disponibilidades dos entes e que sejam observados aspectos como segurança, prudência e proteção financeira, além das vedações relativas às aplicações das disponibilidades segundo §2º do art. 43, transcrito acima.

¹ In *Enciclopédia Saraiva de Direito*: bacalar-benefício (Direito Civil). São Paulo: Saraiva, 1978. 517 p. R 34 F814e v. 10.

² <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/500.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

21. Tratando mais especificadamente dos regimes previdenciários, há a Lei 9.717/1998, as resoluções do Conselho Monetário Nacional e as portarias do Ministério da Previdência Social, conforme esposado em decisão da Primeira Câmara do TCEMG em sessão do dia 10/12/2013, nos autos n. 849.839. ³
22. Neste processo, o Conselheiro Wanderley Ávila demonstrou que a Lei Federal 9.717/98 estabeleceu uma ressalva à regra do art. 164, §3º, da Constituição, uma vez que o seu art. 6º determinou que as regras relativas à aplicação dos recursos dos fundos previdenciários serão estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional. Analisando as Resoluções n. 3.790/2009 e n. 3.922/2010 do referido conselho, demonstrou que não há nenhum preceito que obriga a aplicação dos recursos dos RPPS em instituições financeiras oficiais. Tais diplomas normativos estabelecem como requisitos apenas que sejam observadas as condições de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência; que as instituições sejam autorizadas pelo Banco Central ou pela Comissão de Valores Mobiliários a funcionarem no país; e que as instituições sejam classificadas como de baixo risco de crédito ou de boa qualidade de gestão e de ambiente de controle de investimento por órgão competente. Assim, não é obrigatória a movimentação dos recursos dos fundos previdenciários em bancos oficiais.
23. Portanto, no caso dos regimes próprios de previdência, o art. 164, §3º, da Constituição autoriza que lei ordinária possa tratar sobre a aplicação das disponibilidades financeiras. Assim, diante da autorização constitucional, a Lei Federal 9.717/1998 e a Resolução 3.922/2010 do Conselho Monetário Nacional estabeleceram que os recursos dos regimes próprios de previdência social poderão ser aplicados tanto em bancos oficiais quanto em bancos privados.
24. Vale ressaltar que, para selecionar a instituição financeira, deve ser realizado procedimento licitatório, conforme entendimento sumulado do Tribunal de Contas:

Súmula 109. Comprovada a inexistência de bancos oficiais em seu território, o Município poderá, **mediante prévia licitação**, movimentar seus recursos financeiros e aplicá-los em títulos e papéis públicos com lastro oficial, em instituição financeira privada, sendo-lhe vedada a contratação de

3

<http://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Visualizar?arquivo=687707&processo=849839&data=10%2F12%2F2013%2000%3A00%3A00>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

cooperativa de crédito para esse fim. (grifos meus)

25. Como se trata de RPPS, a instituição financeira poderá ser oficial ou privada e, neste último caso, a licitação deverá ser feita visando selecionar a melhor proposta para o interesse público.
26. Apontamento pertinente é feito pela Procuradora Dra. Cristina Melo, no parecer emitido nos autos n.873.666, sobre a necessidade do procedimento licitatório, e do não cabimento do credenciamento na hipótese de contratação de serviços bancários, in verbis:

“(...) o credenciamento não se mostra apto à escolha da instituição financeira em que serão depositadas as disponibilidades financeiras, ou mesmo disponibilidades de caixa, uma vez que as condições de contratação não são uniformes (taxas, rentabilidade, por exemplo), fazendo-se imperativa a obrigação de licitar.”

27. Assim, entende-se obrigatória a licitação para que seja garantida a proposta mais vantajosa para a contratação de serviços bancários pelo poder público.
28. Na eventualidade de existir apenas uma instituição financeira no Município, o quadro se configuraria como inexigibilidade de licitação, tendo em vista a exclusividade da prestação do serviço na região. Nesse sentido, foi a resposta dada pelo TCEMG nos autos da Consulta n. 694.568, de 2005, em que o Conselheiro Moura e Castro asseverou que “a contratação de banco privado deve ser precedida de licitação, dispensada esta se instituição a ser contratada for única no Município”.
29. A unidade técnica informou que houve aplicação financeira no Banco HSBC e no Banco Bradesco, o que por si só não configura irregularidade. No entanto, não ficou demonstrado o procedimento licitatório para escolha da instituição, o que faz com que o tópico permaneça irregular.

1.4- Taxa de Administração

30. Os recursos dos fundos previdenciários apenas podem ser destinados ao custeio dos benefícios do RPPS, ressalvadas as despesas administrativas e respeitado o limite legal, segundo o art.1º, III, da Lei 9.717/98.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

31. A despesa administrativa se caracteriza como sendo aquela necessária para manter em atividade os regimes próprios de previdência social, englobando despesas correntes e de capital imprescindíveis à operacionalização das unidades gestoras do RPPS.⁴
32. O gasto com a despesa administrativa nos fundos previdenciários deve obedecer a limites, os quais serão determinados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, conforme prevêem os dispositivos da Lei 9.717/98 abaixo transcritos:

“Art. 6º. Fica facultado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos:

[...]

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

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

[...]

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

33. Executando suas atribuições legais, o MPAS publicou a Portaria n. 402/2008 e, no seu art. 15, estabeleceu, para a taxa de administração, o limite de até 2% do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício financeiro anterior. Assim, legislação local poderá estabelecer percentual igual ou menor que este.
34. No processo sob análise, a unidade técnica, em relatório inicial, informou que o percentual foi obedecido (f.62). Todavia, a análise realizada pela auditoria do MPS, demonstrou que o percentual não foi respeitado (f. 666). Como o gestor responsável não se manifestou sobre a contradição, e a auditoria se configura como procedimento que verifica os dados de forma mais efetiva do que a prestação de contas, a qual decorre do preenchimento de informações pelo próprio jurisdicionado, pode-se levar em consideração a análise do Ministério da Previdência Social. Portanto, uma vez que o percentual praticado pela autarquia

⁴ ON 02/2009, art. 2º, XIII do Ministério da Previdência Social.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ficou acima do limite estabelecido pela legislação, constata-se irregularidade na taxa de administração **Contribuições ao RPPS**

38. A análise deste tópico se baseia nos valores informados como recebidos pela unidade gestora do regime de previdência e no valor informado como recolhido pelo Chefe do Poder Executivo, bem como nos valores a receber.
39. O órgão técnico relatou que houve diferenças entre o valor apresentado pela autarquia e o registrado no balanço financeiro (f. 63). Além disso, com a análise da documentação enviada pelo Ministério da Previdência Social, foi apontado que não foram recolhidas contribuições no exercício de 2010.
40. Não houve manifestação do responsável.
41. Logo, diante da verificação desses apontamentos, conclui-se que o item encontra-se irregular.

1.6- Política de Investimento

42. A política de investimento é exigida pela Resolução n. 3.922/2010 do Conselho Monetário Nacional:

Subseção II Da Política de Investimentos

Art. 4º Os responsáveis pela gestão do regime próprio de previdência social, antes do exercício a que se referir, deverão definir a política anual de aplicação dos recursos de forma a contemplar, no mínimo:

I - o modelo de gestão a ser adotado e, se for o caso, os critérios para a contratação de pessoas jurídicas autorizadas nos termos da legislação em vigor para o exercício profissional de administração de carteiras;

II - a estratégia de alocação dos recursos entre os diversos segmentos de aplicação e as respectivas carteiras de investimentos;

III - os parâmetros de rentabilidade perseguidos, que deverão buscar compatibilidade com o perfil de suas obrigações, tendo em vista a necessidade de busca e manutenção do equilíbrio



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

financeiro e atuarial e os limites de diversificação e concentração previstos nesta Resolução; e

IV - os limites utilizados para investimentos em títulos e valores mobiliários de emissão ou coobrigação de uma mesma pessoa jurídica.

§ 1º Justificadamente, a política anual de investimentos poderá ser revista no curso de sua execução, com vistas à adequação ao mercado ou à nova legislação.

§ 2º As pessoas naturais contratadas pelas pessoas jurídicas previstas no inciso I deste artigo e que desempenham atividade de avaliação de investimento em valores mobiliários, em caráter profissional, com a finalidade de produzir recomendações, relatórios de acompanhamento e estudos, que auxiliem no processo de tomada de decisão de investimento deverão estar registradas na Comissão de Valores Mobiliários.

Art. 5º A política anual de investimentos dos recursos do regime próprio de previdência social e suas revisões deverão ser aprovadas pelo órgão superior competente, antes de sua implementação.

43. Os dispositivos subseqüentes estabelecem os percentuais a serem aplicados em segmentos de renda fixa, renda variável e imobiliário. Além disso, prevê as hipóteses de enquadramento das aplicações que estiverem em desacordo com o fixado na resolução quando da sua entrada em vigor.
44. Nos presentes autos, os limites da política de investimentos estabelecidos pela Resolução CMN 3.922/2010 foram atendidos. Portanto, não há irregularidades a serem consideradas neste tópico.

1.7- Contribuições Previdenciárias Recebidas Decorrentes de Renegociação da Dívida

45. A Portaria n. 402/2008 do MPAS, em seus arts. 5º ao 7º, estabelece a possibilidade de parcelamento das contribuições devidas ao RPPS e não pagas até a data de seu vencimento.
46. O órgão técnico verificou que o respectivo demonstrativo não foi preenchido, apesar de o Poder Executivo ter apresentado pagamento de valores relativos às contribuições devidas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

47. Por conseguinte, verifica-se que o gestor da entidade previdenciária foi omissa na prestação de contas, podendo ser concluído que o tópico encontra-se irregular.

1.8- Avaliação Atuarial

48. Segundo o Ministério da Previdência Social o cálculo atuarial é aquele que “dimensiona os compromissos do Plano de Benefícios e estabelece o Plano de Custeio para a observância do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social”.⁵
49. A Instrução Normativa 09/2008 do Tribunal de Contas de Minas Gerais exige o envio de avaliação atuarial, conforme previsto em seu art. 1º, §3º.
50. O relatório do órgão técnico (f. 64) verificou que foi enviada, pelo Instituto, a avaliação atuarial da entidade, tendo sido apontado que a provisão matemática previdenciária apresentada não confere com a contabilizada no balanço patrimonial.
51. Todavia, foi verificado que na reavaliação os valores foram compatibilizados, ficando sanada a irregularidade (f. 65)

1.9- Órgão de Controle Interno

52. O relatório de controle interno, consoante preceitua o art. 10, da IN n. 09/2008 do Tribunal de Contas, objetiva fiscalizar o cumprimento de programas e metas estabelecidas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento Anual, além de verificar o respeito às normas da LC101/00.
53. A entidade apresentou o relatório, conforme exigido, não havendo apontamentos a serem realizados.

1.10- Parecer sobre as Contas Emitido pelo Conselho Fiscal ou Órgão Similar

⁵ http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/4_120423-164628-421.pdf



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

54. O Instituto apresentou o parecer, não tendo sido apontada irregularidade pelo órgão técnico, conforme f.80.
55. Diante disto, entende-se regular o cumprimento da obrigação contida no art. 1º, §1º, da IN 09/2008 .

CONCLUSÃO

56. Diante do exposto, e tendo em vista que as irregularidades relativas às informações preliminares, disponibilidades financeiras, taxa de administração, contribuições ao RPPS e contribuições previdenciárias recebidas decorrentes de renegociação da dívida não foram sanadas, entende o Ministério Público que as contas prestadas pelo gestor do Instituto Municipal de Previdência de Cachoeira Dourada, relativas ao exercício de 2010, devem ser julgadas irregulares com fundamento no art. 48, III, da LC 102/2008.
57. É o parecer.

Belo Horizonte/MG, 02 de julho de 2015.

Glaysdon Santo Soprani Massaria
Procurador do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente disponível no SGAP)