



## Acórdão 00661/2021-7 - 1ª Câmara

**Processo:** 10303/2016-6

**Classificação:** Prestação de Contas Anual de Ordenador

**Exercício:** 2015

**UG:** IPAS - Instituto de Previdência Dos Servidores do Município de Águia Branca

**Relator:** Marco Antônio da Silva

**Responsável:** SUZIANY PASTE GONCALVES OLIVEIRA, ANA MARIA CARLETTI  
QUIUQUI, RICARDO XIMENES DE SOUZA

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE  
2015 – REGULAR COM RESSALVA – AFASTAR  
RESPONSABILIDADES – EXTINGUIR  
PUNIBILIDADE DA PREFEITA MUNICIPAL EM  
RAZÃO DO SEU FALECIMENTO – QUITAÇÃO –  
CIÊNCIA – ARQUIVAR.**

1. O fato dos indicativos de irregularidades tratados nos itens 2.3 e 2.5 da ITC tratarem de controle de atos de terceiros, que não constituem atribuição do cargo, não resultando em prejuízo ao erário, autoriza o afastamento da responsabilização do Controlador Geral do Município.

2. O fato do indicativo de irregularidade tratado no item 2.1 da ITC se referir à avaliação atuarial de responsabilidade do atuário, não constituindo atribuição do cargo da gestora, autoriza o afastamento da responsabilização da mesma.

3. A manutenção do indicativo de irregularidade constante do item 2.3 da ITC, se deve ao fato de tratar de registro contábil da alíquota especial, juntamente com a de contribuição patronal, corrigido a partir de 2017, o que autoriza sua manutenção, sem macular as contas.

4. A suficiência das razões de defesa, bem como a documentação constante dos autos, autoriza o afastamento dos indicativos de irregularidades tratados nos itens 2.1, 2.2 e 2.3 desta decisão (itens 2.2, 2.4 e 2.5 da ITC).

5. O falecimento, após a citação e apresentação de defesa, impõe a extinção da punibilidade da ex-Prefeita Municipal quanto ao item 2.1 desta decisão (2.2 – ITC), nos termos do artigo 485, inciso IX, do CPC.

## **O EXMO. SR. CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA:**

### **1. RELATÓRIO**

Tratam os presentes autos de Prestação de Contas Anual do exercício de 2015 do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Águia Branca - ABPREV, sob a responsabilidade da Sra. **Suziany Paste Gonçalves Oliveira** – Diretora Presidente, apontando-se como responsáveis solidários: Ana Maria Carletti Quiuqui – Prefeita Municipal, e Ricardo Ximenes de Souza – Controlador Geral do Município.

Os responsáveis foram regularmente citados, através da Decisão Monocrática 01322/2017-2, Termos de Citação 01456/2017-4, 01457/2017-9 e 01458/2017-3, na forma do Relatório Técnico – RT 00492/2017-9 e da Instrução Técnica Inicial – ITI 00861/2017-4, para manifestação acerca dos indicativos de irregularidades elencados na referida ITI, tendo apresentado, em conjunto, suas razões de justificativas constantes do Protocolo 18205/2017-1, observando-se o devido processo legal e os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Ressalte-se que a Sra. Ana Maria Carletti Quiuqui – Prefeita Municipal, faleceu após a citação e apresentação de defesa, conforme Certidão de Óbito (arquivo digital 4617/2018-3), constante do Processo TC 6933/2017 referente à Prestação de Contas Anual de 2016, a qual faço juntar aos presentes autos.

A área técnica, através do NPREV – Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência, por meio da Instrução Técnica Conclusiva – ITC 03629/2020-6, opinou pela **irregularidade** das contas, com aplicação de **multa** à gestora, em razão da manutenção dos indicativos de irregularidades tratados nos **itens 2.2, 2.4 e 2.5 da ITC**, pelo **afastamento da responsabilização do Controlador Geral com relação aos itens 2.3 e 2.5**, conforme o item 1.2, bem como pela **manutenção da irregularidade relativa ao item 2.3, sem macular as contas**.

Opinou, ainda, pelo **afastamento da responsabilização da gestora quanto ao item 2.1 da ITC**, bem como pela aplicação de multa à **Prefeita Municipal em face do item 2.2 da ITC**.

O Ministério Público Especial de Contas, nos termos do parecer 03317/2020-5, de lavra do Procurador, Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, acolhendo o entendimento técnico, pugnou no mesmo sentido.

Conforme regular distribuição vieram os autos a este magistrado de contas para emissão de relatório e voto para efeito de deliberação do Colegiado, na forma do artigo 29 do Regimento Interno, Resolução TC 261/2013.

**É o sucinto relatório.**

## **VOTO**

Tendo sido apresentada a Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Águia Branca, relativa ao exercício de 2015, necessário é a sua análise para posterior deliberação, em razão da documentação que lhe deu suporte.

### **1. DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS:**

Da análise dos autos, verifico que a área técnica e o douto representante do *Parquet* de Contas opinaram pela **irregularidade** das contas, com aplicação de **multa** à gestora, em razão da manutenção dos indicativos de irregularidades tratados nos **itens 2.2, 2.4 e 2.5 da ITC**, pelo **afastamento da responsabilização do Controlador Geral com relação aos itens 2.3 e 2.5**, conforme o item 1.2, bem

como pela **manutenção do indicativo de irregularidade constante do item 2.3, sem macular as contas.**

Opinaram, ainda, pelo **afastamento da responsabilização da gestora quanto ao disposto no item 2.1 da ITC, bem como pela aplicação de multa à Prefeita Municipal em face do item 2.2 da ITC.**

Assim, transcreve-se o posicionamento da área técnica, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva – ITC 3629/2020-6, *verbis*:

[...]

### 3 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

3.1 Considerando os indicativos de irregularidades expressos no Relatório Técnico 492/2017-9, na ITI 861/2017-4, e diante do preceituado no art. 319, parágrafo único, inciso IV, da Resolução TC nº 261/2013;

3.2 Considerando que todos os citados atenderam aos Termos de Citação emitidos por este Tribunal e encaminharam suas defesas;

3.3 Considerando que as justificativas apresentadas **não foram suficientes para elidirem as irregularidades dos itens 2.2, 2.3, 2.4 e 2.5**, sugere-se sua manutenção:

2.2 AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA APURADO NA AVALIAÇÃO ATUARIAL ANUAL (item 3.3.1.2 do Relatório Técnico 492/2017-9)

**Base Normativa: art. 40, caput da Constituição Federal, art. 1º da Lei Federal nº. 9.717/98, art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 19 da Portaria MPS 403/2008.**

**Responsáveis:**

**Suziany Paste Gonçalves Oliveira - Diretora Presidente e Ana Maria Carletti Quiuqui - Prefeita Municipal**

2.3 AUSÊNCIA DO REGISTRO CONTÁBIL DOS APORTES PREVIDENCIÁRIOS DISCIPLINADOS PELA LEI MUNICIPAL Nº. 1.115/2013 (item 3.3.3.1 do Relatório Técnico 492/2017-9)

**Base Normativa: art. 40, caput, da Constituição Federal, artigo 1º da Lei Federal nº. 9.717/98, art. 69 da LRF e artigos 18 e 19 da Portaria MPS nº 403/2008**

**Responsáveis:**

**Suziany Paste Gonçalves Oliveira – Diretora Presidente**

2.4 AUSÊNCIA DE DEMONSTRATIVO DA VIABILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E DE ATENDIMENTO DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL DA LRF DO PLANO DE AMORTIZAÇÃO PROPOSTO PELO ATUÁRIO (item 3.3.3.2 do Relatório Técnico 492/2017-9)

**Base Normativa: art. 40, caput da Constituição Federal, art. 1º da Lei Federal nº. 9.717/98 e art. 1º, §1º, 19, inciso III e 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e art. 19, § 2º da Portaria MPS nº. 403/2008**

**Responsável:**

**Suziany Paste Gonçalves Oliveira – Diretora Presidente**

2.5 DATA BASE DAS PROVISÕES INCOMPATÍVEL COM A DATA DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS (item 3.3.4 do Relatório Técnico 492/2017-9)

**Base Normativa: Princípio Contábil da Competência e Oportunidade, Normas Brasileiras de Contabilidade NBCT SP 16.5 e 16.10, Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, 6ª edição, Lei Federal nº. 9.717/98, a Lei Federal nº. 4.320/64 e a Portaria MPS nº. 403/2008**

**Responsáveis:**

**Suziany Paste Gonçalves Oliveira – Diretora Presidente**

3.4 Considerando que as irregularidades dos **itens 2.2, 2.4 e 2.5**, comprometem a continuidade e a solvência do RPPS e o equilíbrio fiscal do município, **opina-se, quanto ao aspecto técnico-contábil, pela IRREGULARIDADE da Prestação de Contas, relativa ao exercício de 2015, da gestora do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Água Branca, Sra. Suziany Paste Gonçalves Oliveira, nos termos do art. 84, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar nº. 621/2012, e do art. 163, inciso IV, do Regimento Interno (Resolução TC 261/2013).**

3.5 Conforme item 1.2, **sugere-se o afastamento da responsabilização do Sr. Ricardo Ximenes de Souza - Controlador Geral do Município de Água Branca no exercício de 2015, nos itens 2.3 e 2.5, nos termos do art. 485, IV, do CPC e art. 70, da Lei Orgânica do TCEES.**

3.6 **Sugere-se, nos termos art. 135, II da Lei Complementar nº 621/2012 e art. 389, II da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas), diante da prática de ato ou omissão, com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, aplicação de multa, a ser dosada pelo relator das contas do exercício de 2017, aos seguintes responsáveis: - g.n.**

ITEM	RESPONSÁVEL	CARGO
2.2	Suziany Paste Gonçalves Oliveira	Diretora Presidente
	Ana Maria Carletti Quiuqui	Prefeita Municipal
2.4	Suziany Paste Gonçalves Oliveira	Diretora Presidente
2.5	Suziany Paste Gonçalves Oliveira	Diretora Presidente

Por seu turno, o Ministério Público Especial de Contas, nos termos do parecer 03317/2020-5, de lavra do Procurador, Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, acolhendo o entendimento técnico, pugnou no mesmo sentido.

## **2. DO MÉRITO:**

No que se refere ao opinação técnico e do Órgão Ministerial pelo **afastamento da responsabilização** do Controlador Geral do Município, **Sr. Ricardo Ximenes de Souza**, quanto aos indicativos de irregularidades tratados nos **itens 2.3 e 2.5** da ITC, verifico que os referidos itens tratam de controle de atos de terceiros, que não constituem atribuição do cargo, não tendo resultado prejuízo ao erário, motivo pelo qual acompanho o entendimento técnico acolhido pelo *Parquet* de Contas, **afasto a responsabilização do agente quanto aos indicativos de irregularidades constantes dos itens 2.3 e 2.5 da ITC.**

No tocante ao opinamento técnico e do Órgão Ministerial pelo **afastamento da responsabilização** da gestora, **Sra. Suziany Paste Gonçalves Oliveira**, quanto ao indicativo de irregularidade tratado no **item 2.1** da ITC, verifico que o referido item trata de avaliação atuarial de responsabilidade do atuário, não constituindo atribuição do seu cargo, motivo pelo qual acompanho o entendimento técnico acolhido pelo *Parquet* de Contas e **afasto a responsabilização da gestora quanto ao indicativo de irregularidade constante do item 2.1 da ITC.**

Quanto ao item 2.3 da ITC, cuja manutenção foi sugerida pela área técnica, sem gravame para as contas, verifico que se trata de ausência de registro contábil, ou melhor, de registro contábil da alíquota especial juntamente com a de contribuição patronal, o que, segundo a defesa, foi corrigido a partir de 2017, conforme orientação deste Tribunal de Contas, sendo considerado como de natureza qualitativa pelo subscritor da ITC.

Assim sendo, mantenho o referido item 2.3 da ITC, sem macular as contas, em razão da ausência de gravame.

Quanto ao **item 2.2 da ITC** (ausência de equilíbrio atuarial do RPPS apurado na avaliação atuarial anual) em que foi responsabilizada a **Prefeita Municipal, Sra. Ana Maria Carletti Quiuqui**, conforme antes mencionado, ela faleceu após a citação e apresentação de defesa, conforme a Certidão de Óbito (arquivo digital 4617/2018-3), constante do Processo TC 6933/2017 referente à Prestação de Contas Anual de 2016, que faço juntar aos presentes autos, cabendo a **extinção da punibilidade** em relação à mesma, nos termos do artigo 485, inciso IX, do CPC.

Assim sendo, cumpre a este Relator, o enfrentamento de mérito dos indicativos de irregularidades, cuja manutenção foi sugerida pela área técnica, à luz da documentação constante dos autos, bem como da legislação aplicável, na busca da verdade material, a saber:

## **2.1 AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA APURADO NA AVALIAÇÃO ATUARIAL ANUAL (ITEM 2.2 – ITC E 3.3.1.2 - RT).**

**BASE NORMATIVA: ARTIGO 40, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL; ARTIGO 1º DA LEI 9717/1998; ARTIGO 69 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LCE 101/2000; E ARTIGO 19 DA PORTARIA MPS 403/2008.**

**RESPONSÁVEIS: SUZIANY PASTE GONÇALVES OLIVEIRA – DIRETORA PRESIDENTE, E ANA MARIA CARLETTI QUIUQUI – PREFEITA MUNICIPAL.**

De acordo com o relato técnico, o atuário, à fl. 25 do estudo atuarial sugere a amortização em 29 anos por alíquotas que variam de 10%, em 2015, a 37,74%, em 2043, ou mediante aportes que variam de R\$ 582 mil, em 2015, a 2,2 milhões, em 2043, não sendo juntada legislação que altere a Lei Municipal 1115/2013, implementando o plano de amortização sugerido.

As responsáveis alegaram, em síntese, o seguinte:

- O Águia Branca ABPREV encaminhou à Prefeitura Municipal, em 26/11/2015, um Ofício comunicando o resultado da reavaliação atuarial anual, assim como da necessidade de Lei Municipal de implementação, objetivando a homologação da reavaliação atuarial de 2015, conforme anexo, tendo o Município optado por manter o plano de amortização, em vigência, na Lei Municipal 1115/2013, no exercício de 2015, o que não interferiu nem afrontou a boa gestão do Instituto, pelo contrário, observou-se nos anos seguintes, que foi gerado um *superávit* provisório nos novos cálculos atuariais;

- O Município não se esquivou de suas obrigações para com o Instituto, e, para o exercício de 2016, foi editada nova Lei mantendo as alíquotas iniciais e alterando apenas as alíquotas dos exercícios posteriores;

- No momento, está em vigência a alíquota de 14% para o custeio especial, prevista e adotada pela Lei1385/2016, de 24/11/2016, já atualizada pela reavaliação atuarial de 2016, suprimindo as necessidades presentes, alíquota esta que, no cálculo atuarial de 2015, estaria prevista somente para o exercício de 2019, conforme o Plano de Amortização para 2015 em anexo.

O subscritor da Instrução Técnica Conclusiva - ITC sugeriu a manutenção da irregularidade e aplicação de multa às responsáveis, contra argumentando, em síntese, o que segue:

- A alegação de ocorrência de erro formal e de que a irregularidade foi sanada em exercícios posteriores não merece prosperar, pois a análise da prestação de contas observa o consagrado princípio da anualidade dos orçamentos públicos, razão porque o cumprimento de mandamentos legais nos exercícios seguintes não suprime o descumprimento no exercício em apreciação;

- Embora a irregularidade pela ausência de equilíbrio atuarial do RPPS, apurado na avaliação atuarial anual não seja um ato cometido ou de omissão da gestora, a sua omissão na tentativa de adotar medidas concretas com vistas à adequação do plano de amortização do *déficit* atuarial a torna responsável solidária pelo desequilíbrio financeiro do RPPS;

- A defesa demonstrou ter encaminhado o estudo atuarial de 2015 ao Poder Executivo para sua implementação por intermédio de lei, entretanto, não se vislumbra da defesa elementos probatórios correspondentes a providências no sentido de assegurar o equilíbrio atuarial mediante a atualização do plano de amortização do *déficit* atuarial após a avaliação atuarial de 2015, tais como ofícios encaminhados à Promotoria de Justiça local ou representação ao Tribunal de Contas.

Examinando o feito, verifico que o estudo atuarial de 2015 foi realizado com data base, em 31/12/2014 (item 2.5 da ITC), tendo a gestora encaminhado ofício, em 26/11/2015, à Prefeitura Municipal comunicando o seu resultado, bem como a necessidade de lei de homologação e de implementação do novo plano de amortização sugerido pelo atuário, sendo evidente a insuficiência do tempo para edição de nova lei nesse sentido.

Conforme tenho me manifestado em todos os processos, a apuração de desequilíbrio ou *déficit* atuarial em determinado exercício financeiro não constitui irregularidade e a adoção e implementação do plano de amortização sugerido pelo atuário, mediante nova lei municipal, depende das condições do Município que está

sujeito ao cumprimento dos limites de gastos com pessoal estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso concreto, parece razoável afirmar que não houve tempo, após a avaliação atuarial de 2015, para que a Administração encaminhasse projeto de lei à Câmara Municipal, que obtivesse a sua aprovação e que se encaminhasse junto à prestação de contas de 2015 a nova lei editada, o que somente ocorreu no exercício de 2016 com a edição da Lei 1385/2016 de 24/11/2016.

Não se pode exigir do administrador público o cumprimento de obrigação que dependa também da atuação de terceiros, afim de garantir o equilíbrio das contas, mas sim a demonstração razoável de cumprimento de sua atuação no sentido de fazer cumprir o que lhe cabia.

Quanto à responsabilização da **Prefeita Municipal, Sra. Ana Maria Carletti Quiuqui**, conforme antes mencionado, ela faleceu após a citação e apresentação de defesa, conforme a Certidão de Óbito (arquivo digital 4617/2018-3), constante do Processo TC 6933/2017 referente à Prestação de Contas Anual de 2016, que faço juntar aos presentes autos, **cabendo a extinção da punibilidade em relação à mesma, nos termos do artigo 485, inciso IX, do CPC.**

Posto isto, dirijo do entendimento técnico, acolhido pelo *Parquet* de Contas, **afasto a presente irregularidade** em apreço, **extinguindo a punibilidade da Prefeita Municipal, Sra. Ana Maria Carletti Quiuqui, nos termos do artigo 485, inciso IX, do CPC, em razão do seu falecimento, conforme antes demonstrado.**

**2.2. AUSÊNCIA DE DEMONSTRATIVO DA VIABILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E DE ATENDIMENTO DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL DA LRF DO PLANO DE AMORTIZAÇÃO PROPOSTO PELO ATUÁRIO (ITEM 2.4 – ITC E 3.3.3.2 – RT).**

**BASE NORMATIVA: ARTIGO 40, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL; ARTIGO 1º DA LEI 9717/1998; ARTIGOS 1º, § 1º, 19, INCISO III, E 69 DA LRF; E 19, § 2º, DA PORTARIA MPS 403/2008.**

**RESPONSÁVEL: SUZIANY PASTE GONÇALVES OLIVEIRA – DIRETORA PRESIDENTE.**

De acordo com o relato técnico, o atuário propôs um plano de amortização por meio de alíquotas crescentes que variam de 10%, em 2015, a 37,74%, em 2043, e/ou aportes de recursos que variam de R\$ 582 mil, em 2015, a 2,2 milhões, em 2043, não demonstrando, entretanto, se a municipalidade é capaz de arcar com encargos patronais de 54,58% (16,84% + 37,74%) e se esse total de despesa (folha de pagamento mais encargos) não vão extrapolar os limites de gastos com pessoal estabelecidos pela LRF, no período de 2015 a 2043.

A responsável alegou, em síntese, carência de servidores qualificados num município de pequeno porte, bem como de recursos para contratação de mão de obra para desempenho de atividades especializadas, e, ainda, que a IN/TC 40/2016 estabelece que este estudo é facultativo nas contas de 2016 e obrigatório a partir das contas de 2017.

O subscritor da Instrução Técnica Conclusiva - ITC sugeriu a manutenção da irregularidade e aplicação de multa à gestora, contra argumentando, em síntese, o seguinte:

- De acordo com o artigo 1º da Lei Municipal 1115/2013 foram estabelecidos aportes para cobertura do *déficit* atuarial de forma crescente até o ano de 2043 (7% de 2013 a 2014; 10% de 2014 a 2016; 14% de 2016 a 2018; 18% de 2018 a 2020; e 22% de 2020 a 2043), sem a demonstração de que a municipalidade é capaz de arcar com esses encargos patronais e se tais despesas não irão extrapolar os limites de gastos com pessoal estabelecidos pela LRF em todo o período proposto;

- Ao implementar lei que estabelece obrigações aos futuros administradores municipais, onerando a folha de pagamento, sem ao menos realizar um estudo de viabilidade orçamentária, financeira e atuarial, há infração à Lei de Responsabilidade Fiscal e à legislação previdenciária, além de colocar em risco o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, princípio basilar estabelecido pela Constituição Federal;

- Informou, a título de exemplo, que no exercício de 2014 (anterior ao exercício em análise), o gasto com pessoal do Poder Executivo atingiu 50,52% e o gasto consolidado alcançou 53,75% da receita corrente líquida, percentuais bem próximos dos limites legal e prudencial;

- Ainda que aqueles percentuais não tenham excedido os limites legais, não há justificativa plausível para implementar plano de amortização do *déficit* com aportes crescentes e onerosos às futuras administrações, sem a demonstração da viabilidade orçamentária, financeira e o atendimento aos limites de gastos com pessoal estabelecidos pela LRF;

- Concluiu, assim, pela manutenção da irregularidade e aplicação de multa à gestora do RPPS em 2015, por ausência de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira e de atendimento aos limites de gastos com pessoal da LRF do plano de amortização proposto pelo atuário.

Examinando o feito, verifico que apesar da Lei de Responsabilidade Fiscal datar do ano de 2000, esta Corte de Contas somente passou a exigir o estudo de viabilidade orçamentária e financeira e de atendimento aos limites de gastos com pessoal, a partir da prestação de contas de 2017, justificando-se a ausência nas contas de 2016, conforme a IN/TC 40/2016 estabelece no seu Anexo I, letra H – Contas dos RPPS, *verbis*:

**SUSTEN – Estudo de sustentabilidade do RPPS, evidenciando que o plano de amortização do *déficit* atuarial adotado pelo ente e vigente no exercício da prestação de contas, possui viabilidade orçamentária e financeira e que respeita os limites de gastos com pessoal dos órgãos e poderes previsto nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal por todo o período de vigência.**

Envio facultativo na PCA do exercício de 2016 (deverá ser justificada a ausência) e obrigatório nos exercícios seguintes. g.n.

Conforme demonstrado na ITC, o plano de amortização do *déficit* atuarial proposto no estudo atuarial de 2015 (exercício em análise) não foi implementado por lei, o qual foi atualizado pelo estudo atuarial de 2016 e implementado em lei de 2016, estando a cobrar da gestora, nestes autos, um estudo de viabilidade orçamentária e financeira e de atendimento aos limites de gastos com pessoal, que deveria constar do estudo atuarial de que originou a Lei Municipal 1115/2013, vigente em 2015.

Ademais, a exigência de tal estudo na prestação de contas anual, por este Tribunal de Contas, somente se implementou mediante a IN/TC 40/2016, com envio facultativo nas contas de 2016 e obrigatório nas contas de 2017.

Posto isto, considerando que o dispositivo da LRF trata de contratos de longo prazo e não de plano de amortização do *déficit* atuarial dos RPPS, deixo de acolher o entendimento técnico, adotado pelo *Parquet* de Contas, **afasto a presente irregularidade** em apreço, conforme razões externadas.

**2.3. DATA BASE DAS PROVISÕES INCOMPATÍVEL COM A DATA DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS (ITEM 2.5 – ITC E 3.3.4 – RT).**

**BASE NORMATIVA: LEI 9717/1998; LEI 4.320/1964; PORTARIA MPS 403/2008; E PRINCÍPIO CONTÁBIL DA COMPETÊNCIA E OPORTUNIDADE, NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE APLICADAS AO SETOR PÚBLICO – MCASP (6ª ED.).**

**RESPONSÁVEL: SUZIANY PASTE GONÇALVES OLIVEIRA – DIRETORA PRESIDENTE.**

De acordo com o relato técnico, em síntese, o registro da atualização das provisões matemáticas previdenciárias, feito no balanço patrimonial de 2015, tem sua base de dados posicionada na data de 30/12/2014, quando o correto seria a data de 31/12/2015, deixando de refletir as variações patrimoniais ocorridas no exercício, descumprindo, dessa forma, a legislação e normatização vigente.

A gestora esclareceu, em síntese, a cada exercício o Instituto procede à avaliação atuarial anual para verificação do seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os parâmetros gerais para a organização e revisão do plano de custeio de benefícios, com data de cálculo posicionada, em 31/12, e data base com dados posicionados entre julho e dezembro, ambos do exercício anterior ao de competência da PCA, sendo que os critérios atuariais são emanados do Ministério da Previdência Social.

Informou que o DRAA de 2016 teve seu prazo de encaminhamento alterado para 30/6/2016, data posterior à de remessa da PCA/2015 ao Tribunal de Contas, em 31/3/2016, porém, diante das suas orientações, o equívoco foi corrigido a tempo para a PCA/2016, conforme Provisão Matemática Previdenciária constante do cálculo atuarial 2017, data base 31/12/2016, e balanço patrimonial/2016 em anexo.

O subscritor da Instrução Técnica Conclusiva - ITC sugeriu a manutenção da irregularidade e aplicação de multa à gestora, contra argumentando, em síntese, o seguinte:

- A Lei 9717/98, a Portaria MPS 403/2008, e as Normas Brasileiras de Contabilidade estabelecem que as provisões matemáticas previdenciárias (passivo atuarial) dos RPPS devem ser registradas contabilmente e evidenciadas no balanço patrimonial da entidade;

- De acordo com a Portaria MPS 403/2008 **as reavaliações atuariais e os respectivos DRAA** deverão ter como data da avaliação o último dia do exercício anterior ao da exigência de sua apresentação, devendo **ser elaboradas com dados cadastrais posicionados entre os meses de julho e dezembro do exercício anterior ao da exigência de sua apresentação**;

- O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - **MCASP, 6ª ed. no título que trata das Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes**, determina que as provisões devem ser reavaliadas na data da apresentação das demonstrações contábeis;

- Dessa forma, a atualização dos valores registrados deve ser realizada com base na avaliação atuarial anual e deve ser compatível com a data do balanço (data base da avaliação atuarial = data das demonstrações contábeis), com vistas a permitir a aferição do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS de forma a atender o art. 40 da Constituição Federal e art. 69 da LRF;

- Mencionou jurisprudência desta Corte de Contas nesse sentido, conforme o Parecer Prévio 53/2016 – Plenário emitido nas contas do Governador, relativas ao exercício de 2015, que entendeu pela necessidade de atualização das provisões matemáticas previdenciárias a cada balanço, de acordo com a legislação contábil e previdenciária.

Examinando os autos, verifico que a área técnica, nos autos do Processo TC 9197/2017, se posicionou por duas vezes, sendo: no item 2.12, letra “e” da ITC (2.12 do voto), em que o atuário foi responsabilizado junto com o gestor, e o subscritor da ITC sugeriu o afastamento; e no item 2.18 da ITC (2.14 do voto) em que o gestor foi

responsabilizado sozinho e o subscritor da ITC sugeriu a manutenção da irregularidade.

Naqueles autos, no subitem “e”, do item 2.12 da ITC (**reavaliação atuarial elaborada em data divergente com o último dia do exercício anterior ao da exigência da sua apresentação**), o atuário, em síntese, assim se manifestou:

- Creditando o conflito entre as datas em que a redação da avaliação foi concluída e a do posicionamento do estudo como uma divergência de interpretação do que estabelece o artigo 14 da Portaria 403/2008, entendemos que a referência que baliza o fechamento do período em exame é o último dia do ano imediatamente anterior ao do exercício, independentemente da data de finalização da redação da avaliação;

- Tal marco é estabelecido na primeira página da Avaliação Atuarial e reiterada na segunda, item 4. PREMISSAS ATUARIAIS, bem como no item 14.3 PARECER ATUARIAL e também no Certificado do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA, em procedimento tido como regular pela Secretaria de Políticas da Previdência Social do Ministério da Fazenda;

- Acrescente-se que o processo que culmina com a entrega de uma avaliação atuarial demanda tempo, por vezes, considerável, envolvendo o contato com o atuário, negociação das bases do contrato até a sua celebração. Após, o atuário envia o modelo em que deverão ser fornecidas as informações para estudo, auxiliando o ente no preenchimento e procedendo à análise crítica da base cadastral e das informações estruturais e financeiras do RPPS;

- Esta etapa frequentemente demanda meses, especialmente quando o plano é constituído por diversos órgãos (Prefeitura, autarquias e o próprio RPPS), cada qual com sistema próprio de coleção de dados, comandados por suas rotinas administrativas e premidos por suas isoladas prioridades;

- Enquanto todas as inconsistências apontadas na base de dados não forem corrigidas pelo ente, não há como prosseguir com o tratamento atuarial propriamente dito, somente depois de superada esta fase o estudo atuarial será desenvolvido mediante concatenação de toda informação reunida, produzindo histogramas,

gráficos, quadros comparativos e projeções que levarão às conclusões e direcionamento na busca do equilíbrio financeiro-atuarial do plano.

- Reiteramos a constatação de que o procedimento é regularizado pela Secretaria da Previdência, que solicita o preenchimento do Certificado do DRAA com o registro dos momentos em que o estudo se baseia e aqueles em que a avaliação é finalizada e enviada, respectivamente nos campos DATA DE ELABORAÇÃO DA AVALIAÇÃO e DATA DE ENVIO (Certificado em anexo).

No referido item 2.12, letra “e” (Processo TC 9197/17), o subscritor da ITC sugeriu o seu afastamento, em síntese, assim se manifestando:

- O RT 169/2018-1 apontou como irregular a avaliação atuarial realizada em 11 de novembro de 2016, com data base posicionada em dezembro de 2015, deixando de refletir as variações patrimoniais ocorridas no exercício e 2016;

- Assiste razão ao defendente acerca do processo que culmina com a entrega de uma avaliação atuarial, comentando que o procedimento é regularizado pela Secretaria da Previdência e transcreve:

Reiteramos a constatação de que o procedimento é regularizado pela Secretaria da Previdência, que solicita o preenchimento do Certificado do DRAA com o registro dos momentos em que o estudo se baseia e aqueles em que a avaliação é finalizada e enviada, respectivamente nos campos DATA DE ELABORAÇÃO DA AVALIAÇÃO e DATA DE ENVIO (Certificado em anexo). – g.n.

- Portanto, ainda que a avaliação atuarial tenha sido em data divergente ao último dia do exercício anterior, deve estar devidamente posicionada no último dia do exercício anterior ao da sua apresentação, nos termos previstos pelo art. 14 da Portaria MPS 403/2008, e transcreve:

Art. 14. As reavaliações atuariais, e os respectivos DRAA, deverão ter como data da avaliação o último dia do exercício anterior ao da exigência de sua apresentação, e serão elaborados entre os meses de julho a dezembro do exercício anterior ao da exigência de sua apresentação. – g.n.

- Registra-se que este item possui correlação com o item 2.18 desta Instrução, onde foi questionada a incompatibilidade entre a data base das provisões matemáticas previdenciárias e a data das demonstrações contábeis;

- Por fim, considerando que as justificativas foram suficientes para elucidar o presente indicativo de irregularidade, **sugere-se o seu afastamento**.

Entendo que a finalidade da realização da avaliação atuarial anualmente em cada balanço, é a revisão do plano de custeio de benefícios, de acordo com o inciso I, do artigo 1º da Lei 9717/1998.

A Portaria MPS 403/2008, por sua vez, estabelece que as reavaliações atuariais e os respectivos DRAA, deverão ter como data de avaliação o último dia do exercício anterior ao da exigência de sua apresentação, e serão elaboradas com dados cadastrais posicionados entre os meses de julho e dezembro daquele exercício, o que inclui o balanço patrimonial.

Observe-se que os dispositivos legal e normativo citados estabelecem apenas a data base de realização da reavaliação atuarial anual e em cada balanço, ficando para o MCASP a definição do regime de competência para a contabilização.

É sabido que o lapso temporal compreendido entre 31 de dezembro e 31 de março do ano seguinte, quando as contas devem ser entregues ao Tribunal de Contas é bastante curto para que sejam concluídas as demonstrações contábeis necessárias à elaboração da reavaliação atuarial anual, para que ainda sejam contabilizadas no mesmo balanço patrimonial, dentro deste período.

Dessa forma, independentemente do entendimento desta Corte de Contas no Parecer Prévio emitido nas contas do Governador do Estado relativas ao exercício de 2015, deve ser levado em conta o seguinte:

- A Portaria MPS 403/2008, em seu artigo 14 estabelece que as reavaliações atuariais, e os respectivos DRAA, deverão ter como data da avaliação o último dia do exercício anterior ao da exigência de sua apresentação, e SERÃO ELABORADOS COM DADOS CASTRAIS POSICIONADOS ENTRE OS MESES DE JULHO A DEZEMBRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR AO DA EXIGÊNCIA DE SUA APRESENTAÇÃO. (Redação dada pela Portaria MPS 21 de 16/1/2013).

Portanto, se havia dúvida na redação anterior do referido dispositivo normativo da Previdência Social, esta foi esclarecida pela nova redação dada pela Portaria 21/2013, no sentido de que as reavaliações atuariais e os respectivos DRAA

devem ser elaborados com dados cadastrais posicionados entre os meses de julho a dezembro do exercício anterior (no caso 31/12/2014) ao da exigência de sua apresentação (no caso 31/12/2015), o que inclui o próprio balanço patrimonial do exercício (no caso de 2015).

Ora, como bem explicado pelo Atuário responsável nos autos do Processo TC 9197/2017, é impossível a obtenção dos dados cadastrais posicionados entre os meses de julho a dezembro (entre esses inclui-se o balanço patrimonial do exercício, em cerrado em 31 de dezembro), a elaboração dos estudos atuariais e contabilização dos seus respectivos resultados no mesmo balanço para que todas essas peças contábeis e atuariais sejam remetidas ao Tribunal de Contas no dia 31 de março do ano seguinte.

No tocante ao MCASP, como bem demonstrado na ITC, trata-se de provisões em sentido genérico de competência do próprio contador quando do encerramento do exercício, não se referindo a provisões matemáticas previdenciárias, e se assim o fizesse teria que observar a legislação e regulamentação federal pertinente, a menos que as “revogue” como o fez com o artigo 35 da Lei 4.320/1964.

Posto isto, dirirjo do entendimento técnico acolhido pelo *Parquet* de Contas, **afasto a presente irregularidade**, conforme razões antes expendidas.

### **3. DO DISPOSITIVO:**

Ante o exposto, acompanhando parcialmente a área técnica e o Ministério Público Especial de Contas, proponho **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de **ACÓRDÃO** que submeto à sua consideração.

**MARCO ANTONIO DA SILVA**

**Relator**

## 1. ACÓRDÃO TC-661/2021 – 1ª CÂMARA

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da **Primeira Câmara**, ante as razões expostas pelo Relator, em:

**1.1. AFASTAR** os indicativos de irregularidades constantes dos **itens 2.1, 2.2 e 2.3 desta decisão** (2.2, 2.4 e 2.5-ITC e 3.3.1.2, 3.3.3.2 e 3.3.4 - RT), pelas razões antes expendidas;

**1.2. MANTER** o indicativo de irregularidade tratado no **item 2.3 da ITC** (item 3.3.3.1 - RT), porém, **sem o condão de macular as contas**, pelas razões antes externadas;

**1.3. AFASTAR** a **responsabilização** do Controlador Geral do Município, Sr. **Ricardo Ximenes de Souza**, quanto aos indicativos de irregularidades de que tratam os itens 2.3 e 2.5 da ITC, bem como da Diretora Presidente do Água Branca Prev, **Sra. Suziany Paste Gonçalves Oliveira**, com relação ao item 2.1 da ITC, em face das razões técnicas expendidas;

**1.4. Extinguir a punibilidade** da Prefeita Municipal, Sra. **Ana Maria Carletti Quiuqui**, quanto ao item 2.1 desta decisão (2.2 – ITC), nos termos do artigo 485, inciso IX, do CPC, em razão do seu falecimento após a citação e apresentação de defesa, conforme certidão de óbito (arquivo digital 4617/2018-3), constante do Processo TC 6933/2017 referente à Prestação de Contas Anual de 2016, ora juntada aos presentes autos;

**1.5. Julgar REGULAR COM RESSALVA** a Prestação de Contas Anual do **Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Água Branca**, relativa ao exercício de 2015, sob a responsabilidade da Sra. **Suziany Paste Gonçalves Oliveira**, então Diretora Presidente, na forma dos artigos 84, inciso II, e 86, da Lei Complementar 621/2012, em razão da manutenção do indicativo de irregularidade tratado no item 2.3 da ITC, ainda que sem o condão de macular as contas, dando-lhe a devida **quitação**;

**1.6. Dar CIÊNCIA** aos interessados e **ARQUIVAR** os presentes autos após o respectivo trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 21/05/2021 – 23ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

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

4.2. Conselheiro Substituto: Marco Antonio da Silva (relator).

CONSELHEIRO SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

**Presidente**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

**Fui presente:**

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

**Em substituição ao procurador-geral**

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Subsecretária das Sessões**