



Acórdão 01638/2020-1 - Plenário

Processo: 05869/2017-5

Classificação: Prestação de Contas Anual de Ordenador

Exercício: 2016

UG: IPC - Instituto de Previdência Dos Servidores Públicos do Município de Cariacica

Relator: Márcia Jaccoud Freitas

Responsável: ROSA MARIA ZANON, ELUCIANY FERREIRA MELO, SHIRLENE PIRES MESQUITA, GERALDO LUZIA DE OLIVEIRA JUNIOR, RICHARD MENDES DUTZMANN, ELIEZER SOARES ROCHA JUNIOR

Assinado por
ODILSON SOUZA
BARBOSA JUNIOR
21/01/2021 12:05

Assinado por
RODRIGO COELHO DO
CARMO
20/01/2021 19:09

Assinado por
MARCIA JACCOUD
FREITAS
20/01/2021 12:28

Assinado por
SERGIO ABOUDIB
FERREIRA PINTO
20/01/2021 10:00

Assinado por
RODRIGO FLAVIO
FREIRE FARIAS
CHAMOUN
19/01/2021 21:53

Assinado por
SEBASTIAO CARLOS
RANNA DE MACEDO
19/01/2021 21:35

Assinado por
DOMINGOS AUGUSTO
TAUFNER
19/01/2021 20:14

Assinado por
LUIZ CARLOS
CICILIOTTI DA CUNHA
19/01/2021 18:54

PRESTAÇÃO DE CONTAS – PREFEITO MUNICIPAL – EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO – CONTROLADOR GERAL INTERNO – ATOS DE GESTÃO DE TERCEIROS – IRREGULARIDADES DE NATUREZA GRAVE – INCONSISTÊNCIAS CONTÁBEIS E FORMAIS – AUSÊNCIA DE DANO – CONTAS IRREGULARES – MULTA – DETERMINAR – ARQUIVAR

1. Atos de governo ou de gestão praticados pelo Prefeito Municipal devem ser apreciados por meio de Parecer Prévio, na forma da Decisão Plenária n. 15/2020, conforme precedente
2. A princípio, o Controlador Geral Interno não deve ser chamado a responder por atos de gestão de terceiros, conforme precedentes
3. Recolhimento a menor da contribuição previdenciária devida e incompletude dos Resumos Anuais da Folha

de Pagamento constituem irregularidades de natureza grave, passíveis de multa

4. Inconsistências contábeis ou de natureza formal que não ocasionem prejuízos ao erário são passíveis de ressalva.

A. EXMA. SRA. CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS:

RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas Anual do **INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE CARIACICA**, referente ao **exercício de 2016**, sob a gestão das senhoras **ROSA MARIA ZANON**, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016, e **ELUCIANY FERREIRA MELO**, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016, tendo sido responsabilizados, também, os senhores **SHIRLENE PIRES MESQUITA**, Diretora Presidente responsável pelo envio, **GERALDO LUZIA DE OLIVEIRA JÚNIOR**, Prefeito Municipal, **ELIEZER SOARES ROCHA JÚNIOR**, Controlador Geral Interno, e **RICHARD MENDES DUTZMANN**, Atuário.

Nos termos do **Relatório Técnico n. 107/2018**, da **Instrução Técnica Inicial n. 360/2018** e da **Decisão SEGEX n. 379/2018**, os responsáveis foram citados para apresentar justificativas sobre as seguintes constatações:

3.1.2.1. Ausência de separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes aos planos financeiro e previdenciário, assim como da gestão administrativa do RPPS

3.1.3. Classificação indevida de investimentos em conta contábil de equivalentes de caixa

3.1.4. Inconsistência no resultado das aplicações financeiras do exercício

3.1.5. Inconsistência na gestão de bem imóveis

3.2.1. Divergência no registro por competência da receita de contribuições previdenciárias

3.2.2. Controle de contribuições previdenciárias devidas ao RPPS em desacordo com a previsão legal

3.3.1.1. Ausência de registro contábil de obrigações previdenciárias devidas e não recolhidas ao RPPS

3.3.1.2. Ausência de recolhimento tempestivo de contribuições previdenciárias ao RPPS

3.3.1.3. Ausência de medidas para a cobrança de contribuições previdenciárias devidas ao RPPS

3.3.1.4. Transferência indevida de responsabilidade pelo recolhimento de contribuições previdenciárias – ausência de legitimidade ativa do RPPS para cobrança de contribuições previdenciárias de entidades não vinculadas ao RPPS decorrentes da cessão de servidores pelos órgãos municipais

3.3.2.1.1. Ausência de pagamento/recolhimento de contribuições previdenciárias devidas pela unidade gestora ao RPPS

3.3.2.2.1. Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias retidas de servidores ao RGPS

3.3.2.3. Inconsistências na gestão das folhas de pagamento

3.5.1.2. Inconsistências no estudo de avaliação atuarial

3.5.3.1. Insuficiência do aporte destinado à cobertura do déficit financeiro do RPPS

3.5.4.1. Registro inadequado de provisões matemáticas previdenciárias no balanço patrimonial

4.1. Emissão de opinião deficiente por meio do parecer do controle interno

Todos os citados apresentaram suas defesas¹, que foram analisadas no corpo da **Instrução Técnica Conclusiva n. 4486/2019**, na qual o setor competente propôs o **afastamento** dos indicativos constantes dos tópicos **3.1.4, 3.1.5 e 4.1** do Relatório Técnico, correspondentes aos itens **2.3, 2.4 e 2.17** da Conclusiva, quais sejam:

2.3. Inconsistência no resultado das aplicações financeiras do exercício

2.4. Inconsistência na gestão de bem imóveis

2.17. Emissão de opinião deficiente por meio do parecer do controle interno

A área técnica também sugeriu que o Controlador Geral Interno, senhor **ELIEZER SOARES ROCHA JÚNIOR**, seja excluído do polo passivo, quanto aos fatos constantes dos tópicos **2.13 e 2.17**, conforme entendimento exarado no item **1.2** da Instrução, abaixo transcrito:

“1.2 QUANTO À RESPONSABILIZAÇÃO DO CONTROLADOR MUNICIPAL

No que tange ao Controlador interno do órgão, este foi chamado aos autos para responder de forma solidária, nos moldes previstos no art. 74, § 1º, da Constituição Federal, em razão das irregularidades 2.13 e 2.17.

Inicialmente, é preciso considerar que no processo de prestação de contas, o sujeito legítimo para figurar no polo passivo da relação processual é o administrador e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, bem como aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em dano ao erário, na forma prevista na Lei Orgânica deste Tribunal, em consonância com a Constituição Federal e a Constituição Estadual.

No processo em tela, contudo, a área técnica citou, além do gestor responsável, o Controlador Geral do Município.

Isso porque, na forma do supracitado art. 74, §1º, da CF/88², os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, têm o dever de informar o Tribunal de Contas, sob pena de solidariedade.

Sabe-se que o controlador interno, via de regra, não pratica ato de gestão, sendo sua função monitorar os processos-chave e críticos, verificando, através de suas revisões periódicas, se os controles praticados pelo gestor atendem às necessidades de controle do processo, bem como salvaguardar o patrimônio do ente.

¹ Defesa/Justificativa n. 1285/2018 e 1394/2018.

² **Art. 74.** Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

No caso em análise, porém, verificou-se que o parecer do controle interno do órgão atestou ter realizado análise de documentos dos quais se poderia extrair claramente as irregularidades ora apontadas, sem que este tenha indicado qualquer falha no procedimento, demonstrando assim não ter agido com o devido zelo no exercício de suas atividades, deixando de atender ao disposto no artigo constitucional invocado, justificando assim a sua solidariedade com o gestor.

Ressalte-se, contudo, que embora algumas das irregularidades forem apontadas como de natureza grave, constata-se que aquelas em que o coordenador de controle interno foi arrolado como responsável configuram ausência de controle quanto a atos de terceiros, que não constituem atribuição do seu cargo, não sendo possível sua responsabilização direta por esses atos, mormente quando sequer resultaram em prejuízo ao órgão ou dano ao erário. Por esta razão, não se justifica sua manutenção como responsável neste caso concreto, **sugerindo a exclusão do controlador geral do pólo passivo da presente prestação de contas em relação aos itens 2.13 e 2.17**, nos termos do art. 485, IV, do CPC e art. 70, da Lei Orgânica do TCEES.

Feitas essas considerações, passa-se à análise técnica.”

As demais irregularidades foram mantidas na análise conclusiva, a saber:

2.1. Ausência de separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes aos planos financeiro e previdenciário, assim como da gestão administrativa do RPPS

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

2.2. Classificação indevida de investimentos em conta contábil de equivalentes de caixa

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

2.5. Divergência no registro por competência da receita de contribuições previdenciárias

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

2.6. Controle de contribuições previdenciárias devidas ao RPPS em desacordo com a previsão legal

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

2.7. Ausência de registro contábil de obrigações previdenciárias devidas e não recolhidas ao RPPS

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

2.8. Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias ao RPPS

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

→ GERALDO LUZIA DE OLIVEIRA JÚNIOR, Prefeito Municipal

2.9. Ausência de medidas para a cobrança de contribuições previdenciárias devidas ao RPPS

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

2.10. Transferência indevida de responsabilidade pelo recolhimento de contribuições previdenciárias – ausência de legitimidade ativa do RPPS para cobrança de contribuições previdenciárias de entidades não vinculadas ao RPPS decorrentes da cessão de servidores pelos órgãos municipais

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

→ GERALDO LUZIA DE OLIVEIRA JÚNIOR, Prefeito Municipal

2.11. Ausência de pagamento/recolhimento de contribuições previdenciárias devidas pela unidade gestora ao RPPS

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

2.12. Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias retidas de servidores ao RGPS

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

2.13. Inconsistências na gestão das folhas de pagamento

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

→ SHIRLENE PIRES MESQUITA, Diretora Presidente responsável pelo envio

2.14. Inconsistências no estudo de avaliação atuarial

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

→ RICHARD MENDES DUTZMANN, Atuário

2.15. Insuficiência do aporte destinado à cobertura do déficit financeiro do RPPS

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

→ GERALDO LUZIA DE OLIVEIRA JÚNIOR, Prefeito Municipal

2.16. Registro inadequado de provisões matemáticas previdenciárias no balanço patrimonial

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

Em razão da manutenção dos fatos irregulares, a área técnica opinou pela **“IRREGULARIDADE da Prestação de Contas, relativa ao exercício de 2016, das gestoras do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Cariacica (IPC), Sra. Rosa Maria Zanon e da Sra. Eluciany Ferreira Melo e do prefeito municipal, Sr. Geraldo Luzia de Oliveira Júnior”**, com fundamento no art. 84, inciso III, letra “d” da Lei Complementar n. 621/2012³.

³ **Art. 84.** As contas serão julgadas:

A Instrução Conclusiva também sugeriu a “**aplicação de multa a gestora responsável pelas contas do exercício de 2016**”.

O setor técnico ainda propôs a expedição de 02 (duas) **DETERMINAÇÕES** e sugeriu que a **Secretaria da Previdência Social** seja cientificada da decisão desta Corte.

Segue a transcrição:

“3 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando os indicativos de irregularidades expressos no Relatório Técnico 107/2018-9, na ITI 360/2018-4, na Decisão SEGEX 379/2018-9, e Termos de Citação 613/2018-8, 614/2018-2, 615/2018-7, 617/2018-6 e 618/2018-1, e diante do preceituado no art. 319, parágrafo único, inciso IV⁴, da Resolução TC nº 261/2013;

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

Considerando que as justificativas apresentadas **não foram suficientes para elidirem as irregularidades** dos itens 2.1 2.2, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.11, 2.12, 2.13, 2.14, 2.15 e 2.16, sugere-se sua manutenção:

2.1 AUSÊNCIA DE SEPARAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E CONTÁBIL DOS RECURSOS E OBRIGAÇÕES CORRESPONDENTES AOS PLANOS FINANCEIRO E PREVIDENCIÁRIO, ASSIM COMO DA GESTÃO ADMINISTRATIVA DO RPPS (item 3.1.2.1 do Relatório Técnico 107/2018-9)

Base Normativa: art. 1º e art. 6º, inciso VII, da Lei Federal 9.717/1998; art. 8º, parágrafo único, e art. 50, inciso I e III, da LRF; art. 65, inc. I e II, da Lei Complementar Municipal 28/2009; e art. 21 da Portaria MPS 403/2008.

Responsáveis:

Rosa Maria Zanon (diretora presidente - 01/01 até 30/11/2016)

Eluciany Ferreira Melo (diretora presidente - 06/12 até 31/12/2016)

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

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

⁴ **Art. 319.** Na fase final da instrução dos processos, constitui formalidade essencial, além do exame da unidade competente, a elaboração da instrução técnica conclusiva.

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

[...]

IV - a conclusão, com a proposta de encaminhamento.

2.2 CLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DE INVESTIMENTOS EM CONTA CONTÁBIL DE EQUIVALENTES DE CAIXA (item 3.1.3 do Relatório Técnico 107/2018-9)

Base Normativa: arts. 85 e 87 da Lei Federal 4.320/1964; e, PCASP (6ª ed.).

Responsáveis:

Rosa Maria Zanon (diretora presidente - 01/01 até 30/11/2016)
Eluciany Ferreira Melo (diretora presidente - 06/12 até 31/12/2016)

2.5 DIVERGÊNCIA NO REGISTRO POR COMPETÊNCIA DA RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS (item 3.2.1 do Relatório Técnico 107/2018-9)

Base Normativa: arts. 85, 100 e 101 da Lei Federal 4.320/1964; e, princípio da competência (Resolução CFC 750/1993).

Responsáveis:

Rosa Maria Zanon (diretora presidente - 01/01 até 30/11/2016)
Eluciany Ferreira Melo (diretora presidente - 06/12 até 31/12/2016)

2.6 CONTROLE DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DEVIDAS AO RPPS EM DESACORDO COM A PREVISÃO LEGAL (item 3.2.2 do Relatório Técnico 107/2018-9)

Base Normativa: arts. 40, caput, e 149, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 2º da Lei Federal 9.717/1998; art. 1º da Lei Complementar Municipal 66/2016.

Responsáveis:

Rosa Maria Zanon (diretora presidente - 01/01 até 30/11/2016)
Eluciany Ferreira Melo (diretora presidente - 06/12 até 31/12/2016)

2.7 AUSÊNCIA DE REGISTRO CONTÁBIL DE OBRIGAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DEVIDAS E NÃO RECOLHIDAS AO RPPS (item 3.3.1.1 do Relatório Técnico 107/2018-9)

Base Normativa: arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal 4.320/1964; e, princípio da competência (Resolução CFC 750/1993).

Responsáveis:

Rosa Maria Zanon (diretora presidente - 01/01 até 30/11/2016)
Eluciany Ferreira Melo (diretora presidente - 06/12 até 31/12/2016)

2.8 AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS AO RPPS (item 3.3.1.2 do Relatório Técnico 107/2018-9)

Base Normativa: arts. 37, 40 e 195, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal/1988; e, art. 45 da Lei Complementar Municipal 28/2009.

Responsáveis:

Geraldo Luzia de Oliveira Júnior (prefeito municipal)
Rosa Maria Zanon (diretora presidente - 01/01 até 30/11/2016)
Eluciany Ferreira Melo (diretora presidente - 06/12 até 31/12/2016)

2.9 AUSÊNCIA DE MEDIDAS PARA A COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DEVIDAS AO RPPS (item 3.3.1.3 do Relatório Técnico 107/2018-9)

Base Normativa: art. 40 da Constituição Federal/1988; art. 11 da LRF; e, art. 45 da Lei Complementar Municipal 28/2009.

Responsáveis:

Rosa Maria Zanon (diretora presidente - 01/01 até 30/11/2016)
Eluciany Ferreira Melo (diretora presidente - 06/12 até 31/12/2016)

2.10 TRANSFERÊNCIA INDEVIDA DE RESPONSABILIDADE PELO RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS – AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA DO RPPS PARA COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DE ENTIDADES NÃO VINCULADAS AO RPPS DECORRENTES DA CESSÃO DE SERVIDORES PELOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS (item 3.3.1.4 do Relatório Técnico 107/2018-9)

Base Normativa: art. 45 da Lei Complementar Municipal 28/2009.

Responsáveis:

Geraldo Luzia de Oliveira Júnior (prefeito municipal)
Rosa Maria Zanon (diretora presidente - 01/01 até 30/11/2016)
Eluciany Ferreira Melo (diretora presidente - 06/12 até 31/12/2016)

2.11 AUSÊNCIA DE PAGAMENTO/RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DEVIDAS PELA UNIDADE GESTORA AO RPPS (item 3.3.2.1.1 do Relatório Técnico 107/2018-9)

Base Normativa: arts. 40, caput, e 149, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 2º da Lei Federal 9.717/1998; e, art. 45 da Lei Complementar Municipal 28/2009.

Responsáveis:

Rosa Maria Zanon (diretora presidente - 01/01 até 30/11/2016)
Eluciany Ferreira Melo (diretora presidente - 06/12 até 31/12/2016)

2.12 AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS RETIDAS DE SERVIDORES AO RGPS (item 3.3.2.2.1 do Relatório Técnico 107/2018-9)

Base Normativa: artigos 37 e 195, inciso I, alínea “a”, da Constituição da República; artigo 30, inciso I, alínea b, da Lei Federal 8.212/1991; artigo 63 da Lei Federal 4.320/1964.

Responsáveis:

Rosa Maria Zanon (diretora presidente - 01/01 até 30/11/2016)
Eluciany Ferreira Melo (diretora presidente - 06/12 até 31/12/2016)

2.13 INCONSISTÊNCIAS NA GESTÃO DAS FOLHAS DE PAGAMENTO (item 3.3.2.3 do Relatório Técnico 107/2018-9)

Base Normativa: art. 141, parágrafo único, da Resolução TC 261/2013; e, Instrução Normativa TC 34/2015, Anexo I.

Responsáveis:

Rosa Maria Zanon (diretora presidente - 01/01 até 30/11/2016)
Eluciany Ferreira Melo (diretora presidente - 06/12 até 31/12/2016)
Eliezer Soares Rocha Junior (secretário municipal de Controle)
Shirlene Pires Mesquita de Almeida (diretora presidente responsável pelo envio das contas)

2.14 INCONSISTENCIAS NO ESTUDO DE AVALIAÇÃO ATUARIAL (item 3.5.1.2 do Relatório Técnico 107/2018-9)

Base Normativa: art. 1º, inciso I, e art. 9º, inciso II, da Lei Federal 9.717/1998; e, arts. 11, § 1º e 5º, e 18 da Portaria MPS 403/2008.

Responsáveis:

Rosa Maria Zanon (diretora presidente - 01/01 até 30/11/2016)
Eluciany Ferreira Melo (diretora presidente - 06/12 até 31/12/2016)
Richard Mendes Dutzmann (atuário responsável)

2.15 INSUFICIÊNCIA DO APORTE DESTINADO À COBERTURA DO DÉFICIT FINANCEIRO DO RPPS (item 3.5.3.1 do Relatório Técnico 107/2018-9)

Base Normativa: art. 40 da Constituição da República; art. 1º e art. 2º, § 1º, da Lei Federal 9.717/1998; art. 8º, parágrafo único, e art. 69 da LRF; art. 51 e 56, §1º, da Lei Complementar Municipal 28/2009; e, arts. 21, § 2º, e 26 da Portaria MPS 403/2008.

Responsáveis:

Geraldo Luzia de Oliveira Júnior (prefeito municipal)
Rosa Maria Zanon (diretora presidente - 01/01 até 30/11/2016)
Eluciany Ferreira Melo (diretora presidente - 06/12 até 31/12/2016)

2.16 REGISTRO INADEQUADO DE PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS NO BALANÇO PATRIMONIAL (item 3.5.4.1 do Relatório Técnico 107/2018-9)

Base Normativa: art. 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/1998; e, art. 17, § 3º, da Portaria MPS 403/2008

Responsável:

Eluciany Ferreira Melo (diretora presidente - 06/12 até 31/12/2016)

Considerando que as irregularidades dos itens 2.1, 2.2, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.11, 2.12, 2.13, 2.14, 2.15 e 2.16 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 2016, das gestoras do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Cariacica (IPC), **Sra. Rosa Maria Zanon e da Sra. Eluciany Ferreira Melo** e do prefeito municipal, **Sr. Geraldo Luzia de Oliveira Júnior**, 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).

Sugere-se expedir **determinação**, na forma do § 7º do art. 329 do Regimento Interno (Res. TC 261/2013):

- a) ao atual gestor e ao sistema de controle interno para que estabeleçam instrução de controle, incluindo técnica de 'conciliação de dados e saldos' para o 'resumos anuais das folhas de pagamentos dos servidores vinculados aos regimes próprio e geral de previdência (FOLRPP e FOLRGP), o demonstrativo das receitas devidas e arrecadadas (DEMREC) e o Balancete de Verificação (BALVER), na forma recomendada nas normas de auditoria governamental (itens 2.5, 2.11, 2.12 e 2.13 desta Instrução);e
- b) ao atual prefeito de Barra de São Francisco, ao responsável pelo controle interno do Município e ao diretor presidente do IPC com fixação de prazo, para a instauração de procedimento administrativo com vistas a possibilitar a recomposição àquele RPPS dos valores relativos à insuficiência financeira apurada no exercício de 2016 do RPPS, nos termos do artigo 2º §1º, da lei 9717/98, com a incidência de correção monetária, juros e multa; e para a apuração da responsabilidade pessoal do(s) responsável(is) pelo valor dos encargos financeiros incidentes sobre a ausência de repasse (juros e multa), conforme jurisprudência dessa Corte de Contas, e que encaminhe os resultados dessa apuração a esse Tribunal nos termos da IN 32/2014. (item 2.15)

Sugere-se **aplicação de multa**:

- a) Sugere-se, ainda, 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), **aplicação de multa a gestora** responsável pelas contas do exercício de 2016, a ser dosada pelo relator.

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

Na sequência, o **Ministério Público de Contas** emitiu o Parecer n. 34/2020, da lavra do Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, acompanhando integralmente a análise conclusiva.

Nos termos do Despacho n. 14.983/2020, os autos retornaram à área técnica, objetivando esclarecer a responsabilidade do prefeito municipal diante da desconcentração administrativa.

O setor competente elaborou a **Manifestação Técnica n. 1714/2020**, propondo o **afastamento da responsabilidade do Chefe do Executivo**, quanto às irregularidades tratadas nos itens **2.8** e **2.10** da Conclusiva, abaixo elencadas, por se referirem a atos de ordenação de despesas, não atribuíveis ao prefeito municipal, em razão da desconcentração administrativa vigente no exercício de 2016:

2.8. Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias ao RPPS

2.10. Transferência indevida de responsabilidade pelo recolhimento de contribuições previdenciárias – ausência de legitimidade ativa do RPPS para cobrança de contribuições previdenciárias de entidades não vinculadas ao RPPS decorrentes da cessão de servidores pelos órgãos municipais

A área técnica opinou pela **manutenção da responsabilidade do prefeito municipal** analisada no tópico **2.15** da Conclusiva, uma vez que a irregularidade se refere à política previdenciária do Ente Municipal:

2.15. Insuficiência do aporte destinado à cobertura do déficit financeiro do RPPS

Segue a transcrição:

“3 CONCLUSÃO/PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

3.1 Considerando a atribuição indelegável conferida ao ente da Federação pela manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência, nos termos do caput do art. 40 da Constituição da República (CRFB), do art. 1º da Lei Federal 9.717/1998 e do art. 69 da Lei Complementar Federal 101/2000 (LRF), bem como a competência do Chefe do Poder Executivo pela condução da política previdenciária do ente, **ratificar** a necessidade de responsabilização do Chefe do Poder Executivo de Cariacica em relação à seguinte irregularidade:

- 2.15 INSUFICIÊNCIA DO APORTE DESTINADO À COBERTURA DO DÉFICIT FINANCEIRO DO RPPS (item 3.5.3.1 do Relatório Técnico 107/2018-9)

Base Normativa: art. 40 da Constituição da República; art. 1º e art. 2º, § 1º, da Lei Federal 9.717/1998; art. 8º, parágrafo único, e art. 69 da LRF; art. 51 e 56, §1º, da Lei Complementar Municipal 28/2009; e, arts. 21, § 2º, e 26 da Portaria MPS 403/2008.

3.2 Tendo em vista a responsabilização por irregularidades que se confundem com atos de gestão, que devem ser apurados no limite da responsabilidade de cada ordenador de despesa municipal, opina-se por **afastar** a responsabilização do Prefeito Municipal de Cariacica em relação aos seguintes apontamentos:

- 2.8 AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS AO RPPS (item 3.3.1.2 do Relatório Técnico 107/2018-9)

Base Normativa: arts. 37, 40 e 195, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal/1988; e, art. 45 da Lei Complementar Municipal 28/2009.

- 2.10 TRANSFERÊNCIA INDEVIDA DE RESPONSABILIDADE PELO RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS – AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA DO RPPS PARA COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DE ENTIDADES NÃO VINCULADAS AO RPPS DECORRENTES DA CESSÃO DE SERVIDORES PELOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS (item 3.3.1.4 do Relatório Técnico 107/2018-9)

Base Normativa: art. 45 da Lei Complementar Municipal 28/2009.”

Em seguida, o **Ministério Público de Contas** emitiu o Parecer n. 1863/2020, da lavra do Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, acompanhando a Manifestação Técnica n. 1714/2020.

É o Relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

I – DA RESPONSABILIDADE DO PREFEITO MUNICIPAL

De acordo com a **Instrução Técnica Conclusiva n. 4486/2019** e a **Manifestação Técnica n. 1714/2020**, o Prefeito Municipal de Cariacica, senhor **GERALDO LUZIA DE OLIVEIRA JÚNIOR**, foi responsabilizado pela seguinte irregularidade:

2.15. Insuficiência do aporte destinado à cobertura do déficit financeiro do RPPS

Na análise do tópico **2.15** da Conclusiva, a área técnica manifestou-se pela gravidade da infração e sugeriu a aplicação de multa aos responsáveis, incluindo o Prefeito Municipal.

Cabe destacar que a competência para o julgamento dos atos de gestão do prefeito municipal foi matéria de repercussão geral (Tema n. 835) no âmbito do **Recurso**

Extraordinário n. 848826, tendo o Supremo Tribunal Federal (STF) decidido que a apreciação das Contas de governo e de gestão compete às Câmaras Municipais com o auxílio dos Tribunais de Contas.

O julgamento de mérito do tema de repercussão geral levou a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON a emitir a **Resolução n. 1/2018**, dispondo sobre as recomendações de deliberação nos processos de contas de gestão em que o prefeito municipal figurasse como ordenador de despesa.

Em 11 de fevereiro de 2020, a ATRICON expediu a **Portaria n. 1/2020**, designando um grupo de estudos para atualizar os termos da Resolução anterior, com vistas à uniformização e à regulamentação do entendimento no âmbito nacional, ação motivada por recentes decisões do STF, em especial, no **Recurso Extraordinário n. 1231883**.

Por sua vez, o **Recurso Extraordinário n. 1231883** foi interposto pelo Estado do Ceará sob o fundamento de que a tese firmada pelo STF acerca da competência para o julgamento das Contas dos prefeitos municipais estaria restrita à matéria eleitoral. Desse modo, a decisão do STF não afetaria a competência dos Tribunais de Contas quanto aos atos de gestão do Chefe do Executivo. Ocorre que o recurso foi desprovido em decisão monocrática do relator, mas se encontra pendente de Agravo Regimental.

Nesse contexto, alguns processos foram sobrestados por esta Corte, inclusive aqueles referentes aos Institutos de Previdência nos quais o prefeito municipal figurava como responsável, a exemplo do **processo TC n. 7002/2017** (Prestação de Contas Anual/2016 do IPAS de São José do Calçado).

Com o advento da **Decisão Plenária n. 15/2020**, proferida em 15 de setembro de 2020, foi determinado que os atos de governo e de gestão dos prefeitos municipais sejam apreciados por meio de Parecer Prévio, exceto quando a matéria se referir a consórcios públicos e aplicação de transferências voluntárias ou fundo a fundo.

Segue a transcrição:

“Art. 1º. No processo de prestação de contas anual de Prefeito, ainda que este figure como ordenador de despesas, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo emitirá parecer prévio a fim de instrumentalizar o julgamento pela Câmara Municipal para todos os fins, observado o disposto no art. 31, § 2º, da Constituição Federal.

§ 1º. Não se aplica a emissão do parecer prévio previsto no caput, ainda que figure o Prefeito como responsável, nos processos cujo objeto seja a fiscalização e o julgamento das contas referentes à gestão de consórcios públicos ou à aplicação de recursos recebidos por meio de transferências voluntárias ou de transferências fundo a fundo, casos nos quais o Tribunal de Contas deverá emitir acórdão de julgamento com todos os seus efeitos, inclusive para fins do previsto no art. 1º, I, “g”, da LC 64/1990.

§ 2º. O processo de prestação de contas anual prestadas por Prefeito, seja na condição de chefe de Poder Executivo municipal, seja como ordenador de despesas, que esteja em tramitação na ocasião em que esta Decisão Plenária entrar em vigor, receberá, do Conselheiro Relator ou da unidade técnica competente para a sua instrução, conforme o caso, o encaminhamento previsto, segundo a sua fase de tramitação, no Anexo Único desta deliberação.

§ 3º. O disposto neste artigo não se aplica aos processos com trânsito em julgado.

Art. 2º. Revogam-se as disposições em contrário, em especial a Decisão Plenária nº 13, de 9 de outubro de 2018.

Art. 3º. Esta Decisão Plenária entra em vigor na data da sua publicação.”

Em razão da natureza da responsabilidade atribuída ao prefeito municipal, que envolve atos de governo, a matéria deveria ter sido apreciada nas Contas Anuais da Chefe do Executivo, motivo pelo qual entendo que os autos devem ser extintos sem resolução do mérito, em relação ao senhor **GERALDO LUZIA DE OLIVEIRA JÚNIOR**, aplicando-se o precedente constante do **Acórdão TC n. 1064/2020 – 2ª Câmara**, referente ao **processo TC n. 8882/2017** (Prestação de Contas Anual/2016 do IPAS de Rio Bananal).

Acrescento que as Contas Anuais do Prefeito, referentes ao exercício de 2016, já foram apreciadas por meio dos **Pareceres Prévios TC n. 64/2018 e n. 89/2019**, proferidos nos **processos TC n. 5111/2017 e n. 9141/2018** (Recurso de Reconsideração).

II – DA RESPONSABILIDADE DO CONTROLADOR GERAL INTERNO

Em relação ao **Controlador Geral Interno**, constato que a área técnica consolidou o entendimento de que sua responsabilidade deve se limitar aos atos diretamente praticados, bem como às condutas de terceiros que resultem em prejuízo ao erário, conforme os precedentes constantes dos **processos TC n. 7062/2017** (Prestação de Contas Anual/2016 do IPAS Vitória)⁵ e **n. 6475/2017** (Prestação de Contas Anual/2016 do IPAS Iconha)⁶.

Acompanhando a posição técnica lavrada no item **1.2** da Conclusiva, entendo que o senhor **ELIEZER SOARES ROCHA JÚNIOR** deve ser **excluído do polo passivo**, quanto aos fatos tratados nos tópicos **2.13** e **2.17** da Conclusiva, a saber:

2.13. Inconsistências na gestão das folhas de pagamento

2.17. Emissão de opinião deficiente por meio do parecer do controle interno

III – DAS IRREGULARIDADES

Acompanho a área técnica pelo **afastamento** dos indicativos constantes dos tópicos **2.3**, **2.4** e **2.17** da Conclusiva, quais sejam:

2.3. Inconsistência no resultado das aplicações financeiras do exercício

2.4. Inconsistência na gestão de bem imóveis

2.17. Emissão de opinião deficiente por meio do parecer do controle interno

Também **acolho** a posição técnica pela **manutenção** das irregularidades analisadas nos tópicos **2.1**, **2.2** e **2.9** da Conclusiva, **sem macular as Contas**, conforme segue:

⁵ Acórdão TC n. 1004/2020 – Plenário, Manifestação Técnica de Defesa Oral n. 1/2019 e Despacho n. 2367/2019.

⁶ Acórdão TC n. 1409/2019 – 2ª Câmara e Instrução Técnica Conclusiva n. 4740/2019.

2.1. Ausência de separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes aos planos financeiro e previdenciário, assim como da gestão administrativa do RPPS

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

2.2. Classificação indevida de investimentos em conta contábil de equivalentes de caixa

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

2.9. Ausência de medidas para a cobrança de contribuições previdenciárias devidas ao RPPS

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

Divirjo, no entanto, da sugestão técnica para aplicação de **multa**, em relação ao item **2.9**, uma vez que o setor técnico reconheceu que a infração tem natureza qualitativo-formal, de menor gravidade e que não ocasionou prejuízo ao erário, razão pela qual entendo que a irregularidade não demanda ser sancionada.

As demais irregularidades, abordadas nos itens **2.5** a **2.8** e **2.10** a **2.16** da Conclusiva, foram consideradas de natureza **grave** pela área técnica e sujeitas à aplicação de **multa**.

Divirjo do setor técnico, quanto aos itens **2.5**, **2.7** e **2.16** da Conclusiva, por considerar que as infrações possuem **natureza formal**, uma vez que se referem a erros de registro contábil, que não ocasionaram prejuízos ao erário, conforme segue:

2.5. Divergência no registro por competência da receita de contribuições previdenciárias

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

2.7. Ausência de registro contábil de obrigações previdenciárias devidas e não recolhidas ao RPPS

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

2.16. Registro inadequado de provisões matemáticas previdenciárias no balanço patrimonial

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

Quanto ao tópico **2.6** da Conclusiva, intitulado “**Controle de contribuições previdenciárias devidas ao RPPS em desacordo com a previsão legal**”, o setor

competente verificou que as contribuições patronal e do segurado, evidenciadas no arquivo DEMREC, apresentavam bases de cálculo distintas, embora deversem coincidir. Foram responsabilizadas as senhoras ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016, e ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016.

A defesa admitiu a inconsistência e afirmou que as divergências provinham de informações incorretas da prefeitura, cujo procedimento teria sido corrigido em agosto de 2018. Destacou que não houve prejuízos à arrecadação porque a divergência se referiu ao Fundo Financeiro, cuja insuficiência deve ser suportada pelo Município.

Observo que as responsáveis apresentaram um novo arquivo DEMREC (Peça Complementar n. 19.707/2018), que, no entanto, manteve a divergência, em relação tanto ao Fundo Financeiro quanto ao Fundo Previdenciário.

Além disso, mesmo se não houvesse divergência no novo DEMREC, a simples apresentação de outro arquivo não bastaria, por si só, para afastar a irregularidade, pois a defesa deveria ter encaminhado as justificativas para a alteração dos dados originais e demonstrado que os novos valores estão corretos. Desse modo, a mera substituição do arquivo DEMREC não foi suficiente para sanar as inconsistências.

Segue a comparação entre os arquivos, com os dados da tabela 16 do Relatório Técnico e da defesa:

Bases de cálculo	arquivo DEMREC	arquivo DEMREC - defesa
Fundo Financeiro		
RPPS patronal	22.378.297,71	21.831.063,75
RPPS do segurado	21.151.098,55	20.634.798,64
Diferença	1.227.199,16 5,802%	1.196.265,11 5,797%
Fundo Previdenciário		
RPPS patronal	80.494.862,94	78.276.263,75
RPPS do segurado	78.429.001,09	78.270.924,55
Diferença	2.065.861,85	5.339,20

	2,63%	0,007%
--	--------------	---------------

No arquivo DEMREC original, a diferença entre a maior e a menor base de apuração do Fundo Previdenciário foi de **R\$ 2.065.861,85**, correspondente a **2,63%** da menor base de cálculo (R\$ 78.429.001,09). Quanto ao Fundo Financeiro, a diferença foi de **R\$ 1.227.199,16**, correspondente a **5,802%** da menor base de cálculo (R\$ 21.151.098,55).

De acordo com os dados do novo arquivo DEMREC, verifico que a diferença entre a maior e a menor base de apuração do Fundo Previdenciário foi de **R\$ 5.339,20**, correspondente a **0,007%** da menor base de cálculo (R\$ 78.270.924,55). Quanto ao Fundo Financeiro, a diferença foi de **R\$ 1.196.265,11**, correspondente a **5,797%** da menor base de cálculo (R\$ 20.634.798,64).

Embora represente uma pequena divergência percentual, a desproporção entre as bases de apuração do Fundo Financeiro e do Fundo Previdenciário constitui um indício de que o cálculo das contribuições previdenciárias devidas foi incorreto, o que deveria ter sido esclarecido pelas responsáveis.

Diante da ausência de esclarecimentos sobre a inconsistência, **acompanho a área técnica pela manutenção da irregularidade, mas divirjo quanto à gravidade da infração**, tendo em vista a pequena diferença percentual e a possibilidade de correção da divergência. Entendimento semelhante foi adotado no **processo TC n. 9262/2018** (Contas Anuais/2017 do IPAS de Ibirapu), nos termos do Acórdão TC n. 1190/2020 – 1ª Câmara.

No que se refere ao item **2.8** da Conclusiva, denominado “**Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias ao RPPS**”, o setor competente apurou, a partir do arquivo DEMREC, que o Regime Próprio deixou de receber contribuições previdenciárias devidas no exercício, no total de **R\$ 1.098.346,79**, sendo R\$ 118.927,51 de responsabilidade do Instituto, conforme tabela 18 do Relatório Técnico, abaixo adaptada:

	arquivo DEMREC
Contribuição não recolhida pela Prefeitura	979.419,28
Fundo Financeiro – RPPS patronal	318.901,97
Fundo Financeiro – RPPS do servidor	69.649,78
Fundo Previdenciário – RPPS patronal	442.048,48
Fundo Previdenciário – RPPS do servidor	148.819,05
Contribuição não recolhida pelo Instituto	118.927,51
Fundo Financeiro – Inativos	118.927,51
Contribuição não recolhida – Total	1.098.346,79

Foram responsabilizadas as senhoras ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016, e ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016. A responsabilidade do Prefeito Municipal foi excluída, nos termos da Manifestação Técnica n. 1714/2020.

Observo que a defesa encaminhou um novo arquivo DEMREC (Peça Complementar n. 19.707/2018), que ainda continha divergências entre os valores devidos e os montantes recolhidos. Desse modo, a mera substituição do arquivo DEMREC não foi suficiente para sanar as inconsistências, conforme já analisado quanto ao item **2.6**.

Além disso, as Diretoras não esclareceram todas as diferenças indicadas pela área técnica, limitando-se a informar que parte do valor questionado se referia a contribuições recolhidas, mas não registradas contabilmente.

Por sua vez, a defesa afirmou que o montante de R\$ 2.092.153,47 não foi recolhido em 2016, sendo recebido o valor de R\$ 1.975.813,46, em janeiro de 2017. O único documento trazido foi o Extrato da Receita de janeiro de 2017 (Peça Complementar n. 19.707/2018), que não identificou a competência dos créditos.

Considerando que várias inconsistências não foram esclarecidas, **acompanho a área técnica pela manutenção da irregularidade**. Constatado, no entanto, que o recolhimento a menor correspondeu a **4,65%** da contribuição devida, indicada no arquivo DEMREC original, percentual que tem sido tolerado por esta Corte, razão pela qual **divirjo** da posição técnica **para afastar a aplicação da multa**.

Acerca do tópico **2.10** da Conclusiva, intitulado “***Transferência indevida de responsabilidade pelo recolhimento de contribuições previdenciárias – ausência de legitimidade ativa do RPPS para cobrança de contribuições previdenciárias de entidades não vinculadas ao RPPS decorrentes da cessão de servidores pelos órgãos municipais***”, foram responsabilizadas as senhoras ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016, e ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016. A responsabilidade do Prefeito Municipal foi excluída, nos termos da Manifestação Técnica n. 1714/2020.

O setor técnico apurou que as contribuições relativas aos servidores municipais cedidos a outros entes, no total de R\$ 76.025,75, não foram recolhidas ao Regime Próprio, sendo que as Diretoras do Instituto deveriam ter adotado medidas de cobrança contra os órgãos de origem.

A defesa informou que a falta de cobrança estava fundamentada no Decreto n. 122/2010, que atribuiu, aos Entes cessionários, a responsabilidade pelo pagamento das contribuições previdenciárias.

Observo que o procedimento questionado estava fundamentado em norma municipal, cuja alteração não competia às Diretoras. No entanto, as responsáveis não comprovaram a adoção de medidas de cobrança das contribuições, razão pela qual **acompanho a área técnica pela manutenção da irregularidade**, mas **divirjo quanto à aplicação de multa**.

Em relação ao tópico **2.11** da Conclusiva, denominado “**Ausência de pagamento/recolhimento de contribuições previdenciárias devidas pela unidade gestora ao RPPS**”, a área técnica relatou que a Folha de Pagamento do Regime Próprio (arquivo FOLRPP) não apresentava dados suficientes para a apuração da regularidade do recolhimento das contribuições patronais pelo Instituto.

De acordo com o registro contábil, as contribuições patronais empenhadas totalizaram **R\$ 80.000,00**, sendo liquidado e pago o montante de **R\$ 18.644,35**, conforme consta da tabela 20 do Relatório Técnico. Por sua vez, a contribuição do servidor devida somou **R\$ 439.601,96**, mas apenas **R\$ 27.350,49** foram retidos dos segurados e nenhum valor foi registrado como recolhido pelo Instituto.

A defesa afirmou que a contribuição patronal devida foi de **R\$ 22.260,68**, tendo sido recolhidos **R\$ 20.356,71**. Quanto ao recolhimento a menor da contribuição do servidor ativo, nenhum esclarecimento foi prestado.

Observe, no entanto, que a nova Folha de Pagamento (Peça Complementar n. 19.707/2018, f. 51/55), encaminhada pela defesa, não trouxe as informações no formato necessário para a análise técnica, ou seja, o valor da contribuição patronal devida, referente ao Fundo Financeiro, e o montante descontado da contribuição do servidor ativo, referente aos Fundos Financeiro e Previdenciário, não restaram consolidados por meio do arquivo FOLRPP.

Considerando que não ficou demonstrado o regular recolhimento, pelo Instituto, das contribuições previdenciárias ao Regime Próprio, **acompanho a área técnica para manter a irregularidade com multa** à senhora **ROSA MARIA ZANON**, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016.

Mantenho a irregularidade, mas **deixo de aplicar multa** a ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016, em razão do curto intervalo de sua gestão.

Quanto ao item **2.12** da Conclusiva, intitulado “**Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias retidas de servidores ao RGPS**”, a área técnica

constatou que o Instituto não efetuou o recolhimento da contribuição descontada do servidor ao Regime Geral. De acordo com o setor técnico, o INSS devido foi de **R\$ 48.344,67**, tendo sido inscrito contabilmente o montante de **R\$ 85.166,69**, mas nenhum valor foi repassado ao INSS.

A defesa afirmou que o INSS devido foi de **R\$ 58.646,56**, tendo sido recolhidas as contribuições no total de **R\$ 58.499,73**.

Por sua vez, a nova Folha de Pagamento evidenciou que o INSS devido foi de **R\$ 58.646,56** (Peça Complementar n. 19.706/2018, f. 32/35), mas os comprovantes de pagamento trazidos pela defesa não demonstraram que o valor recolhido se referia ao INSS descontado do servidor (Peça Complementar n. 19.706/2018, f. 36/63), tanto pela falta de identificação da despesa paga quanto pela diferença dos valores.

Mesmo assim, somando-se o INSS patronal e o do servidor, indicados na Folha de Pagamento, exceto dezembro/2016, cujo vencimento ocorreu no exercício seguinte, obtém-se a quantia de R\$ 178.345,78, enquanto que os comprovantes de recolhimento somados atingiram o montante de R\$ 171.187,97. Considerando que a diferença (R\$ 7.157,81) entre os valores devido e recolhido correspondeu a **4,01%** da contribuição devida, **entendo que o indício de recolhimento a menor deve ser afastado**. No entanto, **mantenho a irregularidade** quanto às divergências no registro contábil das obrigações patronais junto ao Regime Geral, porém, **sem a aplicação de multa**.

Acerca do tópico **2.13** da Conclusiva, denominado “**Inconsistências na gestão das folhas de pagamento**”, foram responsabilizadas as senhoras ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016, ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016, e SHIRLENE PIRES MESQUITA, Diretora Presidente responsável pelo envio das Contas.

O setor competente apurou a divergência de R\$ 447.300,75 entre o registro contábil da Despesa de Pessoal (R\$ 36.928.940,48) e a soma das Folhas de Pagamento

constantes dos arquivos FOLRPP e FOLRGP (R\$ 36.481.639,73). Além disso, o arquivo FOLRPP não trouxe informações sobre o Fundo Previdenciário e omitiu a alíquota patronal incidente e o valor da contribuição patronal devida.

A defesa apresentou novos arquivos FOLRPP e FOLRGP, acrescentando que a Despesa de Pessoal empenhada atingiu R\$ 36.925.152,16 e a soma das Folhas de Pagamento foi de R\$ 36.923.957,68. A diferença entre os novos valores apresentados foi reduzida para R\$ 1.194,48.

Observe, no entanto, que a defesa se limitou a apresentar novos valores, deixando de esclarecer porque os registros anteriores estavam equivocados. Além disso, as deficiências no arquivo FOLRPP permaneceram, inviabilizando a análise do recolhimento das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral, por ausência de dados consolidados sobre a contribuição patronal devida, referente ao Fundo Financeiro, e o montante descontado da contribuição do servidor ativo, referente aos Fundos Financeiro e Previdenciário, conforme se verifica na Peça Complementar n. 19.707/2018, f. 51/55.

Desse modo, **acompanho a área técnica para manter a irregularidade com multa** às responsáveis, senhoras ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016, e SHIRLENE PIRES MESQUITA, Diretora Presidente responsável pelo envio das Contas.

Mantenho a irregularidade, mas **deixo de aplicar multa** a ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016, em razão do curto intervalo de sua gestão.

Quanto ao item **2.14** da Conclusiva, intitulado, “**Inconsistências no estudo de avaliação atuarial**”, foram responsabilizadas as senhoras ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016, e ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016, bem como o senhor RICHARD MENDES DUTZMANN, Atuário.

O setor técnico constatou que a Avaliação Atuarial (arquivo DEMAAT), com data-base em 31/12/2016, apresentou inconsistências, relativas a:

- desproporção entre as bases de cálculo das estimativas da receita de contribuição patronal e do servidor, provocada pela aplicação de alíquota patronal normal (12,15%) superior à alíquota vigente (11,78%), cuja manutenção foi sugerida no Parecer Atuarial
- falta de avaliação da consistência da base cadastral relacionada à compensação previdenciária, quanto ao tempo anterior de contribuição
- ausência de conclusão objetiva quanto ao equilíbrio atuarial, uma vez que o item 13.3 da Avaliação Atuarial adotou as alíquotas patronais normais de 12,15% e 14,15%, elevando o percentual vigente (11,78%), mas o Parecer Atuarial sugeriu sua manutenção.

O Atuário refutou as constatações da área técnica, afirmando que a projeção das receitas com alíquota superior (12,15%) à necessária (11,78%) teria sido absorvida pelo superávit atuarial do Fundo Previdenciário. Defendeu que a base cadastral era consistente e que a premissa adotada para o cálculo da compensação previdenciária era permitida na Portaria MPS n. 403/2008, bem como que o Parecer Atuarial foi conclusivo quanto à manutenção do Plano de Custeio vigente.

Observe, no entanto, que os itens 7.1, 7.2, 14.1, 15.2, 15.5 e 16.2 da Avaliação Atuarial se contradizem ao afirmar que todas as inconsistências na base cadastral foram sanadas pelo Instituto e, ao mesmo tempo, adotar uma premissa técnica para o cálculo da compensação previdenciária, em função da falta de dados sobre o tempo anterior de contribuição. Apesar da contradição, a adoção da premissa técnica é admitida pelas normas previdenciárias e não compromete a Avaliação Atuarial.

Acerca da estimativa das contribuições a arrecadar, constata-se um equívoco no cálculo atuarial, que comprometeu a Avaliação, uma vez que o Atuário propôs a manutenção do Plano de Custeio, incluindo a alíquota patronal vigente (11,78%), sem, no entanto, apurar as receitas projetadas para tal percentual; contrariamente, as receitas foram calculadas com base em alíquota patronal superior (12,15%), gerando superávit atuarial. Desse modo, os valores referentes ao equilíbrio atuarial

não foram apresentados, distorcendo o resultado da Avaliação, que propôs a manutenção, sem apresentar o resultado correspondente ao Plano de Custeio vigente.

Considerando que as justificativas não foram suficientes para sanar as inconsistências, **acompanho a área técnica para manter a irregularidade com multa**, quanto ao senhor **RICHARD MENDES DUTZMANN**, Atuário.

Tendo em vista que o cálculo atuarial foi realizado em 23/02/2017, após a gestão das Diretoras, **divirjo** da área técnica para excluir a responsabilidades das senhoras ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016, e ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016.

Em relação ao tópico **2.15** da Conclusiva, denominado “**Insuficiência do aporte destinado à cobertura do déficit financeiro do RPPS**”, o setor competente apurou que o aporte repassado ao Fundo Financeiro (R\$ 29.779.417,80) foi inferior à insuficiência financeira apurada no exercício (R\$ 30.882.706,46), levando à indevida utilização dos recursos vinculados ao Fundo Previdenciário para a cobertura da despesa empenhada (R\$ 35.981.184,42).

Segundo a defesa, as receitas auferidas pelo Fundo Financeiro (R\$ 35.540.267,88), incluindo o aporte repassado pela prefeitura, foram superiores às Despesas Empenhadas no exercício (R\$ 35.074.631,43).

Considerando que os valores apresentados pela defesa (Peça Complementar n. 19.707/2018, f. 3) estavam divergentes dos registros contábeis constantes da prestação de contas (arquivo BALEXO) e que não foram encaminhadas justificadas para tais divergências, **acompanho a área técnica para manter a irregularidade**, em relação às ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016, e ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016.

Divirjo, no entanto, da aplicação de multa, uma vez que a responsabilidade pelo repasse do aporte financeiro é do Chefe do Poder Executivo, que não poderá ser responsabilizado nos presentes autos, conforme tópico I deste Voto.

Quanto à expedição de **DETERMINAÇÕES**, acompanho a área técnica.

DISPOSITIVO

Pelo exposto, com fundamento no art. 84, inciso III, letra 'd', da Lei Complementar n. 621/2012⁷, **acompanhando, em parte, a área técnica e o Ministério Público de Contas, VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação.

Em 18 de novembro de 2020.

MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Conselheira Substituta

1. ACÓRDÃO TC-1638/2020 – PLENÁRIO

VISTOS, relatados e discutidos os autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas pela Relatora, em:

1.1. Julgar **IRREGULAR** a Prestação de Contas Anual do **INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE CARIACICA**, referentes ao **exercício de 2016**, sob a gestão de **ROSA MARIA ZANON**, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016, e **ELUCIANY FERREIRA MELO**, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016, diante da manutenção das seguintes irregularidades de natureza grave:

⁷ **Art. 84.** As contas serão julgadas:

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

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

2.11. Ausência de pagamento/recolhimento de contribuições previdenciárias devidas pela unidade gestora ao RPPS

2.13. Inconsistências na gestão das folhas de pagamento

1.2. Aplicar **MULTA individual** aos seguintes responsáveis, nos termos do art. 135, inciso II, da Lei Complementar n. 621/2012⁸ e do art. 389, inciso II, da Resolução TC n. 261/2013⁹:

1.2.1. multa no valor de **R\$ 2.000,00** (dois mil reais) a **ROSA MARIA ZANON**, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016, em razão das irregularidades elencadas no item **1** deste Dispositivo.

1.2.2. multa no valor de **R\$ 500,00** (quinhentos reais) a **SHIRLENE PIRES MESQUITA**, Diretora Presidente responsável pelo envio, diante da manutenção da irregularidade de natureza grave tratada no tópico **2.13** da Conclusiva, intitulada **“Inconsistências na gestão das folhas de pagamento”**.

1.2.3. multa no valor de **R\$ 500,00** (quinhentos reais) a **RICHARD MENDES DUTZMANN**, Atuário, diante da manutenção da irregularidade de natureza grave tratada no tópico **2.14** da Conclusiva, denominada **“Inconsistências no estudo de avaliação atuarial”**.

1.3. AFASTAR os seguintes indicativos:

2.3. Inconsistência no resultado das aplicações financeiras do exercício

2.4. Inconsistência na gestão de bem imóveis

⁸ **Art. 135.** O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

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

⁹ **Art. 389.** O Tribunal poderá aplicar a multa pecuniária prevista no art. 135 de sua Lei Orgânica, atualizada na forma prescrita no seu § 3º, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte gradação:

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

2.17. Emissão de opinião deficiente por meio do parecer do controle interno

1.4. MANTER as irregularidades abaixo, sem macular as Contas e/ou sem aplicação de multa aos seguintes responsáveis:

2.1. Ausência de separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes aos planos financeiro e previdenciário, assim como da gestão administrativa do RPPS

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

2.2. Classificação indevida de investimentos em conta contábil de equivalentes de caixa

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

2.5. Divergência no registro por competência da receita de contribuições previdenciárias

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

2.6. Controle de contribuições previdenciárias devidas ao RPPS em desacordo com a previsão legal

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

2.7. Ausência de registro contábil de obrigações previdenciárias devidas e não recolhidas ao RPPS

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

2.8. Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias ao RPPS

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

2.9. Ausência de medidas para a cobrança de contribuições previdenciárias devidas ao RPPS

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

2.10. Transferência indevida de responsabilidade pelo recolhimento de contribuições previdenciárias – ausência de legitimidade ativa do RPPS para cobrança de contribuições previdenciárias de

entidades não vinculadas ao RPPS decorrentes da cessão de servidores pelos órgãos municipais

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

2.12. Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias retidas de servidores ao RGPS

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

2.15. Insuficiência do aporte destinado à cobertura do déficit financeiro do RPPS

→ ROSA MARIA ZANON, Diretora Presidente no período de 1º de janeiro a 30 de novembro de 2016

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

2.16. Registro inadequado de provisões matemáticas previdenciárias no balanço patrimonial

→ ELUCIANY FERREIRA MELO, Diretora Presidente no período de 06 a 31 de dezembro de 2016

1.5. EXTINGUIR o feito sem resolução do mérito, quanto aos seguintes responsáveis e fatos:

1.5.1. GERALDO LUZIA DE OLIVEIRA JÚNIOR, Prefeito Municipal:

2.8. Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias ao RPPS

2.10. Transferência indevida de responsabilidade pelo recolhimento de contribuições previdenciárias – ausência de legitimidade ativa do RPPS para cobrança de contribuições previdenciárias de entidades não vinculadas ao RPPS decorrentes da cessão de servidores pelos órgãos municipais

2.15. Insuficiência do aporte destinado à cobertura do déficit financeiro do RPPS

1.5.2. ELIEZER SOARES ROCHA JÚNIOR, Controlador Geral Interno:

2.13. Inconsistências na gestão das folhas de pagamento

2.17. Emissão de opinião deficiente por meio do parecer do controle interno

1.6. DETERMINAR, ao **atual Diretor Presidente** do Instituto e ao **atual Controlador Geral Interno**, que adotem a seguinte providência, nos limites de suas atribuições, devendo comprová-la na próxima prestação de contas anual a ser encaminhada à Corte:

1.6.1. Estabelecer instrução de controle, incluindo técnica de ‘conciliação de dados e saldos’, quanto aos Resumos Anuais das folhas de pagamentos dos servidores vinculados aos regimes próprio e geral de previdência (arquivos FOLRPP e FOLRGP), ao Demonstrativo das receitas devidas e arrecadadas (arquivo DEMREC) e ao Balancete de Verificação (arquivo BALVER), na forma recomendada nas normas de auditoria governamental (itens **2.5**, **2.11**, **2.12** e **2.13** da Conclusiva).

1.7. DETERMINAR, ao **atual Diretor Presidente** do Instituto, ao **atual Prefeito Municipal** e ao **atual Controlador Geral Interno**, que adotem as seguintes providências, nos limites de suas atribuições, devendo comprová-las na próxima prestação de contas anual a ser encaminhada à Corte ou nos prazos da Instrução Normativa TC n. 32/2014:

1.7.1. Recompôr ao Regime Geral os valores relativos à insuficiência financeira apurada no exercício de 2016, bem como instaurar procedimento administrativo para apurar a responsabilidade pelos encargos financeiros decorrentes da falta ou do atraso de repasse do aporte financeiro necessário e das contribuições previdenciárias devidas, buscando o ressarcimento (itens **2.8**, **2.10**, **2.11** e **2.15** da Conclusiva).

1.8. DAR CIÊNCIA à Secretaria de Previdência Social.

1.9. ARQUIVAR, após o trânsito em julgado.

2. Por maioria, nos termos da proposta de voto da relatora, vencido o conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, que divergiu, acompanhando os pareceres técnico e ministerial.

3. Data da Sessão: 10/12/2020 - 48ª Sessão do Plenário

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (Presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

4.2. Conselheira Substituta: Márcia Jaccoud Freitas (relatora).

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

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Relatora

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões