

RECURSO ORDINÁRIO N. 1015485

Jurisdicionado: Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Itamarandiba

Recorrentes: Geralda Elizabeth Neves e Marlene Moreira Pereira

Processo referente: Prestação de Contas n. **887634**

Procuradores: Guilherme Silveira Diniz Machado, OAB/MG 67.408; Joaquim Antônio Murta Oliveira Pereira, OAB/MG 139.385; Rodrigo Silveira Diniz Machado, CRC/MG 64.291; Ricardo Chaves de Castro, CRC/MG 63.135

MPTC: Elke Andrade Soares de Moura

RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

EMENTA

RECURSO ORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA. ADMISSIBILIDADE. MÉRITO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. PROVISÃO MATEMÁTICA APRESENTADA NA REAVALIAÇÃO ATUARIAL COM ERRO DE CÁLCULO. FALHA QUE REPERCUTE NA ESFERA MATERIAL. RETIFICAÇÃO TARDIA DA IRREGULARIDADE. INFLUÊNCIA SUCESSIVA NAS CONTAS DOS EXERCÍCIOS SEGUINTE. REGULARIDADE DAS CONTAS COM RESSALVAS. IMPOSSIBILIDADE. ACÓRDÃO MANTIDO. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. A falha nos cálculos da provisão matemática previdenciária de instituto de previdência próprio é erro formal que repercute diretamente na esfera material, porquanto serve à manutenção do equilíbrio atuarial da instituição previdenciária e norteia suas estratégias e perspectivas para a adequada subvenção dos segurados e beneficiários do fundo.
2. Não corrigidas as irregularidades atuariais no exercício em que foram cometidas, as contas dos exercícios seguintes ficam, também, defasadas.
3. Ante a materialidade do erro, é imperioso o julgamento pela irregularidade das contas, nos termos do art. 48, III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Tribunal Pleno
6ª Sessão Ordinária – 21/03/2018

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Ordinário interposto por Geralda Elizabeth Neves e Marlene Moreira Pereira, ordenadoras de despesas principais do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Itamarandiba no exercício de 2012, contra decisão que, nos autos da Prestação de Contas n. 887.634, julgado pela Segunda Câmara deste Tribunal na sessão do dia 01/12/2016, julgou irregulares as contas anuais prestadas pelas responsáveis tendo em vista as falhas no registro das provisões matemáticas constituídas na avaliação atuarial, ferindo o princípio contábil da oportunidade, bem como a Norma Brasileira de Contabilidade

Aplicada ao Setor Público – NBC T 16.5. Aplicou-se, ainda, multa individual às responsáveis no valor de R\$1.000,00 (mil reais).

As recorrentes apresentaram suas razões recursais às fls. 1 a 5, alegando que as responsáveis corrigiram os erros apontados tão logo foram informadas das observações formuladas pelo Órgão Técnico desta Corte. Asseveraram que a falha ressaltada se reveste de caráter meramente formal, de maneira que não caberia o julgamento das contas como irregulares, mas, sim, como regulares, e conseqüente aprovação das contas e na eventualidade de ser mantida a falha formal, serem julgadas as contas como regulares, com ressalva, nos termos do art. 48, II, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

Os autos foram distribuídos em 11/07/2017 à minha relatoria, conforme certidão de fl. 6.

Admitido o recurso mediante o despacho de fl. 9/9v., encaminhei os autos à Unidade Técnica, que se manifestou às fls. 10 e 11 pela reforma da decisão recorrida por entender que “[as] alterações nas estimativas contábeis resultam de nova informação ou maior experiência e, portanto, não seriam, tecnicamente, correções de erros”. Salientou que o valor de R\$10.031.938,18 (dez milhões, trinta e um mil, novecentos e trinta e oito reais e dezoito centavos) apresentado a título de provisão matemática previdenciária pode ser complementado, acarretando aumento no passivo que seria reconhecido nos resultados contábeis finais.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer de fls. 14 e 15, opinou pela admissão e desprovemento do recurso, pelos exatos argumentos expendidos no acórdão recorrido.

Vieram-me, então, conclusos os autos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1- PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE

Nos termos da certidão de fl. 8, verifico que o recurso impugna decisão deste Tribunal disponibilizada no Diário Oficial de Contas do dia 27/06/2017. Na mesma certidão, certificou-se que o prazo recursal se iniciou em 29/06/2017 e que o presente recurso foi protocolizado nesta Corte de Contas no dia 10/07/2017.

Destarte, verifico que foi observado o prazo de 30 dias, contados da ciência da decisão, para a interposição do Recurso, conforme previsto no art. 335 do Regimento Interno.

Ademais, é inequívoco o interesse recursal das Sras. Geralda Elizabeth Neves e Marlene Moreira Pereira, ordenadoras de despesas principais do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Itamarandiba, haja vista ter-lhes sido imputada multa individualmente pelas irregularidades apontadas nos autos principais.

Verifico, ainda, que estão presentes os requisitos formais previstos no *caput* do art. 335 do Regimento Interno desta Corte, além dos demais previstos nos incisos I a III do mencionado artigo, relativos a qualificação do interessado, aos fundamentos de fato e de direito e ao pedido de nova decisão, pelo que ratifico a admissibilidade do recurso feita à fl. 9/9v.

II.2 – MÉRITO

O acórdão recorrido, constante das fls. 208 a 211v. do processo principal, aplicou multa às ordenadoras de despesas principais do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Itamarandiba porque, quando da prestação de contas relativa ao exercício de 2012, os valores apresentados a título de provisões matemáticas da avaliação atuarial foram erroneamente elencados, tendo ocorrido a sua retificação somente em 2015, quando do exercício da defesa das responsáveis.

O recurso consiste na tese de que a retificação de referidos dados seria suficiente para ensejar a regularidade das contas e, por eventualidade, caso assim não se entenda, que as falhas apresentadas seriam apenas formais, o que permitiria o julgamento das contas como regulares com ressalvas, nos termos do art. 48, II, da Lei Orgânica deste Tribunal.

Pois bem.

Primeiramente, necessário versar sobre a responsabilidade das agentes públicas no caso sob exame, porque à fl. 3 deste recurso é feita a alegação de que o erro não decorre de ato praticado estritamente pelas recorrentes, mas pelo setor de contabilidade do instituto. Dever-se-ia, portanto, na visão das recorrentes, julgar como regulares as contas, sem prejuízo de eventuais recomendações.

Veja-se a lição doutrinária sobre a matéria:

Os agentes administrativos não são membros de Poder de Estado, nem o representam, nem exercem atribuições políticas ou governamentais; são unicamente servidores públicos, com maior ou menor hierarquia, encargos e responsabilidades profissionais dentro do órgão ou da entidade a que servem, conforme o cargo, emprego ou a função em que estejam investidos. De acordo com a posição hierárquica que ocupam e as funções que lhes são cometidas, recebem a correspondente parcela de autoridade pública para o seu desempenho no plano administrativo, sem qualquer poder político. Suas atribuições, de chefia, planejamento, assessoramento ou execução, permanecem no âmbito das habilitações profissionais postas remuneradamente a serviço da Administração. Daí por que tais agentes respondem sempre por simples culpa pelas lesões que causem à Administração ou a terceiros no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las, visto que os atos profissionais exigem perícia técnica e perfeição de ofício.

(MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32^a ed. Malheiros editores, São Paulo, 2006, p. 79)

(Sublinhou-se)

Portanto, a autoridade administrativa, no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las, responde pelos danos que eventualmente cause à Administração, seja por culpa ou dolo. Sendo a função de chefia, direção ou assessoramento, cabe aos servidores nela investidos a devida fiscalização dos atos do pessoal a eles subordinado. Dessa função, resulta que as irregularidades eventualmente praticadas pelos agentes públicos subordinados a um determinado servidor a este último podem ser imputadas, porquanto faltou com seu dever de fiscalização.

Neste caso, sabendo que ambas as responsáveis exerceram a função de dirigentes da entidade em questão, como se vê em certidão de fl. 2 do processo originário (Prestação de Contas

887.634 – 2012), não há que se falar em ausência de responsabilidade das ordenadoras de despesas, porque essa função lhes outorgava a obrigação de zelar pela regular apresentação das contas da instituição.

Passando adiante, é de bom alvitre tecer algumas considerações em relação às provisões matemáticas previdenciárias para que melhor se compreenda o instituto e sua repercussão no equilíbrio atuarial dos fundos de previdência. Para tanto, cito trecho de valioso artigo sobre o assunto, publicado quando da realização do XV Congresso USP Controladoria e Contabilidade, no ano de 2015:

Para Lima e Guimarães (2009), a [Provisão Matemática Previdenciária (PMP)] representa o total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios, calculados atuarialmente, em determinada data, em valor presente. Da mesma forma de uma provisão qualquer, a PMP deve cumprir os requisitos necessários ao seu reconhecimento, ou seja, deve existir uma obrigação presente e a necessidade de recursos para honrar essa obrigação. Os autores esclarecem que uma característica importante da PMP é que ela sempre será constituída enquanto houver adesões ao RPPS, ou enquanto forem mantidas as adesões já existentes.

O inciso I da Lei 9.717/1998, que dispõe sobre as regras gerais de organização e funcionamento dos RPPS, estabelece que para todo regime próprio deve ser realizada uma avaliação atuarial inicial, utilizando-se de parâmetros gerais para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios. A partir da avaliação atuarial inicial, os planos de benefícios do RPPS devem ser reavaliados, no mínimo, anualmente, ou quando houver um evento que justifique a mudança do perfil da massa de segurados do regime, devendo ser promovida, então, a atualização do registro contábil da provisão matemática previdenciária.

(...)

Lima e Guimarães (2009) alertam que a Contabilidade dos RPPS não está voltada apenas para a execução orçamentária e financeira, mas, também, para a correta apresentação do patrimônio e suas mutações. Desta forma, a constituição da PMP e a sua atualização serão feitas com base no valor líquido do plano, apurado pela diferença entre a projeção dos benefícios a serem pagos aos segurados e entre a projeção das contribuições previdenciárias a serem recebidas.

(...)

É possível que ao longo dos anos haja necessidade de ajustes contábeis a serem efetuados nas provisões constituídas, pois se trata de valores projetados, seja em função de resultado superavitário (quando os valores capitalizados superarem a necessidade da provisão), seja em função de contribuições complementares ou de mudanças nas hipóteses biométricas. Esses ajustes compõem as atualizações da PMP e serão feitos sobre os valores já provisionados (LIMA; GUIMARÃES, 2009).

(REIS, Carlos Eduardo dos; LIMA, Diana Vaz de; WILBERT, Marcelo Driemeyer. *Impacto do registro contábil da provisão matemática previdenciária dos servidores públicos federais no balanço geral da União*. XV Congresso USP Controladoria e Contabilidade. 31/07/2015)

(Sublinhou-se)

Assim, as provisões matemáticas discriminadas pelos atuários em seus relatórios contábeis têm ampla influência nos regimes previdenciários, porquanto projetam valores em relação aos

exercícios, prevendo demandas futuras e contribuindo para o balanceamento dos fundos de previdência.

Sendo assim, entendo, pela premissa de que a retidão dos cálculos realizados para fins atuariais, neles incluída a provisão matemática previdenciária, é de suma importância para a manutenção regular e eficaz dos regimes próprios de previdência. Isso porque a questão atuarial de um regime previdenciário visa à manutenção do próprio equilíbrio dos fundos, de forma a subsidiar as necessidades dos segurados e beneficiários. Portanto, mesmo que a falha de cálculos fosse erro formal, sua repercussão não se limita a essa esfera, porque as constatações feitas pelos atuários se refletem nas estratégias e planejamentos elaborados para que os fundos de previdência sejam suficientes para a cobertura de todos aqueles que para sua formação e manutenção contribuíram.

Há, no caso em tela, nítida violação ao conteúdo do art. 17, § 3º, da Portaria MPS 403/2008, que é no seguinte sentido:

Art. 17. As avaliações e reavaliações atuárias indicarão o valor presente dos compromissos futuros do plano de benefícios do RPPS, suas necessidades de custeio e o resultado atuarial.

(...)

§ 3º. As reservas matemáticas previdenciárias serão registradas no Passivo Exigível a Longo Prazo, no grupo de contas denominado Provisões Matemáticas Previdenciárias, observado o detalhamento estabelecido na Plano de Contas aplicável ao RPPS.

Visto isso, o apontamento em questão influenciará não apenas os resultados e perspectivas futuros do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Itamarandiba, mas, de igual maneira, influenciou os resultados finais na presente Prestação de Contas. Foi descumprida a norma que ordena a precisão dos valores que compuserem os compromissos futuros do fundo, suas demandas de recursos e, por fim, o resultado que demonstre as projeções atinentes às contas do fundo de previdência.

Tenha-se em conta, ainda, que a correção dos dados apresentados quando do exercício de 2012 aconteceu somente por ocasião da defesa das responsáveis em 2015, ou seja, em data bastante tardia e na qual já se haviam passado dois outros exercícios, nos quais se tomara por base dos cálculos atuariais os valores declinados erroneamente. Tal correção, portanto, não constitui possibilidade de regularizar as contas do exercício de 2012, porquanto seu resultado já fora afetado pelo erro e, além disso, os resultados obtidos nos anos seguintes também o foram.

Ademais, saliento que a jurisprudência deste Tribunal tem se consolidado no sentido de julgar irregulares as contas em função de impropriedades no cálculo das provisões matemáticas previdenciárias do exercício respectivo, como passo a demonstrar:

PRESTAÇÃO DE CONTAS. ADMINISTRAÇÃO INDIRETA MUNICIPAL. INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL. POLÍTICA DE INVESTIMENTO. DESCUMPRIMENTO DE LIMITE LEGAL. IRREGULARIDADE NÃO COMPROVADA. PROVISÃO MATEMÁTICA. CONTABILIZAÇÃO EM CONTAS ANALÍTICAS. FALTA DE CONFORMIDADE COM O RELATÓRIO DE REAVALIAÇÃO ATUARIAL. DÉFICIT ATUARIAL. EQUACIONAMENTO E AMORTIZAÇÕES NÃO

EVIDENCIADOS. DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS. SUBSTITUIÇÃO IMPROCEDENTE. AÇÕES DE EQUACIONAMENTO DO DÉFICIT. COMPETÊNCIA DO ENTE MUNICIPAL. RESPONSABILIDADE DO GESTOR AFASTADA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES.

(...)

2. A contabilização da Provisão Matemática Atuarial em contas analíticas em desacordo com o Relatório de Reavaliação Atuarial contraria procedimentos contábeis e normas estabelecidas pela Lei federal n. 4.320/1964.

(...)

No meu entendimento, a contabilização da Provisão Matemática Atuarial em contas analíticas em desacordo com o Relatório de Reavaliação Atuarial contraria procedimentos contábeis e normas estabelecidas pela Lei federal n. 4.320/1964.

Entendo, ainda, ao contrário do Órgão Técnico, que a apresentação de mídia substituta contendo os demonstrativos corrigidos não sanaria a irregularidade, pois, o responsável não poderia, em 2015, época em que se manifestou nos autos, ajustar o exercício de 2013, em que as contas se encontravam encerradas e os resultados, apurados, para detalhar analiticamente os registros contábeis relativos à Provisão Matemática Previdenciária, apurada anualmente em reavaliação atuarial, atendendo à exigência legal.

Portanto, mantenho a irregularidade apontada inicialmente.

(Prestação de Contas 887.632, relator Conselheiro Mauri Torres, 21ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara – 01/08/2017)

(Sublinhou-se)

PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL. GESTOR DE INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DE SERVIDORES MUNICIPAIS. APLICAÇÃO FINANCEIRA EM BANCOS NÃO OFICIAIS. CREDENCIAMENTO E PROCESSO SELETIVO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. RECOMENDAÇÃO. POLÍTICA DE INVESTIMENTOS E RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO ATUARIAL. OBRIGATORIEDADE DE ENVIO DAS INFORMAÇÕES REQUERIDAS NAS INSTRUÇÕES NORMATIVAS POR MEIO DO SISTEMA INFORMATIZADO DO TRIBUNAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO. OBRIGATORIEDADE DE ELABORAÇÃO DE ACORDO COM AS NORMAS DO TRIBUNAL. RELATÓRIO DO CONSELHO FISCAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO NOS AUTOS DA OBRIGATORIEDADE DE SUA INSTITUIÇÃO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. RECOMENDAÇÕES.

(...)

3. A elaboração do Relatório do Órgão de Controle Interno deve estar em consonância com as instruções normativas emanadas pelo Tribunal de Contas.

(...)

5. Julgam-se irregulares as contas, com fundamento nas disposições do inciso III do art. 48 da Lei Complementar n. 102, de 2008, e do inciso III do art. 250 da Resolução TC n. 12, de 2008, tendo em vista: a) o não envio das informações necessárias à verificação de que a política de investimentos adotada atendeu aos percentuais de alocação dos recursos previdenciários nos diversos segmentos de aplicação permitidos na norma vigente; e b)

que não foi apresentado o relatório de avaliação atuarial do exercício financeiro de 2011, descumprindo a exigência contida no § 3º do art. 1º da Instrução Normativa n. 9, de 2008, e nos mandamentos da Lei n. 9.717, de 1998, que regem a matéria.

(...)

A Unidade Técnica apontou, às fls. 40 e 41, que o demonstrativo de avaliação atuarial apresentado à fl. 36 referiu-se à data base de 31/12/2008, tendo sido apurado em 12/10/2009, não atendendo à exigência contida no § 3º do art. 1º da Instrução Normativa n. 09, de 2008. Observou, ainda, que, diante da ausência do relatório atuarial do exercício financeiro de 2011, não foi possível verificar se o Anexo XII – Comparativo das Avaliações Atuariais – foi devidamente preenchido; se as alíquotas de equilíbrio, definidas no cálculo atuarial, estão sendo aplicadas; e se a provisão matemática previdenciária corresponde ao valor contabilizado no sistema patrimonial, uma vez que não foi apresentada a avaliação atuarial do exercício financeiro de 2011.

(...)

Consoante informado pela Unidade Técnica, a entidade deixou de observar as disposições legais retrocitadas, que visam demonstrar e garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, inviabilizando a identificação das provisões matemáticas e seus respectivos registros contábeis.

Pelo exposto, aplico multa de R\$3.000,00 (três mil reais) ao Sr. José Alves Vieira, dirigente da entidade à época, em face do descumprimento de disposições normativas deste Tribunal acerca do correto envio, por meio de sistema eletrônico, das informações correlatas à avaliação atuarial e respectivas alíquotas de contribuição.

Recomendo ao atual administrador do Instituto que não se afaste da obrigação de cumprir a legislação de regência.

(Prestação de Contas 873.694, relator Conselheiro Gilberto Diniz, 4ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 06/03/2017)

(Sublinhou-se)

Vale, ainda, a citação de julgado referente ao Recurso Ordinário 1.012.129, da sessão de julgamento do dia 21/02/2018 em que o conselheiro relator restou vencido em seu voto, no qual afastava a aplicação de multa à responsável por ausência de contabilização da provisão matemática previdenciária na prestação de contas apresentada. Contrários à referida tese foram os conselheiros Mauri Torres, Gilberto Diniz, Adriene Andrade e os conselheiros substitutos Hamilton Coelho e Licurgo Mourão. A grande relevância da retidão dos cálculos atuariais, mormente as provisões matemáticas previdenciárias, portanto, vem sendo gradual e amplamente reconhecida por este Tribunal.

Dessa feita, entendo que o acórdão recorrido está consonante ao entendimento que hoje predomina nesta Corte, ao qual adiro sem ressalvas. Não é possível, assim, encampar os pedidos formulados pelas recorrentes para julgar regulares ou regulares com ressalvas as contas apresentadas pelas razões já expendidas, aplicando-se ao caso o art. 48, III, da Lei Orgânica desta Corte para julgar irregulares as contas apresentadas.

Quanto à aplicação da multa pecuniária às responsáveis, possui fundamento no art. 85, I, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas e art; 318, I, do Regimento Interno, tendo sido atualizado o montante máximo em R\$58.826,89 (cinquenta e oito mil oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), sendo a Portaria 16/PRES/2016.

No caso dos autos, verifico que foi imputada multa individual no valor de R\$1.000,00 (mil reais) a cada uma das responsáveis, de forma que foi observada a norma atinente ao instituto, que prevê multa máxima no valor acima referido, sendo portanto, razoável e necessária a penalidade ora mantida.

Portanto, diante dos argumentos doutrinários, legais e jurisprudenciais, voto pelo desprovemento do recurso e manutenção integral do acórdão.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, voto pelo desprovemento do recurso e manutenção integral do acórdão vergastado, tendo em vista que as provisões matemáticas erroneamente apuradas impactam na condução das ações do RPPS.

É como voto.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** conhecer do recurso, preliminarmente, presentes os requisitos formais previstos no *caput* do art. 335 do Regimento Interno desta Corte, além dos demais previstos nos incisos I a III do mencionado artigo; **II)** negar provimento, no mérito, ao recurso, mantendo-se integralmente o acórdão vergastado, tendo em vista que as provisões matemáticas erroneamente apuradas impactam na condução das ações do RPPS.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Gilberto Diniz.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 21 de março de 2018.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO

Presidente

WANDERLEY ÁVILA

Relator

(assinado eletronicamente)

jc/ms/tp

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de __/__/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, __/__/____.

Coordenadoria de Sistematização, Publicação
das Deliberações e Jurisprudência