



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

PARECER N. : 0234/2020-GPEPSO

PROCESSO N. : 1949/2019
UNIDADE: Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos Municipais de Guajará-Mirim [IPREGUAM]
ASSUNTO: Prestação de Contas - Exercício de 2018
RESPONSÁVEL: Sydney Dias da Silva - Diretor Executivo
RELATOR: Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

Tratam os autos da Prestação de Contas do **Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos Municipais de Guajará-Mirim, exercício de 2018**, de responsabilidade do Senhor **Sydney Dias da Silva - Diretor Executivo**.

Em análise inicial [ID 878171], o Corpo Técnico examinou as contas em apreço de acordo com o disposto no art. 16, I, da Lei Complementar Estadual n.º. 154/1996 objetivando "*expressar opinião sobre quanto à exatidão das demonstrações contábeis e a legalidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável*" a fim de "*subsidiar o julgamento do Tribunal sobre a prestação de contas anual nos termos do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 154/1996 (LOT CER).*"



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Como forma de verificar o cumprimento do dever de prestar contas, a Unidade Técnica desse Sodalício utilizou como referencial *“as normas de auditoria aplicáveis ao exercício de controle externo, inclusive o Manual de Auditoria aprovado pelo Tribunal (Resolução nº 177/2015/TCE-RO)”* sendo observados, também, *“os termos da Resolução n. 139/2013/TCE-RO, que regulamenta a classificação das contas de gestão quanto a aplicação de exame acerca de todos os atos e informações espelhados no processo de contas, cujos procedimentos, na medida do possível, devem ser suportados por auditoria.”*

Após a aplicação dos procedimentos de auditoria, o Corpo Técnico evidenciou os seguintes achados: **A1.** Inconsistência em Informações Contábeis; **A2.** Deficiência na Transparência das informações; e **A3.** Não atingimento da meta atuarial quanto à rentabilidade dos investimentos.

No que tange aos resultados evidenciados, concluiu, ao fim, como segue:

“4. Conclusão

Finalizados os trabalhos passamos a descrever os principais resultados evidenciados neste relatório, e ao final, com fundamentos nos resultados apresentados, ainda que de forma limitada, conforme detalhado neste relatório no item 1.6 - Metodologia. A opinião sobre as contas do exercício está fundamentada nesta conclusão e sintetizada na proposta de encaminhamento ao relator.

4.1. Opinião sobre a Prestação de Contas e Transparência

O resultado da avaliação revelou que foram encaminhados tempestivamente e na sua integralidade as informações ao longo do exercício e da PCA exigidos por força da LOTCER, IN 13/2004/TCER, IN 18/2006/TCER e IN 19/2006/TCER.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Obtivemos evidências de que a Gestão cumpriu com o seu dever de prestar contas e transparência das informações, exceto pelas situações descritas no parágrafo "Base para opinião com ressalva sobre a prestação de contas e transparência".

Quanto à exatidão das informações, após os exames e procedimentos aplicados, exceto pela situação descrita no parágrafo "Base para opinião com ressalva sobre a prestação de contas e transparência", nada veio ao nosso conhecimento para fazer acreditar que as demonstrações contábeis Instituto de Previdência Municipal de Guajará-Mirim, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, não estão em conformidade com os critérios aplicáveis ou que não representam adequadamente a situação patrimonial em 31/12/2018 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público.

Base para opinião com ressalva sobre a Prestação de Contas e Transparência

A seguir, são descritas as ocorrências que motivaram a opinião sobre a Prestação de Contas e Transparência com ressalva:

a) Deficiência na transparência das informações; (a) ausência informações sobre licitações e contratos; (b) Ausência de informações sobre as revisões da Política de Investimentos; (c) não há informação dos procedimentos adotados para credenciamento de instituições financeiras para gerir aplicações do RPPS; (d) o Portal disponibiliza apenas o cronograma das reuniões ordinárias do comitê de investimentos, não fazendo qualquer referência ao local das reuniões dos órgãos de deliberação colegiada e do Comitê de Investimentos; e (e) informações desatualizadas, haja vista que os relatórios da gestão dos investimentos publicados referem-se ao ano de 2018, portanto sem haver continuidade na disponibilidade das informações. Estas situações estão em desconformidade com o Inciso VIII, art. 3º, da Portaria n. 519/11 /MPS.

b) Ausência de exatidão na demonstração contábil e não atendimento do atributo da informação (confiabilidade e comparabilidade) relativo ao Balanço Financeiro (ID 782245), tendo em vista que os saldos apresentados no Balanço Financeiro na coluna do exercício anterior não guarda consistência com o saldo apresentado no Balanço Financeiro, apresentando na prestação de contas anterior (Processo 2515/18, ID 641869, pág. 55). Portanto, descumprindo o Art. 101 da Lei Federal nº



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

4.320/64 e art. 9º, III, caput, da IN nº 013/2004-TCER, Portarias STN n. 438/2012 e 877/2018 e a NBCT SP - Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público.

4.2. Opinião sobre a Conformidade

Quanto à conformidade da Gestão, após a análise das evidências obtidas, concluímos, com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, exceto pela situação descrita no parágrafo "Base para opinião com ressalva sobre a Conformidade", que não identificamos indícios de que não foram observadas as disposições da legislação previdenciária, em especial o limite com gasto administrativo e gestão da carteira de investimentos, conforme disposições da Lei 9717/98.

Base para opinião com ressalva sobre a Conformidade

A seguir, são descritas as ocorrências que motivaram a opinião sobre a conformidade da gestão com ressalva:

c) Não atingimento da meta de rentabilidade das aplicações financeiras de acordo com o pré-estabelecido na política anual de investimentos - PAI, a fim de contribuir com a busca pelo equilíbrio atuarial, conforme o disposto no Artigo 40, CF/88.

4.3. Opinião sobre o Cumprimento das Determinações

Em razão da necessidade de melhoria e aperfeiçoamento da gestão, a cada prestação de contas o TCE emite recomendações e determinações, e, após os exames efetuados neste trabalho, concluímos que houve cumprimento das determinações/recomendações do Tribunal.

4.4. Elementos para conclusão sobre as Contas de Gestão

Em relação à deficiência da transparência examinado quanto ao objetivo de Prestação de Contas e Transparência, consideramos que esse resultado por si só não possui gravidade para macular os resultados da gestão. Quanto à exatidão dos demonstrativos, consideramos que a inconsistência do Balanço Financeiro é relevante e prejudica a compreensão dos usuários, sobretudo a comparabilidade das informações, porém o efeito não é generalizado, pois não altera a compreensão das demais informações (demais demonstrações financeiras).

Em relação ao resultado da avaliação da Conformidade relacionado ao não atingimento da meta atuarial, embora este resultado seja atribuído à entidade no



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

exercício de 2018, não há elementos suficientes para atribuir responsabilidade ao gestor, tendo vista se tratar de um resultado impactado por outras variáveis não controláveis pelo gestor (por exemplo risco de mercado) e também por envolver toda a estrutura de governança (estabelecimento das metas), atuação da equipe técnica (comitê de investimentos), além de ser a meta atuarial uma parte integrante do cálculo do equilíbrio financeiro e atuarial que está sujeito a variação de outros componentes, tendo ambos uma premissa de longo prazo e não pode ser reduzida a um único exercício, e não temos elementos neste processo das contas anuais para estender essa avaliação em um maior lapso temporal, por exemplo a todo um mandato do gestor.

Ademais, a Unidade Técnica dessa Corte de Contas sugeriu, em proposta de encaminhamento, que fossem expedidos os seguintes alertas, determinações e recomendações:

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, opina-se no sentido de que as contas de gestão do Instituto de Previdência do município de Guajará-Mirim, referentes ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Senhor Sydney Dias da Silva (Diretor Executivo) estão em condições de serem julgadas **regulares com ressalva**, nos termos da Lei Complementar n. 154/1996, artigo 16, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte de Contas.

5.1. Alertas, Determinações e Recomendações

Em decorrência das distorções, irregularidades e deficiências apontadas, propõe-se:

Determinar à Administração do RPPS (diretoria executiva) para disponibilizar as informações que são relevantes, mas não foram disponibilizadas e de fácil acessibilidade pelos usuários (a) licitações e contratos; (b) as revisões da Política de Investimentos; (c) dos procedimentos adotados para credenciamento de instituições financeiras para gerir aplicações do RPPS; (d) cronograma com data/horário/local das reuniões dos órgãos de deliberação colegiada e do Comitê de Investimentos; e (e) relatórios atualizados da gestão dos investimentos.

Determinar à Administração do RPPS (diretoria executiva) que adote, por meio de normativo interno, rotinas de fechamento contábil e revisão dos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

demonstrativos, contendo no mínimo os seguintes requisitos: (a) controle e registro contábil; (b) fechamento e conciliações dos registros; (c) atribuição e competência; (d) requisitos das informações; (e) fluxograma das atividades; e (f) responsabilidades, com o objetivo de consistência das informações e demonstrar adequadamente os relatórios financeiros do período, de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público

Recomendar à Administração do RPPS para que avalie a oportunidade e conveniência, de adotar o modelo do relato integrado para seu relatório circunstanciado, conforme relato no item 2.1 deste relatório, visando a melhoria da comunicação com seus segurados.

Alertar o Conselho de Previdência e a Administração do RPPS sobre a necessidade de atendimento da meta atuarial estabelecida para rentabilidade da carteira de investimento, a fim de que possa alcançar melhores resultados e não aumentar o déficit atuarial, que para tanto devem, ao menos: avaliar a factibilidade da meta adotada e se for o caso revisar a meta; investir em qualificação dos gestores do recurso; acompanhar e comunicar o desempenho.

Alertar toda a Administração do Município de Guajará-Mirim (Poder Executivo e Poder Legislativo) quanto ao risco de aumento do déficit atuarial e o possível impacto nas contas municipais no médio/longo prazo, sobretudo em razão o plano de amortização que prevê aumento do aporte mensal, atingindo cifras milionárias no médio prazo, conforme análise no item 3.2 deste relatório.

Após, vieram os autos para pronunciamento deste órgão ministerial.

É o relato do necessário.

Por introito, cumpre registrar que, por escapar a matéria à seara jurídica, serão adotadas as conclusões da unidade técnica quanto aos aspectos estritamente contábeis das contas.

Relativamente ao quesito **Prestação De Contas e Transparência** (2.1), no que concerne ao "dever de prestar contas" (2.1.1), a Unidade Instrutiva concluiu que "o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Instituto cumpriu com o dever de prestação de contas em razão do envio tempestivo e a remessa conter todos os documentos exigidos."

De outra banda, quanto a "adequação e consistência das demonstrações contábeis" (2.1.2), o Corpo Técnico elencou distorções das referidas informações (achado A1¹), ressaltando-se como possíveis causas a "falta de manualização de procedimentos; e rotinas de controles internos inadequadas ou inoperantes, cujo efeito se dá sobretudo a ausência de representação fidedigna; e baixa confiabilidade das informações evidenciadas nos relatórios".

No ponto, em convergência com o opinativo técnico, em que pese a inconsistência possuir relevância quanto à compreensão e comparabilidade das informações, é certo que não afeta a percepção das demais informações (demonstrações financeiras), razão pela qual este *Parquet*, à luz das diretrizes constantes da Súmula n°. 17/TCE-RO²,

¹ **A1: Inconsistência das informações contábeis**

Após a realização dos procedimentos, identificou-se divergências no valor de R\$28.330.444,10 e de R\$13.967.794,20 no resultado da variação entre Saldo inicial de Caixa e Equivalente de Caixa e o Saldo Final de Caixa e Equivalente de Caixa demonstrados no Balanço Financeiro e na Demonstração do Fluxo de Caixa, respectivamente. A origem dessa inconsistência é a apresentação do Balanço Financeiro, visto que, obtivemos evidência da ausência de exatidão na demonstração contábil e não atendimento do atributo da informação (confiabilidade e comparabilidade) relativo ao Balanço Financeiro (ID 782245) enquanto que os saldos apresentados no Balanço Financeiro na coluna do exercício anterior não guarda consistência com o saldo apresentado no Balanço Financeiro, apresentando na prestação de contas anterior (Processo 2515/18, ID 641869, pág. 55). Dessa forma, houve descumprimento ao Art. 101 da Lei Federal n° 4.320/64 e art. 9°, III, caput, da IN n° 013/2004-TCER, Portarias STN n. 438/2012 e 877/2018 e a NBCT SP - Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público.

² **Súmula n°. 17/TCE-RO:** "É desnecessária a citação dos responsáveis no caso de julgamento regular com ressalvas das contas sem a aplicação de multa, em razão da ausência de prejuízo à parte."



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

entende ser despiciendo o chamamento dos responsáveis para o exercício do contraditório, haja vista ser o achado, a princípio, de natureza formal, implicando apenas ressalva no julgamento das contas.

Em seguimento, no que toca ao quesito “*transparência*” (2.1.3), a Unidade Instrutiva constatou deficiências na disponibilização de informações no Portal da Transparência da municipalidade (achado A2³). Assim, corrobora-se a intelecção técnica no sentido de que nada obstante as inconsistências apresentadas serem insuficientes para macular os resultados da gestão, seja determinado à Administração do RPPS a adoção de providências para proceder à devida disponibilização do conteúdo aos interessados.

Por conseguinte, em referência ao quesito **Conformidade Da Gestão** (2.2), especificamente formulado para verificação do cumprimento da legislação previdenciária, insta destacar que, na forma exposta pelo Corpo Técnico, “*por limitação de recursos, o escopo do trabalho foi reduzido, não contemplando opinião quanto a 1) despesa executada, sua regularidade devido à vinculação ao pagamento de benefícios; 2) regras e condições de proteção e prudência financeira na aplicação de recursos no mercado financeiro; 3) se o Instituto têm capacidade de cobrar as contribuições e realiza o controle das contribuições; e 4) se o Instituto exerce*

³**A2: Deficiência na disponibilidade de informações no Portal da Transparência** - (a) ausência informações sobre licitações e contratos; (b) Ausência de informações sobre as revisões da Política de Investimentos; (c) não há informação dos procedimentos adotados para credenciamento de instituições financeiras para gerir aplicações do RPPS; (d) o Portal disponibiliza apenas o cronograma das reuniões ordinárias do comitê de investimentos, não fazendo qualquer referência ao local das reuniões dos órgãos de deliberação colegiada e do Comitê de Investimentos; e (e) informações desatualizadas, haja vista que os relatórios da gestão dos investimentos publicados referem-se ao ano de 2018, portanto sem haver continuidade na disponibilidade das informações.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

controle sobre a concessão dos benefícios em relação ao cálculo dos proventos, em relação à manutenção, inclusive a regularidade das revisões dos benefícios.”

Pois bem, tem-se que a receita estimada para o Instituto, no exercício de 2018, alcançou o montante de R\$ 5.766.054,78 (Cinco milhões, setecentos e sessenta e seis mil, cinquenta e quatro reais e setenta e oito centavos), na forma prevista na Lei Municipal nº 2.039/17, de 26.12.2017.

No que diz respeito ao equilíbrio das contas, evidencia-se que a gestão observou o que prediz o artigo 1º, §1º, c/c artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, já que ao confrontar a receita arrecadada, no montante de R\$ 8.783.324,13, com as despesas empenhadas, no total de R\$ 3.742.228,74, tem-se um superávit financeiro (R\$ 5.041.095,39).

Diante disso, o Corpo Técnico ressaltou que poder-se-ia inferir duas situações: *“possível falha no planejamento da arrecadação e formulação da LOA, visto que houve expressiva diferença entre as contribuições previstas e as arrecadadas, correspondente a 128,49%, enquanto que o desempenho da receita patrimonial foi inferior ao previsto, confirmando o baixo desempenho da gestão da carteira de investimentos”*.

Em relação à taxa de administração, tem-se que a norma que estabelece o limite máximo de dispêndio de 2% do montante da remuneração, proventos e pensões pagos no exercício financeiro anterior para os servidores do RPPS não foi observada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

É que conforme informações angariadas do relato técnico (fl. 12 do ID 878171) o RPPS realizou despesas administrativas no importe de R\$ 778.276,22. Entretanto, o limite máximo para o dispêndio com as referidas despesas, constituído por meio de norma legal, foi estabelecido em R\$ 711.978,56, resultando, assim, em um excesso de gasto na ordem de R\$ 66.297,66 (2,19%).

Sobre o tema, cabe salientar que a Unidade Instrutiva consignou que o Instituto apresentou uma reserva em conta corrente suficiente para a cobertura desse excesso. Tal reserva seria atinente às eventuais sobras de custeio das despesas administrativas advindas de exercício anterior, as quais seriam suficientes para a cobertura do excedente de despesas administrativas realizadas em 2018.

No tocante, o Corpo Técnico elencou os requisitos necessários ao uso da reserva da taxa de administração, a saber: **a)** estar previsto na legislação que instituiu o RPPS; **b)** ser contabilizado em conta de receita própria; e **c)** ser mantida em conta corrente distinta dos recursos previdenciários. Ato contínuo, sustentou que *“o RPPS contabiliza os recursos da taxa de administração na rubrica contábil 1111106040, e mantido em conta corrente separada do recurso previdenciário e previsão nos termos da Lei Municipal n. 1.555/12, art. 59, III”* e, desta feita, em conformidade com a legislação.

Pois bem.

A Lei Federal nº 9.717/98, em seu artigo 6º, inciso VIII, combinado com o artigo 9º, inciso II, determinou que os entes federativos deveriam estabelecer limites para



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

gastos com a despesa administrativa em conformidade com os parâmetros gerais determinados pelo Ministério da Previdência Social - MPS. Nesse sentir, o MPS tem estabelecido o limite para a taxa de administração em até 2% (dois por cento) do valor da remuneração dos servidores ativos, inativos e pensionistas dos segurados vinculados ao RPPS, referente ao exercício financeiro anterior.

No ponto, cumpre destacar o disposto no art. 15, incisos I a IV da Portaria nº. 402/2008, editada pelo então Ministério da Previdência Social (MPS), *in verbis*:

Art. 15. Para cobertura das despesas do RPPS, poderá ser estabelecida, em lei, Taxa de Administração de até dois pontos percentuais do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício financeiro anterior, observando-se que:

I - será destinada exclusivamente ao custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora do RPPS, inclusive para a conservação de seu patrimônio;

II - as despesas decorrentes das aplicações de recursos em ativos financeiros não poderão ser custeadas com os recursos da Taxa de Administração, devendo ser suportadas com os próprios rendimentos das aplicações;

III - o RPPS poderá constituir reserva com as sobras do custeio das despesas do exercício, cujos valores serão utilizados para os fins a que se destina a Taxa de Administração;

IV - para utilizar-se da faculdade prevista no inciso III, o percentual da Taxa de Administração deverá ser definido expressamente em texto legal;

Dessarte, com fulcro em tais disposições normativas, os RPPS podem constituir reservas financeiras com as sobras do custeio das despesas administrativas do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

exercício - desde que o percentual da taxa de administração seja definido em lei própria.

Em complementação ao tema, veja-se excerto do Parecer Ministerial n°. 171/2018-GPGMPC⁴ que, por sua profundidade acerca da contenda, merece ser transcrito:

(...)

Isso porque, para utilização de sobras de recursos é necessário além de expressa previsão legal do percentual da taxa, que haja constituição de reserva com as sobras do custeio das despesas de exercício anterior em conta bancária específica para a movimentação e controle dos limites de gastos; bem como a contabilização dessa reserva nos balanços da entidade, conforme Portaria MPS 509/2013, exigências essas que não foram demonstradas pelos responsáveis.

Desde a Portaria MPAS n° 916/2003, havia o Plano de Contas definido para os RPPS's. A Portaria MPS 509/2013, que a revogou, determinou, que os RPPS adotassem as contas a estes aplicáveis, especificadas no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP e a Portaria STN n° 634/2013 que tornou obrigatório o PCASP para o exercício de 2014 para todos os entes da federação. **Portanto, a taxa de administração e eventuais sobras de custeio deveriam estar registradas na contabilidade do Instituto.**

Acerca da matéria manifestou-se o Tribunal de Contas do Mato Grosso, em consonância com voto proferido pelo Conselheiro Waldir Júlio Teis, nos autos do Processo n° 17.572-2/2009, à consulta formulada pelo Fundo Municipal de Previdência Social de Comodoro, *in litteris*:

Resolução de Consulta. Previdência. RPPS. Despesa administrativa. Portaria MPS n° 183/2006, de 23/6/2006. Sobras do custeio das despesas do exercício. Possibilidade de constituição de reserva para o exercício seguinte, observadas as condições.

⁴ Relativo à apreciação das contas do Instituto de Previdência de Mirante da Serra - Exercício 2014 (Processo 1444/2015).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

1) É possível e legal a utilização das sobras do custeio das despesas administrativas, desde que ocorridas a partir da vigência da Portaria MPS n.º 183/2006, de 23/06/2006, para a constituição de reserva a ser utilizada em exercícios futuros, desde que a lei determine expressamente a sua constituição, e, a taxa de administração não seja superior a 2%.

2) Não haverá irregularidade, dessa forma, quando a taxa de administração no exercício exceder a 2%, desde que o excesso se refira à reserva constituída a partir da vigência da Portaria MPS n.º 183/2006, de 23/6/2006. Ora, constado que o excesso apontado pelo órgão técnico deste E. Tribunal refere-se à reserva do exercício anterior, e havendo previsão legal, não há que falar em irregularidade, até porque, esse valor deverá estar contabilizado no ARLP com a contrapartida no PL do fundo, demonstrado no balanço patrimonial.

A Corte de Contas manifestou-se em sede de consulta mediante Parecer Prévio n.º14/2010, com caráter normativo, no seguinte sentido:

[...]

É DE PARECER que se responda na forma consignada nos itens dispostos a seguir:

[...]

III - O RPPS poderá constituir reserva com as sobras do custeio das despesas do exercício, cujos valores serão utilizados para fins a que se destina a Taxa de Administração, conforme dispõe o artigo 15 em seu inciso III da Portaria n.º 402/08 do MPS; [...].

Nesse sentido, o Acórdão AC1-TC 2208/17, proferido no Processo n.º 1569/15, que determinou ao responsável pela contabilidade do Instituto, para que procedesse à escrituração da "taxa de administração" e eventuais reservas, nos termos da Portaria MPS n. 509/2013 e atualizações, além da recomposição de recursos previdenciários utilizados indevidamente a título de "taxa de administração" sem respaldo legal, consoante as disposições contidas no §3º do art. 13, da Portaria n. 402/2008 (com a redação dada pela Portaria MPS n. 201/2014) e §4º do art. 41, da Orientação MPS n. 2/2009 .



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Outrossim, ainda no ensejo, manifestou-se o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás nos autos do Processo nº 10.285/2018, à consulta formulada pelo Regime Próprio de Previdência Social - MINEIROSPREV, *in verbis*:

CONSULTA. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE ATENDIDOS. CONHECIMENTO. 2. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDENCIA SOCIAL. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO. RESERVA FINANCEIRA. CONSTRUÇÃO DE SEDE. ALERTA. 1. Conhece-se da consulta por atender aos requisitos de admissibilidade dispostos no art. 199 do Regimento Interno. 2. Responde-se ao consulente que (a) **é legal a constituição de reservas com as sobras do custeio das despesas administrativas do exercício**, assim como, a utilização de tais recursos para construção do prédio da autarquia do RPPS, desde que seja para uso exclusivo da unidade gestora, em consonância com o disposto no art.15, incisos III a VI da Portaria MPS 402/2008; No entanto, **alerta-se o consulente que, para o uso das reservas administrativas ao longo dos anos, deverá ser observado o equilíbrio orçamentário e financeiro entre as receitas e despesas do RPPS no exercício; (b) Não há disposição legal quanto ao limite para utilização dos recursos das reservas constituídas com as sobras da taxa de administração, logo, poderá ser gasto até o montante da reserva, contudo, deve restar evidenciado no registro contábil de tais despesas a utilização de recursos oriundos de exercícios anteriores, assim como a previsão orçamentária do gasto, em consonância com a Lei 4.320/64.**

O Ministério da Previdência Social - Secretaria de Políticas de Previdência Social - Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público, na 1ª Edição do livro acerca dos estudos da "Contabilidade Aplicada aos Regimes Próprios de Previdência Social"⁵, leciona o seguinte sobre a taxa de administração:

⁵ LIMA, Diana Vaz de; GUIMARÃES, Otoni Gonçalves: Contabilidade Aplicada aos Regimes Próprios de Previdência Social. Brasília: MPS, 2009. 160 p. - (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v.29, 1. Ed.) ISBN 978-85-



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

3.4.2 Impacto Orçamentário dos Pagamentos a Serem Realizados

As despesas administrativas de responsabilidade do RPPS, classificáveis como despesas correntes (folha de pagamento, despesas com material, serviços, entre outros) e despesas de capital (obras e instalações, equipamentos, entre outros), deverão ser orçadas considerando o limite de gastos permitido pela legislação previdenciária (taxa de administração). **Caso o percentual da taxa esteja definido expressamente em texto legal, com as eventuais sobras da diferença entre os valores dotados e os valores executados, poderão ser constituídas reservas administrativas, que podem ser utilizadas nos exercícios seguintes, com as mesmas finalidades já permitidas pela taxa de administração utilizada no exercício financeiro**

Para que seja possível o uso das reservas administrativas ao longo dos anos, deverá ser observado o equilíbrio orçamentário e financeiro entre as receitas e despesas do RPPS no exercício financeiro. Desta forma, é necessário que no total da previsão da receita esteja incluído o superavit financeiro "administrativo" do exercício anterior, para justificar o suporte financeiro a uma parcela dos créditos adicionais (já que os créditos originais observarão o limite de gastos permitidos pela taxa de administração do exercício), necessitando, também nesse caso, de autorização legislativa.

E especificamente quanto à constituição de reservas administrativas, detalha:

5.9.4 Constituição de Reservas Administrativas

Observado o limite de gastos e desde que haja deliberação pela instância coletiva de decisão, **é permitida a constituição de reservas administrativas com as eventuais sobras da taxa de administração. A princípio, será considerado reserva administrativa o**

88219-35-9 1. Contabilidade Aplicada aos Regimes Próprios de Previdência Social I. Previdência. II. Contabilidade Previdência Pública. III. RPPS. IV. Contabilidade Pública. Disponível em: <https://www.abipem.org.br/wp-content/uploads/2018/11/00003288.pdf> Acesso em: 05/05/2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

saldo remanescente na conta bancária 1.1.1.1.2.0x.00 - Bancos Conta Movimento -Taxa de Administração do RPPS, cujo "superavit financeiro", como visto no Cap. 3 - Especificidades na Elaboração do Orçamento do RPPS, deverá ser contemplado na previsão da receita da unidade gestora, para o próximo exercício. O mesmo raciocínio será aplicado àquelas unidades gestoras que mantenham apenas registro extracontábil para o controle das suas despesas administrativas. **Ressalta-se que, apesar de receber o nome de "reserva", as reservas administrativas não são constituídas a partir do resultado do exercício, como é o caso de uma reserva contábil. Na prática, os valores destinados a despesas administrativas que não forem aplicados no exercício podem ser aplicados em conta de investimento à parte (1.1.x.x.x.xx.00 - Aplicações com a Taxa de Administração do RPPS). Assim, os valores "reservados" receberão o mesmo tratamento contábil da despesa contemplada pela taxa de administração do exercício, e só poderão ser utilizados nas mesmas despesas permitidas pela taxa de administração do exercício, sendo que naquele exercício em que não houver mais razões que justifiquem a permanência dos mesmos, ou no caso de o seu montante constituído ser superior às necessidades da unidade gestora do RPPS, estes poderão ser revertidos para o pagamento de benefícios previdenciários.**

No que tange ao atendimento dos referidos pressupostos ao caso em tela, cabe transcrever o que dispõe o art. 59 da Lei Municipal nº 1.555, que disciplina a autarquia gestora e o RPPS do Município de Guajará-Mirim/RO:

SEÇÃO II DA TAXA ADMINISTRATIVA

Art. 59. A taxa de administração do IPREGUAM é de 2% do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social, a ser deduzida da receita oriunda das contribuições, relativo ao exercício financeiro anterior, devendo ser mantida em conta específica, observando-se que:

I - é destinada exclusivamente ao custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento do órgão gestor do regime próprio;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

II - na verificação do limite definido no caput deste artigo, não são computadas as despesas decorrentes das aplicações de recursos em ativos financeiros conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional;

III - o Regime Próprio de Previdência Social pode constituir reserva com as sobras do custeio das despesas do exercício, cujos valores são utilizados para os fins a que se destina a taxa de administração.

Do exposto, deduz-se que o referido artigo estabelece um percentual certo para a taxa de administração (2%), como também autoriza a constituição de reserva com as sobras do custeio das despesas do exercício, estando em consonância com as orientações do art. 15 da Portaria MPS nº. 402/08.

Ademais, conforme consignou o Corpo Técnico, em consulta ao Processo nº. 2515/2018 (Pág. 24 do ID 641869) relativo à prestação de contas do IPREGUAM (exercício de 2017) é possível identificar no documento intitulado "demonstrativo analítico da conta bancos" que, em dezembro de 2017, registrou-se na conta bancária nº. 29.329-6 "Conta Manutenção 2%" um saldo inicial de R\$ 647.577,46. Prosseguindo na análise dos vertentes autos, nada obstante o extrato bancário (pág. 378 ID 878037) do período de 01.12.2018 a 31.12.2018 do RPPS apresentar como saldo o total de R\$ 137.492,35 - em divergência ao valor apontado pelo Corpo Técnico (R\$136.817,40 - pág. 391 e 395 do ID 878038), este entendeu ser irrelevante devido ao montante da diferença (R\$674,95), concluindo-se pela regularidade do apontamento "em razão da constituição da reserva com os saldos remanescentes dos recursos destinados à Reserva Administrativa - conta bancária 29.329-6 Conta Manutenção 2% - que registra o montante de R\$136.817,40, nos termos da Lei Municipal n. 1.555/12, Art. 59, III."



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Com base no exposto, relativamente ao gasto com despesas administrativas acima do limite máximo de 2% permitido pela norma de regência, então totalizado na monta de R\$ 66.297,66, assiste razão ao Corpo Técnico porquanto comprovada a existência do valor de R\$ 136.817,40 relativo à reserva administrativa, denotando-se suficiente à cobertura do ventilado excesso, uma vez que contabilizado em conta de receita própria (conta manutenção 2%), distinta dos recursos previdenciários e com previsão nos termos da Lei Municipal nº. 1.555/12 (art. 59, III).

Em seguimento, é possível inferir dos autos que a composição da carteira de investimento do Instituto encontra-se regular segundo a norma de regência, nos moldes delineados pela Unidade Técnica dessa Corte de Contas. Contudo, relativamente ao retorno dos investimentos financeiros, concluiu-se que *"o Instituto de Previdência Municipal de Guajará-Mirim não cumpriu o princípio do equilíbrio atuarial, em razão do não atingimento da meta de rentabilidade para o exercício"* (achado A3⁶).

Dessarte, no que diz respeito ao quesito **Equilíbrio Financeiro e Atuarial**⁷ (item 3) a Unidade Técnica

⁶ A3 - Não atingimento da Meta Atuarial//

Foi adotado uma meta atuaria de 10,08% para o retorno financeiro da carteira de investimentos, no entanto o resultado alcançado foi de apenas 7,35%.

Dessa forma não foi cumprida na integralidade os seguintes critérios: Artigo 40, CF/88 (princípio do equilíbrio atuarial); política anual de investimentos - PAI.

Entre as possíveis causas para esta ocorrência é ausência de capacidade/habilidade/conhecimento de gestão financeira da equipe gestora em agir frente às tendências do mercado para obter o melhor resultado e/ou limitações legais para aplicar os recursos em investimentos com maior potencial de retorno.

⁷ Fls. 14/18 (ID 878171).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

obtemperou que *“Conforme a Avaliação Atuarial, Exercício 2018, data-base 31.12.2017 (ID 782258), o RPPS apresentou um Resultado Atuarial deficitário de R\$150.163.536,10.”* Prosseguindo, salientou que *“para equacionamento do déficit atuarial, o atuário recomendou a realização de aportes anuais de recursos, iniciando no ano de 2019, no valor de R\$ 629.256,00 até o ano de 2052, com valor de R\$ 18.372.519,08”* reforçando, ainda, que *“o método utilizado privilegia a cobertura do déficit em menor velocidade no início e maior velocidade ao seu final. Portanto, postergando o equilíbrio atuarial”*.

Neste passo, o Corpo Técnico ressaltou que *“como forma de enfrentar o déficit relatado, foi publicado, em agosto de 2018, a Lei Municipal n. 2084/GAB.PREF/2018, cujo objeto são a alteração das alíquotas de contribuição previdenciária devidas pelo Município ao RPPS municipal e implementação do plano de amortização e equacionamento do déficit atuarial”* e mais *“no que tange ao plano de amortização do déficit atuarial previsto pela Lei Municipal n. 2084/GAB.PREF/2018, a municipalidade optou por equacionar o déficit diagnosticado pela avaliação por meio de aportes mensais crescentes, conforme permissivo regulamentar contido no artigo 19 da Portaria MPS n. 403/2008 (vigente à época), com o fito de promover o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS”*.

Acerca das medidas para enfrentamento do déficit atuarial, a Unidade Instrutiva concluiu que *“apesar da coincidência entre o plano sugerido pelo relatório e as alíquotas suplementares previstas pela supracitada Lei Municipal, a situação das finanças do município pode ser*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

ainda mais prejudicada no futuro por crescente gasto com o custeio do RPPS” - condição a ensejar a opinião com ressalva sobre a conformidade da gestão, propugnando-se pela emissão de alerta à Administração do município, intelecção ora roborada por este MPC.

Prosseguindo, em relação ao quesito “cumprimento das determinações e recomendações proferidas pela Corte de Contas”, a Unidade Instrutiva sobrelevou que “Os elementos apresentados na presente prestação de contas evidenciaram, conforme PT08-Monitoramento das Determinações (ID) que as determinações exaradas no AC2-TC 00606/19, III, IV, V, VI - a notificação deu-se posterior a apresentação das presentes contas. Portanto, entende-se que a verificação deve ser nas contas de gestão do exercício de 2019 - VIII - com a edição da Lei 2084/2018, o Ente procedeu a implementação do Plano de Equacionamento do déficit atuarial por meio de aporte mensais em valores preestabelecidos, iniciando em janeiro de 2019 (R\$52.438,00) e finalizando em dezembro de 2052 (R\$1.531.043,26)” concluindo que não houve descumprimento à determinação dessa Corte de Contas - circunstância com a qual coaduna este Parquet de Contas, ante a pertinência das informações angariadas pela equipe técnica.

Por fim, quanto ao quesito “gestão dos resultados”, o Corpo Técnico consignou que “No que pese a limitação dos procedimentos neste trabalho de auditoria, o conhecimento da entidade (exame documental nas afirmações no relatório de gestão - ausência) e a coleta de informação feita em auditoria anterior (Processo 1000/2017, ID 431710, págs. 247 a 253) permite concluirmos que o Instituto de Previdência Municipal de Guajará-Mirim não dispõe das



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

ferramentas necessárias a comprovar a eficiência no desempenho operacional quanto a gestão dos resultados, por ausência de Planejamento Estratégico e formulação de metas, bem como a adequada demonstração desses resultados”.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, corroborando o posicionamento do Corpo Técnico, opina:

I - Seja a Prestação de Contas do **Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos Municipais de Guajará-Mirim**, exercício de 2018, de responsabilidade do Senhor **Sydney Dias da Silva** - Diretor Executivo, **julgada regular com ressalvas**, nos termos do artigo 16, inciso II, da LC n. 154/96;

II - Sejam endereçados aos atuais responsáveis do Instituto as proposições⁸ elencadas pelo Corpo Técnico, ora roboradas *in totum* por este *Parquet*, a saber:

- a)** Determinar à Administração do RPPS (diretoria executiva) para que disponibilize, mediante fácil acesso, as seguintes informações relevantes e que não foram ofertadas aos usuários, a saber: **(a)** dados relativos à licitações e contratos; **(b)** informes sobre as revisões da Política de Investimentos; **(c)** notícias acerca dos procedimentos adotados para credenciamento de instituições financeiras para gerir aplicações do RPPS; **(d)** cronograma com data/horário/local das reuniões dos órgãos de deliberação colegiada e do Comitê de Investimentos; e **(e)** apresentação de

⁸ Constantes no “Item 5.1. Alertas, Determinações e Recomendações” da manifestação técnica [Fls. 22/23 do ID 878171].



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

relatórios atualizados da gestão dos investimentos;

- b)** Determinar à Administração do RPPS (diretoria executiva) que adote, por meio de normativo interno, rotinas de fechamento contábil e revisão dos demonstrativos, contendo no mínimo os seguintes requisitos: **(a)** controle e registro contábil; **(b)** fechamento e conciliações dos registros; **(c)** atribuição e competência; **(d)** requisitos das informações; **(e)** fluxograma das atividades; e **(f)** responsabilidades, com o objetivo de consistência das informações e demonstrar adequadamente os relatórios financeiros do período, de acordo com as disposições da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais normas de contabilidade do setor público;
- c)** Recomendar à Administração do RPPS para que avalie a oportunidade e conveniência, de adotar o modelo do relato integrado para seu relatório circunstanciado, conforme elencado no item 2.1 do relatório técnico (ID 878171), visando a melhoria da comunicação com seus segurados;
- d)** Alertar o Conselho de Previdência e a Administração do RPPS sobre a necessidade de atendimento da meta atuarial estabelecida para rentabilidade da carteira de investimento, a fim de que possa alcançar melhores resultados e não aumentar o déficit atuarial e que, para tanto, devem, ao menos: **a)** avaliar a factibilidade da meta adotada e, se for o caso, revisá-la; **b)** investir em qualificação dos gestores do recurso; e **c)** acompanhar e comunicar o desempenho;
- e)** Alertar toda a Administração do Município de Guajará-Mirim (Poder Executivo e Poder Legislativo) quanto ao risco de aumento do déficit atuarial e o possível impacto nas contas municipais no médio/longo prazo,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

sobretudo em razão o plano de amortização que prevê aumento do aporte mensal, atingindo cifras milionárias no médio prazo, conforme análise no item 3.2 do relatório técnico (ID 878171).

É o parecer.

Porto Velho, 08 de maio de 2020.

Érika Patrícia Saldanha De Oliveira
Procuradora do Ministério Público de Contas

Em 9 de Maio de 2020



ÉRIKA PATRICIA SALDANHA DE OLIVEIRA
PROCURADORA