Manifestação Técnica 02272/2021-8

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processos: 02809/2020-8, 02807/2020-9

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Setor: NPPREV - Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência

Exercício: 2019

Criação: 04/10/2021 18:39

UG: PMI - Prefeitura Municipal de Ibiraçu

Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

Responsável: EDUARDO MAROZZI ZANOTTI

Assinado por
CAIO CESAR MARTINS
RIBEIRO BASTOS
04/10/2021 18:41

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Cuidam os autos do processo de prestação de contas do exercício de 2019 do Prefeito de Ibiraçú, **Sr. Eduardo Marozzi Zanotti**, referente à atuação da chefe do Poder Executivo municipal, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Legislativo municipal, quais sejam: o Plano Plurianual de Investimento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; bem como, em respeito às diretrizes e metas fiscais estabelecidas e às disposições constitucionais e legais aplicáveis.

A análise técnica, no que concerne à matéria previdenciária, foi realizada pelo Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência – NPPREV através do Relatório Técnico 182/2021-5, onde se identificou responsabilidade do prefeito municipal em relação a situação de desequilíbrio financeiro do regime previdenciário, nos termos do art. 40, caput, da Constituição Federal; art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal; art. 1º e 2º, § 1º, da Lei Federal 9.717/1998; e, art. 1º, § 2º, e art. 78 da Portaria MF 464/2018.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 2755D-08F3B-C24BF

Ato seguinte, foi proferida a ITI 164/2021-7, que opinou pela notificação do Prefeito Municipal de Ibiraçú no exercício de 2019, **Sr. Eduardo Marozzi Zanotti**, em relação aos indícios de irregularidades narrados no RT 182/2021-5.

Corroborando com a proposta da ITI, foi proferida a Decisão SEGEX 216/2021-1, com a consequente notificação[1] do responsável. Tendo sido encaminhada defesa/justificativa 743/2021-1 (documento 670) e 744/2021-6 (documento 668), os autos foram encaminhados ao NPPREV para manifestação quanto ao indício de irregularidade afeto à temática previdenciária, narrados no RT 182/2021-5, o que se passa a realizar.

2 INDICATIVOS DE IRREGULARIDADE NARRADOS NO RT 182/2021-5

2.1 AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO (ITEM 3.1.2.1 DO RT 182/2021-5)

Base normativa: art. 40, caput, da Constituição Federal; art. 69 da LRF; art. 1º e 2º, § 1º, da Lei Federal 9.717/1998; art. 23 da Lei Municipal 3.104/2010; e, art. 1º, § 2º, e art. 78 da Portaria MF 464/2018.

Responsável: Eduardo Marozzi Zanotti – prefeito municipal no exercício de 2019.

Conforme relatado no RT 182/2021-5:

SITUAÇÃO ENCONTRADA:

[1] Por meio do Termo de Notificação 742/2021-7.

Em apuração ao resultado financeiro do exercício de 2019, identificou-se ausência de equilíbrio financeiro no regime previdenciário, decorrente da diferença entre receitas arrecadadas e despesas empenhadas, revelando a necessidade de aporte financeiro por parte do Tesouro municipal ao RPPS, conforme demonstrado:

Tabela 7) Equilíbrio Financeiro do Fundo Previdenciário **Em R$ 1,00**

Análise financeira do RPPS	
(+) Receita Orçamentária	6.932.913,44
(+) Transferências Financeiras Recebidas	6.000,00
(–) Rendimentos das Aplicações Financeiras	-2.603.704,62
(–) Receita para Amortização do Déficit Atuarial (Aporte Atuarial)	-1.135.958,36
(–) Transferências Financeiras Concedidas	0,00
(–) Despesas Empenhadas	-4.208.569,17
(=) Insuficiência Financeira	**-1.009.318,71**

Fonte: Demonstrativo BALEXO, BALORC e BALFIN (Proc. TC 5.498/2020-1) – PCA/2019

A apuração do equilíbrio financeiro desconsidera a receita patrimonial, relacionada ao rendimento de aplicações financeiras, uma vez que ela se destina à cobertura do déficit atuarial do regime previdenciário, ensejando a capitalização dos recursos para o pagamento de benefícios previdenciários futuros; tendo em vista que RPPS ainda se encontra em fase inicial de acumulação de reservas, com ativos insuficientes para a cobertura mínima de provisões matemáticas de benefícios já concedidos.

Ademais, os aportes atuariais foram igualmente desconsiderados para a apuração do equilíbrio financeiro, uma vez que se encontram legalmente vinculadas à amortização do déficit atuarial. Importante frisar que os aportes atuariais devem ser mantidos em conta específica por período mínimo de 5 anos, conforme Portaria MPS 746/2011.

O desequilíbrio financeiro apurado pelo regime previdenciário sugere que as alíquotas previdenciárias normais (22% - alíquota patronal e 11% - alíquota de servidores) não seriam suficientes para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários, conforme plano de custeio definido pela Lei Municipal 3.813/2016.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 2755D-08F3B-C24BF

Portanto, diante da situação de desequilíbrio financeiro identificada no RPPS, compete ao chefe do Poder Executivo o repasse de aporte, com base em recursos do Tesouro municipal, propiciando a devida complementação financeira para o pagamento de despesas previdenciárias, em garantia à constituição de reservas decorrentes do rendimento de aplicações financeiras e recursos do plano de amortização para equacionamento do déficit atuarial do RPPS.

Considerando que o IPRESI promove a cobertura do custo normal por meio da utilização de rendimentos financeiros e recursos do plano de amortização; e, considerando que o RPPS ainda encontra-se em fase inicial de acumulação de reservas, pendente de constituição mínima de ativos garantidores para a cobertura de provisões matemáticas de benefícios concedidos; conclui-se pela ocorrência de déficit financeiro no regime previdenciário, no montante total de R$ 1.009.318,71, infringindo o preceito constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial previsto no art. 40, caput, da Constituição Federal.

Diante do exposto, sugere-se a realização de **OITIVA** do chefe do Poder Executivo, responsável pelo equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, oportunizando-se a apresentação de justificativas quanto aos indícios de ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário.

JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELA DEFESA:

Em suas justificativas, o Sr. Eduardo Marozzi Zanotti, prefeito municipal no exercício de 2019, assim se manifestou:

> Inicialmente, há de se destacar que o exercício financeiro de 2019 foi um ano de grandes dificuldades financeiras vivenciadas pelos municípios de todo o país, sendo que em relação ao município de Ibiraçu, as dificuldades vivenciadas foram ainda maiores, haja vista a grande dependência de transferências constitucionais para manutenção da máquina pública municipal, uma vez que inexistem grandes empresas geradoras de emprego e impostos que possam

minimizar esta dependência de repasse de recursos federais e estaduais.

Mesmo diante da significativa dependência de repasse federal e estadual, o município de Ibiraçu recolheu, tempestivamente, todas as obrigações previdenciárias cujo vencimento se deu dentro do exercício de 2019, seja a contribuição previdenciária de origem patronal, seja a contribuição previdenciária de origem de valores retidos de servidores, inexistindo valores pendente de recolhimento, conforme podemos constatar da analise dos demonstrativos contábeis integrantes da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Ibiraçu e do RPPS.

Com o intuito de promover o equilíbrio atuarial do Regime Próprio de Previdência Municipal, a Prefeitura Municipal de Ibiraçu, com base nos cálculos apresentados no estudo atuarial, submeteu à apreciação do legislativo municipal, alteração na legislação previdenciária do município, resultando na edição da Lei Municipal nº. 3.813/2016, que estabeleceu a obrigatoriedade de realização de aporte ao RPPS, que foi efetuado pelo municípo no montante de R$ 1.135.958,36, conforme estabelecido na referida Lei.

Com o devido respeito ao apontamento realizado pela área técnica, mas consideramos excessiva a iniciativa de responsabilizar o gestor pela ausência de repasse financeiro para cobertura de déficit financeiro do RPPS, haja vista que este não foi objeto de abordagem no cálculo atuarial, e por consequência, não foi submetido à apreciação do legislativo municipal, não sendo plausível a responsabilização do gestor pelos repasses de valores não contemplados no cálculo atuarial.

Por outro lado, mesmo que esta respeitável Corte de Contas entenda que é de responsabilidade do gestor o repasse para cobertura de déficit financeiro, independentemente de estar contemplado no cálculo atuarial ou não, requeremos o reconhecimento de que o município de Dores do Ibiraçu está adotando todas as medidas legais e cabíveis para repasse do aporte de recursos financeiros ao RPPS, objetivando com isso, eliminar o referido desequilíbrio financeiro apurado.

Por outro lado, frisa-se que diante da ausência de determinação legal para realização de aporte financeiro ao RPPS e de previsão no cálculo atuarial realizado para o Regime Próprio, já acostado nos autos, não restou configurado negligência por parte do gestor em relação ao aporte financeiro, muito pelo contrário, observa-se que restou devidamente comprovado, que o gestor repassou todas as obrigações previdenciárias devidas, seja ela patronal ou retida de servidores, bem como efetuou os devidos aportes previstos em Lei, bem como submeteu à apreciação do legislativo municipal, todas as determinações contidas no cálculo atuarial, cumprindo-as rigorosamente.

Por todo o exposto, requeremos desse egrégio Tribunal de Contas o saneamento dos fatos e motivos que ensejaram a notificação do item em questão, reconhecendo que não houve, em momento algum, ausência de recolhimento de obrigações patronais e retidas de servidores e de repasse para cobertura de déficit atuarial, muito pelo contrário, ficou devidamente justificado e documentalmente comprovado, que a Prefeitura Municipal de Ibiraçu recolheu todas obrigações previdenciárias devidas e aprovadas em Lei, conforme estabelecido no cálculo atuarial.

Por fim, invocamos o princípio da razoabilidade, para que não seja imputado ao gestor, a responsabilidade pelo não recolhimento de algo que não estava previsto no cálculo atuarial e muito menos em Lei.

ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS:

O Relatório Técnico apurou que as receitas de contribuições decorrentes das alíquotas do custeio normal não foram suficientes para manutenção das

atividades de pagamento de benefícios do RPPS, resultando numa **insuficiência financeira** da ordem de **R$ 1.009.318,71**, sem que o município tenha realizado a cobertura das insuficiências financeiras, conforme determina a legislação previdenciária, vide o artigo 23 da Lei Municipal 3104/2010, abaixo destacada:

> ***LEI Nº 3104, DE 15 DE JULHO DE 2010.***
>
> *DISPÕE SOBRE A REESTRUTURAÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIALMUNICIPAL, IPRESI - INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE IBIRAÇU, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.*
>
> *[...]*
>
> **Art. 23.** A municipalidade, compreendendo todos os órgãos da Administração direta e indireta e Câmara Municipal, se responsabilizará pela complementação das folhas de pagamento de benefícios previdenciários de que trata esta lei, sempre que a receita decorrente das contribuições, considerando-se exclusivamente o percentual estabelecido por esta lei, se tornar insuficiente.

Em seus argumentos a defesa alega ter recolhido, tempestivamente, todas as obrigações previdenciárias cujo vencimento se deu dentro do exercício de 2019, seja a contribuição previdenciária de origem patronal, seja a contribuição previdenciária de origem de valores retidos de servidores, sugerindo inexistir valores pendentes de recolhimento. Necessário esclarecer que, em que pese o município se mostrar adimplente com as obrigações concernentes aos repasses das alíquotas vigentes (patronal e servidor), a manutenção dessas alíquotas em níveis incompatíveis com as despesas previdenciárias do RPPS poderá acarretar insuficiências financeiras como as observadas no RT 182/2021-5 e, como tal, deverão ser cobertas por aportes efetuados pelo Ente, como estabelece o artigo 23 da Lei Municipal 3104/2010 acima destacado, o qual percebe-se não ter sido observado pelo defendente.

Cumpre esclarecer que o Relatório Técnico analisou a existência de desequilíbrio financeiro dentro do exercício de 2019. Essa análise ganha relevância na medida em que o art. 40 da Constituição Federal e o artigo 69 da LRF conferiram ao ente a responsabilidade pela manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Por equilíbrio financeiro, tem-se uma medida de curto prazo, medido pela diferença entre receitas e despesas previdenciárias, com o objetivo de permitir

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 2755D-08F3B-C24BF

que o RPPS gere seus recursos de modo a se capitalizar financeiramente para possibilitar o pagamento dos benefícios no futuro.

Por isso, a Lei 9.717/98, Lei Geral dos RPPS, alterada pela Lei 10.887/2004, estabeleceu, em seu artigo 2° §1°, a obrigatoriedade do ente instituidor do regime próprio cobrir eventuais insuficiências financeiras do RPPS.

> Art. 2º A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)
>
> § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal ***e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários***. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)

Ao deixar de repassar os valores à previdência em dado exercício, há um efeito cascata e prejudicial ao RPPS e às finanças locais. Explica-se.

A ausência de repasse dos valores para complementação da insuficiência financeira verificada faz com que o RPPS acabe por utilizar suas reservas, deixando de auferir os rendimentos auferidos com sua aplicação no mercado financeiro, necessários para o incremento destas reservas, e comprometendo o atingimento da meta atuarial estabelecida na política de investimentos. Com isso, há a necessidade de alteração dos planos de custeio e amortização do déficit, na medida em que houve frustação de receitas do exercício anterior e aumento do déficit atuarial. Assim, novos planos de amortização/custeio são implementados com alíquotas superiores, muitas vezes inexequíveis, com grande prejuízo às futuras administrações municipais, acarretada pela ausência da devida capitalização dos recursos do RPPS.

Para evitar esse efeito cascata, a Lei 9717/98 previu a necessidade da cobertura das insuficiências financeiras pelo ente. Além disso, a CF/88 e a LRF conferiram ao ente a necessidade do equilíbrio financeiro e atuarial do regime de previdência. Assim, não há como se desviar da obrigação legal de cobrir as eventuais insuficiências financeiras do RPPS.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 2755D-08F3B-C24BF

Diante de todo o exposto, opina-se pela **manutenção do achado**, com a repercussão nas contas do **Sr. Eduardo Marozzi Zanotti,** Prefeito Municipal, pelo desequilíbrio financeiro e atuarial causado pela ausência do repasse da cobertura da insuficiência financeira do RPPS no exercício de 2019.

Face o efeito lesivo ao resultado das contas do RPPS e ainda ao equilíbrio financeiro e atuarial do **IPRESI**, conclui-se, quanto ao aspecto técnico-contábil, que o presente indicativo de irregularidade é de **natureza grave**, portanto, capaz de mudar a opinião quanto à regularidade das contas do responsável.

Cabe ainda a **determinação**, com fixação de prazo, ao atual Chefe do Poder Executivo de Ibiraçú, sob a supervisão do responsável pelo controle interno do Município e do diretor presidente do **IPRESI**, para efetuar a **recomposição** àquele RPPS dos valores relativos à insuficiência financeira apurada no exercício de 2019, nos termos do artigo 2° §1°, 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.

3 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

3.1. Foi examinada a responsabilidade do prefeito municipal de Ibiraçú, **Sr. Eduardo Marozzi Zanotti**, em relação aos indícios de irregularidades narrados no relatório técnico específico – RT 182/2021-5, a fim de evidenciar as irregularidades ou impropriedades que comprometem o equilíbrio financeiro e atuarial do município que possam repercutir na apreciação das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo referentes ao exercício de 2019.

3.2 Assim, considerando o disposto no art. 9º, §§ 1º e 2º, da Resolução TC 297/2016[2], bem como nos termos do *caput* do art. 40 da Constituição da

[2] **DAS CONTAS DE GESTÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA**

Art. 9º A instrução dos processos de tomada ou prestação de contas apresentadas pelos ordenadores de despesas e administradores dos regimes próprios de previdência municipal e estadual, observará o seguinte escopo:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 2755D-08F3B-C24BF

República (CRFB), do art. 1° da Lei Federal 9.717/1998 e do art. 69 da Lei Complementar Federal 101/2000 (LRF), quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, conclui-se pela manutenção dos itens 2.1 da presente manifestação técnica, abaixo relacionados e com os respectivos responsáveis:

2.1 AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO (ITEM 3.1.2.1 DO RT 182/2021-5)

Base normativa: art. 40, caput, da Constituição Federal; art. 69 da LRF; art. 1º e 2º, § 1º, da Lei Federal 9.717/1998; art. 23 da Lei Municipal 3.104/2010; e, art. 1º, § 2º, e art. 78 da Portaria MF 464/2018.

Responsável: Sr. Eduardo Marozzi Zanotti – prefeito municipal no exercício de 2019.

3.3. Sugere-se, nos termos do art. 329, §7°, do RITCEES, a expedição das seguintes determinações:

3.3.1 DETERMINAÇÃO, com fixação de prazo, ao atual Chefe do Poder Executivo de Ibiraçú, sob a supervisão do responsável pelo controle interno do Município e do diretor presidente do IPRESI, para efetuar a recomposição àquele RPPS dos valores relativos à insuficiência financeira apurada no exercício de 2019, nos termos do artigo 2° §1°, 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 2.1 desta MT).**

(...)

§ 1º Serão consideradas nas contas de governo as irregularidades ou impropriedades identificadas na instrução dos processos de que trata o caput deste artigo que possam repercutir na apreciação das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo; (Parágrafo incluído pela Resolução 320/2018, DOELTCEES 26.9.2018)

§ 2º Para os fins do disposto no § 1º, a unidade técnica responsável pela instrução dos processos de prestação de contas dos regimes próprios de previdência elaborará o relatório técnico específico que subsidiará a análise das contas de governo. (Parágrafo incluído pela Resolução 320/2018, DOELTCEES 26.9.2018)

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 2755D-08F3B-C24BF

3.4. Sugere-se encaminhar a presente manifestação técnica ao Núcleo de Controle Externo de Contabilidade - NCONTAS para o prosseguimento do feito.

Vitória – E.S, 20 de setembro de 2021.

(documento assinado digitalmente)
CAIO CÉSAR MARTINS RIBEIRO BASTOS
Auditor de Controle Externo