INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

41ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 14/11/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 23100055-8

RELATOR: CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO

MODALIDADE - TIPO: Auditoria Especial - Conformidade

EXERCÍCIO: 2019, 2020, 2021

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Regime Próprio de Previdência Social do Município de Agrestina

INTERESSADOS:

JOSUE MENDES DA SILVA

BRUNO SIQUEIRA FRANCA (OAB 15418-PE)

NATANAEL DE VASCONCELOS SILVA

BRUNO SIQUEIRA FRANCA (OAB 15418-PE)

ROBERTO MARCELO BORBA ALVES

TATIANA DO NASCIMENTO BARROS (OAB 33619-PE)

THIAGO LUCENA NUNES

FRANCISCO FABIANO SOBRAL FERREIRA (OAB 26546-PE)

TULIO PINHEIRO CARVALHO

LARISSA BUGIDA AGUIAR DE CARVALHO (OAB 36518-CE)

DESCRIÇÃO DO OBJETO

Exame da gestão municipal quanto às ações adotadas para resguardar a efetividade do Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial do Regime Próprio do município.

RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria Especial no Regime Próprio de Previdência Social do Município de Agrestina, constituída com a finalidade de verificar a situação financeira, atuarial, patrimonial e contábil do Regime Próprio de Previdência relativa aos exercícios de 2019, 2020 e 2021.

Concluída a auditoria, foi elaborado Relatório, cujos achados seguem reproduzidos no quadro-resumo abaixo, em que aproveitei para inserir a qualificação dos responsabilizados e o período que ocuparam os respectivos cargos.

Achados	Responsáveis
2.1.1. Inadequação das medidas para equacionar o déficit atuarial nos exercícios de 2017 a 2020	R04 - Thiago Lucena Nunes - Prefeito (01.jan.2017-17.set.2020)
2.1.2. Inadequação das medidas para equacionar o déficit atuarial nos exercícios 2021 e 2022	R01 - Josué Mendes da Silva - Prefeito (01.jan.2020-atualmente)
2.1.3. Utilização irregular de hipótese financeira nas avaliações atuariais de 2019, 2020 e 2021	R03 - Roberto Marcelo Borba Alves - Diretor Presidente (01.out.2013-atualmente) R05 - Túlio Pinheiro Carvalho - Atuário (Contratado nos exercícios 2019 a 2022)
2.1.4. Registro contábil inadequado das provisões matemáticas	R02 - Natanael de Vasconcelos Silva - Contador (Contratado no exercício 2021) R03 - Roberto Marcelo Borba Alves - Diretor Presidente (01.out.2013-atualmente)
2.1.5. Envio parcial dos Demonstrativos das Aplicações e Investimentos dos Recursos do exercício 2022	R03 - Roberto Marcelo Borba Alves - Diretor Presidente (01.out.2013-atualmente)

Apesar das supramencionadas irregularidades, foram identificadas **as seguintes conformidades:**

- a. [Premissa da taxa de juros apresenta compatibilidade com o desempenho dos investimentos](#)
- b. [Alíquotas adotadas em conformidade com a legislação](#)
- c. [Recolhimento integral das contribuições previdenciárias](#)
- d. [Despesa administrativa dentro do limite legal](#)
- e. [Adoção do registro individualizado das contribuições dos servidores](#)
- f. [Funcionamento regular do Conselho Municipal de Previdência](#)

Não houve sugestão de débito, conforme item 3.2 do Relatório de Auditoria.

Regularmente notificados, os acusados apresentaram defesas por meio dos documentos eletrônicos a seguir especificados:

- a. Josué Mendes da Silva- Prefeito (01.jan.2020-atualmente) - documento nº 142;
- b. Thiago Lucena Nunes - Prefeito (01.jan.2017-17.set.2020) – documento nº 146;
- c. Roberto Marcelo Borba Alves - Diretor Presidente (01.out.2013-atualmente) - documento nº 140 e anexo nº141;
- d. Natanael de Vasconcelos Silva - Contador (Contratado no exercício 2021) - documento nº 144

Em suma, refutaram qualquer gravidade dos achados, razão pela qual pugnaram pela regularidade do objeto auditado.

A abordagem das razões defensivas será exposta e avaliada ao longo do presente voto.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

De proêmio, importa registrar as conclusões emitidas no relatório da auditoria no item 03:

A solvência do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Agrestina (AGRESTIPREV) passou por um longo período de estagnação, mesmo em uma época que contava com um maior quantitativo de segurados em fase contributiva e um número reduzido de segurados em gozo de benefício, circunstância que o tornava propício à capitalização.

Apesar disso, os indicadores atuariais e de risco apurados neste relatório apontam que o AGRESTIPREV apresenta potencial de se tornar sustentável. Entretanto, para que isso seja concretizado, é imperioso que a gestão municipal adote plano de amortização que contribua para o equacionamento do déficit atuarial desde o primeiro instante de vigência, de forma que a maior parte do ônus não seja concentrado em exercícios futuros, circunstância que inviabilizaria a execução do plano no médio prazo e prejudicaria a efetividade da política previdência.

Também se faz necessário que a meta atuarial seja eleita com cautela e que leve em consideração o desempenho dos investimentos do AGRESTIPREV, na medida em que a discrepância reiterada entre o desempenho dos investimentos e a taxa de juros do cálculo atuarial torna a avaliação atuarial uma mera peça fictícia, que não apresenta aderência à realidade, o que compromete a efetividade da gestão previdenciária.

A gestão eficiente dos recursos destinados ao RPPS é primordial para o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial, com vistas a garantir de forma sustentável a concessão e manutenção dos benefícios aos segurados e seus dependentes.

O Instituto de Previdência dos Servidores de Agrestina - AGRESTIPREV apresentou falhas capazes de prejudicar sua boa administração, evidenciando a necessidade de aprimoramento dos controles dos ativos e passivos previdenciários, além de maior transparência na disponibilização das informações.

Por outro lado, não foram acusadas omissões ou atrasos nos repasses por parte da Prefeitura, tampouco desfalque, desvio de bens ou valores ou ainda a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que tenha causado

dano ao Erário, condições que atenuam possível reprimenda contra as pessoas listadas no quadro da folha anterior.”

Segue a análise individualizada de cada tópico levantado pela auditoria.

1. Inadequação das medidas para equacionar o déficit atuarial nos exercícios de 2017 a 2021 (Itens 2.1. 1 e 2.1. 2)

O déficit atuarial pode ser financiado por meio de alíquota suplementar ou de aportes financeiros definidos em plano de amortização. Caso tais medidas não sejam viáveis, restaria a segregação de massas, o que significa o reconhecimento implícito da inviabilidade da adoção pura e simples do regime de capitalização, regime esse, no qual os benefícios são custeados pelas contribuições e rendimentos.

Além da questão do plano de amortização, com a publicação da Emenda Constitucional nº 103/2019, os regimes próprios de previdência passaram a contar com outras alternativas de equacionamento do déficit atuarial, tais como com alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e pensões. Ademais, quando houver déficit atuarial, pode o ente público instituir contribuição extraordinária dos ativos, inativos e pensionistas.

Entretanto, tais medidas, para serem adotadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, precisam ser referendadas por lei local, conforme exigido pelo art. 36 da Emenda Constitucional nº 103/2019, bem como a instituição de contribuição progressiva deve ser analisada com cautela pelo ente antes de adotá-la, já que, dependendo do perfil salarial da massa de segurados, pode haver uma redução do montante de contribuições arrecadadas, agravando o equilíbrio financeiro e atuarial do mesmo.

Além disso, a citada emenda desconstitucionalizou certos aspectos da matéria previdenciária, permitindo aos municípios alterarem os critérios para elegibilidade ou para cálculo dos benefícios, reduzindo o impacto futuro dos benefícios a conceder, ao passo que posterga o prazo mínimo para a elegibilidade ao gozo de benefícios e conseqüentemente eleva o nível da receita esperada com contribuições previdenciárias.

No caso de Agrestina, o primeiro plano de amortização foi implementado por meio da Lei Municipal nº 1.272/2015, de 16 de março de 2015, o qual sofreu sucessivas alterações ao longo dos anos, tendo a última ocorrido por meio do Decreto Municipal nº 2019/2022, de 19 de maio de 2022, o qual prevê alíquota suplementar variável ao longo dos anos.

Na avaliação da auditoria, a inadequação das medidas tomadas pela gestão municipal nos exercícios 2017 a 2020 prejudicaram o alcance do equilíbrio atuarial do regime próprio de previdência, notadamente aquelas relacionadas aos planos de amortização implementados no período, cujo resumo é apresentado a seguir:

- Os planos de amortização adotados definiram alíquotas suplementares de baixa significância para o curto prazo, enquanto que exercícios futuros eram contemplados com alíquotas elevadas, postergando a amortização do déficit atuarial;
- A análise da viabilidade do plano de amortização do exercício 2019 ilustra a transferência do ônus de equacionar o déficit atuarial para gerações futuras: enquanto que as contribuições suplementares definidas para o exercício 2019 corresponderiam a apenas 1,96% da receita corrente líquida, as contribuições suplementares previstas para o exercício 2049 equivaleriam a 23,83% da RCL (Tabela 2);
- A consequência da postergação da amortização do déficit atuarial é a estagnação da solvência do regime próprio, que em um intervalo de 4 anos aumentou apenas 0,02, a despeito do AGRESTITPREV se encontrar à época em uma situação que favorecia a capitalização em razão de um número elevado de segurados em fase contributiva para um quantitativo reduzido de segurados em gozo de benefício (Gráficos 1 e 3).

Diante do exposto, a auditoria alerta que a inadequação dos planos de amortização contraria o art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101 /2000 e o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial insculpido no art. 40, *caput*, da Constituição Federal, recaindo a responsabilização sobre o Sr. Thiago Lucena Nunes, Prefeito do período 1 de janeiro de 2017 a 17 de setembro de 2020, visto que caberia ao mesmo a adoção de medidas preventivas para preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio, o que inclui a adoção de plano de amortização que seja minimamente adequado ao equacionamento do déficit atuarial.

Da mesma forma, a auditoria aponta que houve inadequação das medidas tomadas pela gestão municipal nos exercícios de 2021 e 2022, com o seguinte resumo:

- No primeiro ano da gestão do Sr. Josué Mendes da Silva (2021), foram adotadas alíquotas de contribuição suplementar que propiciaram melhora na solvência do regime próprio;
- Contudo, no exercício 2022, a alteração no plano de amortização promovida pelo Decreto Municipal nº 2019/2022, de 19 de maio de 2022, reduziu as alíquotas de contribuição suplementar de 27% para

9,03%, o que representa um patamar inferior ao que foi adotado no AGRESTIPREV em um período que a solvência do mesmo permaneceu estagnada;

- Considerando que o AGRESTIPREV continua com um déficit atuarial substancial (Gráfico 9) e que apenas 15% de suas obrigações estão cobertas pelo ativo garantidor (Gráfico 3), faz-se necessário a adoção de um plano de amortização que efetivamente contribua para reverter a situação de desequilíbrio do RPPS municipal, o que significa a implementação de um plano que estabeleça contribuições suplementares em montante relevante já no primeiro instante de vigência, ao invés de postergar a maior parcela do ônus para gestões futuras.

Dada a situação do AGRESTIPREV, a redução das alíquotas de contribuição suplementar ocorrida no exercício 2022 contraria o art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial insculpido no art. 40, *caput*, da Constituição Federal, recaindo a responsabilização sobre o Sr. Josué Mendes da Silva, Prefeito dos exercícios de 2021 e 2022, visto que caberia ao mesmo a adoção de medidas preventivas para preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio, o que inclui a adoção de plano de amortização que seja capaz de contribuir com a solvência do regime próprio desde a sua instituição, de forma que o ônus pelo equacionamento do déficit atuarial não seja postergado para gestões futuras.

Diante do exposto, conclui a auditoria que a gestão municipal não adotou medidas suficientes para equacionamento do déficit atuarial, deixando de adotar planos de amortização propostos nas avaliações atuariais e de implementar medidas impostas pela EC nº 103/2019 e responsabilizou os prefeitos da gestão 2017-2020 e 2020-2022..

A defesa do Prefeito responsável pela gestão 2017-2020, Sr. Thiago Lucena Nunes, registrou que:

uma avaliação atuarial é uma peça técnica elaborada por um profissional raro e com formação superior. Querer que um prefeito, sem formação específica na área tenha sob sua responsabilidade exercer a crítica aos valores propostos pelo profissional da atuária é forçar a barra para responsabilizar quem não tinha condições de interferir no cálculo – encaminhado sem nenhum tipo de óbice para apreciação pela Secretaria da Previdência Social.

Sucedo que, no caso sob exame, nenhuma responsabilidade deve recair sobre o gestor público, visto que não lhe compete, de acordo com a Lei, fazer a avaliação atuarial e, nesse mister, definir o percentual de alíquota de contribuição suplementar.

Com efeito, de acordo com o § 2º do art. 4º da Portaria MF nº 464/2018, compete ao RPPS, por meio de atuário habilitado (art. 3º, § 1º, I, Portaria MF nº 464/2018), a elaboração da avaliação atuarial.

Ademais disso, ao gestor público, como representante do ente federativo, compete apenas seguir o que consta da avaliação atuarial, por força do que dispõe o art. 532, §§ 1º e 2º, I, da Portaria MF nº 464/2018.

Existindo esse cenário legislativo, percebe-se que eventual impropriedade na avaliação atuarial, não atrai a responsabilização do gestor público, na medida em que, não sendo de sua competência a elaboração, com certeza não contribuiu para sua ocorrência

Já a defesa do Prefeito responsável pela gestão 2021-2022, Sr. Josué Mendes da Silva, discordou da auditoria aduzindo que:

Existindo esse novo cenário, surge um novo perfil do grupo de segurados do RPPS e, por consequência, existe a modificação das principais métricas e indicadores do regime, impondo-se, diante disto, nova definição das medidas para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial.

Na espécie, com o surgimento de uma nova realidade, a avaliação atuarial apresentou novos resultados, dentre os quais, a necessidade tão-somente de uma alíquota de contribuição suplementar de 9,03%, para garantir o equacionamento do equilíbrio financeiro e atuarial.

Por ser assim, na hipótese dos autos, os planos de custeio vigentes no exercício de 2022, não obstante a redução da alíquota de contribuição suplementar de 27% para 9,03%, ao contrário do que concluiu a auditoria, foram dotados de um mínimo de razoabilidade e contribuíram para o alcance da sustentabilidade do RPPS.

Ademais disso, para equacionamento do déficit financeiro do RPPS, atendendo as exigências da Emenda Constitucional nº 103 /2019, a legislação municipal elevou a alíquota de contribuição dos servidores ativos de 11% para 14%; instituiu contribuição previdenciária, no percentual de 14%, para aposentados e pensionistas, incidentes no valor que exceder o salário mínimo vigente; estabeleceu regras prevendo maior tempo de

contribuição, com proventos sem integralidade e paridade, para as modalidades de aposentadorias; e instituiu regras prevendo menor tempo e menor provento para pensões por morte.

Entendimento do Relator:

Considero dotados de razoabilidade os argumentos oferecidos pelas defesas, tendo em vista o cenário de grande complexidade e grave crise econômica e institucional que os Regimes Próprios de Previdência de Pernambuco, e do Brasil, vêm enfrentando ao longo de suas existências, que, em muitos aspectos, independe da atuação do gestor.

É sabido de todos da dificuldade em manter um regime previdenciário sustentável e o desequilíbrio atuarial são fatos comuns à grande maioria dos entes federativos e resultam de fatores conjunturais e históricos.

Constato, ademais, que foram demonstradas medidas que, pelo menos, não agravaram a situação, tais como o recolhimento integral de todas as contribuições previdenciárias ao RRPS conforme demonstra o Relatório de Auditoria, além de diversas medidas implementadas tais como premissa da taxa de juros apresenta compatibilidade com o desempenho dos investimentos e alíquotas adotadas em conformidade com a legislação.

Dessa forma, o achado deve ser objeto de recomendação.

2- Utilização irregular de hipótese financeira nas avaliações atuariais de 2019, 2020 e 2021 - (Item 2.1.3).

Apontam os auditores que a inflação foi considerada no cálculo atuarial de maneira irregular, não como um redutor de salários e benefícios, mas como um reajuste projetado dentro das principais premissas financeiras sem justificativa clara do percentual utilizado. Como consequência, foi utilizada a taxa de desconto nominal no fluxo atuarial da avaliação 2021 de 8,92% a.a., em desacordo com a Nota Técnica Atuarial e à utilização da taxa de juros real prevista na Portaria MF nº 464/2018.”

Realçam os auditores que afóra o aspecto referente ao fator de determinação, a inflação não possui impacto direto no cálculo atuarial e a utilização de hipóteses diversas das presentes na Portaria MPS nº 403/2008 e na Nota Técnica Atuarial prejudica a exatidão e transparência da real situação previdenciária municipal, bem como a comparabilidade das projeções de receitas e despesas das demais avaliações atuariais que consideram o efeito inflacionário.

A auditoria registra que não há normatização quanto à utilização de taxas nominais dentro do cálculo atuarial no âmbito do RPPS, tampouco os critérios de seleção de determinados percentuais de inflação. Nesse sentido, é importante destacar o Princípio da Legalidade na Administração Pública, em que aos agentes públicos só é permitido fazer o que está permitido pela lei, o que, no caso em análise, seria a utilização do fator de determinação do valor real ao longo do tempo para incluir o impacto da inflação nas remunerações e benefícios.

Outro ponto destacado pela auditoria é que a adoção de tal premissa (taxa de juros acrescida inflação) tem o potencial de reduzir indevidamente o déficit atuarial, visto que os fluxos de receitas e despesas são trazidos a valor presente, reduzindo mais as despesas que apresentam valores maiores em um horizonte temporal mais distante.

Diante do exposto, conclui-se que houve adoção de hipótese financeira irregular na avaliação atuarial de 2019, contrariando a Portaria MPS nº 403 /2008, e nas avaliações atuariais de 2020 e de 2021, em desacordo com a Portaria MF nº 464/2018, conduta que enseja a responsabilização do Sr. Tulio Pinheiro Carvalho, atuário responsável pela elaboração das mencionadas avaliações, sendo responsabilizados o Sr. Roberto Marcelo Borba Alves, Diretor Presidente do instituto de previdência de Agrestina e o Sr. Túlio Pinheiro Carvalho, atuário (Atuário).

O Diretor Presidente, Sr. Roberto Marcelo Borba Alves, teceu as seguintes alegações na sua petição de defesa:

O atuário, nos aludidos estudos técnicos, fez uso constante de fator de determinação igual a 100%, ou seja, adotou a suposição que as remunerações, proventos e pensões teriam seu poder de compra preservado perante a inflação, que é universalmente reconhecida como uma suposição conservadora, portanto coerente com uma política de gestão de riscos de longo prazo. E, conforme nosso negrito na citação supracitada, o próprio egrégio Tribunal de Contas reconhece que a inflação não altera o resultado atuarial na medida que os fluxos projetados de receitas /despesas na sua presença serão descontadas pela taxa de juros nominal, quer dizer, da taxa de juro real acrescida da inflação.

A título de demonstração numérica, não obstante a vasta literatura a respeito, segue abaixo breve estudo de caso sobre a avaliação atuarial de 2020, posicionada em 31 de dezembro de 2019.

A suposição adotada pela gestão do RPPS para a **taxa de juro de real** de longo prazo, em conformidade com as disposições da regulamentação infra legal vigente, foi de exatamente **5,86% (cinco vírgula oitenta e seis por cento) ao ano**. A **taxa de 9,68% (nove vírgula sessenta e oito por cento)** aludida no

relatório de auditoria refere-se à suposição da taxa de **juro nominal de longo prazo**, quer dizer, o resultado da composição entre a suposição da taxa de juro real de longo prazo e a suposição de inflação projetada de longo prazo, que no caso do estudo atuarial supracitado foi de 3,61% (três vírgula sessenta e um por cento), conforme Relatório Focus do BACEN. A incorporação da inflação na projeção de longo dos valores monetários pode dar-se, essencialmente, de duas maneiras, a saber: i) pela adoção de fator redutor também conhecido como “fator de determinação”, neste caso deve-se utilizar a taxa real de desconto de longo prazo; e ii) pela inflação dos valores monetários, tal como ocorre na realidade, neste caso faz-se necessário utilizar como taxa de desconto o seu valor nominal, que foi a opção do supracitado atuário. **A vantagem da segunda opção reside numa maior clareza e inteligibilidade por parte do gestor, conselheiros e segurados, uma vez que a vivência experiencial destes é uníssona no sentido de que a inflação se apresenta como fenômeno de aumento dos preços no mercado, inclusive dos seus próprios vencimentos /remunerações.**

Por fim, anexou uma tabela/estudo com o fito de “demonstrar numericamente que um fluxo de receitas/despesas reajustado pela inflação e descontado a valor presente por uma taxa de juro nominal é equivalente a um fluxo de receitas/despesas não reajustado pela inflação e descontado a valor presente pela taxa de juros real, o que, portanto, não altera o resultado atuarial.”

Entendimento do Relator:

Restou demonstrado que “a inflação foi considerada no cálculo atuarial de maneira irregular, não como um redutor de salários e benefícios, mas como um reajuste projetado dentro das principais premissas financeiras sem justificativa clara do percentual utilizado. Como consequência, foi utilizada a taxa de desconto nominal no fluxo atuarial da avaliação 2021 de 8,92% a.a., em desacordo com a Nota Técnica Atuarial e à utilização da taxa de juros real prevista na Portaria MF nº 464/2018.”

Nestes termos, mantenho a irregularidade.

Entendo que não cabe responsabilizar o gestor Diretor Presidente pela “Utilização irregular de hipótese financeira na avaliação atuarial”, considerando que é imprescindível a familiaridade com matéria complexa. Se, para a auditoria, o profissional especializado, contratado pela municipalidade, equivocou-se nas hipóteses financeiras, não se pode presumir que os gestores tivessem condições de detectar a falha. Por disposição de lei, são variadas as possibilidades de formação de nível superior exigíveis do dirigente da unidade gestora. Importa que comprove

experiência no exercício de atividade nas áreas financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização, atuarial ou de auditoria (Art. 8º B, da Lei n.º 9.717/98). Não há no relatório de auditoria indicação de que o gestor do fundo previdenciário possui experiência em atuária.

Nesse tópico, cabe a responsabilização do Sr. Túlio Pinheiro Carvalho, pela adoção de hipótese atuarial irregular a qual ocasionou prejuízo à transparência da real da situação previdenciária municipal, além da comparabilidade dos resultados atuariais com as demais avaliações, mitigando a efetividade da avaliação atuarial como instrumento de política previdenciária municipal.

Entretanto, não me parece possível, em sede do controle externo, aplicar multa ao profissional/atuário contratado pela municipalidade em função de impropriedades técnicas perpetradas na execução da avença. Ocorrências deste jaez podem ensejar eventual sanção pecuniária prevista no contrato respectivo. Os precedentes deste Tribunal limitam-se à responsabilização do contratado em caso de dano efetivo ao erário diretamente associado à execução do negócio jurídico. No presente caso, não foram apontados valores passíveis de devolução.

3- Registro contábil inadequado das provisões matemáticas (Item 2.1.4).

No Relatório de Auditoria, a equipe técnica, com base nos Balanços Patrimoniais de 2019, 2020 e 2021 do RPPS (docs. 46 a 48) e nas avaliações atuariais de 2020, 2021 e 2022 (docs. 21 a 25), realizou um comparativo (Tabela 04) entre os valores da provisão matemática apurados pela avaliação atuarial e o registro realizado no Passivo Não Circulante - Provisão Matemática Previdenciária do correspondente balanço patrimonial.

Tabela 4 - Análise da consistência dos registros das reservas matemáticas

Fonte	Data-base 31/12/2019	Data-base 31/12/2020	Data-base 31/12/2021
Avaliação Atuarial	4.430.202,46	10.962.762,85	18.185.832,98
Balanço Patrimonial	25.721.994,77	4.430.202,46	10.962.762,85

Diferença	(21.291.792,31)	6.532.560,39	7.223.070,13
------------------	------------------------	---------------------	---------------------

Inicialmente, cumpre esclarecer que a Avaliação Atuarial 2022, a qual traz os valores da provisão matemática na data-base 31/12/2021, foi retificada em 9 de maio de 2022 (doc. 25). Todavia, a contabilidade não teria condições de trazer no balanço patrimonial do exercício 2021 os valores oriundos da retificação, pois o prazo de envio da prestação de contas do mencionado exercício foi em 31 de março de 2022 (art. 5º da Resolução TC nº 153/2021). Assim, a análise em questão considerou os valores apurados na versão original da avaliação atuarial 2022 (doc. 24), a qual deveria embasar o lançamento contábil da provisão matemática do balanço patrimonial do exercício 2021.

Retomando ao comparativo realizado, os resultados presentes na Tabela 4, disposta acima, revelam divergência entre o valor registrado no Balanço Patrimonial e aquele apurado no cálculo atuarial para os três exercícios analisados.

No caso do exercício 2020, foi identificada uma defasagem entre o cálculo atuarial e o registro contábil, dado que o valor reconhecido no Balanço Patrimonial 2020 (data-base 31/12/2020) foi aquele apurado na Avaliação Atuarial 2019 (data-base 31/12/2019). Apesar disso, as notas explicativas do referido demonstrativo contábil trazem excertos do parecer atuarial que embasou o registro da provisão matemática, em que pode ser identificado a data-base do mesmo. Tal fato representa um indício de que a defasagem nos valores contabilizados ocorreu em razão da não disponibilização tempestiva à contabilidade dos valores apurados no estudo atuarial do exercício correspondente.

Semelhante ao que ocorreu no exercício 2020, no exercício 2019 também foi identificada defasagem nos valores contabilizados, tendo em vista que o montante de R\$ 25.721.994,77 contabilizado no Balanço Patrimonial 2019 (data-base 31/12/2019) corresponde à provisão matemática apurada na Avaliação Atuarial 2019 (data-base 31/12/2018, doc. 21, p. 44). Da mesma forma, as notas explicativas do Balanço Patrimonial 2019 também trouxeram trechos do parecer atuarial em que pode ser identificado a data-base da fonte utilizada para respaldar o lançamento contábil das provisões.

A mesma inconsistência se repetiu no exercício 2021 (data-base 31/12/2021), dado que o montante da provisão matemática reconhecido no balanço (R\$ 10.962.762,85) corresponde ao valor apurado na avaliação atuarial 2021 (data-base 31/12/2020), o que significa que também houve defasagem na informação disponibilizada. Entretanto, as notas explicativas do Balanço Patrimonial do exercício 2021 não trouxeram qualquer menção acerca da data-base da avaliação atuarial que embasou o registro das provisões matemáticas, de forma que o usuário da informação contábil não teria como ter ciência da defasagem nos valores apresentados.

Diante do exposto, conclui a auditoria que o registro inadequado da provisão matemática atenta contra a transparência das contas públicas, visto que acaba por distorcer o passivo previdenciário do ente e, por conseguinte, distorce sua real situação patrimonial.

Para essa irregularidade, a auditoria responsabilizou o Sr. Natanael de Vasconcelos Silva (Contador), pela conduta de contabilizar valores defasados para a provisão matemática, sem que as notas explicativas do balanço patrimonial do mencionado exercício tenham indicado a data-base da avaliação atuarial que reflete os valores contabilizados, ausência que impossibilita o usuário da informação contábil de ter ciência quanto à intempestividade dos valores apresentados, prejudicando a compreensão da situação patrimonial do RPPS por parte do usuário da informação contábil. Inculpou também o sr. Roberto Marcelo Borba Alves (Diretor Presidente), pela conduta de omitir-se quanto ao registro contábil das provisões matemáticas em desacordo com os resultados apurados na avaliação actuarial.

Em sua defesa, o gestor do Instituto frisa que não exerce a função de contador e para tanto, realizou a contratação de profissionais habilitados e de comprovados conhecimentos, de forma a retirar do defendente a alegação de omissão quanto aos registros contábeis das provisões matemáticas em desacordo com os resultados apurados nas avaliações atuariais.

Além disso, o defendente, com objetivo de esclarecer os fatos enviou pedidos de informações aos contadores responsáveis pela contabilidade do Agrestiprev nos anos de 2019 a 2021, recebendo do contador Natanael de Vasconcelos Silva a resposta nos seguintes termos: “A informação, constante no relatório de auditoria, processo 23100055-8, sobre os registros das provisões matemáticas lançadas nos Balanços Patrimoniais dos exercícios de 2019 a 2021, do RPPS do município de Agrestina, não procede. Em resposta, o Sr. Natanael de Vasconcelos Silva (Contador) informou que os registros foram feitos corretamente, não havendo nenhuma irregularidade em relação a este fato”. Ressaltou que não contabilizou valores defasados para as reservas matemáticas no exercício de 2021, pois os valores contabilizados foram aqueles disponibilizados em avaliação atuarial no exercício de 2021, cujas alíquotas nela informadas foram praticadas em 2021 e 2022, até o surgimento de uma nova avaliação atuarial. Os valores que, segundo o auditor, deveriam ser lançados, constam da avaliação atuarial realizada em 30 de março de 2022. Portanto, desconhecidos por ocasião do fechamento do balanço de 2021. As alíquotas lançadas na avaliação atuarial de 2022, foram aplicadas no exercício de 2022 até 2023, quando entra em vigor a avaliação atuarial de 2023. Portanto, nenhuma irregularidade ou deficiência existe pelo fato de ter sido lançado no balanço patrimonial de 2021 as reservas matemáticas apuradas com base nos dados de 2020, lançados na avaliação atuarial elaborada em 2021.

No tocante ao relatório apontar como conduta omissiva da contabilidade, o fato de não ter sido detalhado em Notas Explicativas do Balanço Patrimonial a origem dos dados de reserva matemática, o contador alega que esse argumento não procede, visto que a reserva matemática é elaborada por atuário e a ele compete esclarecer a origem dos dados que utilizou para elaborar a avaliação atuarial e definir a Reserva Matemática. Não foram visualizados com clareza, na Avaliação Atuarial apresentada, elementos que possibilitasse incluir nas notas explicativas do Balanço Patrimonial essas informações.

Por fim, ressalta que ao contador compete fazer o lançamento das Reservas Matemáticas, em contas apropriadas, para que constem do balanço patrimonial do exercício, informando em notas explicativas pontos obscuros ou de difícil compreensão, relacionados com os lançamentos. Tais explicações não se fizeram necessário em razão da clareza dos lançamentos.

Entendimento do Relator.

É certo que erros acentuados no cálculo da reserva matemática podem trazer consequências sérias no futuro, como a própria insolvência do Regime. Portanto, é preferível utilizar dados do mesmo exercício, ainda que presentes algumas omissões, a utilizar de outro ano, quando a base estará bem modificada.

Por conseguinte, entendo procedente sobretudo a preocupação da auditoria em relação à falha, que, embora dissociada de dano direto ao Erário, ou mesmo de dolo ou má-fé dos responsáveis pela escrituração, merece ser encaminhada ao campo das determinações, a fim de que a atual gestão promova os devidos acertos.

4- Envio parcial dos Demonstrativos das Aplicações e Investimentos dos Recursos do exercício 2022 (Item 2.1.5.)

Ficaram evidenciadas falhas na disponibilização de documentos, pois a auditoria registra que em consulta ao site do CADPREV realizada no dia 12 de dezembro de 2022 (doc. 7), foi constatado que a gestão do AGRESTIPREV ainda não havia enviado os DAIR dos meses de agosto, setembro e outubro, sendo que, com base no prazo definido no art. 5º, § 6º, inciso II, da Portaria MPS nº 204/2008, já deveriam ter sido encaminhados esses demonstrativos.

O descumprimento dos prazos de envio configura inobservância do art. 5º da Portaria MPS nº 204/2008 e do princípio da transparência, prejudicando o

controle dos atos de gestão do regime próprio, além de pôr em risco os interesses municipais, pois a existência dessa irregularidade enseja a recusa na emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária.

Foi responsabilizado o Sr. Roberto Marcelo Borba Alves, Diretor Presidente do AGRESTIPREV do exercício de 2013 até a presente data, pois caberia ao responsável pela gestão do regime próprio zelar pelo envio das informações e documentos exigidos na legislação previdenciária.

Em sua defesa, o Gestor do AGRESTIPREV alegou que “*não deixou de enviar ao CADPREV nenhum Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos das competências do exercício 2022. Apenas quando foi feita a consulta pelos auditores no dia 12 de dezembro de 2022, ainda não constavam no sistema CADPREV, as informações referentes aos meses de agosto a outubro. Porém, tratando-se de uma falha sanável, foram as informações incluídas no sistema no dia 19 de dezembro de 2022, sanando assim a falha detectada pela auditoria.*” E por se tratar de falha sanável, e que de fato foi sanada em tempo hábil, espera o defendente que esse item seja relevado para considerar regular a auditoria realizada.

Entendimento do Relator.

Observa-se que o gestor reconhece a falha. Assim, escorreito o achado da auditoria, sendo patente que a ausência do envio de documentos dificulta sobremaneira o controle externo a ser efetuado por esta Corte de Contas, mediante o trabalho da equipe técnica.

Remanesce a eiva, a reclamar determinação.

Considerações Finais:

No curso do presente voto, foi destacado que o AGRESTIPREV, assim como tantos outros regimes próprios, enfrenta uma série de problemas conjunturais e históricos, a culminar na apuração de déficit atuarial. Bem por isso, os gestores dos exercícios em foco não podem, e não devem, responder por todo o déficit e desequilíbrio apurado pelo corpo técnico quando da auditoria empreendida.

Em que pesem os achados tidos como remanescentes, anoto que a jurisprudência predominante desta Corte não os considera como fatores de mácula para julgamento irregular da auditoria especial, sendo de praxe seu remetimento ao campo das determinações.

Milita ainda em favor dos defendentes conformidades aferidas, como o recolhimento integral e tempestivo das contribuições previdenciárias nos exercícios analisados, a demonstrar a preocupação da gestão em observar o repasse dos valores devidos e não contribuir, nesse passo, para o agravamento da situação deficitária do Fundo Previdenciário.

Nesse contexto, adianto posicionamento favorável quanto ao julgamento regular com ressalvas do objeto da presente Auditoria Especial sem aplicação de multa contra as pessoas indicadas no relatório, por entender que as falhas são insuficientes para motivarem a penalização.

À atual gestão compete virar a curva, adotando medidas que auxiliem na condução do Instituto de Previdência do Município de Agrestina a uma situação mais saudável financeiramente.

Face ao exposto;

VOTO pelo que segue:

AUDITORIA ESPECIAL.
CONFORMIDADE.REGIME
PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA
SOCIAL. IRREGULARIDADES
DISSOCIADAS DE MAIOR
GRAVIDADE. RAZOABILIDADE.
PROPORCIONALIDADE. REGULAR
COM RESSALVAS.

1. O objeto da auditoria especial deve ser julgado regular com ressalvas quando ausentes achados suficientes para macular as contas.

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria, as defesas dos acusados e demais documentos insertos nos autos;

CONSIDERANDO a insuficiência das medidas para equacionar o déficit atuarial;

CONSIDERANDO a utilização irregular de hipótese financeira nas avaliações atuariais de 2019, 2020 e 2021;

CONSIDERANDO o registro contábil inadequado das provisões matemáticas em desacordo com a avaliação atuarial prejudicou a evidenciação da situação do regime próprio quanto a suas obrigações previdenciárias;

CONSIDERANDO o envio parcial dos Demonstrativos das Aplicações e Investimentos dos Recursos do exercício 2022;

CONSIDERANDO, contudo, o recolhimento integral e tempestivo das contribuições devidas, além da despesa administrativa dentro do limite legal e da Prestação de Contas de Gestão em acordo com resolução desta Corte de Contas;

CONSIDERANDO que a premissa da taxa de juros apresenta compatibilidade com o desempenho dos investimentos e adoção de alíquotas em conformidade com a legislação, bem como a adoção do registro individualizado das contribuições dos servidores;

CONSIDERANDO que, ao término da instrução probatória, não foi apurado desfalque, desvio de bens ou valores ou ainda a prática de ato que resulte dano ao Erário;

CONSIDERANDO, outrossim, que as falhas apuradas merecem atenção em busca do equilíbrio atuarial e financeiro preconizado pelo artigo 40 da CF e;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, combinado com o artigo 71 da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regular com ressalvas o objeto do presente processo de auditoria especial - Conformidade.

Dar quitação aos notificados: Josué Mendes da Silva - Prefeito (01.jan.2020-atualmente); Thiago Lucena Nunes - Prefeito (01.jan.2017-17.set.2020); Roberto Marcelo Borba Alves - Diretor Presidente (01.out.2013-atualmente) e Natanael de Vasconcelos Silva - Contador (Contratado no exercício 2021).

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, aos atuais gestores do(a) Regime Próprio de Previdência Social do Município de Agrestina, ou quem vier a sucedê-los, que atendam, no prazo indicado, se houver, a medida a seguir relacionada :

1. a) Adotar ações efetivas para equacionar o déficit atuarial e resguardar a sustentabilidade do regime próprio determinada pelo art. 40, caput, da Constituição Federal (itens 2.1.1, 2.1.2);
- b) Realizar o devido registro das reservas matemáticas em consonância com o procedimento adotado a partir do MCASP 2014, comunicando à contabilidade municipal acerca do montante a ser evidenciado em notas explicativas. (item 2.1.4)

É como voto.

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO , relator do processo ,
Presidente da Sessão

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: CRISTIANO PIMENTEL

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.