

**CONSULTORIA JURÍDICA  
PARECER Nº 1.088**

**PROJETO DE LEI Nº 11.928**

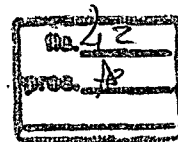
**PROCESSO Nº 74.043**

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL (PEDRO BIGARDI)**, o presente projeto de lei altera a Lei 4.892/96, para reformular o parcelamento dos débitos do Município com o Instituto de Previdência do Município de Jundiaí – IPREJUN e garanti-lo com vinculação do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 08, e vem instruída com os documentos de fls. 09/40, com destaque para a análise da Diretoria Financeira (fls. 18), em resposta a despacho desta Consultoria.

A Diretoria Financeira, órgão técnico que detém a competência exclusiva de se pronunciar sobre matérias de cunho contábil e financeiro do Legislativo, informa através de seu Parecer nº 0075/2015, em síntese, que: 1) o parcelamento firmado entre o Poder Executivo e o IPREJUN, através da Lei 5.573, de 21 de dezembro de 2000, que alterou a Lei 4.892/96, estabelece que a correção do saldo devedor ocorrerá pela atualização do Índice de Preços ao Consumidor – INPC, ou o índice que vier a substituí-lo, mais juros mensais correspondentes a taxa de 6% ao ano; 2) que este projeto, conforme § 2º do art. 2º-B, estabelece que as parcelas mensais vincendas serão atualizadas pelo Índice de Preços ao Consumidor – IPCA, acrescido de juros compostos de 6% ao ano, capitalizados mensalmente, acumulados desde a data da consolidação da dívida, até o mês efetivo do pagamento; 3) que essa correção está em conformidade com a Portaria nº 21, de 16/01/2013 do Ministério da Previdência Social, órgão fiscalizador dos Institutos de Previdência; e 4) esclarece que o índice de correção estabelecido é o que determina a Meta Atuarial do IPREJUN. Ressalte-se que o parecer financeiro foi subscrito pelo Diretor Financeiro da Casa e por Assessor de Serviços Técnicos, pessoas eminentemente técnicas do órgão, cuja fundamentação se respalda esta Consultoria Jurídica, posto que matéria financeira e contábil não pertence ao seu âmbito de competência. Assim, nossa manifestação jurídica leva em consideração a presunção de verdade contábil-financeira exarada por quem de direito.

É o relatório.



**PARECER:**

**I. Da espécie legislativa manejada.**

Por primeiro, observamos que se apresenta adequada a espécie legislativa adotada (projeto de lei ordinário), consoante já decidido pelo E. TJ/SP:

Ação declaratória de invalidação de ato legislativo. Projeto de lei aprovado por maioria simples considerado rejeitado. Parcelamento do débito de contribuições previdenciárias devidas pelo Município de Birigui ao Instituto de Previdência Municipal. **Matéria que não depende de disciplina por lei complementar e aprovação por maioria absoluta. Voto favorável da maioria simples da Casa Legislativa.** Projeto aprovado. Sentença de procedência. Recurso da ré não provido. (TJ-SP, Apelação: APL 00192697120128260077 SP, 0019269-71.2012.8.26.0077, Relator: Carlos Violante, Data de Julgamento: 04/11/2014, 2ª Câmara de Direito Público)

Logo, o tema não revolve matéria que necessite de edição de lei complementar.

**II. Aspectos gerais sobre os parcelamentos de contribuições previdenciárias no RPPS.**

Os termos gerais, de observância compulsória pelo Município, está veiculado pela Portaria MPS nº 402/2008<sup>1</sup>, em seus artigos 5º (parcelamento convencional e especial antigo) e 5º-A (parcelamento especial atual).

Os requisitos previstos para o **parcelamento convencional** (artigo 5º, da Portaria MPS nº 402/2008, na nova redação dada pela Portaria MPS nº 21/2013), são os seguintes:

- previsão, em cada acordo de parcelamento, do número máximo de 60 prestações mensais, iguais e sucessivas;
- aplicação de índice de atualização e de taxa de juros, na consolidação do montante devido e no pagamento das prestações vincendas e vencidas como limite mínimo a meta atuarial;

<sup>1</sup>Com as alterações postas pela Portaria MPS nº 21/2013 (16/01/2013) e Portaria MPS nº 307/2013 (20/06/2013)



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo



- vencimento da primeira prestação no máximo até o último dia útil do mês subsequente ao da assinatura do termo de acordo de parcelamento;
- previsão das medidas, sanções ou multas para os casos de inadimplemento das prestações ou descumprimento das demais regras do termo de acordo de parcelamento;
- vedação de inclusão das contribuições descontadas dos segurados ativos, aposentados e pensionistas;
- vedação de inclusão de débitos não decorrentes de contribuições previdenciárias.

Os requisitos previstos para o **parcelamento especial** (artigo 5º-A, da Portaria MPS nº 402/2008, na nova redação dada pela Portaria MPS nº 21/2013), são os seguintes:

- Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, mediante lei autorizativa, firmar termo de acordo de parcelamento das contribuições relativas às competências **até FEVEREIRO DE 2013**:

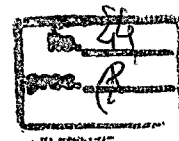
I - Em 240 prestações mensais, iguais e sucessivas, para aquelas devidas pelo ente federativo;

II - em 60 prestações mensais, iguais e sucessivas, para as contribuições descontadas dos segurados, ativos, aposentados e pensionistas e não repassadas em época própria.

Observamos que o presente projeto de lei respeita as diretrizes postas pela Portaria MPS nº 402/2008, inclusive quanto a vedação da utilização da dação em pagamento para pagamento de débitos com o RPPS, salvo para amortização do deficit atuarial.

Importante observar que a sistemática de atualização e taxa de juros definidas no projeto respeita a meta atuarial como limite mínimo, nos termos da manifestação da Diretoria Financeira de fls. 18/40.

O presente projeto de lei visa permitir que o Município realiza parcelamento dos débitos relativos às contribuições previdenciárias e cubra o déficit atuarial, visando respeitar os termos da Lei Federal nº 9717/98, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.



Desta forma, os parcelamentos serão urdidos sem a prévia autorização legislativa (algo inconstitucional), cabendo ao Poder legislativo, uma vez dada publicidade ao instrumento, proceder, se o caso, o controle externo posterior.

A necessidade de observar o equilíbrio atuarial do RPPS é bem posta em trabalho intitulado "Irregularidades verificadas em Fundos Previdenciário Municipal", de autoria de Glaydson Santo Soprano Massaria, inserto na Revista do TCE/MG, out./nov/dez 2009, v. 73, n. 4 (juntamos cópia) e que remetemos.

O parcelamento, portanto, é ferramenta importante para manter o equilíbrio atuarial do RPPS.

### III. Da análise orgânico-formal do projeto de lei.

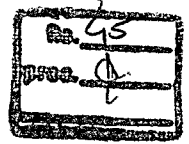
A proposta em exame se nos afigura revestida da condição legalidade no que concerne à competência (art. 6º, "caput"), e quanto à iniciativa, que é privativa do Chefe do Executivo (art. 46, inciso IV, c.c. o art. 72, incisos V, IX e XII), sendo os dispositivos destacados da Lei Orgânica de Jundiaí. Da leitura da propositura, em especial, sua justificativa, se nota a indicação da finalidade a que se destina o projeto, que é obter autorização para que o Executivo possa firmar parcelamentos junto ao Instituto de Previdência do Município de Jundiaí – IPREJUN de contribuições previdenciárias e não previdenciárias, na forma aceita pelo Ministério da Previdência Social.

A matéria é de natureza legislativa, uma vez que busca autorização para a finalidade especificada, e visa atender às disposições da Portaria MPS nº 402/2008, com redação dada pelas Portarias MPS nº 21/2013 e 307/2013, que regulamento os parcelamentos de débitos previdenciários e não previdenciários entre os entes federativos e os respectivos regimes próprios de previdência social, que somente poderão produzir efeitos no Município mediante disposição legislativa local, ou seja, através de lei autorizativa. , intento que busca alcançar. Ademais, consoante argumenta o Executivo, a medida não produz impacto econômico financeiro, em face de dispor somente de regras para o parcelamento de débitos.

Desta forma, sob o espectro enfocado – autorização para parcelamento de débitos das contribuições previdenciárias devidas e não repassadas pelo Município (patronal) ao regime próprio de previdência social gerido pelo



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo



IPREJUN - a proposta reúne condições de legalidade, lato sensu. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Soberano Plenário.

Além da Comissão de Justiça e Redação, nos termos do inc. I do art. 139 do Regimento Interno, deve ser ouvida a Comissão de Finanças e Orçamento.

L.O.M.).

**QUORUM:** maioria simples (art. 44, *caput*,

S.m.e.

Jundiaí, 26 de novembro de 2015.

*Ronaldo Salles Vieira*  
Ronaldo Salles Vieira  
Consultor Jurídico

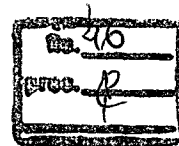
*Brúna Godoy Santos*  
Brúna Godoy Santos  
Estagiária de Direito

*Fábio Nadal Pedro*  
Fábio Nadal Pedro  
Consultor Jurídico

*Adriana Carla de Oliveira Teti*  
Adriana Carla de Oliveira Teti  
Estagiária de Direito



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo



**Registro: 2014.0000709435**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Apelação nº 0019269-71.2012.8.26.0077, da Comarca de Birigüi, em que é apelante CAMARA MUNICIPAL DE BIRIGUI, é apelado PREFEITURA MUNICIPAL DE BIRIGUI.

**ACORDAM**, em 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento ao recurso. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

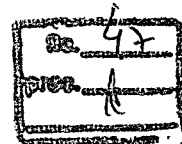
O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores LUCIANA BRESCIANI (Presidente sem voto), VERA ANGRISANI E RENATO DELBIANCO.

São Paulo, 4 de novembro de 2014.

**CARLOS VIOLANTE**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



APELAÇÃO nº 0019269-71.2012.8.26.0077  
APELANTE: CAMARA MUNICIPAL DE BIRIGUI  
APELADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE BIRIGUI  
COMARCA: BIRIGUI  
VOTO Nº 312

Ação declaratória de invalidação de ato legislativo. Projeto de lei aprovado por maioria simples considerado rejeitado. Parcelamento do débito de contribuições previdenciárias devidas pelo Município de Birigui ao Instituto de Previdência Municipal. Matéria que não depende de disciplina por lei complementar e aprovação por maioria absoluta. Voto favorável da maioria simples da Casa Legislativa. Projeto aprovado. Sentença de procedência. Recurso da ré não provido.

Trata-se de apelação interposta contra a r. sentença de lavra do eminente Magistrado **Dr. Sandro Nogueira de Barros Leite**, que julgou procedente a ação declaratória de invalidação de ato legislativo, reconhecendo a aplicabilidade do art. 29, § 2º, da Lei Orgânica do Município, declarando aprovado o Projeto de Lei nº 137/12.

Apela a Câmara Municipal pretendendo a reforma do julgado, para decretar a improcedência do pedido inicial, defendendo a validade do ato legislativo que considerou rejeitado o projeto de lei referido, alegando que não houve aprovação por maioria absoluta, que seria o quórum adequado.

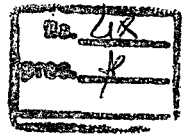
Em contrarrazões sustenta o apelado o não provimento do recurso.

**É o Relatório.**

Pretende o Município de Birigui a declaração de invalidade do ato legislativo que rejeitou o Projeto de Lei nº 137/12, aduzindo que a matéria nele tratada depende de aprovação da maioria simples, nos termos do art. 29, § 2º, da Lei Orgânica do Município, e que obteve o projeto 5



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



votos favoráveis e 3 votos contrários, dos 9 Vereadores presentes, o que implica em sua aprovação pelo Legislativo Municipal.

A Câmara Municipal defende que o projeto de lei trata de matéria tributária e orçamentária, que deve ser disciplinada por lei complementar cuja aprovação depende do voto favorável da maioria absoluta da Casa.

É o teor do Projeto de Lei nº 137/12, que autoriza o parcelamento de débitos da Prefeitura Municipal de Birigui junto ao Instituto de Previdência do Município de Birigui – BIRIGUIPREV:

*“ART. 1º - Fica autorizado o parcelamento dos débitos da Prefeitura Municipal de Birigui, existentes até a data da assinatura do respectivo instrumento de CONFISSÃO DE DÍVIDA E ACORDO DE PARCELAMENTO, junto ao Instituto de Previdência do Município de Birigui – BiriguiPrev.*

*§ 1º - O parcelamento será de até 60 (sessenta) parcelas mensais, vencendo a primeira parcela em 31 de janeiro de dois mil e treze.*

*§ 2º - Havendo insuficiência de recursos no BiriguiPrev, para o pagamento de suas despesas mensais, inclusive previdenciárias, poderá a Prefeitura Municipal de Birigui promover a antecipação de parcelas.*

*ART. 2º - O parcelamento será objeto de instrumento escrito a ser firmado entre as partes, observada a minuta de termo de confissão de dívida e acordo de parcelamento, anexa, parte integrante da presente Lei.*

*ART. 3º - Incidirão sobre os débitos a multa moratória de 2% (dois por cento) e juros mensais de 1% (um por cento).*

*ART. 4º - Os valores em débito serão corrigidos pela aplicação do IGPM até a data da assinatura do instrumento de confissão de dívida e acordo de parcelamento.*

*PARÁGRAFO ÚNICO – Incidirão sobre o total vencendo juros de 1% ao mês e atualização monetária anual, com aplicação do IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) do IBGE.*

*ART. 5º - No caso de inadimplência da Prefeitura Municipal, o Conselho Deliberativo do Instituto de Previdência do Município de Birigui – BiriguiPrev, fica obrigado a providenciar junto à Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo a retenção do valor correspondente a ser levado a débito no produto da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS*





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



*ART. 6º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias consignadas do orçamento municipal vigente e do exercício de 2.013, suplementadas se necessário.*

*ART. 7º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação."*

O projeto de lei em discussão trata, portanto, de parcelamento de débito tributário.

Estabelece o Código Tributário Nacional, art. 155-A, que o parcelamento será concedido na forma e condição estabelecidas em lei específica, sem a exigência de que seja por meio de lei complementar.

E a Constituição Federal exige a disciplina por lei complementar, em matéria tributária, nas hipóteses previstas em seu art. 146, dentre as quais não está elencado o parcelamento de débito tributário:

*"Art. 146. Cabe à lei complementar:*

*I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;*

*II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;*

*III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:*

*a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;*

*b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;*

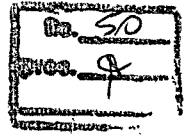
*c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.*

*d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239."*

Infere-se, pois, que não há exigência para que a disciplina acerca de parcelamento de débito tributário se faça por lei complementar, seja na Constituição Federal seja no Código Tributário Nacional



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



Prevê a Lei Orgânica do Município de Birigui:

*“Art. 29 - As sessões só poderão ser abertas com a presença de, no mínimo, um terço dos membros da Câmara Municipal.*

*§ 1º - A votação e a discussão da matéria constante da ordem do dia só poderão ser efetuadas com a presença da maioria absoluta dos membros*

*da Câmara Municipal.*

*§ 2º A aprovação da matéria colocada em discussão dependerá do voto favorável da maioria dos Vereadores presentes à sessão, ressalvados os casos previstos nesta lei.*

*[...]*

*Art. 35 - São leis complementares as concernentes às seguintes matérias:*

*I - Código Tributário do Município;*

*II - Código de Obras ou de Edificações;*

*III - Estatuto dos Servidores Municipais;*

*IV - Plano Diretor do Município;*

*V - zoneamento urbano e direitos suplementares de uso e ocupação do solo;*

*VI - concessão de serviço público.*

*Art. 36- Dependerão do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal a aprovação e as alterações das seguintes matérias:*

*I - Código Tributário do Município;*

*II - Código de Obras ou de Edificações;*

*III - Estatuto dos Servidores Municipais;*

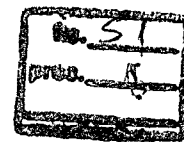
*IV - Regimento Interno da Câmara Municipal;*

*V - criação de cargos e aumentos de servidores.”*

Não trata o Projeto de Lei nº 137/12 de modificações no Código Tributário do Município de Birigui, hipótese que dependeria de lei complementar, não merecendo acolhida a tese defendida pela Câmara Municipal de que a expressão comporta ampla interpretação, abrangendo qualquer matéria tributária. O texto da Lei Orgânica do Município é expreso na exigência de lei complementar apenas nas matérias pertinentes ao Código Tributário do Município.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



Dispõe o Regimento Interno da Câmara Municipal:

*Art. 54 - O Plenário deliberará:*

*§ 1º - Por maioria absoluta, sobre:*

*I - matéria tributária;*

*II - Código de Obras e Edificações e outros códigos;*

*III - Estatuto dos Servidores Públicos Municipais;*

*IV - criação de cargos, funções e empregos da administração direta, autárquica e fundacional, bem como sua remuneração;*

*VI - lei de diretrizes orçamentárias, plano plurianual e lei orçamentária anual;*

*VII - criação, organização e supressão de distritos e subdistritos;*

*VIII - criação, estruturação e atribuições das secretarias, subprefeituras,*

*conselhos de representantes e dos órgãos da administração pública;*

*IX - realização de operações de crédito para abertura de créditos adicionais, suplementares ou especiais com finalidade precisa;*

*X - rejeição de veto;*

*XI - regimento interno da Câmara Municipal;*

*XII - isenções de impostos municipais;*

*XIII - todo e qualquer tipo de anistia;*

*XIV - acolhimento de denúncia contra Vereador;*

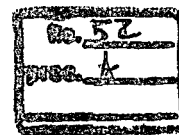
*XV - admissão de acusação contra o Prefeito."*

O art. 54, § 1º, I, do Regimento Interno da Câmara Municipal deve ser interpretado em consonância com a Constituição Federal, o Código Tributário Nacional e a Lei Orgânica do Município, inviável a interpretação defendida de que qualquer matéria tributária deva ser tratada por lei complementar. São somente aquelas matérias que, pela sistemática da Lei Maior, CTN e Lei Orgânica Municipal, exijam o quórum qualificado da lei complementar.

O projeto de lei em análise, por seu conteúdo, também não pode ser classificado como lei orçamentária, como sustenta a Câmara Municipal. Nesse sentido, confira-se trecho do voto da Ministra Relatora Ellen Gracie, no julgamento da ADI 2464, pelo Tribunal Pleno, em 11/04/2007:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



*“Quanto à alegada ofensa ao art. 165, II da CF (“Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: II – as diretrizes orçamentárias”), parece-me inafastável a conclusão de que o desconto para pagamento antecipado de imposto em quota única, bem como a fixação de um programa de parcelamento para a quitação de débitos tributários configuram-se, indiscutivelmente, benefícios de ordem fiscal, ou seja, matéria de direito tributário estranha aos temas legíveis relativos ao orçamento do Estado.*

*Conforme acentuei no julgamento do pedido liminar trazido na presente ação, o eminente Ministro Celso de Mello, no julgamento da ADI nº 724-MC, DJ 27.04.01, discerniu, pedagogicamente, o ato de legislar sobre direito tributário e o ato de legislar a respeito do orçamento estatal, asseverando S. Ex.<sup>a</sup> que ‘(...) as proposições legislativas referentes à outorga de benefícios tributários – ou tendentes a viabilizar a seu posterior concessão – não se submetem à cláusula de reserva inscrita no art. 165 da Constituição Federal. Este preceito constitucional, ao versar o tema dos processos legislativos orçamentários, defere ao Chefe do Executivo – mas apenas no que se refere ao tema da norma orçamentária -, o monopólio do poder de sua iniciativa’. Conclui o Ministro Celso naquela assentada que ‘(...) o ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder a dispensa jurídica de pagamento da obrigação fiscal, ou para efeito de possibilitar o acesso a favores ou aos benefícios concretizadores da exclusão do crédito tributário, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre orçamento do Estado. O ato de editar provimentos legislativos sobre matéria tributária não constitui, assim, noção redutível à atividade estatal de dispor sobre normas de direito orçamentário”.*

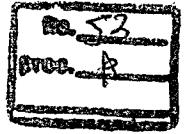
E no mesmo julgamento, manifestou-se o Ministro Cezar Peluso:

*“Ademais, o só fato de a aplicação da lei repercutir de algum modo no orçamento não lhe caracteriza a norma como orçamentária, porque doutro modo toda e qualquer norma que gere despesa ou receita para o Estado teria essa natureza.”*

Conclusivamente, tratando o projeto de lei de parcelamento de débito previdenciário do Município para com o Instituto de Previdência, matéria que não exige disciplina por lei complementar e aprovação por maioria absoluta, e obtendo o projeto voto favorável da maioria simples, é



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo



sua aprovação pela Casa Legislativa.

Para fins de acesso às Instâncias Superiores, considero prequestionada toda a matéria debatida, relativa à Constituição e à Lei Federal, desnecessária a menção específica a cada um dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais invocados e pertinentes aos temas em discussão.

Ante o exposto, pelo meu voto, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso, mantendo, na íntegra, a r. sentença.

**CARLOS VIOLANTE**

Relator

mmb 37.3

# Irregularidades verificadas em Fundo Previdenciário Municipal



Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

## 1 Relatório

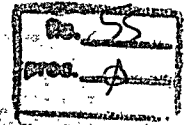
Tratam os autos de denúncia formulada por Sindicato de Servidores Públicos Municipais de \_\_\_\_\_ em virtude da suposta ocorrência de uma série de irregularidades envolvendo o regime previdenciário próprio dos servidores públicos do Município.

Alega o denunciante que o Município não repassou para o citado Fundo Previdenciário parcelas referentes a contribuições previdenciárias. Aponta também a existência de desequilíbrio financeiro e atuarial no Fundo, assim como de irregularidades em seus demonstrativos contábeis.

Ainda segundo o denunciante, o prazo convocatório para realização de eleições para o Conselho Municipal de Previdência e para o Conselho Fiscal do Fundo Previdenciário, por sua exiguidade, reveste-se de ilegalidade.

Na documentação que seguiu anexa à denúncia, têm-se, às fls. 9 a 15, cópias de peças extraídas dos autos do mandado de segurança em que o denunciante obteve acesso a vários documentos e informações relativos ao Fundo Previdenciário do Município. Por sua vez, às fls. 16 a 18, encontram-se documentos comprobatórios de que, em virtude de uma série de irregularidades, o Município não recebe o Certificado de Regularidade Previdenciária desde 28/07/2005. Já às fls. 19 e 20, foram acostadas cópias do primeiro e do segundo edital de convocação para Assembleia Geral Ordinária a fim de eleger membros para composição do Conselho Municipal de Previdência e do Conselho Fiscal do Fundo Previdenciário.

Oficiado (fls. 21-221), o Sindicato dos Servidores Públicos do Município enviou a documentação necessária para adequar sua denúncia aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 61 da Lei Complementar n. 102/2008 (às fls. 23 a 37).



Autuados como denúncia (à fl. 38), foram os autos distribuídos ao relator (à fl. 39), que, à fl. 40, determinou que fossem analisados pela Diretoria de Auditoria Externa — DAE — deste Tribunal.

Seguiram, então, os autos para a Coordenadoria de Área de Análise Técnica Extraordinária da citada Diretoria — CATE/DAE —, a qual apontou a necessidade de requisição de uma série de documentos para viabilizar a análise das supostas irregularidades narradas na denúncia (às fls. 42 a 47).

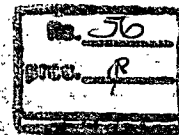
Intimada (às fls. 48 e 49), a Coordenadora do Fundo Previdenciário informou o nome dos componentes do Conselho Municipal de Previdência e do Conselho Fiscal do Fundo Previdenciário, bem como esclareceu sobre a duração dos mandatos dos membros conselheiros (às fls. 50 e 51).

Nessa mesma oportunidade, a representante legal do Fundo Previdenciário enviou cópias:

- a) das guias de arrecadação referentes aos repasses mensais da Prefeitura Municipal ao Fundo Previdenciário no período de 2005 a 2008 (às fls. 52 a 209);
- b) das atas mais recentes das reuniões dos conselhos da autarquia (às fls. 210 a 221);
- c) dos demonstrativos da receita e despesa segundo categorias econômicas dos exercícios de 2005 a 2007 e do mês de julho de 2008 (às fls. 222 a 234) e, por fim,
- d) do quadro de apuração de receitas e despesas mensais referentes aos exercícios de 2005 a 2007 e a julho de 2008 (às fls. 235 a 237).

Tendo em vista as informações e documentos trazidos aos autos, a CATE/DAE, em novo exame (às fls. 240 a 244), opinou:

- a) pela falta de competência desta Corte de Contas para apreciar as possíveis irregularidades ocorridas no procedimento eleitoral dos conselhos do Fundo Previdenciário;
- b) pela insuficiência da documentação juntada às fls. 22 a 237 para realização de uma análise conclusiva acerca das supostas irregularidades presentes nos demonstrativos contábeis e no equilíbrio financeiro e atuarial do Fundo Previdenciário;
- c) pela existência de indícios de irregularidades no tocante ao repasse de verbas previdenciárias pela Prefeitura ao Fundo Previdenciário do Município, motivo pelo qual sugeriu o encaminhamento dos autos para análise do Departamento de Análise de Contas Municipais e Gestão Fiscal da Diretoria de Análise Formal de Contas deste



Tribunal – DECOM/CAIDM.

Acatada pelo relator a sugestão feita pela CATE/DAE, seguiram os autos para análise da DECOM/CAIDM (à fl. 250), a qual, em seu parecer às fls. 261 a 263, concluiu:

- a) pela procedência parcial da denúncia de falta de repasse pelo Município de verbas previdenciárias para o Fundo Previdenciário;
- b) pela existência de irregularidade no balanço patrimonial do Fundo Previdenciário;
- c) pela falta de competência desta Corte de Contas para apreciar as possíveis irregularidades ocorridas no procedimento eleitoral dos conselhos do Fundo Previdenciário.

A DECOM/CAIDM, na oportunidade em que realizou sua análise técnica (às fls. 261 a 263), juntou aos autos cópia do despacho decisório exarado nos autos do processo de auditoria realizada junto ao Fundo Previdenciário pelo Ministério da Previdência Social (às fls. 266 a 272), no qual se constatou a existência de débitos oriundos de contribuições não repassadas ao instituto de previdência pelo Município que, em seu valor original, totalizam R\$1.802.192,52.

O órgão técnico trouxe ainda aos autos cópia do Demonstrativo Anual das Contribuições Previdenciárias Recebidas referente à prestação de contas do exercício de 2008 do Fundo Previdenciário (às fls. 273 a 276).

Tendo em vista a determinação do relator, exarada em 09/06/2009 à fl. 279, vieram os autos para análise e parecer do Ministério Público de Contas.

É o relatório. Passa-se à manifestação.

## 2 Fundamentação

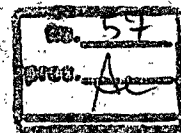
### 2.1 Regime jurídico do Fundo Previdenciário Municipal

Inicialmente, para um melhor desenvolvimento dos temas suscitados na denúncia, mostra-se necessário indicar algumas das principais fontes normativas que compõem o regime jurídico a que se submete o Fundo Previdenciário Municipal.

A instituição, pelo Município, de sistema próprio de previdência social para seus servidores teve por base regra trazida no art. 149 da Constituição Federal,<sup>1</sup> a qual,

<sup>1</sup> Tal dispositivo constitucional, à época, encontrava-se disposto da seguinte maneira: Art. 149 (...) Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.





apesar das posteriores alterações no referido dispositivo constitucional, permanece a mesma até os dias de hoje.

Por sua vez, o art. 40 da Constituição Federal estipula regras gerais sobre o regime previdenciário dos servidores públicos. Ocorre que, desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, tal dispositivo sofreu uma série de alterações,<sup>2</sup> as quais, lentamente, vêm reduzindo direitos dos servidores públicos, deixando nítido o esforço no sentido de equiparar esse regime previdenciário com o regime geral, previsto no art. 201 da Constituição Federal.

Com relação à natureza jurídica do Fundo Previdenciário, tem-se que o art. 249 da Constituição Federal, inserido pela Emenda Constitucional n. 20/98, prevê expressamente que constituição de fundos previdenciários deve ocorrer por meio de lei, a qual deve dispor sobre a natureza e administração desses. Já a doutrina<sup>3</sup> vai mais além, definindo que tais fundos devem necessariamente ser instituídos sob a forma de autarquia.

No entanto, para se ter certeza de que tais preceitos foram observados, imperioso se faz carrear aos autos a lei que instituiu o Fundo Previdenciário, assim como todas suas alterações. Tal necessidade torna-se ainda mais latente em virtude de a criação do Fundo Previdenciário ter se dado em momento anterior ao advento da regra trazida pelo dispositivo constitucional retromencionado.

Dessa feita, apenas partindo do pressuposto de que o Fundo Previdenciário foi constituído sob a forma autárquica, assim como de que o Município, no tocante à organização de sua administração pública, adota uma sistemática similar à utilizada na esfera federal, torna-se possível definir o Fundo Previdenciário como *pessoa jurídica de direito público, integrante da Administração Indireta, criada por lei para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam próprias e típicas do Estado*,<sup>4</sup> quais sejam, funções relacionadas à concretização do direito constitucionalmente assegurado à previdência social para os servidores públicos.

Há que se ter em conta ainda a Lei n. 9.717/98, que dita as normas gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos dos entes da federação.

Da mesma forma, é preciso ter atenção com toda a legislação municipal que verse sobre o tema, como é o caso da Lei Municipal citada à fl. 267 dos autos.

<sup>2</sup> Cronologicamente, tais alterações são fruto das Emendas Constitucionais n. 20/98, n. 41/2003 e n. 47/2005.

<sup>3</sup> Nesse sentido, v. ARRUDA, Maurílio Neris de Andrade. *Previdência social dentro da autonomia municipal*. Jurisprudência — legislação — prática forense. 2. ed. São Paulo: Editora de Direito, 1999.

<sup>4</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2009. n. 445. Pareceres e Decisões

## 2.2 Falta de repasse de verbas ao Fundo Previdenciário Municipal

Tendo em vista a denúncia formulada pelo Sindicato dos Servidores Públicos Municipais (às fls. 01 a 08); a CATE/DAE, com base nas guias de arrecadação, às fls. 52 a 209, e no extrato externo de irregularidades dos regimes previdenciários do Município (às fls. 245 a 257), concluiu, às fls. 42 a 47, pela existência de indícios de irregularidades no tocante ao repasse de verbas previdenciárias pelo Município ao Fundo Previdenciário.

Chamado a opinar nos autos, a DECOM/CAIDM, tendo por base o extrato externo de irregularidade dos regimes previdenciários, à fl. 264, e o despacho decisório do processo administrativo previdenciário, às fls. 266 a 277, aponta que, dos R\$1.802.192,52 de débitos apurados, R\$1.722.389,72 são referentes a exercícios anteriores ao de 2000.

Destaca ainda o fato de que, recentemente, o Poder Executivo municipal vem efetuando corretamente os repasses das contribuições previdenciárias, conforme consta das planilhas às fls. 273 a 276. Exceção se faz apenas ao montante de R\$10.552,02, fruto da divergência apurada pelo Ministério da Previdência Social no valor do repasse da contribuição patronal da Prefeitura ao Fundo Previdenciário referente ao mês de maio de 2007.

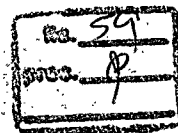
Assim, uma vez que tanto o comportamento demonstrado pelo gestor municipal quanto o fato de que a quase totalidade dos débitos apurados terem origem em período anterior ao referido pelo Sindicato dos Servidores Públicos Municipais, concluiu o citado órgão técnico deste Tribunal pela procedência parcial da denúncia de falta de repasse pela Prefeitura de verbas previdenciárias para o aludido Fundo.

Tem-se, portanto, que os órgãos técnicos deste Tribunal concluíram pela ocorrência de falta de repasse de verbas previdenciárias ao Fundo em dois períodos distintos, os quais, por suas características próprias, merecem ser examinados de forma apartada, conforme será procedido a seguir.

### 2.2.1 Débitos previdenciários anteriores ao exercício de 2001

A Emenda Constitucional n. 3/93, através do acréscimo do parágrafo 6º ao artigo 40 da Constituição Federal, inaugurou, no ordenamento jurídico pátrio, a figura da obrigatoriedade de contribuição do servidor para seu regime previdenciário.

Apesar das divergências surgidas à época no tocante a obrigatoriedade dessa norma nas esferas dos Estados e Municípios, a Lei Municipal, contemporânea a essa



novidade constitucional, tentou instituir, no Município, um regime previdenciário de capitalização, no qual os benefícios a serem pagos aos servidores deveriam ser custeados pelo rendimento das contribuições feitas por estes ainda na atividade.

Ocorre que, para implementação desse modelo previdenciário, sempre é preciso um período de transição em que os custos dos benefícios dos servidores já na inatividade, bem como os daqueles que aderissem tardiamente ao novo sistema fossem absorvidos pelo Tesouro do Município.

Nesse sentido, a citada lei municipal fixou um prazo de carência de 10 anos para que o Fundo Previdenciário passasse a custear os benefícios previstos naquele diploma normativo. Para tanto, durante esse período, os benefícios seriam pagos diretamente pelo Tesouro Municipal, permitindo, assim, que as contribuições previdenciárias recolhidas fossem capitalizadas pelo Fundo.

Contudo, conforme dispõe, à fl. 267, o despacho decisório exarado nos autos do processo administrativo instaurado pelo Ministério da Previdência Social,

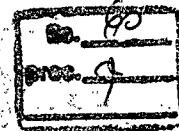
*da análise dos recursos previdenciários existentes nas contas correntes do Fundo Previdenciário verifica-se que os recursos existentes não guardam proporção com os valores que haveriam de estar sendo capitalizados desde maio de 1993.*

Ainda segundo consta desse mesmo documento, embora o Município, através de seu decreto, tenha fixado tanto o valor de sua dívida junto ao Fundo Previdenciário — à época, R\$1.791.640,05 — quanto o modo como a amortizaria, tal ente não procedeu aos pagamentos a que se comprometera.

Diante disso, o órgão federal, apesar de expressamente afirmar não haver qualquer referência no decreto à forma como foi apurado esse montante, considerou que o Município reconheceu ser devedor daquele valor, o qual, em sede de processo administrativo, foi-lhe imputado como débito.

Há que se observar que a mera confissão feita pelo Município não pode, de forma alguma, ter o condão de tornar líquido o valor de seu débito junto ao Fundo Previdenciário.

O Fundo Previdenciário, por se tratar de uma pessoa jurídica de Direito Público, não pode simplesmente aceitar o valor levantado pelo Município, eventualmente abrindo mão de parcelas a que tivesse direito a fim de reaver parte dos valores devidos mais rápido. Isso se dá em virtude de suas relações



jurídicas não serem regidas pela autonomia da vontade, figura típica do Direito Privado, mas sim por serem submetidas ao império da lei, sendo esta entendida em seu sentido mais amplo.

Dessa feita, é necessário não só realizar os cálculos do valor do débito de forma técnica e legalmente sustentáveis, mas, principalmente, demonstrá-los, permitindo, assim, o controle de todo procedimento, seja o institucional, como o presente realizado pelo Tribunal de Contas, seja o popular, conduta que se busca resguardar e incentivar no âmbito de um Estado Democrático de Direito, seja o dos servidores do Município, aos quais é assegurado o amplo acesso às informações relativas à gestão do regime, conforme dispõe o inciso VI do art. 1º da Lei n. 9.717/98.

### 2.2.2 Débito previdenciário cuja origem se deu no exercício de 2007

Segundo dispõe a fl. 267, o despacho decisório exarado nos autos do processo administrativo instaurado pelo Ministério da Previdência Social,

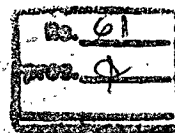
*(...) as contribuições devidas a partir de 2001 foram integralmente repassadas ao RPPS, salvo, [sic] a contribuição patronal da Prefeitura Municipal do mês de maio de 2007, nesta competência deixou-se de repassar ao RPPS o valor de R\$ 10.552,02, conforme discriminado no "Demonstrativo de Contribuições ao RPPS – Servidores Ativos – Prefeitura".*

Em que pese o aparente esforço da gestão municipal daquele período em honrar suas obrigações junto ao Fundo Previdenciário, assim como o valor diminuto desse débito apontado pelo órgão federal, principalmente se comparado aos outros já apurados, não se pode simplesmente desconsiderar sua existência, haja vista não constar dos autos quaisquer documentos ou mesmo assertivas hábeis a afastá-lo de forma fundamentada.

A apuração de tal débito se faz necessária até mesmo no caso de o administrador público ter agido de boa-fé, mas incidido em erro, a fim de que este possa ser corrigido, como bem determina o interesse público e o próprio interesse dos servidores públicos a quem o Fundo Previdenciário visa a resguardar o direito à previdência social.

### 2.3 Desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário próprio dos servidores públicos municipais

A criação, pelo Município, de regime próprio de previdência social para seus servidores se sustenta em dois pilares básicos: *a imperiosa necessidade da elaboração do estudo*



*atuarial com suas avaliações periódicas e o equilíbrio financeiro* (grifo do autor).<sup>5</sup>

Dessa feita, a concessão de benefícios previdenciários fica condicionada à manutenção do equilíbrio financeiro do regime previdenciário do ente. Nesse sentido, dispõe o Supremo Tribunal Federal:

*CONTRIBUIÇÃO SOCIAL — MAJORAÇÃO PERCENTUAL — CAUSA SUFICIENTE — DESAPARECIMENTO — CONSEQUÊNCIA — SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. O disposto no artigo 195, PAR. 5., da Constituição Federal, segundo o qual “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio”, homenageia o equilíbrio atuarial, revelando princípio indicador da correlação entre, de um lado, contribuições e, de outro, benefícios e serviços. O desaparecimento da causa da majoração do percentual implica o conflito da lei que a impôs com o texto constitucional. Isto ocorre em relação aos servidores públicos federais, considerado o quadro revelador de que o veto do Presidente da República relativo ao preceito da Lei n. 8.112/90, prevendo o custeio integral da aposentadoria pelo Tesouro Nacional, foi derrubado pelo Congresso, ocorrendo, no interregno, a edição de lei — a de n. 8.162/91 — impondo percentuais majorados. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL — SERVIDORES PÚBLICOS. A norma do artigo 231, PAR. 1. da Lei n. 8.112/90 não conflita com a Constituição Federal no que dispõe que “a contribuição do servidor, diferenciada em função da remuneração mensal, bem como dos órgãos e entidades, será fixada em lei”. (ADI 790; Relator: Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 26/02/1993, DJ 23-04-1993 PP-06918-EMENT VOL-01700-01 PP-00077 RTJ VOL-00147-03 PP-00921)*

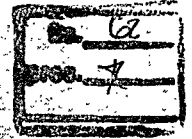
Para tanto, surge a (...) *necessidade de reavaliações atuariais periódicas não só por uma exigência legal, como também da condução segura para o desenvolvimento (...)*<sup>6</sup> de um plano previdenciário.

Assim, apesar de à época inexistirem dispositivos normativos que dispusessem diretamente a esse respeito, a criação do regime próprio de previdência social pelo Município deveria ter sido precedida de avaliações atuariais que estimassem sua viabilidade financeira, assim como, durante a condução de suas atividades, reavaliações desse tipo deveriam ser feitas com o intuito de garantir a preservação do equilíbrio financeiro e administrativo do Fundo Previdenciário.

A nova redação dada pela Emenda Constitucional n. 20/98 ao art. 40 da Constituição Federal e o surgimento da Lei n. 9.717/98 trouxeram expressamente em nosso ordenamento jurídico a necessidade de observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência próprios dos servidores públicos.

<sup>5</sup>ARRUDA, Maurílio Neris de Andrade. *Previdência social do servidor público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 54.

<sup>6</sup>*Ibidem*, n. 55.  
Pareceres e Decisões



Nesse sentido, essa lei, no inciso I de seu art. 1º, determina a obrigatoriedade de (...) *realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios.*

Dentre os critérios a serem observados nessa avaliação, encontram-se os arrolados nos incisos II e seguintes do citado dispositivo legal.

Importa destacar aqui que tais avaliações atuariais têm por objetivo

*(...) averiguar se o nível de contribuições, fixados na avaliação atuarial anterior, continua sendo o necessário para fazer frente aos compromissos assumidos pela empresa/prefeitura, em relação ao plano de aposentadoria, ou seja, o pagamento de benefícios aos servidores/beneficiários, nos casos de aposentadoria, morte ou invalidez.*

*Caso não seja o necessário (maior ou menor) a reavaliação indicará o novo valor a ser cobrado.*

*Logicamente, tal análise considera, além dos dados dos servidores, em atividade na data da reavaliação, também, o valor do patrimônio investido ao longo do período de análise e o seu comportamento no mesmo período (grifo nosso).<sup>7</sup>*

Adicionalmente, segundo determina a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 53, § 1º, inciso II, é necessário realizar projeções atuariais, as quais podem ser definidas como *a apresentação do provável fluxo de caixa durante os anos futuros, cuja evolução é baseada nas premissas atuariais utilizadas na avaliação/reavaliação.*<sup>8</sup>

Ocorre que não consta dos autos qualquer menção à realização desses estudos pelo Fundo Previdenciário.

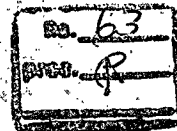
A existência de fortes indícios da ocorrência de falta de repasse pelo Município de vultosas quantias referentes a contribuições previdenciárias assume contornos alarmantes, uma vez que se torna crível supor que sequer ocorreram tais avaliações atuariais, o que significaria um completo descomprometimento de seus gestores para com o equilíbrio financeiro e atuarial do Fundo.

Ainda que se constatasse a realização dessas avaliações atuariais, é preciso verificar se, no cálculo do débito do Município com seu Fundo Previdenciário, foram registrados não só os valores atinentes às verbas previdenciárias que deveriam ter sido repassadas, mas também os recursos advindos da capitalização destas.

Caso contrário, corre-se o risco de o equilíbrio financeiro e atuarial do Fundo Previdenciário ser afetado, uma vez que todas as projeções atuariais realizadas, com

<sup>7</sup> GALHARDO, Júlio, *apud* ARRUDA, 2001, p. 57.

<sup>8</sup> *Ibidem*, n. 58  
204



destaque para aquelas voltadas para a fase de transição do regime previdenciário do Município, restariam prejudicadas.

## 2.4 Irregularidade nos demonstrativos contábeis do Fundo Previdenciário Municipal

Em seu parecer, às fls. 261 a 263, a DECOM/CAIDM aponta a existência de irregularidade no balanço patrimonial do Fundo Previdenciário, uma vez que as contribuições previdenciárias não repassadas pelo Poder Executivo municipal não foram inseridas em seu registro contábil.

A Lei n. 9.717/98, no *caput* de seu art. 1º, determina expressamente que os regimes próprios de previdência social dos entes da Federação se submetem às normas gerais de contabilidade.

No tocante ao balanço patrimonial das autarquias, aplicam-se os dispositivos normativos que versam sobre o tema trazidos pela Lei n. 4.320/64. É o que se depreende da análise do art. 110 c/c art. 107 do citado diploma legal.

Assim sendo, segundo o comando trazido pelo inciso II do art. 105 da Lei n. 4.320/64, o balanço patrimonial do Fundo Previdenciário deve demonstrar seu ativo financeiro, o qual compreende, conforme o § 1º do citado dispositivo legal, *os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários.*

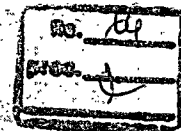
Sem se ter em conta as questões levantadas neste parecer quanto aos valores apurados, o Fundo Previdenciário, pelo menos desde a autuação feita pelo Ministério da Previdência Social, tem plena ciência do fato de ser credor de vultosa quantia, originada de falta de repasses de verbas previdenciárias pelo Município, sem, contudo, fazer constar essa informação de seu balanço patrimonial.

Portanto, tal conduta infringe os dispositivos legais citados que tratam dos demonstrativos contábeis do Fundo Previdenciário, conforme bem apontou a unidade técnica deste Tribunal em sua análise.

## 2.5 Irregularidades no procedimento eleitoral para cargos dos conselhos do Fundo Previdenciário Municipal

### 2.5.1 Competência do Tribunal de Contas para análise dos procedimentos eleitorais do Fundo Previdenciário

Tanto a CATE/DAE quanto o DECOM/CAIDM, em seus respectivos pareceres



(às fls. 240 a 244 e 261 a 263), opinaram no sentido de o Tribunal de Contas não possuir competência para apreciar as possíveis irregularidades ocorridas no procedimento eleitoral dos conselhos do Fundo Previdenciário.

Contudo, nesse ponto, razão não assiste às unidades técnicas deste Tribunal, conforme se pretende demonstrar a seguir.

A Lei n. 9.717/98 assim dispõe:

*Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:*

(...)

*VI - pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação; (...)* (grifo nosso).

Conforme já analisado nesse parecer, tal dispositivo legal fixa a participação dos servidores públicos nos órgãos decisórios do Fundo Previdenciário como um dos critérios a serem levados em conta quando da verificação do equilíbrio financeiro e atuarial desses Fundos.

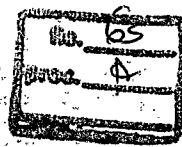
Afinal de contas, nenhuma fiscalização é melhor do que a realizada pelos próprios futuros beneficiários do sistema previdenciário, já que, para que isso ocorra, fundamental é a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial da entidade provedora.

Assim, as eleições para cargos dos conselhos do Fundo Previdenciário devem sujeitar-se ao controle deste Tribunal de Contas, uma vez que a legalidade desses procedimentos tem direta relação com a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do Fundo, enquadrando-se, assim, no escopo da fiscalização financeira e operacional da atividade de controle externo.

#### **2.5.2 Prazo entre a convocação e a realização de Assembleia Geral para eleição de membros dos conselhos do Fundo Previdenciário Municipal**

Segundo alega o denunciante, as eleições para o Conselho Municipal de Previdência e para o Conselho Fiscal do Fundo Previdenciário teriam se dado de maneira ilegal, uma vez que o prazo fixado entre a publicação do edital e a realização dos certames,





por sua exiguidade, violaria o princípio constitucional da publicidade.

Conforme exposto no art. 249 da Constituição Federal, a lei que institui o fundo previdenciário deverá tratar das questões relacionadas a sua administração.

Assim sendo, em que pese a já mencionada garantia legal de participação dos servidores públicos nesse conselho, assim como a estipulação de prazo de uma semana entre a publicação dos editais convocatórios e a realização dos pleitos, mostra-se imprescindível para análise desse tema carrear aos autos a lei municipal que institui o Fundo Previdenciário; bem como a verificação se, na prática, ocorreu ou não a ampla participação dos interessados.

## 2.6 Consequências das irregularidades praticadas junto ao regime previdenciário próprio dos servidores públicos municipais

A falta de repasse pelo Município de verbas previdenciárias, conforme já discutido neste parecer, muito provavelmente pode ter levado ao desequilíbrio financeiro e atuarial do Fundo Previdenciário.

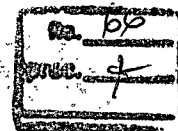
Ocorre que tal desequilíbrio, caso comprovado, certamente provocaria dano ao erário do Município, já que seu Tesouro, mesmo após o prazo de transição do regime, ver-se-ia obrigado a arcar com parcela substancial dos benefícios previdenciários dos servidores públicos, a qual restaria alargada justamente pela falta dos repasses e, conseqüentemente, dos frutos advindos da capitalização das verbas previdenciárias devidas.

Outra consequência direta dessa irregularidade, certamente já há muito sentida pelo Município, é o não recebimento de seu Certificado de Regularidade Previdenciária.

Segundo dispõe o art. 1º do Decreto n. 3.788/2001:

*O Ministério da Previdência e Assistência Social fornecerá aos órgãos ou entidades da Administração Pública direta e indireta da União Certificado de Regularidade Previdenciária — CRP, que atestará o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998, pelos regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

Tais critérios e exigências são definidos pelo art. 1º da citada lei, dentre os quais, destaca-se aquele que trata do caráter contributivo do sistema, nos seguintes termos:



Art. 1º (...)

(...)

*II – financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes; (...)*

Tendo em vista que a existência de débitos do Município junto a seu Fundo Previdenciário amolda-se ao dispositivo legal acima arrolado, o Ministério da Previdência Social viu-se impedido, desde outubro de 2005, de emitir novo Certificado de Regularidade Previdenciária em favor do Município.

Por sua vez, a não obtenção desse documento faz com que, por força do art. 7º da Lei n. 9.717/98, incidam sobre o ente federativo as seguintes penalidades:

Art. 7º (...)

*I – suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;*

*II – impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;*

*III – suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais;*

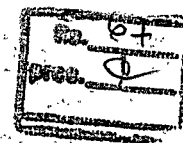
*IV – suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei n. 9.796, de 5 de maio de 1999.*

Assim sendo, por força das irregularidades praticadas no âmbito do Fundo Previdenciário, o Município se vê, há muito, alijado de participar da repartição de importantes recursos advindos justamente do ente da Federação que, como se sabe, possui o maior volume de arrecadação, o que certamente vem acarretando um enorme prejuízo para o desenvolvimento do Município.

## 2.7 Responsáveis pelas irregularidades apontadas

Como não poderia deixar de ser, a responsabilização pelas possíveis irregularidades trazidas nos autos deste processo não prescinde de uma melhor apuração dos fatos.

Contudo, mesmo sem o detalhamento desejável, desde já é possível destacar a ilicitude das condutas dos membros da administração municipal que descumpriram com o dever legal de repasse das verbas previdenciárias ao Fundo Previdenciário, assim como daqueles que, mesmo após reconhecerem o débito com o Fundo



Previdenciário, quedaram-se inertes.

Com relação ao Fundo Previdenciário, é preciso ter em conta o que dispõe a Lei n. 9.717/98:

*Art. 8º Os dirigentes do órgão ou da entidade gestora do regime próprio de previdência social dos entes estatais, bem como os membros dos conselhos administrativo e fiscal dos fundos de que trata o art. 6º, respondem diretamente por infração ao disposto nesta Lei, sujeitando-se, no que couber, ao regime repressivo da Lei n. 6.435, de 15 de julho de 1977, e alterações subsequentes, conforme diretrizes gerais.*

*Parágrafo único. As infrações serão apuradas mediante processo administrativo que tenha por base o auto, a representação ou a denúncia positiva dos fatos irregulares, em que se assegure ao acusado o contraditório e a ampla defesa, em conformidade com diretrizes gerais.*

Dessa feita, todos aqueles que tiveram ciência das irregularidades cometidas pelo Município, sejam dirigentes, sejam membros dos conselhos, não só podem como devem ser responsabilizados.

**Conclusão:** diante disso, entende o Ministério Público ser necessário melhor apurar não só o valor do débito do Município com seu Fundo de Previdência, mas também a extensão, até os dias de hoje, dos prejuízos causados, tanto para o Município quanto para seu Fundo Previdenciário, pelo não repasse das verbas destinadas ao Fundo Previdenciário.

Ante todo o exposto, **OPINA** o Ministério Público de Contas:

a) pelo aditamento da denúncia, incluindo em seu escopo o período que vai desde a instituição do Fundo Previdenciário até os dias de hoje;

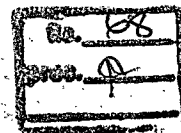
b) pela realização de inspeção extraordinária junto a Prefeitura Municipal e a seu Fundo de Previdência a fim de que se apure:

— a evolução da legislação municipal que trata do regime previdenciário próprio do Município, com a juntada das respectivas cópias;

— o valor real de eventuais verbas previdenciárias não repassadas pelo Município a seu Fundo Previdenciário;

— o montante não arrecadado pelo Fundo Previdenciário em virtude da falta de capitalização dessas verbas;

— as avaliações, reavaliações e projeções atuariais realizadas pelo Fundo



Previdenciário ou a certidão lavrada pela autoridade responsável, revelando a inexistência dessas;

— o impacto no equilíbrio financeiro e atuarial do Fundo Previdenciário causado pela falta de repasse de verbas previdenciárias;

— a quantificação do prejuízo causado ao erário municipal em virtude da necessidade de cobrir parcelas de benefícios previdenciários que deveriam ter sido custeadas pela capitalização das verbas previdenciárias não repassadas;

— a existência de documentos que comprovem a responsabilidade de administradores públicos municipais, diretores do Fundo Previdenciário ou mesmo conselheiros deste no tocante às irregularidades cometidas, como indicações de ciência dos débitos e dos respectivos nomes e endereços;

— os eventuais prejuízos causados ao Município pelas sanções advindas da não obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária;

— a regularidade do balanço patrimonial do Fundo Previdenciário;

— a regularidade da condução das atividades do Fundo Previdenciário através de uma análise operacional;

— a legalidade dos procedimentos eleitorais para os cargos dos conselhos do Fundo Previdenciário, em especial no tocante à publicidade e à efetiva participação dos interessados;

— outros temas pertinentes ao objeto da denúncia.

Com as informações acima, **REQUER** o Ministério Público o retorno dos presentes autos para emissão de parecer conclusivo.

É o parecer.

Belo Horizonte-MG, 21 de agosto de 2009.

Glaydson Santo Soprani Massaria  
Procurador do Ministério Público