ACÓRDÃO - AC00 - 1717/2022

PROCESSO TC/MS	: TC/179/2020
PROTOCOLO	: 2014767
TIPO DE PROCESSO	: AUDITORIA OPERACIONAL
ÓRGÃO	: INSTITUTO DE PREVIDENCIA SOCIAL DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE ELDORADO
OBJETO	AVALIAÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO
JURISDICIONADOS/ INTERESSADOS	: 1. ADENIR EMÍDIO PEDRO 2. CLAUDIA SOLANGE BERALDI 3. AGUINALDO DOS SANTOS
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: AUDITORIA OPERACIONAL – INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES MUNICIPAIS – OBJETO – AVALIAÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO – ESCOPO – GESTÃO DO RPPS, BASE DE DADOS, AVALIAÇÃO ATUARIAL E CARTEIRA DE INVESTIMENTO – ACHADOS – CONTROLES INTERNOS – AUSÊNCIA DE MANUAIS DE PROCEDIMENTOS E PRECARIEDADE NA ESTRUTURA DE CONTROLE INTERNO – FRAGILIDADE NA GESTÃO DOS DADOS CADASTRAIS DOS SERVIDORES PÚBLICOS, APOSENTADOS E PENSIONISTAS – GOVERNANÇA CORPORATIVA – AUSÊNCIA DE AUDITORIA NA FOLHA DE PAGAMENTO DA UNIDADE GESTORA – INEXISTÊNCIA DE INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO – INOBSERVÂNCIA DE REQUISITOS DE TRANSPARÊNCIA – INEXISTÊNCIA DE OUVIDORIA E SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO – EDUCAÇÃO PREVIDENCIÁRIA –INSUFICIÊNCIA DE AÇÕES DE CAPACITAÇÃO – ASPECTOS RELATIVOS AO ENTE FEDERATIVO – AUSÊNCIA DE ESTUDOS DA PROJEÇÃO DE IMPACTO FUTURO NOS BENEFÍCIOS QUANDO DA ALTERAÇÃO DO PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS – DIVERGÊNCIA ENTRE A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E SUAS NORMAS REGULAMENTADORAS – ADOÇÃO DAS MEDIDAS NECESSÁRIAS – FERRAMENTA PEDAGÓGICA DE APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO – ACOMPANHAMENTO ACERCA DA EFETIVIDADE DAS MEDIDAS ADOTADAS – RECOMENDAÇÕES – DETERMINAÇÃO.

1. A Auditoria Operacional realizada no Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais, com o objetivo a avaliação do Regime Próprio de Previdência Social-RPPS do Município, acerca dos aspectos da situação financeira e atuarial do RPPS, referente à gestão da base de dados e das premissas utilizadas na avaliação atuarial, à arrecadação dos recursos e pagamento das obrigações previdenciárias e despesas administrativas e à destinação das aplicações e investimentos, tem o intuito de aperfeiçoar a gestão pública, racionalizar o uso dos recursos e reduzir desperdícios.

2. Diante dos achados da auditoria, a fim de que ocorram o aperfeiçoamento e a melhoria na gestão da base de dados e das premissas utilizadas na avaliação atuarial e na alocação das aplicações e investimentos pelo RPPS, bem como o ganho de qualidade nos serviços prestados, são adotadas, como ferramenta pedagógica de aperfeiçoamento da gestão, as recomendações e determinação cabíveis, ao Prefeito Municipal e ao atual Diretor-Presidente do Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais, sendo de responsabilidade deste último a elaboração de plano de ação para o planejamento e desenvolvimento dos trabalhos, o qual será monitorado por este Tribunal de Contas, por meio da Gerência de Auditoria Operacional.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 7ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 22 a 25 de agosto de 2022, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do relator, pela **recomendação** a Sra. **Claudia Solange Beraldi**, atual Diretora-Presidente do Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais do Município de Eldorado, que adote medidas para: **a)** implementar o Manual de processos, mediante as seguintes etapas: 1º - fluxos de processos; 2º - mapeamento de processos; 3º - manuais; 4º - normas de rotinas devidamente aprovados pelo Conselho Curador; **b)** atualizar sua base de dados cadastrais, normatizando a realização de censo, recadastramento ou prova de vida com os beneficiários do RPPS; **c)** realizar auditorias nas folhas de pagamentos e que apresente o relatório dessa auditoria ao Conselho Curador nas reuniões ordinárias; **d)** elaborar o ciclo do planejamento estratégico com participação dos servidores nas fases pertinentes; **e)** garantir a efetiva transparência da gestão previdenciária do RPPS municipal, principalmente, quanto à publicação integral e tempestiva dos dados e informações; **f)** implementar canais formais de comunicação entre o Instituto e os beneficiários e demais partes interessadas, por exemplo o e-SIC e Ouvidoria; **g)** elaborar um diagnóstico das carências de treinamentos e/ou capacitações, seguido de estruturação de um Plano de Capacitação devidamente alinhado aos demais instrumentos de planejamento do Instituto; pela **recomendação** ao Sr**. Aguinaldo dos Santos,** Prefeito Municipal de Eldorado, e a **Sra. Claudia Solange Beraldi,** atual Diretora-Presidente do Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais do Município de Eldorado/MS, em caráter solidário, que adotem medidas visando: **a)** a implantação e implementação de estrutura de controle interno no Instituto de Previdência, seja própria do ELDORADO-PREV ou setorial e vinculada ao sistema de controle interno da Prefeitura; **b)** a inclusão em sua estrutura organo-operacional o instituto de RPPS do Município como autarquia municipal; e **c)** a adequação de seu sítio oficial e portal de transparência; pela **recomendação** ao Sr. **Aguinaldo dos Santos,** Prefeito Municipal de Eldorado, que adote medidas para: **a)** instituir normativo disciplinando que a criação ou majoração de vantagens e gratificações que resultem em aumentos salariais, exceto o reajuste pela inflação, somente possam ser efetivadas quando acompanhadas de estudo atuarial que demonstre seu impacto previdenciário, contendo o novo resultado atuarial e as alíquotas de equilíbrio necessárias caso as alterações sejam efetivadas; **b)** elaborar e anexar os devidos estudos das projeções de impacto futuro nos Projetos de Lei referentes a alterações do Plano de Cargos e Carreiras dos Servidores (PCCS), aumento de remuneração de qualquer natureza, aumento de números servidores ou comissionados e outras que acarretem diretamente impacto aos cofres previdenciários, encaminhando-os ao Instituto de Previdência; pela **determinação** a Sra. **Claudia Solange Beraldi**, atual Diretora-Presidente do Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais do Município de Eldorado, que: **a)** remeta a este Tribunal de Contas, no prazo de **60 (sessenta) dias**, a contar

da publicação da decisão, **Plano de Ação** contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das respectivas recomendações, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas; **b)** articule grupo de contato de auditoria, com participação dos técnicos da Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de Eldorado – MS e membros da Controladoria Municipal, para atuarem como canal de comunicação com este Tribunal com o objetivo de facilitar o acompanhamento das implementações das recomendações; pelo **encaminhamento** de cópia desta decisão, bem como do Relatório Final da Gerência de Auditoria Operacional n. 02/2021 para os seguintes destinatários: Sr. **Aguinaldo dos Santos,** Prefeito Municipal; **Sr. Devanir Aparecido Pitton**, Presidente da Câmara Municipal; e **Sra. Claudia Solange Beraldi**, atual Diretora-Presidente do Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais do Município de Eldorado; e pela **remessa dos autos** à Gerência de Auditoria Operacional para que se programe a realização do monitoramento da decisão que vier a ser deliberada por este Tribunal.

Campo Grande, 25 de agosto de 2022.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

I – DO RELATÓRIO

Em exame a **Auditoria Operacional** realizada no Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais do Município de Eldorado/MS, tendo por escopo a situação financeira e atuarial do RPPS, com relação à gestão da base de dados e das premissas utilizadas na avaliação atuarial; à arrecadação dos recursos e pagamento das obrigações previdenciárias e despesas administrativas; e à alocação das aplicações e investimentos.

Conforme **Relatório Inicial da Gerência de Auditoria Operacional n. 02/2021 (f. 1117-1173)**, a relevância do tema está diretamente relacionada a grandes impactos econômicos e sociais. A auditoria se encontra fundamentada nos seguintes pilares: *Resolução Atricon nº 05/2018,* que aprovou as Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3214/2018 relativas à temática "Controle externo da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social"; *o Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC/2019)*, o qual compreendia o tópico QATC 11 – Auditoria Operacional – "durante os últimos cinco anos, o TC emitiu relatórios abrangendo, pelo menos os setores da educação, saúde e previdência social".

Assim, em resumo, com intuito de aperfeiçoar a gestão pública, racionalizar o uso dos recursos e reduzir desperdícios, o objetivo da auditoria foi auferir a aplicabilidade e a extensão das ações previdenciárias quanto às atividades adotadas pela Administração Pública Municipal de Eldorado/MS, acerca da operacionalização e manutenção das ações de RPPS nas áreas de arrecadação, pagamento de benefícios, e outras relacionadas à previdência.

Para tanto, foi utilizado o método de aplicação de questionário e solicitação de documentos. Os principais achados foram precariedade na estrutura de controle interno; fragilidade na gestão dos dados cadastrais dos servidores públicos, aposentados e pensionistas; ausência de auditoria na folha de pagamento da unidade gestora. Diante disso, foram propostas recomendações para promover maior transparência e efetividade da Unidade Gestora do RPPS.

Em face disso, intimou-se o *Sr. Aguinaldo dos Santos*, Prefeito Municipal de Eldorado, bem como o *Sr. Adenir Emídio Pedro*, Diretor-Presidente do Eldorado PREV à época da fiscalização, para ciência quanto ao inteiro teor do Relatório (Despacho n. 8608/2021 – f. 1174-1175).

Em resposta à intimação, os gestores esclareceram que se trata de unidade gestora jovem, a qual vem buscando adequar suas ações com os parcos recursos que tem; no mais, não possui quadro de servidores e existe demanda represada na questão previdenciária, e que já iniciou os procedimentos para a adoção das recomendações apontadas na Auditoria para aprimoramento da gestão (f. 1187-1190/1193-1196).

Retornado o feito à Gerência de Auditoria Operacional, a equipe técnica

elaborou o Relatório Final n. 02/2021 (f. 1198-1248), concluindo que no eixo governança Corporativa evidenciou-se, dentre outras, a ausência de instrumentos de planejamento, inobservância de requisitos de transparência, inexistência de ouvidoria e a ausência de auditoria na folha de pagamento por parte do Instituto; em relação à educação previdenciária que ações de capacitação são insuficientes; no tocante à estrutura organizacional divergência entre a estrutura organizacional e suas normas regulamentadoras; por fim, apresentou as recomendações elencadas às f. 1246-1247.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento da equipe técnica e emitiu o Parecer n. 8456/2021 (f. 1249-1261), opinando pelas recomendações expostas no relatório de auditoria, fixação de prazo para remessa a este Tribunal do Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implantação das recomendações para posterior acompanhamento acerca da efetividade das medidas adotadas, e comunicação aos responsáveis.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

II – DAS RAZÕES DO VOTO

Cuidam os autos de Auditoria Operacional realizada no *Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais do Município de Eldorado/MS*, tendo por escopo a situação financeira e atuarial do RPPS, com relação à gestão da base de dados e das premissas utilizadas na avaliação atuarial; à arrecadação dos recursos e pagamento das obrigações previdenciárias e despesas administrativas; e à alocação das aplicações e investimentos. Da referida auditoria decorreu-se o **Relatório Final n. 05/2021** (f. 127-156), **que passa a integrar os fundamentos desta proposta de julgamento.**

Cumpre esclarecer que a Auditoria Operacional, nos termos do Manual desta Corte de Contas, publicado em 27.06.2019, consiste no exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento.

Como bem assentado pelo Ministério Público de Contas, no caso em tela, tendo em consideração o constante crescimento do déficit atuarial dos regimes previdenciários próprios, que ameaça a sustentabilidade dos RPPS como também as finanças do ente federativo, posto que o ente instituidor é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime decorrentes do pagamento dos benefícios previdenciários, por força do disposto no artigo 2º, § 1º da Lei nº 9.717/98 e também a importância do equilíbrio atuarial para o RPPS, que está relacionado com a capacidade de o regime previdenciário manter o pagamento dos

benefícios previdenciários ao longo dos anos, a equipe técnica, por meio da Auditoria Operacional, buscou-se investigar e avaliar a situação financeira e atuarial do RPPS do município de Eldorado/MS, com relação à gestão da base de dados e das premissas utilizadas na avaliação atuarial, arrecadação dos recursos, pagamentos das obrigações previdenciárias, despesas administrativas e alocação das aplicações e investimentos.

De acordo com o descrito no relatório final de auditoria foram apuradas as seguintes impropriedades, em suma:

> **CONTROLES INTERNOS**: ausência de manuais de procedimentos; precariedade na estrutura de controle interno e fragilidade na gestão dos dados cadastrais dos servidores públicos, aposentados e pensionistas.
>
> **GOVERNANÇA CORPORATIVA:** ausência de auditoria na folha de pagamento da unidade gestora; inexistência de instrumentos de planejamento; inobservância de requisitos de transparência; inexistência de ouvidoria e serviço de informação ao cidadão.
>
> **EDUCAÇÃO PREVIDENCIÁRIA**: insuficiência de ações de capacitação.
>
> **ASPECTOS RELATIVOS AO ENTE FEDERATIVO**: ausência de estudos da projeção de impacto futuro nos benefícios quando da alteração do plano de cargos e salários; divergência entre a estrutura organizacional e suas normas regulamentadoras.

Assim, espera-se que, com a realização desta Auditoria de fato ocorra o aperfeiçoamento e melhora na gestão da base de dados e das premissas utilizadas na avaliação atuarial e na alocação das aplicações e investimentos pelo RPPS. Ainda, que seja proporcionado ganho de qualidade nos serviços prestados e, consequentemente, melhora da qualidade do Serviço Público colocado à disposição dos beneficiários. Por último, que os resultados fortaleçam, simultaneamente, as ações desenvolvidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul voltadas ao controle estatal com a promoção e conscientização da ética no desempenho da gestão pública.

Pelo exposto, sem delongas, acolhe-se as propostas apresentadas pela equipe de Auditoria como ferramenta pedagógica de aperfeiçoamento da gestão do Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais do Município de Eldorado/MS, sendo de responsabilidade da atual Diretora-Presidente do Instituto a elaboração de plano de ação para o planejamento e desenvolvimento dos trabalhos, o qual será monitorado por este Tribunal de Contas, por meio da Gerência de Auditoria Operacional.

É o voto.

DISPOSITIVO

Com esteio nas razões demonstradas e subsidiado pelo Relatório Final da Gerência de Auditoria Operacional n. 02/2021, acolho o parecer do Ministério Público de Contas e **VOTO**:

I - Pela **RECOMENDAÇÃO** a Sra. Claudia Solange Beraldi, atual Diretora-Presidente do Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais do Município de Eldorado/MS, que adote medidas para:

a) implementar o Manual de processos, mediante as seguintes etapas: 1º - fluxos de processos; 2º - mapeamento de processos; 3º - manuais; 4º - normas de rotinas devidamente aprovados pelo Conselho Curador;

b) atualizar sua base de dados cadastrais, normatizando a realização de censo, recadastramento ou prova de vida com os beneficiários do RPPS;

c) realizar auditorias nas folhas de pagamentos e que apresente o relatório dessa auditoria ao Conselho Curador nas reuniões ordinárias;

d) elaborar o ciclo do planejamento estratégico com participação dos servidores nas fases pertinentes;

e) garantir a efetiva transparência da gestão previdenciária do RPPS municipal, principalmente, quanto à publicação integral e tempestiva dos dados e informações;

f) implementar canais formais de comunicação entre o Instituto e os beneficiários e demais partes interessadas, por exemplo o e-SIC e Ouvidoria; e

g) elaborar um diagnóstico das carências de treinamentos e/ou capacitações, seguido de estruturação de um Plano de Capacitação devidamente alinhado aos demais instrumentos de planejamento do Instituto.

II - Pela **RECOMENDAÇÃO** ao Sr. Aguinaldo dos Santos, Prefeito Municipal de Eldorado, e a Sra. Claudia Solange Beraldi, atual Diretora-Presidente do Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais do Município de Eldorado/MS, em caráter solidário, que adotem medidas visando:

a) a implantação e implementação de estrutura de controle interno no Instituto de Previdência, seja própria do ELDORADO-PREV ou setorial e vinculada ao sistema de controle interno da Prefeitura;

b) a inclusão em sua estrutura organo-operacional o instituto de RPPS do Município como autarquia municipal; e

c) a adequação de seu sítio oficial e portal de transparência.

III – Pela **RECOMENDAÇÃO** ao Sr. Aguinaldo dos Santos, Prefeito Municipal de Eldorado, que adote medidas para:

a) instituir normativo disciplinando que a criação ou majoração de vantagens e gratificações que resultem em aumentos salariais, exceto o reajuste pela inflação, somente possam ser efetivadas quando acompanhadas de estudo atuarial que demonstre seu impacto previdenciário, contendo o novo resultado atuarial e as alíquotas de equilíbrio necessárias caso as alterações sejam efetivadas;

b) elaborar e anexar os devidos estudos das projeções de impacto futuro nos Projetos de Lei referentes a alterações do Plano de Cargos e Carreiras dos Servidores (PCCS), aumento de remuneração de qualquer natureza, aumento de números servidores ou comissionados e outras que acarretem diretamente impacto aos cofres previdenciários, encaminhando-os ao Instituto de Previdência.

IV - Pela **DETERMINAÇÃO** a Sra. Claudia Solange Beraldi, atual Diretora-Presidente do Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais do Município de Eldorado/MS, que:

a) remeta a este Tribunal de Contas, no prazo de **60 (sessenta) dias**, a contar da publicação da decisão, **Plano de Ação** contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das respectivas recomendações, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

b) articule grupo de contato de auditoria, com participação dos técnicos da Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de Eldorado – MS e membros da Controladoria Municipal, para atuarem como canal de comunicação com este Tribunal com o objetivo de facilitar o acompanhamento das implementações das recomendações.

V - Pelo **ENCAMINHAMENTO** de cópia desta decisão, bem como do Relatório Final da Gerência de Auditoria Operacional n. 02/2021 para os seguintes destinatários: Sr. Aguinaldo dos Santos, Prefeito Municipal; Sr. Devanir Aparecido Pitton, Presidente da Câmara Municipal; e Sra. Claudia Solange Beraldi, atual Diretora-Presidente do Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais do Município de Eldorado/MS.

VI - Pela **REMESSA DOS AUTOS** à Gerência de Auditoria Operacional para que se programe a realização do monitoramento da decisão que vier a ser deliberada por este Tribunal.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pelas recomendações e determinação aos responsáveis, pelo encaminhamento de cópia da decisão e pela remessa dos autos.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos e Marcio Campos Monteiro.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 25 de agosto de 2022.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator