



## Parecer Prévio 00017/2022-8 - 2ª Câmara

**Processos:** 02343/2020-1, 02342/2020-7

**Classificação:** Prestação de Contas Anual de Prefeito

**Exercício:** 2019

**UG:** PMCI - Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim

**Relator:** Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

**Responsável:** VICTOR DA SILVA COELHO

**Procurador:** LUCIANO CEOTTO (OAB: 9183-ES)

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL (PREFEITO) –  
EXERCÍCIO DE 2019 – PARECER PRÉVIO PELA  
APROVAÇÃO COM RESSALVA – DAR CIÊNCIA –  
ARQUIVAR.**

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:**

**1. DO RELATÓRIO:**

Tratam os autos da Prestação de Contas Anual da **PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (Prefeito)**, referente ao **exercício de 2019**, sob a responsabilidade do senhor **VICTOR DA SILVA COELHO**.

Com base no **Relatório Técnico 00041/2021-3 (Processo TC-02342/2020-7, em apenso)**, **Relatório Técnico 00042/2021-8**, **Relatório Técnico 000162/2021-8 (NPPREV)** e na **Instrução Técnica Inicial 000153/2021-9**, foi expedida a **Decisão SEGEX 00196/2021-7**, por meio da qual o gestor responsável foi notificado para apresentar razões de justificativa, alegações de defesa, bem como documentos que entendesse necessários em razão dos achados detectados:

### **Do Relatório Técnico 00042/2021-8**

- 4.1.1 Divergência entre o total da dotação atualizada apurada com base no DEMCAD e a dotação atualizada evidenciada no BALORC;
- 4.3.7.1 Inconsistência na movimentação financeira dos valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural;

### **Do Relatório Técnico 00162/2021-8**

- 2.2.1 Pagamento de benefícios previdenciários em desacordo com o preceito constitucional da unidade gestora única do regime próprio de previdência; e
- 3.1.2.1 Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário.

Devidamente notificado, o responsável apresentou suas razões de justificativas (Resposta de Comunicação 00693/2021-7 e Peças Complementares 28950 a 28973/2021).

Na sequência, após análise da documentação e elaboração da **Manifestação Técnica 01587/2021-1 pelo Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV**, os autos foram encaminhados ao **Núcleo de Controle Externo de Contabilidade – NCONTAS**, que, por meio da **Instrução Técnica Conclusiva 04797/2021-5** opinou pela emissão de Parecer Prévio dirigido à Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, recomendando a REJEIÇÃO da prestação de contas anual do exercício 2019, tendo em vista a manutenção da irregularidade referente ao item 3.1.2.1 do RT 162/2021-8 (Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário), com determinação.

O **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer 06145/2021-5**, de lavra do Procurador Dr. Luciano Vieira, anuiu à proposta contida na Instrução Técnica Conclusiva.

**É o Relatório. Passo a fundamentar.**

# VOTO

## 2. DA FUNDAMENTAÇÃO:

### Do Processo TC-02343/2020-1

A Prestação de Contas Anual (PCA), objeto de apreciação neste Processo TC 02343/2020-1, reflete a atuação do chefe do Poder Executivo municipal, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Legislativo municipal, quais sejam: o Plano Plurianual de Investimento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; bem como, em respeito às diretrizes e metas fiscais estabelecidas e às disposições constitucionais e legais aplicáveis.

Analisados os autos, verifico que a Prestação de Contas Anual é composta pelas demonstrações contábeis e demais peças e documentos que integram a referida PCA, consolidando as contas das unidades gestoras: Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim; Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim; Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim; Instituto de Previdência do Município de Cachoeiro de Itapemirim; Fundo Municipal de Saúde de Cachoeiro de Itapemirim; Companhia de Tecnologia da Informação de Cachoeiro de Itapemirim.

A Lei Orçamentária Anual do Município, Lei 7651/2018, estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 533.700.000,00 para o exercício em análise, admitindo a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de R\$ 266.850.000,00, conforme art. 10 da LOA, sendo que os arts. 11 e 12 excluíram desse montante os créditos adicionais suplementares abertos com superávit financeiro apurado em Balanço Patrimonial do exercício anterior e excesso de arrecadação.

A execução orçamentária evidencia um resultado superavitário no valor de R\$ 45.546.289,44 conforme demonstrado a seguir:

**Tabela 10) Resultado da execução orçamentária (consolidado)** **Em R\$ 1,00**

Receita total realizada	540.141.015,18
Despesa total executada (empenhada)	494.594.725,74
<b>Resultado da execução orçamentária (déficit/superávit)</b>	<b>45.546.289,44</b>

Fonte: Processo TC 02343/2020-1 - PCA/2019 BALORC

Conforme dados extraídos do Balanço Patrimonial, o município apresentou superávit financeiro consolidado no valor de R\$ 366.079.309,46.

O superávit financeiro, representado pela diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, poderá ser utilizado no exercício seguinte para abertura de créditos adicionais, desde que observadas as correspondentes fontes de recursos, na forma do art.43, da Lei 4.320/1964. Convém anotar que do superávit de R\$ 366.079.309,46, R\$ 282.546.900,50 é pertinente ao Instituto de Previdência.

**Tabela 26) Resultado financeiro** **Em R\$ 1,00**

Especificação	2019	2018
Ativo Financeiro (a)	412.385.975,44	367.314.585,44
Passivo Financeiro (b)	46.306.665,98	48.744.029,95
<b>Resultado Financeiro apurado no BALPAT (c) = (a) – (b)</b>	<b>366.079.309,46</b>	<b>318.570.555,49</b>
Recursos Ordinários	11.060.288,68	14.977.858,48
Recursos Vinculados	355.019.020,78	303.592.697,01
<b>Resultado Financeiro por Fonte de Recursos (d)</b>	<b>366.079.309,46</b>	<b>318.570.555,49</b>
<b>Divergência (c) – (d)</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Processo TC 02343/2020-1 - PCA/2019 BALPAT

Dos registros realizados pela área técnica, por meio do Relatório Técnico 00042/2021-8, constatou-se o atendimento aos seguintes limites constitucionais e legais:

- Despesas com pessoal (Art.20, inciso III, alínea "b", art.19, III, e art.22, parágrafo único da Lei Complementar 101/2000);
- Dívida Consolidada do Município (Art. 59, IV, da Lei Complementar nº 101/2000; e art. 3º, II, da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal);
- Operações de crédito e concessão de garantias (Art. 35 da Lei Complementar 101/2000; Lei Federal 4.595/1964; art.7º, inciso I, e art. 10 da Resolução do Senado Federal nº 43/2001; e art. 167, III da Constituição da República /1988; Art. 55, inciso I, alínea "c"; e art. 40, §1º, da Lei Complementar 101/2000);

- Inscrição de restos a pagar não processados pelo Poder Executivo (Art. 55, III, b,3 da Lei Complementar 101/2000);
- Aplicação de recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino, bem como destinação ao pagamento dos profissionais do magistério (Art. 212, caput, da Constituição da República/1988 e Art. 60, inciso XII, do ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição da República/1988, alterado pela Emenda Constitucional 53/2006);
- Aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde (Art.77, inciso III, do ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da Pública/1988, incluído pela Emenda Constitucional nº29/2000); e
- Transferência de recursos ao Poder Legislativo (Art. 29-A, inciso I, redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009), c/c art. 29-A, § 2º, da Constituição da República/1988.

Registrou ainda:

- Existência de previsão para beneficiar instituições com renúncia de receita no montante de R\$ 32.240.000,00 em 2019 (AMF –Tabela 7 Demonstrativo VII –Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita), tendo como referência a Lei nº 7650/2019, sendo que não foram realizados apontamentos pelo RT 00042/2021-8 em relação a esse item;
- Inexistência de evidências de descumprimento da regra gravada no artigo 44 da LC 101/2000 (vedação de aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente);
- Remuneração de Agentes Políticos (Prefeito e Vice-Prefeito) em conformidade com o mandamento legal;
- Existência de conformidade entre os demonstrativos contábeis, segundo os pontos de controle predefinidos pelo corpo técnico;

- O parecer do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, que integra a prestação de contas anual do município, emitido sobre a prestação de contas relativa ao exercício em análise, concluiu pela aprovação das contas;
- O parecer do Conselho Municipal de Saúde, emitido sobre a prestação de contas relativa ao exercício em análise, concluiu pela aprovação das contas; e
- Em relação ao Sistema de Controle Interno, a documentação estabelecida na Instrução Normativa TC 43/2017 foi encaminhada, nos termos previstos pela regulamentação, sendo que não foram apontados indicativos de irregularidades.

**Assim, estou acatando o posicionamento do corpo técnico por meio do RT 00042/2021-8, quanto a regularidade dos itens em destaque.**

O corpo técnico procedeu ainda elaboração de relatório técnico específico (**RT 00162/2021-8**), manifestando-se acerca de circunstâncias que possam repercutir na apreciação de contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, no que tange à **condução da política previdenciária**, nos termos previstos pelo art. 9º, §§ 1º e 2º, da Resolução TC 297/2016. Da análise realizada foram identificados indícios de irregularidades (achados de auditoria), e que após notificação e apresentação de justificativas pelo prefeito responsável, os autos foram submetidos novamente ao corpo técnico para manifestação (MT 01587/2021-1 e ITC 04797/2021-5), sendo ponto de análise neste voto.

**Do Processo TC—02342/2020-7 (em apenso)**

A Prestação de Contas Anual, objeto de apreciação nesses autos, reflete a atuação do gestor responsável, no exercício das funções administrativas.

Assim, constato que a área técnica, em análise aos pontos de controle, verificou a existência de conformidade entre os demonstrativos contábeis, não registrando inconsistências quanto a execução orçamentária, execução financeira e patrimonial, de acordo com o item 3.2 do **RT 00041/2021-3**.

Em análise às disponibilidades e registros patrimoniais constatou-se que as demonstrações contábeis refletem adequadamente os saldos constantes dos extratos bancários; e que os valores inventariados dos bens móveis, imóveis, intangíveis e em almoxarifado foram devidamente evidenciados em suas respectivas contas contábeis do Balanço Patrimonial.

No tocante ao recolhimento de contribuições previdenciárias patronal e servidor (RPPS e RGPS), do confronto entre os valores registrados pela unidade gestora e os valores devidos apurou-se que estão dentro dos limites aceitáveis, para fins de análise das contas.

Em relação à existência de parcelamentos de débitos previdenciários; com base nos valores demonstrados no Balanço Patrimonial do exercício anterior, na Demonstração das Variações Patrimoniais, no Demonstrativo da Dívida Fundada e no Balanço Patrimonial do exercício em análise, avaliou-se o comportamento da dívida decorrente de parcelamentos previdenciários, do qual se constata que há débitos previdenciários parcelados registrados na dívida fundada do município, com o saldo ao final do exercício no valor de R\$ 17.115.202,46. Não foram realizados apontamentos pelo RT 00041/2021-3 em relação ao esse item.

Quanto à análise da Dívida Ativa o item 3.9 RT 00041/2021-3 registrou os seguintes apontamentos:

- o valor total dos créditos inscritos em dívida ativa (de natureza tributária e não tributária), evidenciados no Demonstrativo da Dívida Ativa, está devidamente registrado em suas respectivas contas contábeis do Balanço Patrimonial;
- a dívida ativa está sendo objeto de cobrança administrativa e/ou judicial, onde se extrai que estão sendo tomadas medidas quanto aos débitos não quitados com a municipalidade.

**Assim, estou acatando o posicionamento do corpo técnico por meio do RT 00041/2021-3, quanto a regularidade dos itens em destaque.**

Todavia, o corpo técnico identificou indícios de irregularidades (achados de auditoria), sendo objeto de notificação do gestor para apresentar suas razões de justificativa, alegações de defesa, bem como documentos que entendesse necessários, conforme Instrução Técnica Inicial 00153/2021-9.

Após apresentação das justificativas pelo responsável, o NPPREV posicionou-se conforme **Manifestação Técnica 01587/2021-1 (NPPREV)** e na sequência os autos foram encaminhados ao NCONTAS que se manifestou nos termos da **Instrução Técnica Conclusiva 04797/2021-5 (NCONTAS)**, no seguinte sentido, *verbis*:

[...]

#### 4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Foi examinada a Prestação de Contas Anual relativa à Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, exercício de 2019, sob a responsabilidade do Sr. VICTOR DA SILVA COELHO, formalizada de acordo com a IN TCEES 43/2017, e instruída considerando-se o escopo delimitado pela Resolução TC 297/2016 e alterações posteriores.

Quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, opina-se no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas emita PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, recomendando a REJEIÇÃO da prestação de contas anual do exercício 2019, na forma do art. 80 da Lei Complementar 621/2012 e 132 do RITCES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013, tendo em vista a seguinte irregularidade:

##### 2.2 AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO. (ITEM 3.1.2.1 DO RT 162/2021-8)

Ademais, consta da Manifestação Técnica 01587/2021-1 a seguinte sugestão:

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

3.4.1 DETERMINAÇÃO com fixação de prazo, ao atual Chefe do Poder Executivo de Cachoeiro do Itapemirim, sob a supervisão do responsável pelo controle interno do Município e do diretor presidente do IPACI, para efetuar a recomposição àquele RPPS dos valores relativos à insuficiência financeira apurada no exercício de 2019, nos termos do artigo 2º §1º, da lei 9717/98, com a incidência de correção monetária, juros e multa; e para a apuração da responsabilidade pessoal do(s) responsável(is) pelo valor dos encargos financeiros incidentes sobre a ausência de repasse (juros e multa), conforme jurisprudência dessa Corte de Contas, e que encaminhe os resultados dessa apuração a esse Tribunal nos termos da IN 32/2014.

Registre-se que consta juntado aos autos o protocolo 6676/2021, dando cumprimento à determinação contida no item 1.5 do Acórdão 1721/2019-5, Processo TC 3330/2019-2.

O Ministério Público de Contas, por meio do **Parecer 06145/2021-5**, de lavra do Procurador Dr. Luciano Vieira anuiu à proposição da Instrução Técnica Conclusiva, nos seguintes termos:

[...]

#### **1.1 – INFRAÇÕES AFASTADAS NA INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA 04797/2021-5**

A *priori*, denota-se que a Unidade Técnica, acolhendo as razões de justificativas apresentada pelo gestor, opinou pelo afastamento das infrações indicadas nos **itens 4.1.1 – Divergência entre o total da dotação atualizada apurada com base no DEMCAD e a dotação atualizada evidenciada no BALORC; 4.3.7.1 – Inconsistência na movimentação financeira dos valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural do RT 00041/2021-3 e no item 2.2.1 – Pagamento de benefícios previdenciários em desacordo com o preceito constitucional da unidade gestora única do regime próprio de previdência do Relatório Técnico 00162/2021-8**, o que encontra ressonância nas provas colacionadas aos autos e ao direito aplicável.

#### **1.2 – INFRAÇÃO MANTIDA NA INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA 04797/2021-5**

O art. 40 da Constituição Federal estabelece que o regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Ainda, conforme § 20 do citado preceptivo, é vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais.

Assim, somente poderá haver uma entidade ou órgão responsável pela administração, gerenciamento e operacionalização dos recursos do RPPS.

A Lei n. 9.717/1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos, instituídos e organizados pelos respectivos entes federativos, estabelece em seu art. 1º que os regimes próprios de previdência social deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Noutro giro a Portaria MPS n. 402/2008, que disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social, traça normas sobre o caráter contributivo, equilíbrio financeiro e atuarial e sobre a sua gestão do regime próprio.

Trata-se, portanto, de um conjunto de normas que, além de determinar o caráter contributivo e solidário e o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social, estabelecem regras gerais para sua organização e funcionamento, mediante a profissionalização da gestão, a segregação e a preservação dos recursos a eles vinculados, cujo objetivo maior é garantir, com sustentabilidade, a concessão e manutenção dos benefícios previdenciários aos seus segurados e dependentes.

No ano de 2017, O Tribunal de Contas da União consolidou informações de diversas auditorias acerca da situação do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e dos regimes próprios a pedido de Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a Contabilidade da Previdência Social (CPIPprev), havendo proferido os Acórdãos TC 931/2017–Plenário e TC 930/2017–Plenário, dos quais se extrai o resultado de auditoria realizada em 2015 nos Regimes Próprios da Previdência Social (RPPS) dos Estados, municípios e DF, na qual se apurou que o déficit atuarial agregado dos Estados e município, que entre 2011 e 2015, superou 50% e 10% do Produto Interno Bruto (PIB), respectivamente.

Destaca-se, ainda, no Acórdão n. 931/2017 – TCU – Plenário, os seguintes achados da auditoria coordenada nos RPPS dos estados, municípios e DF - 1ª parte (Processo TC 009.285/2015-6):

“- A primeira dificuldade a superar para compreender a situação da previdência própria de estados, DF e municípios diz respeito à disponibilidade, completude e confiabilidade das informações disponíveis.

- O grave problema atuarial de estados, municípios e DF está concentrado em um pequeno número de grandes RPPS de estados e de grandes municípios. Cerca de 86% do total do déficit agregado de R\$ 2,8 trilhões em dezembro de 2013 de estados e municípios concentra-se em 30 planos com déficits atuariais individuais superiores a R\$ 10 bilhões, sendo 6 destes planos organizados sob o regime de capitalização que representam 12% do déficit total e 24 planos organizados sob o regime de repartição que totalizam 74% do déficit total.”

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul em documento denominado “Melhores práticas na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS<sup>1</sup>”, avaliando a situação atuarial dos municípios daquele estado, destaca que “A origem dessa insuficiência detém relação, dentre outros, com a ausência de contribuições pretéritas compatíveis com os benefícios atuais e futuros, os atrasos nos repasses pelos Órgãos/Poderes sem a devida atualização monetária, a gestão ineficiente dos recursos, assim como a falta de planejamento integrado entre o aumento dos gastos com a folha salarial e as correspondentes contribuições para custeio do fundo previdenciário”.

No caso vertente, consta do Relatório Técnico 00162/2021-8, que o Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Município de Cachoeiro de Itapemirim apresenta um quadro preocupante, haja vista a proporção de ativos/inativos se encontrar em 3,43 (fl. 9). Além disso, encontra-se em desequilíbrio financeiro, ocasionado por operações que prejudicaram à acumulação de rendimentos de aplicações financeiras e receitas destinadas à amortização do déficit atuarial (fl. 11), e atuarial, “uma vez que seus ativos não são suficientes para a cobertura das provisões matemáticas previdenciárias” (fl. 16).

A ocorrência de déficit financeiro no exercício no valor de R\$ 8.290.243,54 está evidenciado no O **item 3.1.2.1 do RT 00162/2021-8**<sup>2</sup> e decorre da diferença entre as receitas arrecadadas e despesas empenhadas do IPACI, gerando assim desequilíbrio ao regime de previdência (fls. 11/12 do RT).

Essa constatação evidencia a insuficiência de recursos e “sugere incapacidade por parte das alíquotas normais (patronal e de servidores) em promover a cobertura

<sup>1</sup>Disponível em [https://portalnovo.tce.rs.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/relatorio\\_RPPS.pdf](https://portalnovo.tce.rs.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/relatorio_RPPS.pdf), acesso 22/11/2021.

<sup>2</sup> Item 3.1.2.1 – Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário.

dos benefícios, justificando a alteração efetivada pela Lei Municipal 7.644 de 18 de dezembro de 2018, que eleva a contribuição patronal de 13,00% para 15,90% da base de cálculo das contribuições, ainda insuficiente para conferir o equilíbrio financeiro ao RPPS” (fl. 11 do RT).

Diante de tal desequilíbrio financeiro deve haver aporte do tesouro municipal para pagamento das aposentadorias e pensões em caso de insuficiências financeiras do regime próprio de previdência social, conforme determina o art. 2º, § 1º, da Lei 9.717/1998 c/c art. 23 da Lei Municipal n. 6.910/2013.

Em sede de manifestação conclusiva (fls. 55/17 da ITC e 8/11 da MT 01587/2021-1), a Unidade Técnica foi assertiva ao asseverar a obrigação legal do município em cobrir as insuficiências financeiras do regime de previdência, *in verbis*:

[...]

A ausência de repasse dos valores para a cobertura da insuficiência financeira observada faz com que o RPPS deixe de acumular estas receitas, aplicá-las no mercado e obter os rendimentos necessários de acordo com a meta atuarial estabelecida na política de investimentos. No presente caso, além de cessar o acúmulo destas receitas para a manutenção futura do regime, há ainda o consumo destas reservas no pagamento de despesas previdenciárias. Com isso, há a necessidade de alteração dos planos de custeio e amortização do déficit, na medida em que houve frustração de receitas do exercício anterior e aumento do déficit atuarial. Destarte, novos planos de amortização/custeio são implementados com alíquotas superiores muitas vezes inexequíveis com grande prejuízo às futuras administrações municipais, diante da ausência da devida capitalização dos recursos do RPPS.

Neste cenário, mostra-se contraproducente a utilização de reservas como a de aplicações financeiras na cobertura destas insuficiências, tendo em vista, principalmente, que tal iniciativa só agrava a questão atuarial do RPPS.

Por equilíbrio financeiro, tem-se uma medida de curto prazo, medido pela diferença entre receitas e despesas previdenciárias, com o objetivo de permitir que o RPPS gere seus recursos de modo a se capitalizar financeiramente para possibilitar o pagamento dos benefícios no futuro. Por isso, a Lei 9.717/98, Lei Geral dos RPPS, alterada pela Lei 10.887/2004, estabeleceu, em seu artigo 2º §1º, a obrigatoriedade do ente instituidor do regime próprio cobrir eventuais insuficiências financeiras do RPPS.

**Assim, não há como se desviar da obrigação legal de cobrir as insuficiências financeiras do RPPS.**

**De tudo, diante da ausência de providências para o equacionamento da insuficiência financeira verificada no RPPS de Cachoeiro do Itapemirim no exercício de 2019, conclui-se que o Prefeito atuou diretamente para a materialização desta irregularidade, ao deixar de efetuar o aporte que se mostrava necessário, em prejuízo ao equilíbrio financeiro e atuarial do instituto previdenciário.**

Diante de todo o exposto, **opina-se pela manutenção do achado, com a repercussão nas contas do Sr. Victor da**

**Silva Coelho, Prefeito Municipal, pelo desequilíbrio financeiro e atuarial causado pela ausência do repasse da cobertura da insuficiência financeira do RPPS no exercício de 2019.**

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

[...]

O art. 1º, § 1º, da LC n. 101/2000 preceitua que "A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar."

De seu turno, o art. 48, alínea "b", da Lei n. 4.320/1964 determina que durante o exercício financeiro deverá ser mantido, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Em suma, cuida-se de um conjunto normativo que tem por objetivo eliminar a deficiência no controle das finanças públicas, em virtude do uso da responsabilidade com o dinheiro público, garantindo a sua correta e boa aplicação conforme aprovado nas leis orçamentárias.

A propósito, transcreve-se excerto de artigo publicado na Revista do TCE/MG<sup>3</sup> acerca da importância de se manter o equilíbrio financeiro e atuarial nos institutos de previdência:

[...]

Porém, mantida a postura atual de **não se tratar com a devida importância o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, essa situação irá se agravar no futuro, com prejuízo para a própria capacidade administrativa dos entes federativos.** O desequilíbrio nas contas públicas, ocasionado pelo crescimento contínuo das despesas com pessoal, **poderá comprometer a capacidade de efetivação das políticas públicas de interesse direto dos cidadãos,** tais como saúde, educação, segurança e moradia, e conduzirá à necessidade imperiosa de severas reformas previdenciárias que ameaçarão os direitos dos servidores público.

**A efetivação do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS caracteriza uma política pública e exige ser considerada como tal, pois caracteriza uma tarefa assumida pelo**

---

<sup>3</sup>Narlon Gutierre Nogueira. O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. Revista do tribunal de contas DO ESTADO de minas gerais outubro | novembro | dezembro 2011 | v. 81 — n. 4 — ano XXIX.

**Estado de garantir um direito social específico (a previdência social) a uma parcela da coletividade (os servidores públicos) de forma justa e com o emprego de recursos tais que a manutenção desse direito não venha a se constituir em ônus excessivo para o conjunto mais amplo da sociedade**, o que passa necessariamente pela atividade de planejamento.(g.n.)

[...]

A apuração de déficit financeiro é infração grave que tem ensejado a rejeição das contas, consoante jurisprudência desta egrégia Corte de Contas, senão vejamos:

#### **PARECER PRÉVIO**

[...]

1- Recomendar ao Legislativo Municipal a **rejeição** das contas do senhor Asterval Antônio Altoé – Prefeito Municipal, frente à Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg, no exercício de 2012, nos termos do art. 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012, haja vista a manutenção das seguintes irregularidades:

[...]

#### **1.2 - Apuração de Déficit Orçamentário e Financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas.**

Base legal: Inobservância ao disposto no artigo 48, alínea “b”; 75, 76 e 77, da Lei Federal nº 4.320/1964; artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/2000.

(PARECER PRÉVIO TC-079/2015 – PRIMEIRA CÂMARA, PROCESSO - TC-3348/2013-3)

#### **EMENTA**

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL - FACULDADE DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS E LETRAS DE ALEGRE - EXERCÍCIO DE 2011 - 1) CONTAS IRREGULARES - 2) MULTA - 3) DETERMINAÇÕES - 4) À SEGEX PARA MONITORAMENTO - 5) ENCAMINHAR CÓPIA DO ACÓRDÃO - 6) ARQUIVAR.**

[...]

#### **ACÓRDÃO**

[...]

1. Julgar irregular a Prestação de Contas Anual da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Alegre - FAFIA, relativa ao exercício de 2011, sob a responsabilidade da Sra. Vera Lúcia de Souza Vieira, nos termos do artigo 84, inciso III, “e”, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, pelas seguintes irregularidades;

**1.1 Déficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial** (Item 3.3.1.1. do Relatório Técnico Contábil 130/13); [...]

(ACÓRDÃO TC-1083/2014 – PLENÁRIO, PROCESSO - TC-1925/2012-7)

#### EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL - EXERCÍCIO DE 2012 –  
1) CONTAS IRREGULARES – MULTA – 2) RECOMENDAÇÃO  
– 3) INSTAURAR TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – 4)  
ARQUIVAR.

[...]

#### ACÓRDÃO

[...]

1. Julgar Irregulares as contas do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de São Mateus, no exercício 2012, sob a responsabilidade do Sr. Luiz Carlos Sossai, Diretor Geral, tendo em vista os fatos narrados no item 2.1.1 da ITC 570/2015, aplicando-lhe multa individual no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), atualizáveis na forma do art. 138 c/c art. 135, §3º, ambos da LC 621/2012, dosada na forma do artigo 96, incisos I e II, da Lei Complementar Estadual 32/93 e art. 166, da Resolução TC 182/2002, inciso I, por se tratar de pretensão punitiva e ser esta a legislação vigente à época dos fatos, em virtude da manutenção da seguinte irregularidade:

**2.1.1 Ocorrência de déficit financeiro, sugerindo o desequilíbrio das contas públicas (Item 3.3.3 do RTC nº 113/2014)** Inobservância ao disposto no artigo 48, alínea “b”, 75, 76, 77 e 105, da Lei Federal nº. 4.320/1964; artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº. 101/2000. [...]

(ACÓRDÃO TC-1567/2015 - PLENÁRIO, PROCESSO - TC-4350/2013-2)

Ademais, a falta de aportes devidos revelada na insuficiência de recursos para custear o pagamento de benefícios previdenciários, prejudicou a formação de reservas destinadas à cobertura do déficit atuarial do ente.

Desse modo, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012, resta configurada grave omissão do alcaide em adotar medidas para cobrir as insuficiências financeiras do RPPS, o que atenta contra a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência do município.

## 2 – CONCLUSÃO

Em suma, a prestação de contas está maculada pela prática de ato ilegal e de grave infração à normas constitucional e legal de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

Posto isso, pugna o **Ministério Público de Contas**:

**2.1** – seja emitido parecer prévio recomendando-se ao Legislativo Municipal a rejeição das contas do Executivo Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, referente ao exercício de 2019, sob a responsabilidade de **Victor da Silva Coelho**, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo;

**2.2** – com fulcro no art. 1º, inciso XVI, da LC n. 621/2012, seja expedida a determinação proposta pelo NCONTAS à fl. 18 da ITC 04797/2021-5.

Desse modo, passo a me manifestar em relação aos indicativos de irregularidades que foram objeto da notificação (ITI 00185/2021-9) e da Instrução Técnica Conclusiva 05228/2021-2.

Desse modo, passo a me manifestar em relação aos indicativos de irregularidades que foram objeto da notificação (ITI 00153/2021-9), da Instrução Técnica Conclusiva 04797/2021-5 e do Parecer Ministerial.

**2.1. DIVERGÊNCIA ENTRE O TOTAL DA DOTAÇÃO ATUALIZADA APURADA COM BASE NO DEMCAD E A DOTAÇÃO ATUALIZADA EVIDENCIADA NO BALORC (item 2.1 da ITC 04797/2021-5 e item 4.1.1 do RT 42/2021):**

O responsável foi notificado, tendo em vista a existência de divergência de R\$ 18.000,00 entre o total da dotação atualizada apurada com base no DEMCAD (R\$ 597.873.759,42) e a dotação atualizada evidenciada no BALORC (R\$ 597.891.759,42).

Em suas justificativas a defesa alegou que a utilização de sistema único de gestão, implementada no exercício, originou inconformidades no DEMCAD, sendo esta pertinente à duplicação de alteração orçamentária do IPAS. No entanto, o valor evidenciado no Balanço Orçamentário reflete incontestavelmente a situação orçamentaria sem erros.

Assim, diante dos argumentos apresentados, estou acompanhando o posicionamento técnico e ministerial, acolhendo as justificativas apresentadas e afastando este indicativo de irregularidade.

**2.2. INCONSISTÊNCIA NA MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA DOS VALORES RECEBIDOS A TÍTULO DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL (item 2.2 da ITC 04797/2021-5 e item 4.3.7.1 do RT 42/2021):**

O Relatório Técnico apontou inconsistências na movimentação financeira dos valores recebidos a título de Transferência da União referente Royalties do Petróleo nas fontes 530 (federal) e 540 (estadual), conforme transcrevo:

Fonte	530 Federal	540 Estadual
Superávit Financeiro Exercício Anterior (BALPAT)	6.971.960,01	7.199.896,22
Receita (Tabela 21)	5.190.767,85	4.752.690,14
Desp. Paga (Tabela 21)	8.603.956,55	2.981.563,49
<b>Saldo Final Apurado</b>	<b>3.558.771,31</b>	<b>8.971.022,87</b>
Superávit Financeiro Atual (BALPAT)	1.476.115,02	1.491.550,47
<b>Saldo Bancário (TVDisp + Extratos)</b>	<b>4.100.894,17</b>	-

Considerando a existência de despesas inscritas em restos a pagar no montante de R\$ 314.340,77, tem-se que das informações acima transcritas a fonte de recursos nº 530 deveria encerrar o exercício com um saldo bancário de R\$ 793.766,33 (saldo final apurado + restos a pagar), e, de acordo com o TVDISP, o saldo bancário do exercício para a fonte 530 era de R\$ 3.873.112,08.

Quanto à **fonte de recursos nº 540 Transferência dos Estados referente Royalties do Petróleo**, considerando a inexistência de despesas inscritas em restos a pagar, tem-se que das informações acima transcritas a fonte de recursos nº 540 deveria encerrar o exercício com um saldo bancário de R\$ 8.971.022,87 (saldo final apurado + restos a pagar), no entanto, não localizou-se no TVDISP, a conta relativa à fonte de recursos, bem como o Saldo apurado pelo TCE de R\$ 8.971.022,87 para respectiva fonte é incompatível ao demonstrado no Balanço Patrimonial (BALPAT) no montante de R\$ 1.491.550,47.

Em análise às justificativas, o corpo técnico observou que das divergências identificadas, conforme informações da defesa, o valor de R\$ 4.110.962,98 refere-se a Cessão Onerosa recebida, considerado na fonte 530, porém pertinente à fonte 990, portanto, a ser ajustado. Constatou-se também a existência de cancelamento de restos a pagar no exercício, que afetou o saldo do resultado financeiro das fontes.

Diante das justificativas a área técnica efetuou novo levantamento, verificando pequenas diferenças, porém não relevantes.

Fonte	530 Federal	540 Estadual
Superávit Financeiro Exercício Anterior (BALPAT)	6.971.960,01	7.199.896,22
Receita (Tabela 21)	5.190.767,85	4.752.690,14
Desp. empenhada (Tabela 21)	11.468.883,36	11.405.814,06
<b>Saldo Final Apurado</b>	<b>693.844,50</b>	<b>546.772,30</b>
<b>Cancelamento RP exercícios anteriores</b>	<b>675.994,11</b>	<b>1.021.602,68</b>
<b>Restos a pagar do exercício</b>	<b>2.873.645,58</b>	<b>8.424.250,57</b>
<b>Cessão onerosa</b>	<b>4.110.962,98</b>	<b>0,00</b>
<b>(=) Superávit apurado</b>	<b>1.369.838,61</b>	<b>1.568.374,98</b>
<b>(=) Saldo de Caixa apurado</b>	<b>8.354.447,17</b>	<b>9.992.625,55</b>
<b>Superávit Financeiro Atual (BALPAT)</b>	<b>1.476.115,02</b>	<b>1.491.550,47</b>
<b>Saldo Bancário (TVDisp + Extratos)</b>	<b>8.424.439,94</b>	<b>9.917.032,14</b>

Desse modo, diante dos argumentos apresentados, estou acompanhando o posicionamento técnico e ministerial, acolhendo as justificativas apresentadas e afastando este indicativo de irregularidade.

### **2.3. PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS EM DESACORDO COM O PRECEITO CONSTITUCIONAL DA UNIDADE GESTORA ÚNICA DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA (item 3.9 da ITC 04797/2021-5 e item 2.2.1 do RT 162/2021-8):**

Em consulta à declaração da existência de pagamento de benefícios previdenciários diretamente pelo chefe do Poder Executivo (DECINAT), documento contido nas contas de governo, foi informada a inexistência de benefícios previdenciários sob responsabilidade direta do Tesouro municipal. No entanto, com base na execução orçamentária dos órgãos e entidades públicas do ente público, identificou-se pagamento de pensões por parte da Prefeitura Municipal no valor de R\$ 117.535,01. Em consulta ao módulo de “Folha de Pagamento” do sistema CidadES, não foram identificadas informações acerca de benefícios previdenciários devidos por parte do ente federativo, suscitando esclarecimentos acerca das distorções.

Em análise aos argumentos apresentados pela defesa, o corpo técnico opinou pelo afastamento do indicativo de irregularidade, concluindo que os pagamentos de pensões verificados se tratam, na verdade, de pagamentos oriundos de decisões judiciais de cunho civil a título de indenizações por danos causados a terceiros sem

laços empregatícios com o ente e sem qualquer vinculação com o regime previdenciário do município, ocorrendo o registro em conta de despesa indevida, tratando-se apenas de erro formal.

Diante dos argumentos apresentados, estou acompanhando o posicionamento técnico e ministerial, acolhendo as justificativas apresentadas e afastando o indicativo de irregularidade.

#### **2.4. AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO (item 3.9 da ITC 04797/2021-5 e item 3.1.2.1 do RT 162/2021-8):**

Em apuração ao resultado financeiro do exercício de 2019, identificou-se ausência de equilíbrio financeiro no RPPS, decorrente da diferença entre receitas arrecadadas e despesas empenhadas, revelando a necessidade de aporte financeiro por parte do Tesouro municipal ao IPACI, diante da ocorrência de déficit financeiro no regime previdenciário no valor de R\$ 8.290.243,54, conforme demonstrado:

<b>Tabela 6) Equilíbrio Financeiro do Fundo Previdenciário</b>		<b>Em R\$ 1,00</b>
<b>Análise financeira do RPPS</b>		
(+) Receita Orçamentária		104.467.717,64
(+) Transferências Financeiras Recebidas		0,00
(-) Rendimentos das Aplicações Financeiras		-58.855.648,50
(-) Receita para Amortização do Déficit Atuarial (Aporte Atuarial)		-19.593.242,04
(-) Transferências Financeiras Concedidas		0,00
(-) Despesas Empenhadas		-34.309.070,64
<b>(=) INSUFICIÊNCIA Financeira</b>		<b>-8.290.243,54</b>

**Fonte:** Demonstrativo BALEXO, DEMREC, BALFIN (Proc. TC 4.737/2020-1) – PCA/2019

O Relatório Técnico ressaltou que a apuração do equilíbrio financeiro desconsidera a receita patrimonial, relacionada ao rendimento de aplicações financeiras, uma vez que ela se destina à cobertura do déficit atuarial do regime previdenciário, ensejando a capitalização dos recursos para o pagamento de benefícios previdenciários futuros, tendo em vista que o IPACI ainda se encontra em fase inicial de acumulação de reservas, com ativos insuficientes para a cobertura mínima de provisões matemáticas de benefícios já concedidos. Ademais, os aportes atuariais foram igualmente desconsiderados para a apuração do equilíbrio financeiro, uma

vez que se encontram legalmente vinculadas à amortização do déficit atuarial. Frisou que os aportes atuariais devem ser mantidos em conta específica por período mínimo de 5 anos, conforme disposições do art. 1º, § 1º, da Portaria MPS 746/2011. Acrescentou que o desequilíbrio financeiro apurado demonstra incapacidade por parte das alíquotas previdenciárias normais (patronal e de servidores) para promover a cobertura do pagamento dos benefícios, justificando a alteração efetivada pela Lei Municipal 7.644, de 18 de dezembro de 2018, que eleva a contribuição patronal de 13,00% para 15,90% da base de cálculo das contribuições, ainda insuficiente para conferir o equilíbrio financeiro ao RPPS.

O corpo técnico, após apresentação da defesa pelo gestor responsável, por meio da ITC 04797/2021-5 fez a seguinte análise:

[...]

#### **JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELA DEFESA:**

Em suas justificativas, o Sr. Victor da Silva Coelho, prefeito municipal de Cachoeiro de Itapemirim no exercício de 2019, assim se manifestou:

A Lei Municipal 6.910/2013 considera, em seu artigo 12, III, que as receitas provenientes de aplicações financeiras constituem ativos de receita do IPACI:

**Art. 12** As receitas do IPACI serão constituídas dos seguintes ativos:

I - das contribuições previdenciárias mensais dos servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Legislativo Municipal, do Poder Executivo Municipal - incluindo neste, os servidores das suas Autarquias e Fundações;

II - das contribuições previdenciárias oriundas do Poder Legislativo Municipal e do Poder Executivo Municipal - incluindo suas Autarquias e Fundações;

**III - das receitas provenientes de aplicações financeiras;**

IV - receitas patrimoniais, extraordinárias, de juros, multas e de correção monetária;

V - dos bens, direitos e ativos transferidos pelo Município ou por terceiros;

VI - receitas das transferências oriundas da compensação financeira entre os regimes previdenciários;

VII - das transferências de recursos e subvenções consignadas no orçamento do Município;

VIII - pelos aportes extraordinários ao Fundo;

IX - pelos aportes obrigatórios feitos pelos Entes patrocinadores do RPPS do Município, previstos no artigo 15, § 7º, desta lei; e

IX - de outras receitas, doações e legados. (NR)

A Portaria 464/2018 conceitua, em seus itens 20 e 28, o que é déficit financeiro e equilíbrio financeiro, senão vejamos:

20. Deficit financeiro: valor da insuficiência financeira, período a período, apurada por meio do confronto entre o fluxo das receitas e o fluxo das despesas do RPPS em cada exercício financeiro.

28. Equilíbrio financeiro: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro.

Como demonstrado, a utilização das receitas provenientes das aplicações financeiras prevista na legislação municipal não é vedada também na supracitada Portaria. A lei não veda a utilização dessa receita para o pagamento de benefícios previdenciários. Não há disposição na Lei Municipal que vincule as receitas de rendimento de aplicações financeiras à cobertura do déficit atuarial. Pelo contrário, o dispositivo legal acima colacionado considera tais recursos como receita em sentido amplo.

Considerando que as receitas provenientes de aplicações financeiras, de acordo com o item 20 da Portaria 464/2018, faz parte do rol de receitas previsto na legislação municipal, pode sim ser incluído para apuração do equilíbrio financeiro.

O artigo 1º, III, da Lei 9717/98 determina:

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:

III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

Verifica-se, portanto, da análise do dispositivo legal acima colacionado, em conjunto com o artigo 12, da Lei Municipal 6.910/2013, já anteriormente transcrito, que as

receitas provenientes de aplicações financeiras não poderiam ter sido excluídas para a aferição do déficit financeiro, estando em desacordo com a legislação citada. Tal receita é um recurso vinculado ao Fundo Previdenciário, conforme inciso III acima.

Acaso houvesse a cobrança ao Município da diferença do alegado déficit financeiro, esta gestora estaria indo de encontro aos dispositivos legais acima citados. Ressalta-se que o gestor público está adstrito ao Princípio da Legalidade, insculpido no artigo 37, da Constituição Federal. Desta forma, não poderia agir de forma diferente daquela exigida pela legislação pátria.

O legislador, ao vincular os recursos, no inciso III, do artigo 1º, da Lei 9717/98, do pagamento dos benefícios previdenciários, não restringiu apenas a contribuições previdenciárias, mas a possibilidade da utilização de outros recursos vinculados, como aqueles dispostos no artigo 12 da Lei Municipal 6.910/2013.

Importante destacar que o artigo 9º da EC 103/2019, na linha da desconstitucionalização da matéria previdenciária, trouxe a aplicação da Lei 9717/98, senão vejamos:

Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

§ 1º O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

Vê-se, portanto, que a Lei 9717/98 teve seu patamar legal elevado com a sua aplicação referendada pela EC 103/2019 acima transcrita. Ademais, conforme disposto no § 1º acima colacionado, o equilíbrio financeiro e atuarial será apurado pela garantia da equivalência de receitas estimadas e despesas projetadas, mais uma vez sem a vedação da utilização de receitas específicas, conforme anteriormente já demonstrado.

Vê-se, portanto, que não há no arcabouço legislativo pátrio a vedação da utilização das receitas provenientes de aplicações financeiras para o pagamento de benefícios previdenciários. Não há também qualquer determinação legal que ordene a exclusão dessas receitas para a apuração do equilíbrio financeiro do RPPS.

Outro ponto levantado foi a insuficiência da alíquota de contribuição patronal de 15,90%. Entretanto, os estudos atuariais dos exercícios 2018 e 2019 não indicaram a necessidade de majoração da referida alíquota, motivo pelo qual não se verifica a insuficiência apontada. Acaso houvesse, o atuário teria indicado a necessidade de adequação, o que sequer foi abordado naqueles estudos.

Não há que se falar na complementação de recursos para o pagamento de despesas previdenciárias, uma vez que as receitas do Instituto, conforme artigo 12, da Lei Municipal 6.910/2013, já colacionado acima, foram suficientes para arcar com as despesas previdenciárias.

A única vedação para utilização de recursos, no período mínimo de 05 anos, refere-se as receitas de aportes para cobertura do déficit atuarial, conforme disposto na Portaria 746/2011, o que não ocorreu em nenhum período. Tais recursos são mantidos em contas bancárias distintas, conforme será adiante demonstrado.

Da fundamentação acima exposta, é possível perceber que não há dispositivo legal que fundamente o entendimento ora aclarado. Ainda assim, necessário registrar que não faria sentido o regime de capitalização dos RPPS, bastaria ao final de cada competência a solicitação do aporte ao ente patrocinador.

#### **ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS:**

O Relatório Técnico apurou que as receitas de contribuições decorrentes das alíquotas do custeio normal não foram suficientes para manutenção das atividades de pagamento de benefícios do RPPS, resultando numa insuficiência financeira da ordem de R\$ 8.290.243,54, sem que o município tenha realizado a cobertura desta insuficiência, conforme determina a

legislação previdenciária, vide o artigo 23 da Lei Municipal 6910/2013, abaixo destacado:

LEI Nº 6910, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2013.

**Art. 23** - Além das contribuições previdenciárias previstas no art. 15 desta Lei, ficam os Entes referidos no art. 5º responsáveis pela complementação do valor integral das correspondentes folhas de pagamento dos benefícios previdenciários, sempre que as reservas financeiras do RPPS forem insuficientes.

**§ 1º.** Fica o Secretário Municipal de Fazenda autorizado a proceder à retenção nos repasses aos demais órgãos da administração direta e indireta, das

Monteiro, 32 • Centro  
Itapemirim • ES • Cep 29300-170 • C. Postal 037  
17 • Fax: 28 3155-5274



complementações previstas no art. 23, desta Lei, repassando-as ao IPACI, sendo as possíveis diferenças que vierem a ocorrer em cada mês compensadas no mês subsequente.

**§ 2º.** As insuficiências financeiras previstas no art. 23, desta Lei, serão repassadas ao IPACI com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas, contadas da data estabelecida para o efetivo pagamento dos servidores ativos titulares de cargo efetivo dos respectivos Poderes, sob pena de responsabilidade funcional e, quando for o caso, denúncia ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público.

Cumprido esclarecer que o Relatório Técnico analisou a existência de desequilíbrio financeiro dentro do exercício de 2019. Essa análise ganha relevância na medida em que o art. 40 da Constituição Federal e o artigo 69 da LRF conferiram ao ente a responsabilidade pela manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Importa-se destacar, neste ponto, o artigo 15, § 7<sup>4</sup> e 10 da Lei Municipal 6910/2013, senão vejamos:

## **CAPÍTULO II** **Da Fonte de Custeio**

**Art. 15** - A contribuição previdenciária ao regime de previdência municipal será devida ao RPPS de Cachoeiro de Itapemirim e administrada pelo IPACI, nos seguintes percentuais:

[...]

*§7º. O Município de Cachoeiro de Itapemirim, através dos patrocinadores do IPACI: Prefeitura, Câmara dos Vereadores, autarquias e fundações, em adição a sua Contribuição Previdenciária, prevista no inciso III deste artigo, é o responsável, obrigatoriamente, pela realização de aportes mensais ao IPACI, com o objetivo de manter o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, sendo cobradas, em caso de atraso no repasse do aporte, correção de valores, juros e multa, nos mesmos termos do § 2º do artigo 22 desta Lei.*

(...)

*§ 10. O valor dos aportes a que se refere o §7º deste artigo, a cada competência, não poderá ser inferior à folha mensal de benefícios dos segurados que constituem a Base de Cálculo dos Aportes prevista no parágrafo anterior.*

<sup>4</sup> Alterado pela Lei Municipal 7644/2018

Foi nestas premissas que o Legislador possivelmente tenha se embasado para, nos artigos 15 e 23 da Lei Municipal 6910/2013 (acima destacados), atribuir ao Ente a responsabilidade pela realização de aportes visando a cobertura de insuficiências financeiras e a manutenção do equilíbrio financeiro/atuarial do Regime.

A ausência de repasse dos valores para a cobertura da insuficiência financeira observada faz com que o RPPS deixe de acumular estas receitas, aplicá-las no mercado e obter os rendimentos necessários de acordo com a meta atuarial estabelecida na política de investimentos. No presente caso, além de cessar o acúmulo destas receitas para a manutenção futura do regime, há ainda o consumo destas reservas no pagamento de despesas previdenciárias. Com isso, há a necessidade de alteração dos planos de custeio e amortização do déficit, na medida em que houve frustração de receitas do exercício anterior e aumento do déficit atuarial. Destarte, novos planos de amortização/custeio são implementados com alíquotas superiores muitas vezes inexecutáveis com grande prejuízo às futuras administrações municipais, diante da ausência da devida capitalização dos recursos do RPPS.

Neste cenário, mostra-se contraproducente a utilização de reservas como a de aplicações financeiras na cobertura destas insuficiências, tendo em vista, principalmente, que tal iniciativa só agrava a questão atuarial do RPPS.

Por equilíbrio financeiro, tem-se uma medida de curto prazo, medido pela diferença entre receitas e despesas previdenciárias, com o objetivo de permitir que o RPPS gere seus recursos de modo a se capitalizar financeiramente para possibilitar o pagamento dos benefícios no futuro.

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

*Art. 2º A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)*

*§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e **os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.** (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)*

Assim, não há como se desviar da obrigação legal de cobrir as insuficiências financeiras do RPPS.

De tudo, diante da ausência de providências para o equacionamento da insuficiência financeira verificada no RPPS de Cachoeiro do Itapemirim no exercício de 2019, conclui-se que o Prefeito atuou diretamente para a materialização desta irregularidade, ao deixar de efetuar o aporte que se mostrava necessário, em prejuízo ao equilíbrio financeiro e atuarial do instituto previdenciário.

Diante de todo o exposto, opina-se pela **manutenção** do achado, com a repercussão nas contas do Sr. Victor da Silva Coelho, Prefeito Municipal,

pelo desequilíbrio financeiro e atuarial causado pela ausência do repasse da cobertura da insuficiência financeira do RPPS no exercício de 2019.

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

Cabe ainda a **determinação**, com fixação de prazo, ao atual Chefe do Poder Executivo de Cachoeiro do Itapemirim, sob a supervisão do responsável pelo controle interno do Município e do diretor presidente do IPACI, para efetuar a recomposição àquele RPPS dos valores relativos à insuficiência financeira apurada no exercício de 2019, nos termos do artigo 2º §1º, da lei 9717/98, com a incidência de correção monetária, juros e multa; e para a apuração da responsabilidade pessoal do(s) responsável(is) pelo valor dos encargos financeiros incidentes sobre a ausência de repasse (juros e multa), conforme jurisprudência dessa Corte de Contas, e que encaminhe os resultados dessa apuração a esse Tribunal nos termos da IN 32/2014.

Pois bem,

Conforme se observa, a apuração do equilíbrio financeiro calculado pela equipe técnica, desconsiderou a receita patrimonial (R\$ 58.855.648,50), relacionada ao rendimento de aplicações financeiras, e a Receita para amortização do déficit atuarial – Aporte atuarial (R\$ 19.593.242,04) por entender que essas receitas não se destinam à cobertura de déficit financeiro do RPPS, mas apenas à cobertura do seu déficit atuarial, constituindo recurso a ser capitalizado para o pagamento de benefícios previdenciários futuros, em garantia ao equilíbrio atuarial do IPAS, logo o déficit financeiro apontado foi de R\$ 8.290.243,54.

**Este Relator concorda que os referidos recursos quando utilizados para capitalização do fundo, podem garantir o equilíbrio atuarial do instituto, sendo esta a melhor prática a ser exercida.**

Entretanto, o Colegiado desta Corte de Contas vinha entendendo que os conceitos de equilíbrio e déficit financeiro, apresentados nas Portarias MPS n. 403/2008 e MF n. 464/2018, que integram a regra do art. 2º, § 1º, da Lei n. 9717/1998, preveem que eventual insuficiência financeira resultará do confronto entre as “receitas auferidas” e as “obrigações” do regime próprio no exercício, sem apresentar limitação às contribuições normais, indicando que a apuração deve abranger também as demais receitas do plano de benefícios (rendimentos das aplicações, compensações previdenciárias).

Nesse sentido, **destaco que este entendimento foi aplicado quando da análise da Prestação de Contas Anual do exercício de 2018, Processo TC 8666/2019, ocasião em que os demais conselheiros da Primeira Câmara seguiram o voto vista da conselheira em substituição Márcia Jaccoud Freitas, anuído pelo relator, conforme Parecer Prévio 00065/2021-9, que assim dispôs:**

(...)

Observo que, nos termos do art. 2º, § 1º, da Lei n. 9717/1998<sup>5</sup>, que dispõe sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência, as insuficiências financeiras provocadas pelo pagamento de benefícios previdenciários devem ser cobertas pelo Ente federativo.

Ao regulamentar a Lei n. 9717/1998, a Portaria MPS n. 402/2008 repetiu a norma<sup>6</sup>, acrescentando que o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio é garantido nos moldes da avaliação atuarial<sup>7</sup>.

No mesmo sentido, a Portaria MF n. 464/2018, que dispõe sobre as normas gerais aplicáveis às avaliações atuariais do regime próprio, publicada em 20/11/2018 e obrigatória para as avaliações posteriores a 2018<sup>8</sup>, determina que a avaliação atuarial deve indicar o plano de custeio (normal e suplementar) necessário para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário<sup>9</sup>, bem como que

---

<sup>5</sup> **Art. 2º**.....

**§ 1º** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. ([Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004](#))

<sup>6</sup> **Art. 3º** Os RPPS terão caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do ente federativo, dos servidores ativos, inativos e pensionistas, observando-se que:

**III** - a contribuição do ente federativo não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo nem superior ao dobro desta, observado o cálculo atuarial inicial e as reavaliações atuariais anuais.

**§ 1º** O ente federativo será responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, ainda que supere o limite máximo previsto no inciso III do caput.

<sup>7</sup> **Art. 8º** Ao RPPS deverá ser garantido o equilíbrio financeiro e atuarial em conformidade com a avaliação atuarial inicial e as reavaliações realizadas em cada exercício financeiro para a organização e revisão do plano de custeio e de benefícios.

<sup>8</sup> **Art. 79.** A aplicação dos parâmetros previstos nesta Portaria é facultativa para a avaliação atuarial relativa ao exercício de 2019, posicionada em 31 de dezembro de 2018, e obrigatória para as avaliações atuariais seguintes.

<sup>9</sup> **Art. 47.** Para observância do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, a avaliação atuarial deve indicar o plano de custeio necessário para a cobertura do custo normal e do custo suplementar do plano de benefícios do RPPS.

**§ 1º** O custeio do plano de benefícios do RPPS dar-se-á por meio de contribuições a cargo do ente federativo e dos segurados ativos, aposentados e pensionistas, além dos repasses financeiros, de que tratam o § 2º do art. 1º, o parágrafo único do art. 59 e o art. 78, e de outras receitas destinadas ao RPPS, observadas as normas gerais de organização e funcionamento desses regimes.

**§ 2º** As contribuições, na forma de alíquotas ou aportes, e repasses financeiros a cargo do ente federativo deverão abranger todos os poderes, órgãos e entidades que possuem beneficiários do RPPS.

o Ente federativo é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras para o pagamento de benefícios<sup>10</sup>.

O Anexo da Portaria MF n. 464/2018 traz os conceitos de **plano de benefícios**<sup>11</sup> (conjunto de benefícios previdenciários), **plano de custeio**<sup>12</sup> (fonte de recursos do regime próprio, representada pelas alíquotas normais e suplementares e pelos aportes, suficiente para custear o plano de benefícios e as despesas administrativas, observando-se o equilíbrio financeiro e atuarial) e **avaliação atuarial**<sup>13</sup> (documento elaborado pelo atuário, que calcula o plano de custeio necessário para arcar com o plano de benefícios).

De acordo com as normas previdenciárias, a Avaliação Atuarial constitui o instrumento de apuração dos recursos necessários (plano de custeio) ao pagamento dos benefícios previdenciários (plano de benefícios) e das despesas administrativas do regime próprio, a fim de se obter o equilíbrio financeiro e atuarial ao longo do tempo.

Dá porque a Avaliação Atuarial deve ser realizada anualmente, permitindo acompanhar a evolução da situação dos regimes próprios e efetuar os ajustes no plano de custeio, necessários à obtenção do equilíbrio financeiro e atuarial.

Além das despesas administrativas, o plano de custeio deve considerar o **custo normal**<sup>14</sup> do plano de benefícios (parte custeada por contribuição normal), correspondente ao seu valor atuarial, apurado entre as datas da avaliação e do

---

<sup>10</sup> **Art. 78.** Independentemente da forma de estruturação do RPPS, as eventuais insuficiências financeiras para o pagamento dos benefícios previstos no Plano de Benefícios são, nos termos das normas gerais de organização e funcionamento desses regimes, de responsabilidade orçamentária do respectivo ente federativo.

<sup>11</sup> **43.** Plano de benefícios: benefícios de natureza previdenciária oferecidos aos segurados do RPPS, segundo as regras constitucionais e legais, limitados ao conjunto estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

<sup>12</sup> **44.** Plano de custeio: conjunto de alíquotas normais e suplementares e de aportes, discriminados por benefício, para financiamento do plano de benefícios e dos custos com a administração desse plano, necessários para se garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do plano de benefícios.

**45.** Plano de custeio de equilíbrio: conjunto de alíquotas normais e suplementares e de aportes, discriminadas por benefício, para financiamento do Plano de Benefícios e dos custos com a administração desse plano, necessárias para se garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do plano de benefícios, proposto na avaliação atuarial.

**46.** Plano de custeio vigente: conjunto de alíquotas normais e suplementares e de aportes para financiamento do plano de benefícios e dos custos com a administração desse plano, estabelecido em lei pelo ente federativo e vigente na posição da avaliação atuarial.

<sup>13</sup> **9.** Avaliação atuarial: documento elaborado por atuário, em conformidade com as bases técnicas estabelecidas para o plano de benefícios do RPPS, que caracteriza a população segurada e a base cadastral utilizada, discrimina os encargos, estima os recursos necessários e as alíquotas de contribuição normal e suplementar do plano de custeio de equilíbrio para todos os benefícios do plano, que apresenta os montantes dos fundos de natureza atuarial, das reservas técnicas e provisões matemáticas a contabilizar, o fluxo atuarial e as projeções atuariais exigidas pela legislação pertinente e que contem parecer atuarial conclusivo relativo à solvência e liquidez do plano de benefícios.

<sup>14</sup> **16.** Custo normal: o valor correspondente às necessidades de custeio do plano de benefícios do RPPS, atuarialmente calculadas, conforme os regimes financeiros adotados, referentes a períodos compreendidos entre a data da avaliação e a data de início dos benefícios.

início do benefício, e o **custo suplementar**<sup>15</sup> (parte custeada por aporte atuarial e contribuição suplementar), correspondente ao valor atuarial não coberto pelo custo normal (em razão de diferentes causas, como a insuficiência de alíquotas de contribuição, a inadequação das bases técnicas e o tempo de serviço anterior).

Observa-se, pois, que o custo normal (parte custeada por contribuição normal) tem caráter prospectivo, enquanto que o custo suplementar (parte custeada por aporte atuarial e contribuição suplementar) equaciona o déficit atuarial, sendo ambos recalculados a cada avaliação atuarial.

Desse modo, os benefícios pagos no exercício provavelmente serão custeados por ambos os recursos (destinados ao custo normal e suplementar), inclusive pelas reservas acumuladas, inexistindo, até o momento, uma regra que regulamente, expressamente, a utilização de cada custeio, exceto quanto aos aportes atuariais, previstos na Portaria MPS n. 746/2011<sup>16</sup>, que devem permanecer aplicados por 05 anos, no mínimo.

A Portaria MF n. 464/2018 também conceitua **equilíbrio financeiro**<sup>17</sup> (equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do regime próprio no exercício) e **déficit financeiro**<sup>18</sup> (insuficiência financeira entre os fluxos de receita e despesa no exercício), além do **equilíbrio atuarial**<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> **17.** Custo suplementar: o valor correspondente às necessidades de custeio, atuarialmente calculadas, destinado à cobertura do tempo de serviço passado, ao equacionamento de déficit gerados pela ausência ou insuficiência de alíquotas de contribuição, inadequação das bases técnicas ou outras causas que ocasionaram a insuficiência de ativos necessários à cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de responsabilidade de todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo.

<sup>16</sup> **Art. 1º** O Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS instituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em conformidade com a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, de que trata a Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 19 de agosto de 2010 deverá atender às seguintes condições:

**I** - se caracterize como despesa orçamentária com aportes destinados, exclusivamente, à cobertura do déficit atuarial do RPPS conforme plano de amortização estabelecido em lei específica do respectivo ente federativo; e

**II** - sejam os recursos decorrentes do Aporte para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS utilizados para o pagamento de benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao Plano Previdenciário de que trata o art. 2º, inciso XX, da Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008.

**§ 1º** Os Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS ficarão sob a responsabilidade da Unidade Gestora, devendo:

**I** - ser controlados separadamente dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos; e

**II** - permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 05 (cinco) anos.

**§ 2º** Para fins desta Portaria não se caracterizam como Aporte os repasses feitos à Unidade Gestora em decorrência de alíquota de contribuição normal e suplementar.

<sup>17</sup> **28.** Equilíbrio financeiro: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro.

<sup>18</sup> **20.** Déficit financeiro: valor da insuficiência financeira, período a período, apurada por meio do confronto entre o fluxo das receitas e o fluxo das despesas do RPPS em cada exercício financeiro.

<sup>19</sup> **27.** Equilíbrio atuarial: garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, ambas estimadas e projetadas atuarialmente, até a extinção da massa de segurados a que se refere; expressão utilizada para denotar a igualdade entre o total dos recursos garantidores do plano de benefícios do RPPS, acrescido das contribuições futuras e direitos, e o total de compromissos atuais e futuros do regime.

De acordo com norma, o equilíbrio financeiro deve ser alcançado a cada exercício, correspondendo à equivalência entre as receitas e obrigações, sem distinção, uma vez que não existe um elenco expresso quanto aos tipos de recursos e de despesas computáveis no cálculo.

É preciso mencionar que a Portaria MPS n. 403/2008<sup>20</sup>, vigente até 19/11/2018, trazia os mesmos conceitos previstos na Portaria MF n. 464/2018, que a revogou.

Nos presentes autos, a área técnica apurou que a receita arrecadada com a contribuição normal (custo normal), excluída a receita com aporte atuarial, aporte financeiro e rendimentos, não foi suficiente para cobrir as despesas empenhadas no exercício, gerando uma insuficiência que deveria ser coberta por um aporte financeiro da Prefeitura.

Desse modo, a irregularidade foi caracterizada pela ausência de equilíbrio financeiro, tendo como origem uma insuficiência calculada com base apenas no custo normal do plano de custeio, excluída a parte suplementar.

No entanto, os conceitos de equilíbrio e déficit financeiro, constantes das Portarias MPS n. 403/2008 e MF n. 464/2018, que integram a regra do art. 2º, § 1º, da Lei n. 9717/1998<sup>21</sup>, preveem que eventual insuficiência financeira resultará do confronto

---

<sup>20</sup> **Art.1º** As avaliações e reavaliações atuariais com o objetivo de dimensionar os compromissos do Plano de Benefícios e estabelecer o Plano de Custeio para a observância do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão ser elaboradas tendo como parâmetros técnicos as normas fixadas nesta portaria.

**Art. 2º** Para os efeitos desta Portaria considera-se:

**I** - Equilíbrio Financeiro: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro; **II** - Equilíbrio Atuarial: garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo;

**III** - Plano de Benefícios: o conjunto de benefícios de natureza previdenciária oferecidos aos segurados do respectivo RPPS, segundo as regras constitucionais e legais previstas, limitados aos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social;

**IV** - Plano de Custeio: definição das fontes de recursos necessárias para o financiamento dos benefícios oferecidos pelo Plano de Benefícios e taxa de administração, representadas pelas alíquotas de contribuições previdenciárias a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas ao respectivo RPPS e aportes necessários ao atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial, com detalhamento do custo normal e suplementar;

**VI** - Avaliação Atuarial: estudo técnico desenvolvido pelo atuário, baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano;

**XV** - Custo Normal: o valor correspondente às necessidades de custeio do plano de benefícios do RPPS, atuarialmente calculadas, conforme os regimes financeiros e método de financiamento adotados, referentes a períodos compreendidos entre a data da avaliação e a data de início dos benefícios;

**XVI** - Custo Suplementar: o valor correspondente às necessidades de custeio, atuarialmente calculadas, destinadas à cobertura do tempo de serviço passado, ao equacionamento de déficits gerados pela ausência ou insuficiência de alíquotas de contribuição, inadequação da metodologia ou hipóteses atuariais ou outras causas que ocasionaram a insuficiência de ativos necessários às coberturas das reservas matemáticas previdenciárias;

**Art. 26.** Independentemente da forma de estruturação do RPPS as eventuais insuficiências financeiras para o pagamento dos benefícios previstos no Plano de Benefícios são de responsabilidade do tesouro do respectivo ente federativo.

<sup>21</sup> **Art. 2º**.....

entre as “receitas auferidas” e as “obrigações” do regime próprio no exercício, sem limitação às contribuições normais, indicando que a apuração deve abranger também o custo suplementar.

Cabe observar que, se o custo normal tivesse que suprir toda a despesa do exercício, a elaboração de um plano de amortização, prevendo o custeio suplementar, se mostraria desnecessária. Nesses termos, a responsabilidade do Ente federativo pela cobertura da insuficiência financeira para o pagamento de benefícios se aplica aos Regimes com segregação de massa, relativamente ao Fundo Financeiro, aos benefícios sob a responsabilidade direta Tesouro.

É preciso mencionar que, contrariamente ao cálculo realizado nos presentes autos, nos **processos TC n. 8981/2018** (Contas/2017 do IPAS Serra) e **n. 3717/2018** (Contas/2017 do Prefeito da Serra), o setor técnico considerou todas as contribuições arrecadadas no exercício, excluindo apenas os rendimentos de aplicações financeiras.

Dessa forma, não se aplica, ao presente tópico, a regra contida no art. 2º, § 1º, da Lei n. 9717/1998, que atribui ao Ente federativo a responsabilidade pela cobertura da insuficiência financeira para o pagamento de benefícios e exige o repasse do aporte financeiro, razão pela qual **divirjo da área técnica para afastar o indicativo**, bem como a expedição de Determinação.

Acrescento que posição semelhante foi adotada nas Contas/2018 do IPAS Conceição da Barra, constantes do **processo TC n. 14.720/2019**, bem como no **processo TC n. 7000/2017** (Contas/2016 do IPAS Santa Leopoldina).

O mesmo entendimento prevaleceu quando da análise da PCA 2018 do Instituto de Previdência Social dos Servidores do Município de Conceição da Barra, Processo TC 14720/2019, também de relatoria da conselheira substituta Márcia Jaccoud Freitas, conforme Acórdão 00372/2021-7 – Primeira Câmara.

Igualmente, no Processo TC-05857/2020-2 (Recurso de Reconsideração – Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto) esse entendimento foi mantido pelo Conselheiro Relator Domingos Taufner. Porém, por meio do Voto Vista 00081/2021-8 o Conselheiro Rodrigo Coelho, sendo acompanhado pelo Colegiado do Plenário (Parecer Prévio 00093/2021-1)<sup>22</sup>, manteve a irregularidade, sugerindo a aprovação com ressalvas, propondo que essa tese de apuração seja adotada até o exercício de 2019, considerando-se a efetivação da reforma previdenciária:

[...]

A irregularidade atribuída aos atos praticados pelo responsável é a **ausência de equilíbrio financeiro do RPPS**.

---

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. ([Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004](#))

<sup>22</sup> 56ª. Sessão Ordinária do Plenário, realizada no dia 21/10/2021.

Pois bem, como preambularmente exposto o art. 28, da LINDB passou a **avaliar as condutas a partir da existência de dolo ou de erro grosseiro**, e não mais de culpa, independentemente de sua gradação (levíssima, leve ou grave).

Observa-se no caso dos autos, ausência de equilíbrio financeiro do Fundo Previdenciário, tendo como origem uma insuficiência de R\$ 605.086,33, que não fora realizado o respectivo aporte para cobertura deste déficit dentro do exercício.

O nobre relator destaca em seu voto que a equipe técnica, desconsiderou a receita patrimonial, relacionada ao rendimento de aplicações financeiras, por entender que esta receita não se destina à cobertura de déficit financeiro do RPPS, mas apenas à cobertura do seu déficit atuarial, constituindo recurso a ser capitalizado para o pagamento de benefícios previdenciários futuros, em garantia ao equilíbrio atuarial do instituto. E que ao seu ver, **essa é a melhor prática a ser exercida**.

No caso dos autos, é importante frisar que se **considerar a receita patrimonial, relacionada ao rendimento de aplicações financeiras no cálculo, em adição as contribuições do exercício, tem-se superávit, não havendo, portanto, desequilíbrio financeiro**.

O relator destaca muito bem em seu voto que o exercício aqui apurado é o de 2018 e que os municípios dispunham de poucos instrumentos para reduzir as despesas previdenciárias, pois não tinham, por exemplo:

- Possibilidade de aumentar a idade mínima de aposentadoria;
- Emenda Constitucional 103/2019, os municípios com RPPS:
  - Obrigados a cobrar a alíquota mínima de 14% dos seus servidores;
  - Podem aderir à reforma da previdência como um todo o que facilita o enquadramento nos índices permitidos de gasto com pessoal pela Lei de Responsabilidade Fiscal bem como encurta um pouco o longo caminho para a obtenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, sendo pertinente recomendação nesse sentido

Em sendo assim, adoto integralmente o posicionamento do relator, em que entendeu como suficiente analisar o caso concreto com as peculiaridades em que permeavam o município. Apenas aproveito do momento oportuno, para destacar que essa prática não deve ser reiterada ou padronizada, e para tanto, **proponho que essa tese de apuração seja adotada, tão somente, para exercícios até o ano de 2019, tendo como ponto de corte a reforma da previdência, que fora efetivada somente em novembro de 2019.**

**Isso porque, a melhor prática para garantir o equilíbrio atuarial e o consequente pagamento de benefícios previdenciários futuros é que esses rendimentos sejam capitalizados.**

Diante da fundamentação acima transcrita, em respeito ao princípio da colegialidade, adotei tal entendimento no Processo TC-08704/2019 (Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina – exercício 2018) onde manifestei pela manutenção da irregularidade, porém, no campo da ressalva, sem o condão de

macular as contas, sendo acompanhado pelo Colegiado, conforme Parecer Prévio 00110/2021-1 - da 2ª Câmara.

Desta forma, no caso dos autos, **considerando no cálculo a receita patrimonial, relacionada ao rendimento de aplicações financeiras, bem como a receita para amortização do déficit atuarial, em adição as contribuições do exercício, tem-se superávit, não havendo, portanto, desequilíbrio financeiro.**

Por todo o exposto, **divirjo parcialmente do entendimento técnico e ministerial, pela manutenção da irregularidade, porém, no campo da ressalva, sem o condão de macular as contas.**

### **3. DOS DISPOSITIVOS:**

Ante o exposto, **divergindo parcialmente do posicionamento técnico e ministerial, VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação.

**LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA**

Conselheiro Relator

### **1. PARECER PRÉVIO TC-17/2022:**

**VISTOS**, relatados e discutidos os autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas, em:

**1.1. ACOLHER AS JUSTIFICATIVAS** apresentadas pelo senhor **Victor da Silva Coelho**, considerando saneados os seguintes indicativos de irregularidades:

**1.1.1.** Divergência entre o total da dotação atualizada apurada com base no DEMCAD e a dotação atualizada evidenciada no BALORC (item 2.1 da ITC 04797/2021-5 e item 4.1.1 do RT 42/2021);

**1.1.2.** Inconsistência na movimentação financeira dos valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (item 2.2 da ITC 04797/2021-5 e item 4.3.7.1 do RT 42/2021);

**1.1.3.** Pagamento de benefícios previdenciários em desacordo com o preceito constitucional da unidade gestora única do regime próprio de previdência (item 3.9 da ITC 04797/2021-5 e item 2.2.1 do RT 162/2021-8).

**1.2. MANTER** a seguinte irregularidade, **sem o condão de macular as contas do responsável**, pois passível de ressalva:

**1.2.1.** Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário (item 3.9 da ITC 04797/2021-5 e item 3.1.2.1 do RT 162/2021-8).

**1.3. EMITIR PARECER PRÉVIO** dirigido à Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** da Prestação de Contas Anual, sob a responsabilidade do senhor **Victor da Silva Coelho**, Prefeito no exercício de 2019, conforme dispõe o inciso II<sup>23</sup>, do art. 80, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, II do RITCES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013, pelas razões antes expostas;

**1.4. DAR CIÊNCIA** aos interessados, arquivando-se os autos, após o trânsito em julgado.

**2.** Unânime.

**3.** Data da Sessão: 04/02/2022 – 4ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara.

**4.** Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente), Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (relator) e Domingos Augusto Taufner.

---

<sup>23</sup> Art. 80. A emissão do parecer prévio poderá ser:

(...)

II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas;

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

**Presidente**

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

**Relator**

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

**Em substituição ao procurador-geral**

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Subsecretária das Sessões**