



**TRIBUNAL DE CONTAS DO**  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conferência em [www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)  
Identificador: 2E4EF-78B3D-4D4DD



## **Instrução Técnica de Recurso 00520/2023-1**

Produzido em fase anterior ao julgamento

**Processos:** 03444/2023-5, 02828/2023-5, 02474/2021-8, 02386/2021-8

**Classificação:** Recurso de Reconsideração

**Setor:** NRC - Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas

**Criação:** 18/11/2023 13:12

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

**Relator:** Sérgio Manoel Nader Borges

**Recorrente:** VICTOR DA SILVA COELHO, Membros do Ministério Público de Contas  
(HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA)

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

### I. RELATÓRIO

Trata-se de **Recurso de Reconsideração** interposto pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, em face do Parecer Prévio TC 0025/2023 - 1ª Câmara, prolatado nos autos do processo TC 2386/2021, referente ao exercício financeiro de 2020, cuja parte dispositiva abaixo se transcreve:

#### 1. PARECER PRÉVIO TC-025/2023:

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

##### 1.1. Manter o afastamento dos seguintes indícios de irregularidades:

**1.1.1** ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL CUJA FONTE DE RECURSOS NÃO POSSUÍA LASTRO FINANCEIRO SUFICIENTE;

**1.1.2** PUBLICAÇÕES EXTEMPORÂNEAS DOS RREOS DO 1º BIMESTRE E DO 2º BIMESTRE DE 2020.

##### 1.2. Manter os seguintes indícios de irregularidades, porém no campo da **ressalva**:

**1.2.1** AUTORIZAÇÕES DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA: ABERTURA DE CRÉDITO ESPECIAL COM BASE EM AUTORIZAÇÃO CONTIDA NA LOA;

**1.2.2** VALOR DEVIDO DE PRECATÓRIOS NÃO ESTÁ INTEGRALMENTE EVIDENCIADO NAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS;

**1.2.3** AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO RPPS EM CAPITALIZAÇÃO, DECORRENTE DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DESPROVIDA DE APORTE POR PARTE DO TESOUREO MUNICIPAL.

**1.3. Emitir Parecer Prévio** recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas da **Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim**, no exercício de **2020**, sob a responsabilidade do Senhor **Victor da Silva Coelho**, na forma prevista no artigo 80, inciso II, da Lei Complementar 621/2012;

**1.4. Determinar** à Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, por meio de seu representante legal, atual chefe do Poder Executivo, que **efetue**, sob a supervisão do responsável pelo controle interno do Município e do diretor-presidente do IPACI, a **recomposição** do valor total de **R\$ 4.114.086,65** ao RPPS, relativo à insuficiência financeira apurada no exercício de 2020, nos termos do art. 2º, §1º, da Lei 9.717/1998 e do art. 15, § 7º, da Lei Municipal 6.910/2013; com a incidência de atualização monetária, juros e multa; incluindo 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 nos termos da IN 32/2014 [subseção 3.6.1 do RT 334/2022-1, acerca dos fatos abordados no item 3.1.2.1 do RT 113/2022-2, analisado conclusivamente na subseção 9.5 da ITC00538/2023-1].

**1.5. Dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, das ocorrências registradas neste tópico renúncia de receitas, como forma de alerta, para a necessidade do município aperfeiçoar as informações quanto a renúncia de receitas na prestação de contas para o próximo exercício atendendo todas as exigências da IN 68/2020; aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); além de atentar para as exigências normativas para execução, ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais e imunidades tributárias, em especial para que efetive o lançamento e a cobrança de impostos em face dos contribuintes que não fazem jus a imunidade tributária;

**1.6.** Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a importância do pleno cumprimento do disposto no artigo 45, da LRF, assegurando que o início de novas obras não prejudique a continuidade daquelas já iniciadas, e caso a execução ultrapasse um exercício financeiro, observe que não poderá iniciá-las sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, conforme estabelece o art. 167, § 1º, da CF;

**1.7.** Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a importância da transparência na gestão pública;

**1.8.** Dar ciência ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a importância da promoção de uma política pública de manutenção e aprimoramento do controle interno;

**1.9.** Dar ciência ao atual diretor-presidente do IPACI, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade de ajustes em procedimentos adotados para registro de receitas orçamentárias com aplicações financeiras, uma vez que os ganhos devem ser registrados no momento da realização financeira (resgate) dos investimentos; nos termos dos arts. 35, I, 72, 73, 85 e 89 da Lei 4.320/64; art. 50, I, da Lei Complementar 101/2000 (LRF); Parecer Consulta TC 05/2015; e Parte I, item 3.3, do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MPCASP) – 9ª edição. [subseção 3.6.1 do RT 334/2022-1, acerca dos fatos abordados no item 3.1.2.1 do RT 113/2022-2];

**1.10.** Dar **ciência** aos interessados;

[...]

Após autuação, o Gabinete do Conselheiro Relator, conforme Despacho 26039/2023 solicitou esclarecimentos à Secretaria Geral das Sessões (SGS) acerca do prazo para interposição do recurso. Após o devido apensamento, a SGS prestou as informações pertinentes por meio do Despacho 27352/2023.

O feito foi novamente submetido ao Relator, que por meio da Decisão Monocrática 1311/2023, preliminarmente determinou a notificação do recorrido para apresentar contrarrazões. Desprende-se do Despacho 40880/2023, da SGS, que foi apresentada resposta ao Termo de Notificação 1954/2023.

Em ato contínuo, o feito foi posteriormente encaminhamento a este Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC para manifestação regulamentar.

É o relatório.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

## II - ANÁLISE DE ADMISSIBILIDADE

Em sede de admissibilidade, verifica-se que a parte é capaz, possui interesse e legitimidade processuais.

Quanto à tempestividade, verifica-se, de acordo com o Despacho 27352/2023, da SGS, que a entrega dos autos com vistas ao MPC para ciência do **Acórdão TC 0025/2023 ocorreu em 25/04/2023** e que o prazo para a interposição de recursos venceria em **26/06/2023**, tem-se, portanto por tempestivo, já que foi protocolizado em **26/06/2023**.

No que tange ao cabimento observa-se que a decisão recorrida foi prolatada em sede de processo com natureza de Prestação de Contas, sendo, portanto, impugnável pela via recursal do Recurso de Reconsideração, a teor do disposto no art. 164, *caput*,<sup>1</sup> da LC 621/2012.

Quanto as contrarrazões recursais houve resposta tempestiva, conforme Despacho 40880.

Desse modo, considerando-se que se encontram presentes os pressupostos recursais de admissibilidade, opina-se pelo **CONHECIMENTO** do presente recurso de Recurso de Reconsideração.

Desta feita, se adentra ao mérito, pois não há preliminares a serem analisadas.

## III - MERITO

Versam os autos originários, processo TC 2386/2021, da Prestação de Contas Anual do **Município de Cachoeiro de Itapemirim**, relativa ao **exercício de 2020**, sob a responsabilidade de **VICTOR DA SILVA COELHO**, sendo exarado o Parecer Prévio TC

<sup>1</sup> (LC 621/2012) Art. 164. De decisão definitiva ou terminativa em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pelo responsável, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

0025/2023- 1ª Câmara, ora guerreado, que recomendou a aprovação com ressalva das contas do gestor, pela manutenção das seguintes irregularidades: **1.2.1** AUTORIZAÇÕES DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA: ABERTURA DE CRÉDITO ESPECIAL COM BASE EM AUTORIZAÇÃO CONTIDA NA LOA; **1.2.2** VALOR DEVIDO DE PRECATÓRIOS NÃO ESTÁ INTEGRALMENTE EVIDENCIADO NAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS; **1.2.3** AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO RPPS EM CAPITALIZAÇÃO, DECORRENTE DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DESPROVIDA DE APORTE POR PARTE DO TESOIRO MUNICIPAL, recorrendo o MPEC para ao final reformar o Parecer Prévio guerreado.

**III.1 – AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO RPPS EM CAPITALIZAÇÃO, DECORRENTE DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DESPROVIDA DE APORTE POR PARTE DO TESOIRO MUNICIPAL**

O recorrente em suas alegações, discorre que:

O ponto nodal da controvérsia entre o posicionamento da Área Técnica (Instrução Técnica Conclusiva 00538/2023-1 - evento 104 ), Ministerial (Parecer do Ministério Público de Contas 01125/2023-5 - evento 108) e o posicionamento da 1ª Câmara (Parecer Prévio 00025/2023-1 - evento 111) reside na **medida de gravidade** da irregularidade **Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização, decorrente de insuficiência financeira desprovida de aporte por parte do Tesouro Municipal** (item **1.2.3** do Parecer Prévio 00025/2023-1; subseção 3.6.1 do RT 334/2022-1; item 3.1.2.1 do RT 113/2022-2).

[...]

A Área Técnica constatou a insuficiência financeira no valor de **R\$4.114.086,65** (quatro milhões, cento e quatorze mil e oitenta e seis reais e sessenta e cinco centavos) do regime previdenciário em capitalização, conforme tabela abaixo:

<b>Tabela 41 - Equilíbrio Financeiro do Fundo Previdenciário</b>		Valores em Reais
<b>Análise financeira do RPPS</b>		
(+) Receita Arrecadada		124.800.231,38
(-) Rendimentos das Aplicações Financeiras		-64.632.803,67
(-) Receita para Amortização do Déficit Atuarial		-24.276.018,16
(-) Despesas Empenhadas		-40.005.496,20
<b>(=) Insuficiência Financeira</b>		<b>-4.114.086,65</b>

Fonte: Demonstrativo BALEXOR, BALFIN, DEMREC e DEMVAP/RPPS – PCA/2020

[...]

No caso em tela, à luz da legislação mencionada, era responsabilidade do Poder Executivo Municipal realizar os aportes no valor de **R\$4.114.086,65** para cobertura do déficit



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

financeiro do Instituto de Previdência de Cachoeiro de Itapemirim. Entretanto, a Administração Municipal deixou de adotar as medidas necessárias para reestabelecer o equilíbrio financeiro do RPPS, conforme exposto na análise empreendida na Instrução Técnica Conclusiva 00538/2023-1 (evento 104):

[...]

Nota-se que a irregularidade consubstanciada em **Ausência de equilíbrio financeiro do RPPS em capitalização** decorreu da não realização de aportes pelo Poder Executivo Municipal para suprir a insuficiência financeira.

A Corte de Contas, por intermédio do Parecer Prévio 00025/2023-1 (evento 111), reconheceu a ocorrência da irregularidade, bem como sua recorrência e complexidade alta relativizando, no entanto, a sua gravidade e a alocando no campo da ressalva.

Em **primeiro lugar**, é imperioso destacar que a irregularidade possui **natureza grave** e, portanto, possui força e capacidade para ensejar a emissão de Parecer Prévio direcionada à Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim recomendando a REJEIÇÃO da Prestação de Contas sob responsabilidade do Prefeito Municipal no exercício de 2020.

É grave não manter o equilíbrio financeiro do regime próprio de previdência por diversas razões. Um regime próprio de previdência é um sistema de previdência social mantido pelo município para atender aos servidores públicos municipais. O equilíbrio financeiro desse regime é essencial para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários aos servidores no presente e no futuro.

Sob este aspecto, a falta de equilíbrio é grave porque gera insustentabilidade a longo prazo, isto é, se o regime próprio de previdência não se mantiver financeiramente equilibrado, existirão déficits constantes. Os pagamentos de benefícios previdenciários superarão as contribuições dos servidores ativos, o que pode levar à exaustão dos recursos do fundo previdenciário. Todo o exposto, indubitavelmente, resultará em dificuldades para pagar os benefícios prometidos aos servidores no futuro, tornando o sistema insustentável.

Logo, não existe qualquer garantia de que a irregularidade será ou poderá ser corrigida em exercício financeiros futuros. Pelo contrário, a situação do RPPS de Cachoeiro de Itapemirim e a realidade de RPPS's de outros entes conduz à intelecção de que a realidade tende a se agravar se não for corrigida oportunamente.

Ademais, o desequilíbrio financeiro do regime previdenciário provoca impactos nas finanças públicas, pois é parte integrante e comprometedoras das finanças públicas do município. Quando o sistema entra em déficit constante, o Poder Executivo precisa buscar recursos em outras áreas orçamentárias para cobrir o déficit previdenciário. Isso pode levar a cortes em investimentos públicos, programas sociais e serviços essenciais, como saúde e educação, afetando diretamente a qualidade de vida da população.

Acrescenta-se, ainda, a sobrecarga para as gerações futuras, dado que, quando um regime próprio de previdência não é financeiramente sustentável, as gerações futuras precisam arcar com o ônus, isto é, se o sistema entrar em colapso, o Poder Executivo pode ter que implementar medidas drásticas, como aumentar a idade de aposentadoria, reduzir os valores dos benefícios ou aumentar as contribuições previdenciárias dos servidores ativos. Isso cria uma carga injusta sobre as gerações futuras, que podem enfrentar dificuldades financeiras adicionais.

Não restam dúvidas, portanto, que a ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário traz graves consequências para a sustentabilidade do sistema previdenciário, as finanças públicas e as gerações futuras.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

Verifica-se no Município de Cachoeiro de Itapemirim, que a aludida irregularidade já havia sido identificada e confirmada no exercício financeiro anterior, **2019**, na **Prestação de Contas Anual de Prefeito** (Processo TC 02343/2020-1).

[...]

Uma vez confirmada a irregularidade, bem como a sua natureza grave, a responsabilidade do gestor se verifica na medida em que ele deveria agir para reverter o desequilíbrio financeiro por meio de aportes, mas não o fez.

O art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>12</sup>, os arts. 1º e 2º, §1º da Lei Federal 9.717/1998<sup>13</sup> e os arts. 1º, §2º e 78 da Portaria MF nº 464/2018<sup>14</sup>, na esteira da Magna Carta, estabeleceram o dever do ente federativo de zelar pelo equilíbrio financeiro do seu respectivo RPPS.

O teor do art. 69 da LRF e o art. 1º da Lei Federal nº 9.719/98 impõem o **dever/obrigação** de os entes federativos organizarem os seus respectivos RPPS com base em **“normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial”**. Acrescenta-se, ainda, a imposição prevista no §1º, do art. 2º da Lei Federal nº 9.719/98, de, na hipótese de eventuais insuficiências financeiras, o **dever/obrigação** de o Poder Executivo realizar coberturas/aportes com a finalidade de reestabelecer o seu equilíbrio do RPPS.

O caráter obrigacional da realização da cobertura/aportes pelo Poder Executivo é ainda mais evidente no art. 1º, §2º da Portaria MF nº 464/2018, o qual determina que **“§2º O ente federativo deverá garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios [...]sendo responsável [...] pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras”**.

A Corte de Contas, seja na apuração das contas de 2019 ou na de 2020, em análise, ao promover a flexibilização da conduta do gestor, em verdade, **flexibilizou os modais deônticos** das normas constitucionais e infraconstitucionais de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, isto é, transformou o que é obrigatório em não obrigatório, e, portanto, permitiu o que a Constituição Federal proibiu.

Permitir ao gestor não agir, ou seja, omitir-se quando deveria agir, retira dele a obrigação de realizar as ações necessárias e previstas legalmente para preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, bem como prevenir eventuais desequilíbrios. Tal flexibilização beneficia tão somente o próprio gestor em detrimento do interesse público, da gestão responsável dos recursos públicos, da saúde financeira da instituição e do ente.

Em **segundo lugar**, não apenas a irregularidade é grave e o gestor foi omissivo em sua atuação, mas utilizou-se indevidamente de recursos provenientes de aplicação financeira para a formação de reservas destinadas ao equacionamento do déficit atuarial. Confira as tabelas abaixo:

<b>Tabela 41 - Equilíbrio Financeiro do Fundo Previdenciário</b>		Valores em Reais
<b>Análise financeira do RPPS</b>		
(+) Receita Arrecadada		124.800.231,38
(-) Rendimentos das Aplicações Financeiras		-64.632.803,67
(-) Receita para Amortização do Déficit Atuarial		-24.276.018,16
(-) Despesas Empenhadas		-40.005.496,20
<b>(=) Insuficiência Financeira</b>		<b>-4.114.086,65</b>

Fonte: Demonstrativo BALEXOR, BALFIN, DEMREC e DEMVAP/RPPS – PCA/2020



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

**Tabela 7) Capacidade de Formação de Reservas** **Em R\$ 1,00**

Formação de Reservas	
(=) Superávit financeiro do exercício anterior no BALFIN	283.428.269,44
(+) Rendimentos das Aplicações Financeiras	64.632.803,67
(-) Redução a Valor Recuperável de Investimentos do RPPS	-50.966.926,50
(+) Receita para Amortização do Déficit Atuarial	24.276.018,16
(+) Resultado positivo na movimentação extra orçamentária	875.596,94
(=) Saldo que <b>deveria existir</b> para Equacionamento do Déficit Atuarial	322.245.761,71
(-) Superávit financeiro <b>existente</b> no BALFIN	318.131.675,06
<b>(=) Variação das Reservas do RPPS</b>	<b>-4.114.086,65</b>

Fonte: Demonstrativos BALFIN, DEMREC e DEMVAP/RPPS – PCA/2020

**Inexiste regramento que permita a utilização desses recursos para finalidade diferente daquela a qual foi constituída**, não restando ao gestor a sua livre aplicação, nem mesmo a essa Corte de Contas considerar tais valores para fins de atestar equilíbrio financeiro da unidade gestora.

**Nos fundos que utilizam regime de capitalização as contribuições devem ser gerenciadas no sentido de serem capitalizadas financeiramente para garantir benefícios futuros. Logo, os recursos oriundos das contribuições deveriam ser capitalizados, restando vinculados para cobertura das futuras aposentadorias, cabendo ao ente aportar os recursos necessários à cobertura do déficit financeiro das aposentadorias já concedidas.**

O cálculo para análise do equilíbrio financeiro do RPPS considera que os valores das **alíquotas normais (patronal e de servidores)** possuem capacidade **para promover a cobertura dos benefícios concedidos e pagos no exercício pelo RPPS**, ou seja, trata-se, em suma, de equacionar os **valores da receita arrecada proveniente da alíquota patronal e de servidores com os valores de despesa com pagamento dos benefícios previdenciários concedidos.**

O resultado obtido do equacionamento dos valores de alíquota arrecadados e das despesas com o pagamento de benefícios previdenciários indicam a saúde financeira do RPPS. Se o valor de **(g)% de alíquota** (patronal e de servidores) recolhida dos servidores for maior que os **valores de despesa com pagamento dos benefícios previdenciários concedidos**, entende-se que o RPPS é saudável, pois o resultado é superavitário. Caso o valor seja menor, entende-se que a saúde financeira do RPPS está comprometida, pois o resultado é deficitário.

A par dessa explanação, na metodologia utilizada para a **apuração do equilíbrio financeiro do Regime Previdenciário, não são contabilizadas todas as fontes de receitas, mas apenas as receitas previdenciárias.**

Observa-se que também não são considerados para fins de apuração do equilíbrio financeiro do RPPS as **Receitas para Amortização do Déficit Atual**, porque, igualmente, constituem receitas **não previdenciárias.**

Por todo exposto, insiste-se na emissão de Parecer Prévio pela **REJEIÇÃO** da Prestação de Contas Anual de Prefeito do **Município da Cachoeiro de Itapemirim**, sob responsabilidade do senhor **Victor da Silva Coelho**, Prefeito Municipal, referente ao exercício de **2020**, também como medida de caráter pedagógico, sem prejuízo da expedição de determinações, com vistas a prevenção da repetição da irregularidade em prestações de contas futuras.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913





**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

O recorrido apresentou contrarrazões na Petição de Recurso 601/2023 e na Peça Complementar 32101/2023, alegando, em sintase que:

De acordo com a análise, foi identificada a “ausência de medidas para equacionamento do déficit financeiro do regime previdenciário em capitalização, em função de diferença entre receitas arrecadadas e despesas executadas pelo regime previdenciário, revelando a existência de déficit financeiro desprovida de aporte suficiente por parte do Tesouro municipal”.

A apuração feita pela área técnica (tabela 41) desconsidera os rendimentos das aplicações financeiras e as receitas de amortização do déficit atuarial, tais receitas de acordo com a portaria 464/2018, devem ser incluídas na apuração do resultado.

A Lei Municipal 6.910/2013 elenca, em seu artigo 12, os ativos de receita do IPACI, dentre eles podemos destacar as receitas provenientes de aplicações financeiras, senão vejamos:

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)

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

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.

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 previstas na legislação municipal é plenamente autorizada, além de não ser vedada na Portaria supracitada.

Da mesma forma, não há disposição na Lei Municipal que limite a utilização dos recursos para pagamento de benefícios previdenciários.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

Pelo contrário, o dispositivo legal acima colacionado considera tais recursos como receita em sentido amplo.

A fim de demonstrar as informações trazidas acima, apresenta-se planilha demonstrando o resultado financeiro do Exercício de acordo com os itens 20 e 28 do Anexo - Conceitos da portaria n.º 464/2018, extraindo os dados financeiros dos balancetes orçamentários de receita, despesas e analítico contábil. Esclarecemos que os relatórios apresentados constam na prestação de contas anual de 2020 do Instituto de Previdência de Cachoeiro de Itapemirim – IPACI.

Afim de demonstrar a correta apuração do déficit Financeiro do Exercício de 2020, apresentamos um comparativo com a planilha elaborada pela área técnica do Tribunal de Contas e planilha elaborada pelo ente com a inclusão das receitas provenientes de remuneração de investimento e aporte para cobertura do déficit atuarial, ambas legalmente autorizadas.

Planilha elaborada pelo ente municipal, com a inclusão das receitas provenientes de remuneração de investimento e aporte para cobertura do déficit atuarial:

Resultado de 2020	
<b>TOTAL RECEITA ARRECADADA</b>	<b>R\$ 124.800.231,38</b>
(-) Redução ao valor recuperável das aplicações financeiras	-R\$ 50.966.750,50
<b>RECEITA LÍQUIDA DA REDUÇÃO DO VALOR RECUPERÁVEL</b>	<b>R\$ 73.833.480,88</b>
(-) Despesa empenhada	-R\$ 40.005.496,20
<b>RESULTADO DE ACORDO COM O CONCEITO DA PORTARIA 464/2018</b>	<b>R\$ 33.827.984,68</b>

Fonte: balancete da receita, balancete da despesa e balancete contábil, IPACI/2020

Comportamento das cotas de Aplicação Financeira	
Rendimento de Aplicação – VPA	R\$ 64.632.803,67
Redução ao valor recuperável – VPD	-R\$ 50.966.750,50
<b>Rendimento Líquido</b>	<b>R\$ 13.666.053,17</b>

Planilha área técnica TCEES:

Tabela 41 - Equilíbrio Financeiro do Fundo Previdenciário	Valores em Reais
Análise financeira do RPPS	
(+) Receita Arrecadada	124.800.231,38
(-) Rendimentos das Aplicações Financeiras	-64.632.803,67
(-) Receita para Amortização do Déficit Atuarial	-24.276.018,16
(-) Despesas Empenhadas	-40.005.496,20
(=) Insuficiência Financeira	-4.114.086,65

Fonte: Demonstrativo BALEXOR, BALFIN, DEMREC e DEMVAP/RPPS – PCA/2020



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

Analisando a planilha elaborada pela Área Técnica do TCE/ES é plenamente possível observar que as receitas provenientes de remuneração de investimento e aporte para cobertura do déficit atuarial foram excluídas do cálculo do resultado financeiro (déficit financeiro), contrariando preceito estabelecido na Portaria 464/2018 (em vigor a época) e no artigo 12 da Lei Municipal n.º 6.910/2013.

Além disso, imperioso ressaltar que tratando-se de resultado financeiro deficitário a Portaria n.º 464/2018 estabelece que deverá ser observado o relatório de avaliação atuarial, que é o 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.

O relatório descrito acima somente pode ser elaborado por atuário, bacharel em Ciências Atuariais e legalmente habilitado para o exercício da profissão. Somente com base nos resultados apurados no Relatório de Avaliação Atuarial anual, é que o ente federativo deverá tomar medidas para ajustar a forma de custeio do RPPS, de forma a manter o equilíbrio financeiro e atuarial.

Conforme depreende-se do relatório atuarial do ano de 2020, não foi apresentada pelo Atuário responsável nenhuma sugestão de alteração do custeio do plano de benefício. Dessa forma não pode o Executivo Municipal realizar despesa sem previsão legal para tanto.

Além disso, apesar da Receita de aporte para cobertura do déficit atuarial fazer parte do rol das receitas na apuração do resultado do exercício, vale demonstrar que a receita não foi utilizada para pagamento de benefício, estando reservada em contas distintas, respeitando o prazo de 05 (cinco) anos disposto na portaria MPS n.º 746/2011, conforme segue:

<b>RECEITA LÍQUIDA DA REDUÇÃO DO VALOR RECUPERÁVEL</b>	<b>R\$ 73.833.480,88</b>
<b>(-) Receita de Aporte para amortização do deficit atuarial ( manter por 5 anos)</b>	<b>-R\$ 24.276.018,16</b>
<b>RECEITA POSSÍVEL DE UTILIZAÇÃO</b>	<b>R\$ 49.557.462,72</b>
<b>(-) Despesa empenhada</b>	<b>-R\$ 40.005.496,20</b>
<b>RECURSO PARA CAPITALIZAR, EXCLUÍDO O APORTE PARA AMORTIZAÇÃO DO DEFICIT ATUARIAL</b>	<b>R\$ 9.551.966,52</b>

Dessa forma considerando que as receitas provenientes da remuneração das aplicações financeiras e aportes para cobertura do deficit atuarial, de acordo com o item 20 da Portaria n.º 464/2018, fazem parte do rol de receitas previstas na legislação municipal, tais receitas devem ser incluídas para apuração do equilíbrio financeiro.

Cabe ainda destacar o que dispõe o artigo 1º, III, da Lei n.º 9.717/98:

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



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

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; (grifo nosso)

Verifica-se, portanto, da análise do dispositivo legal acima, em conjunto com o artigo 12, da Lei Municipal n.º 6.910/2013, que as receitas provenientes de aplicações financeiras e as de aporte para cobertura do déficit atuarial não poderiam ter sido excluídas para a aferição do déficit financeiro, estando em desacordo com a legislação citada. Tal receita é recurso vinculado ao Fundo Previdenciário, conforme inciso III acima.

Acaso houvesse a cobrança ao Município da diferença do alegado déficit financeiro, o gestor estaria indo de encontro aos dispositivos legais acima citados, não havendo qualquer base legal para referida cobrança. Ressalta-se que o gestor público está adstrito ao Princípio da Legalidade, insculpido no artigo 37, da Constituição da República. 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, ao 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 n.º 6.910/2013.

Importante destacar ainda que o artigo 9º da EC n.º 103/2019, na linha da desconstitucionalização da matéria previdenciária, trouxe a aplicação da Lei n.º 9.717/98, 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 n.º 9.717/98 teve seu patamar legal elevado com a sua aplicação referendada pela EC n.º 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.

Não há na legislação 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.

Sobre o tema, este E. Tribunal de Contas recentemente já se manifestou, afastando o indicativo de irregularidade no acórdão 943/2021-7 e especificamente quanto a situação fática do IPACI, no acórdão 209/2022-9, o qual passamos a transcrever:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

ACÓRDÃO 943/2021-7 – PLENÁRIO:

(...)

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

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. 403/200819, 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 suplementar (contribuição suplementar 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. 9717/199820, preveem que eventual insuficiência financeira resultará do confronto 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.

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 dirijo da área técnica para afastar o indicativo, bem como a expedição de Determinação.

(...)

(grifo nosso)



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

### ACÓRDÃO 209/2022-9-PLENÁRIO:

(...)

Examinando o feito, verifico, inicialmente, que os recorrentes questionam a legalidade da Decisão do Tribunal de Contas, visto que não se encontra na legislação pátria vigente, qualquer dispositivo legal ou regulamentar no sentido de vedar a utilização dos recursos de aportes, da alíquota suplementar e dos rendimentos de aplicações financeiras para pagamento de benefícios previdenciários no exercício, enquanto não formarem uma reserva capaz de cobrir as provisões matemáticas dos benefícios concedidos (disponibilidades financeiras – ativo = provisões matemáticas dos benefícios concedidos – passivo), considerando o disposto no art. 5º inciso II, da Constituição Federal, segundo o qual, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

Este foi o ponto abordado nos autos do Processo TC 14717/2019, relativo à Prestação de Contas Anual do exercício de 2018 do Instituto de Previdência do Município de Serra (assim como nos processos de contas dos RPPS), que resultou no Acórdão TC 943/2021-7 – Plenário, que afastou a mesma irregularidade tratada no item 2.2, em razão dos fundamentos lançados no item 2.1, ambos da ITC 3058/2020, conforme menção realizada na Manifestação Técnica 4251/2021 (nestes autos).

Embora não vislumbre, na peça recursal, alegação fundamentada no referido Acórdão TC 943/2021, como menciona a área técnica, e ainda que o Ministério Público Especial de Contas tenha interposto recurso em face do referido Acórdão, conforme Processo TC 5568/2021, em trâmite nesta Corte de Contas, vale informar que sob o mesmo fundamento foi interposto pedido de Revisão em relação ao Acórdão TC 1436/2020-7 – Primeira Câmara, prolatado no Processo TC 10314/2016, pelo Instituto de Previdência do Município de Santa Leopoldina, conforme consta do Processo TC 495/2022, sob a mesma alegação, estando todos esses recursos sob minha relatoria.

Em consulta ao mencionado Acórdão TC 943/2021-7 – Plenário que desencadeou todos esses recursos, bem como o pedido de revisão, verifico que a área técnica e o Parquet de Contas pugnaram pela manutenção dos indicativos de irregularidades de que tratam os itens **2.1 (ausência de aporte para cobertura de déficit financeiro do RPPS) e 2.2 (utilização indevida de recursos previdenciários capitalizados destinados à cobertura do déficit atuarial)**, considerando-os de natureza grave, bem como pela expedição de determinação quanto ao item 2.2 para que o Prefeito Municipal providenciasse a recomposição do valor imputado, tendo a Eminente Relatora acolhido as razões de defesa e afastado as duas irregularidades, bem como a respectiva determinação sugerida;

Quanto ao item 2.1, a área técnica excluiu as receitas de contribuição suplementar e de rendimentos de aplicações financeiras do total da receita arrecadada, deduzindo do valor resultante a despesa empenhada, apontando um déficit, que se fundamentou no art. 2º, § 1º, da Lei 9717/1998; e, quanto ao item 2.2, somou as receitas de contribuição suplementar e de rendimentos de aplicações financeiras ao ativo circulante do exercício anterior, deduzindo do valor resultante o ativo circulante do exercício, apontando um déficit que caracterizou como utilização indevida das reservas do RPPS.

O gestor do IPS apresentou defesa no sentido de que **o entendimento técnico não se fundamenta em regra legal, visto não haver proibição legal ou regulamentar quanto ao uso dos recursos previdenciários advindos de alíquota normal e**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

**suplementar para pagamento de benefícios e despesas administrativas**, acrescentando que os aportes financeiros indicados pela área técnica não poderiam ser realizados, visto que tal despesa não estava autorizada por lei municipal, informando que a LM 5141/2019 já havia elevado a alíquota normal de 12,59% para 20,54%, e, a alíquota suplementar de 13,52% para 20%, a partir de 2020.

Em sede de defesa oral, reiterou os mesmos argumentos, acrescentando que o parecer emitido pela consultoria atuarial do IPS divergira do posicionamento da área técnica (peça complementar 5822/2021), sendo que ao regulamentar o disposto na Lei 9717/98, a Portaria MPS 403/2008 repetiu a norma acrescentando que o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS é garantido nos moldes da avaliação atuarial anual.

No mesmo sentido, a Portaria MF 464/2018, de 20/11/2018, que revogou a Portaria MPS 403/2008, dispõe que a avaliação atuarial deve indicar o plano de custeio (normal e suplementar) necessário para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

A mesma Portaria, em seu Anexo dos Conceitos, traz a definição, dentre outros, de plano de custeio (conjunto de alíquotas normais e suplementares e de aportes para financiamento do plano de benefícios e dos seus respectivos custos administrativos, necessários para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do plano); equilíbrio financeiro (equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS no exercício); e déficit financeiro (insuficiência financeira entre os fluxos de receita e despesa em cada exercício).

Diante de tais argumentos, em síntese, a Eminente Relatora daqueles autos afastou a irregularidade tratada no item 2.1 da ITC, e, pelos mesmos fundamentos, irregularidade tratada no item 2.2, além da respectiva determinação, de acordo com os mesmos argumentos despendidos pela defesa, acrescentando, ainda, que posição semelhante foi adotada nos Processos TC 7000/2017 (Contas/2016 do IPAS de Santa Leopoldina) e 14720/2019 (Contas/2019 do IPAS de Conceição da Barra).

No caso concreto, ainda que não se vislumbre da peça recursal alegações dos recorrentes, a respeito do mencionado Acórdão TC 943/2021 – Plenário, suas razões recursais seguem o mesmo entendimento, esposado inclusive pelo atuário responsável, conforme antes demonstrado, assim como no caso daqueles autos, sendo o mesmo fundamento utilizado no pedido de revisão em análise no Processo TC 495/2022, tema objeto de recurso interposto pelo Parquet de Contas nos autos do Processo TC 5568/2021, também em trâmite nesta Corte de Contas.

Desta forma, ainda que se entenda a preocupação e o zelo da área técnica no sentido de buscar a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, não me resta alternativa senão acolher as razões recursais, visto que inexistente qualquer dispositivo legal ou regulamentar no sentido de vedar a utilização das receitas de contribuição suplementar, de aportes, e de rendimentos de aplicações financeiras para custeio dos benefícios previdenciários no exercício, valendo trazer à colação as seguintes afirmações do atuário, abaixo descritas:

- a) Ao comparar o recurso disponível com o necessário para resolver o compromisso, a regulamentação permite considerar o Plano de Amortização do déficit como conta redutora das provisões, conformando a dimensão da responsabilidade do plano desde o momento presente ao do pagamento para cada beneficiário;
- b) Do ponto de vista atuarial, não há fundamento para a sugestão de que



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

recursos estejam sendo indevidamente consumidos na cobertura de despesas previdenciárias no exercício, visto que, atuarialmente, não há porque afirmar que recursos oriundos de suplementações devam ser aplicados no mercado financeiro para formar reservas visando amortizar o déficit atuarial, vez que tal déficit não se localiza apenas no distante horizonte, mas configura grandeza que domina todo o cenário de compromissos do plano, representado pela reunião de todas as necessidades no curto, médio e longo prazo.

Cumpre, ainda, trazer os seguintes conceitos estabelecidos no Anexo dos Conceitos da Portaria MF 464/, de 20/11/2018, e, 403/2008, atualizada até 29/12/2014, veja-se:

- a) **Alíquota de custeio suplementar:** percentual de contribuição extraordinária, estabelecido em lei do ente federativo para **cobertura do custo suplementar e equacionamento do déficit atuarial;**
- b) **Custo suplementar:** 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 contribuições, inadequação da metodologia ou hipóteses atuariais ou outras causas que ocasionaram a insuficiência de ativos necessários às coberturas das reservas matemáticas previdenciárias**, de responsabilidade de todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo;
- c) **Plano de custeio: definição das fontes de recursos necessários para o financiamento de benefícios oferecidos pelo Plano de Benefícios e Taxa de Administração, representadas pelas alíquotas normais e suplementares de contribuições previdenciárias e aportes necessários ao atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial, com detalhamento do custo normal e suplementar;**
- d) **Equilíbrio financeiro:** equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS no exercício (não se estabelecendo distinção de receitas e/ou despesas);
- e) **Déficit financeiro: insuficiência financeira entre os fluxos de receita e despesa em cada exercício (também sem distinção de receitas e/ou despesas).**

Cabe ainda ressaltar que as duas únicas vedações legais no tocante à aplicação dos recursos previdenciários estão contidas no art. 21, § 2º da Portaria MPS 403/2008, de transferência de recursos, obrigações e segurados do Plano Financeiro para o Plano Previdenciário, no caso de segregação de massa, e na Portaria MPS 746/2011, art. 1º, § 1º, I e II, de utilização dos recursos do aporte para cobertura do déficit atuarial que deve permanecer aplicado em conta separada dos demais recursos pelo período mínimo de 5 (cinco) anos, não se incluindo a alíquota suplementar.

Posto isto, **divirjo do entendimento técnico** e do Parquet de Contas, **acolho as razões recursais e afasto a determinação** expedida, contida no item 1.4 do v. Acórdão TC 229/2021 –Segunda Câmara, de reposição dos valores de reservas do RPPS, supostamente utilizados indevidamente para pagamento de benefícios previdenciários no exercício de 2018, decorrente do item 2.1 da ITC 3581/2020 (item 2.1 da Manifestação Técnica 4251/2021), devendo o referido Acórdão ser reformado quanto a este ponto, ficando a respectiva irregularidade para julgamento nos autos do Processo TC 1633/2021.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

### ACÓRDÃO 997/2022 – 1ª CÂMARA

Além disso por meio do Acórdão nº 799/2022-5 Plenário, após Recurso de Reconsideração que julgou irregular a Prestação de Contas Anual do IPACI relativas ao exercício de 2018, esta Corte de Contas reformou a decisão e estabeleceu que:

#### ACÓRDÃO 799/2022-5 – PLENÁRIO:

(...)

Assim, segundo os recorrentes, tanto neste, como no Processo TC 1498/2021 (apenso), a SRPPS analisou especificamente a utilização dos recursos previdenciários, não apontando qualquer irregularidade e mantendo o CRP, onde certifica que o município está em situação regular em relação à Lei 9717/98. Desta forma, considerando que a mesma decisão proferida nos autos do Processo TC 1498/2021 (apenso) deve ser aplicada aos presentes autos, dada a relação de pertinência, entendo que a preocupação e o zelo da área técnica no sentido de buscar e preservar o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, **não restando alternativa senão acolher as razões recursais, visto que inexistente qualquer dispositivo legal ou regulamentar no sentido de vedar a utilização das receitas de contribuição suplementar, de aportes, além de rendimentos de aplicações financeiras para custeio dos benefícios previdenciários no exercício.**

(...)

Posto isto, divirjo do entendimento técnico, bem como do Parquet de Contas, quanto a este item, acolho as razões recursais e afasto a presente irregularidade por ausência de lastro legal – afastada a determinação dela decorrente no Processo TC 1498/2021 – apenso -, devendo o Acórdão TC 229/2021 – Segunda Câmara ser reformado em razão do provimento do recurso em referência, conforme razões externadas.

Novamente, outro prisma que merece atenção desta Corte de Contas, é que as Contas do ano de 2020 do Instituto de Previdência do Município de Cachoeiro de Itapemirim foram aprovadas por este Tribunal, e sobre o apontamento de ausência de medidas para equacionamento do déficit financeiro do regime previdenciário em capitalização o TC entendeu que:

#### ACÓRDÃO 709/2022-2 – 2ª Câmara:

(...)

Cabe, também, ressaltar que as duas únicas vedações legais no tocante à

aplicação dos recursos previdenciários estão contidas no art. 21, § 2º da Portaria MPS 403/2008, de transferência de recursos, obrigações e segurados do Plano Financeiro para o Plano Previdenciário, no caso de segregação de massa, e na Portaria MPS 746/2011, art. 1º, § 1º, I e II, de utilização dos recursos do aporte para cobertura do déficit atuarial que deve permanecer aplicado em conta separada dos demais recursos pelo período mínimo de 5 (cinco) anos, não se incluindo a alíquota suplementar.

**Posto isto, mantendo a mesma posição, divirjo do entendimento técnico e do Parquet de Contas, afasto a presente irregularidade por ausência de imperativo normativo, bem como a determinação dela decorrente, conforme razões externadas.**

Não há que se falar, portanto, na complementação de recursos para o pagamento de despesas previdenciárias, uma vez que as receitas do Instituto, conforme artigo 12, da Lei



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buai, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

Municipal n.º 6.910/2013, foram suficientes para arcar com as despesas previdenciárias, não havendo o imputado déficit financeiro.

A única vedação para utilização de recursos, no período mínimo de 5 anos, refere-se as receitas de aportes para cobertura do déficit atuarial, conforme disposto na Portaria n.º 746/2011, o que não ocorreu em nenhum período. Tais recursos são mantidos em contas bancárias distintas, conforme reconhecido pela área técnica na própria ITC n.º 00423/2022-4.

Outro fator que merece atenção desta Corte de Contas é que não foi considerado para o cálculo do resultado do superávit ou déficit financeiro, as Contas de Redução a valor recuperável de investimentos do RPPS, o que contradiz o entendimento estabelecido pelo TCES através do Acórdão n.º 75/2023, que dispôs:

(...)

Observo, ainda, que este ponto tem sido debatido em exercícios anteriores, nas contas de 2018, 2019 e 2020, neste último, o valor de insuficiência financeira apontado foi de R\$ 12.542.374,92, e, na de 2019 R\$ 12.506.821,23, ou seja, no mesmo patamar do exercício de 2021 (em análise).

Em consulta aos autos do Processo TC 14723/2019, relativo à Prestação de Contas de 2018, de minha relatoria, observo que o mesmo tema foi analisado, somando-se à receita, o valor relativo a redução a valor recuperável por perdas em aplicações financeiras, o que não foi somado no caso das contas de 2020 e neste item.

**Nas contas de 2020 (Processo TC 3517/2021), somado o valor relativo a perdas em aplicações financeiras, no valor de R\$ 25.259.080,59 à receita, para manter o mesmo padrão de análise técnica das contas de 2018, encontrei um subtotal de R\$ 54.413.981,21 (R\$ 29.154.900,62 + R\$ 25.259.080,59), que, subtraído da Despesa empenhada, no valor de R\$ 41.697.275,54, resultou em superávit financeiro de R\$ 12.716.705,67.**

**Nas presentes contas (2021), somado o valor relativo a redução a valor recuperável de investimentos do RPPS, no valor de R\$ 18.651.040,71 à receita, para manter o mesmo padrão de análise técnica das contas de 2018, alterando-se o valor da receita para amortização do déficit atuarial, que de acordo com o Balancete de Verificação – BALVERF é de R\$ 24.394.526,87, encontro um superávit financeiro de R\$ 2.525.427,02, conforme demonstrado:**

(...)

Posto isto, dirijo do entendimento técnico e do Parquet de Contas, afasto a Determinação de recomposição aos cofres do RPPS e demais recomendações referentes a este item, conforme razões retromencionadas.

Outra ponto que merece atenção, é que se utilizarmos a mesma metodologia de apuração do resultado que foi utilizada no Acórdão n.º 75/2023 desta corte de contas, o resultado Financeiro do RPPS de Cachoeiro de Itapemirim, chegaria a seguinte conclusão: (Receita) R\$124.800.231,38 + (redução ao valor recuperável) R\$62.619.648,87 - (rendimento de aplicação) R\$64.632.803,67 - (receita de aporte de amortização do déficit atuarial) R\$24.276.018,16 = (subtotal) R\$98.511.058,42 - (despesas empenhadas) - R\$40.005.496,20 =(Resultado do exercício)R\$58.505.562,22.

Além disso, o artigo 9º, da Lei Federal 9.717/98 estabelece que caberá à União, por intermédio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, estabelecer as diretrizes gerais e os parâmetros previstos na referida Lei, senão vejamos:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

Art. 9º Compete à União, por intermédio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, em relação aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários:

I - a orientação, a supervisão, a fiscalização e o acompanhamento;

II - o estabelecimento e a publicação de parâmetros, diretrizes e critérios de responsabilidade previdenciária na sua instituição, organização e funcionamento, relativos a custeio, benefícios, atuária, contabilidade, aplicação e utilização de recursos e constituição e manutenção dos fundos previdenciários, para preservação do caráter contributivo e solidário e do equilíbrio financeiro e atuarial;

III - a apuração de infrações, por servidor credenciado, e a aplicação de penalidades, por órgão próprio, nos casos previstos no art. 8º desta Lei;

IV - a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), que atestará, para os fins do disposto no art. 7º desta Lei, o cumprimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, na forma, na periodicidade e nos critérios por ela definidos, dados e informações sobre o regime próprio de previdência social e seus segurados.

Nesse sentido, é competência da União, através da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, dispor sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social.

Com lastro em tal mandamento legal, foi editada a Portaria n.º 1467/2022 que dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do déficit atuarial.

A Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social – SRPPS, manteve regular os critérios quanto ao equilíbrio financeiro e atuarial e à utilização de recursos previdenciários pelo do IPACI no exercício de 2020 inclusive mantendo ativo o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, nos termos do artigo 9º, IV, da Lei Federal 9.717/98.

Seguem os itens avaliados pela SRPPS, obtido através do endereço (<https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/extrato/extratoExterno.xhtml?cnpj=27165588000190>), no Extrato de Regularidade Previdenciária:

### **Equilíbrio Financeiro e Atuarial -Encaminhamento NTA, DRAA e resultados das análises**

**Descrição:** Os entes federativos devem encaminhar à Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social -SRPPS, anualmente, o Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial -DRAA, que contempla as principais informações da reavaliação atuarial do RPPS, dentre as quais: os valores atuais dos compromissos, as provisões matemáticas, o resultado que pode ser superavitário, nulo ou deficitário, o custo total de cada benefício, o custo dos benefícios em relação à folha de remuneração, o plano de custeio anual a ser aplicado, as estatísticas da massa de segurados avaliada, o fluxo atuarial resumido de receitas e despesas e o parecer atuarial. Com base nessas informações do DRAA, além de outras complementares solicitadas ao respectivo ente federativo, a SRPPS realiza o monitoramento da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial de cada RPPS.



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

**Fundamentação Legal:** Lei 9.717/98, arts. 1º, caput e 9º; Port. 204/08, art. 5º, II, XVI, b e i; Port. 402/08, arts. 8º e 9º.

### **Utilização dos recursos previdenciários - Decisão Administrativa**

**Descrição:** Esse critério foi instituído com o objetivo de possibilitar, ao Auditor da Receita Federal do Brasil, **apurar se os valores dos recursos previdenciários do RPPS estão sendo utilizados de acordo com a finalidade estabelecida pela legislação, de forma a que não ocorram desvios da destinação legal, que é o custeio dos benefícios previdenciários**, conforme previsto no art. 1º, III, da Lei nº 9.717/1998.

Caso seja verificada alguma inconsistência na gestão dos recursos previdenciários será instaurado Processo Administrativo Previdenciário -PAP, cujos procedimentos estão definidos na Portaria MPS nº 530, de 24 de novembro de 2014.

**Fundamentação Legal:** Lei nº 9.717/98, art. 1º, III; Port. nº 204/08, art. 5º, VI; Port. nº 402/08, arts. 13, 14, 15 e 29, §5º.

Percebe-se das informações acima colacionadas que a SRPPS analisou especificamente a utilização dos recursos previdenciários, não apontando qualquer irregularidade, já que manteve ativo o CRP no exercício de 2020.

Diante do exposto, pugna-se que seja o recurso de reconsideração apreciado, e que seja o Parecer Prévio 00025/2023 reformado, em consonância com o entendimento já firmado em Acórdão por esta E. Corte de Contas, com a consequente aprovação sem ressalvas e afastamento do indicativo de irregularidade apontado neste item.

### **CONCLUSÃO**

Considerando que o Município de Cachoeiro de Itapemirim envidou todos os esforços possíveis para obter precisão em sua prestação de contas de modo a garantir a integridade e segurança da prestação de contas apresentada;

Solicitamos que V. Exa. se digne a acolher nosso Recurso de Reconsideração, e nos colocamos à disposição, caso necessário, para maiores esclarecimentos.

No mérito, esperando ter esclarecido satisfatoriamente os fatos e as fundamentações correlatas e, ainda, por não ter agido com dolo ou má-fé ao praticar o ato considerado, em princípio, com indício de irregularidades, bem como por não ter produzido qualquer dano ou prejuízo ao erário municipal, requeremos, mui respeitosamente, a esta Egrégia Corte de Contas do Estado do Espírito Santo, o acolhimento in totum das justificativas constantes do presente Recurso, e, conseqüentemente, seja considerada REGULAR, a prestação de contas anual do exercício 2020.

### **DA ANÁLISE:**

A presente irregularidade refere-se à ausência de equilíbrio financeiro do RPPS em capitalização, decorrente de insuficiência financeira desprovida de aporte por parte do Tesouro Municipal, conforme item 3.6.1 do RT 334/2022-1, acerca dos fatos abordados no item 3.1.2.1 do RT 113/2022.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

Argumenta o recorrente que a Área Técnica constatou a insuficiência financeira no valor de R\$4.114.086,65 (quatro milhões, cento e quatorze mil e oitenta e seis reais e sessenta e cinco centavos) do regime previdenciário em capitalização, conforme tabela abaixo:

<b>Tabela 41 - Equilíbrio Financeiro do Fundo Previdenciário</b>		Valores em Reais
<b>Análise financeira do RPPS</b>		
(+) Receita Arrecadada		124.800.231,38
(-) Rendimentos das Aplicações Financeiras		-64.632.803,67
(-) Receita para Amortização do Déficit Atuarial		-24.276.018,16
(-) Despesas Empenhadas		-40.005.496,20
<b>(=) Insuficiência Financeira</b>		<b>-4.114.086,65</b>

Fonte: Demonstrativo BALEXOR, BALFIN, DEMREC e DEMVAP/RPPS – PCA/2020

Complementa que, no caso em tela, à luz da legislação mencionada, era responsabilidade do Poder Executivo Municipal realizar os aportes no valor de **R\$4.114.086,65** para cobertura do déficit financeiro do Instituto de Previdência de Cachoeiro de Itapemirim. Entretanto, a Administração Municipal deixou de adotar as medidas necessárias para reestabelecer o equilíbrio financeiro do RPPS, conforme exposto na análise empreendida na Instrução Técnica Conclusiva 00538/2023-1. Destacou que a irregularidade consubstanciada em **Ausência de equilíbrio financeiro do RPPS em capitalização** decorreu da não realização de aportes pelo Poder Executivo Municipal para suprir a insuficiência financeira. A Corte de Contas, por intermédio do Parecer Prévio 00025/2023, reconheceu a ocorrência da irregularidade, bem como sua recorrência e complexidade alta relativizando, no entanto, a sua gravidade e a alocando no campo da ressalva. E que, é imperioso destacar que a irregularidade possui **natureza grave** e, portanto, possui força e capacidade para ensejar a emissão de Parecer Prévio direcionada à Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim recomendando a REJEIÇÃO da Prestação de Contas sob responsabilidade do Prefeito Municipal no exercício de 2020. Segundo o Recorrente, é grave não manter o equilíbrio financeiro do regime próprio de previdência por diversas razões. Um regime próprio de previdência é um sistema de previdência social mantido pelo município para atender aos servidores públicos municipais. O equilíbrio financeiro desse regime é essencial para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários aos servidores



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC*

no presente e no futuro. Sob este aspecto, conclui o Recorrente, a falta de equilíbrio é grave porque gera insustentabilidade a longo prazo, isto é, se o regime próprio de previdência não se mantiver financeiramente equilibrado, existirão déficits constantes. Os pagamentos de benefícios previdenciários superarão as contribuições dos servidores ativos, o que pode levar à exaustão dos recursos do fundo previdenciário. Assim, na perspectiva do Recorrente, resultará em dificuldades para pagar os benefícios prometidos aos servidores no futuro, tornando o sistema insustentável.

Por sua vez o recorrido aduz que, a utilização das receitas provenientes das aplicações financeiras previstas na legislação municipal é plenamente autorizada, além de não ser vedada na Portaria supracitada. Da mesma forma, não há disposição na Lei Municipal que limite a utilização dos recursos para pagamento de benefícios previdenciários. Pelo contrário, o dispositivo legal acima colacionado considera tais recursos como receita em sentido amplo. A fim de demonstrar estas informações, o Recorrido apresentou planilha demonstrando o resultado financeiro do Exercício de acordo com os itens 20 e 28 do Anexo - Conceitos da portaria n.º 464/2018, extraíndo os dados financeiros dos balancetes orçamentários de receita, despesas e analítico contábil. Esclareceu que os relatórios apresentados constam na prestação de contas anual de 2020 do Instituto de Previdência de Cachoeiro de Itapemirim – IPACI. A fim de demonstrar a correta apuração do déficit Financeiro do Exercício de 2020, apresentou um comparativo com a planilha elaborada pela área técnica do Tribunal de Contas e planilha elaborada pelo ente com a inclusão das receitas provenientes de remuneração de investimento e aporte para cobertura do déficit atuarial, ambas legalmente autorizadas. Juntas, também, jurisprudência desta Corte de Contas.

Assim, passamos ao mérito da questão.

O ponto de irregularidade é constantemente debatido nesta Corte de Contas, e por diversas oportunidades este Núcleo já se manifestou, com acolhimento do Plenário desta Casa de Contas, no sentido de considerar passível de ressalva a presente irregularidade somente quando se referir a exercício financeiro até o ano 2019. Para exercícios a partir de 2019, ou



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

seja, de 2020 em diante, o presente ponto de irregularidade deve ser mantido e considerado de natureza grave, uma vez não ser mais aceito considerar as receitas patrimoniais relacionadas ao rendimento de aplicações financeiras, para efeitos de apuração de resultado financeiro do RPPS.

Desta forma, pedimos vênia para transcrever, a seguir, a manifestação deste Núcleo sobre o tema em destaque, constante do processo TC 2064/2022 – Parecer Prévio TC 0050/2023 – do mesmo ente público (Prefeitura Municipal de Cachoeiro do Itapemirim) e referente ao exercício financeiro de 2019:

Tratam os autos de Recurso de Reconsideração, interposto pelo Ministério Público de Contas, em face do **Parecer Prévio TC 0017/2022-8 Segunda Câmara**, proferido nos autos do processo **TC 02343/2020-1**, relativo à Prestação de Contas do Anual de Prefeito do exercício de 2019, de responsabilidade do Sr. Victor da Silva Coelho – Prefeito Municipal:

[...]

**III.1 – MÉRITO – DA AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO (item 3.1.2.1 do RT 00162/2021-8, 2.2 da MT 01587/2021-1 e 2.4 do v. parecer prévio)**

[...]

**DA ANÁLISE:**

Destaca o Recorrente que a irregularidade relativa ao **item 3.1.2.1** (ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário) do Relatório Técnico 00162/2021-8 (processo TC-02343/2020-1) foi minorada no Parecer Prévio subjugado, pois mesmo que demonstrada a prática de grave infração às normas constitucionais e legais, as contas do recorrido foram aprovadas com ressalva, e que desta forma configura *error in iudicando*, devendo desta forma ser reformado.

Para o recorrente, o v. parecer prévio recomendou ao Legislativo Municipal a aprovação com ressalva das contas do responsável Victor da Silva Coelho por considerar a infração como mera impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário (art. 80, inciso II, da LC n. 621/2012), mesmo restando patente nos autos a prática de grave infração às normas constitucionais e de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, bem como às regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social, dentre outras, o que enseja na emissão do parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012.

Complementa o recorrente que o NPPREV, em seu Relatório Técnico 00162/2021-8 (processo TC-02343/2020-1), em apuração ao resultado financeiro do exercício de 2019, apontou a ausência de equilíbrio financeiro no RPPS, devido a diferença entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas, revelando a necessidade de aporte financeiro por parte do Tesouro Municipal ao IPACI e a ocorrência de déficit financeiro no regime previdenciário no montante total de R\$ 8.290.243,54, conforme demonstrado na tabela abaixo, com expressa infringência



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913




**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

ao art. 40, *caput*, da CF/1988, art. 69 da LRF, arts. 1º e 2º, § 1º, da Lei Federal n. 9.717/1998, art. 15, § 7º, da Lei Municipal n. 6.910/2013, com redação dada pela Lei Municipal n. 7.644/2018 e arts. 1º, § 2º, e 78 da Portaria MF n. 464/2018.

<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

Por sua vez o recorrido, traz informação nas suas contrarrazões que muito lucidamente esse r. Acórdão, retomando os termos dos documentos técnicos de lavra desta Egrégia Corte e as manifestações do recorrido analisadas, observou da análise financeira do RPPS do município de Cachoeiro de Itapemirim que o passivo anual do regime previdenciário advém de três grandes fontes: (i) rendimentos das aplicações financeiras; (ii) receita para amortização do déficit atuarial (aporte atuarial); e (iii) despesas empenhadas. Todas elas somadas e subtraídas da receita orçamentária resultam em apontado déficit de R\$ 8.290.243,54. Ocorre que, conforme muito brilhantemente destacado por r. Acórdão, referido passivo atuarial municipal corresponde à somatória do conceito de custo normal (que diz respeito aos rendimentos das aplicações financeiras e às despesas empenhadas) e de custo suplementar (que consiste no somatório dos valores pagos a título de amortização de déficit atuarial, vale dizer, de aporte atuarial).

Se depreende do Parecer Prévio, 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.

Destaca o relator que “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).



+55 27 3334-7600


[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)


@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

A nosso sentir, razão assiste ao recorrente, pois o equilíbrio financeiro visa uma situação de curto prazo para as operações do Instituto de Previdência, ao passo que, o equilíbrio atuarial projeta-se a longo prazo e cobertura de provisões. Outro ponto, é que os objetivos a serem alcançados entre eles são distintos eis que o primeiro visa estabelecer uma igualdade entre o total das contribuições vertidas dentro de um exercício financeiro em face ao total de benefícios pagos nesse mesmo período, enquanto o equilíbrio atuarial busca alcançar os recursos necessários para o pagamento dos benefícios projetados de seus segurados.

Destaque merece a fundamentação do recorrente que bem delimita as suas distinções:

Logo, a distinção entre equilíbrio financeiro e equilíbrio atuarial não se resume apenas ao âmbito temporal de confronto entre as receitas e despesas, sendo o financeiro de curto prazo e o atuarial de longo prazo, mas além disso, devem utilizar-se de critérios que distinguem a natureza de cada uma das receitas.

Portanto, resta completamente equivocada a premissa estabelecida pelo v. Parecer Prévio que considerou que para observância do equilíbrio financeiro bastaria o confronto entre as receitas e obrigações, sem distinções entre elas, uma vez que não existe um elenco expresso quanto aos tipos de recursos e de despesas computáveis no cálculo.

A solução proposta pelo v. Parecer Prévio além de não encontrar qualquer respaldo constitucional e legal, acaba por retirar qualquer eficácia normativa do mandamento constitucional de observância ao equilíbrio atuarial, colocando em risco a própria sobrevivência futura do regime próprio previdenciário.

Cumpra esclarecer 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, e ao deixar de repassar os recursos à previdência há um efeito cascata e prejudicial ao RPPS local, como destacou a Manifestação Técnica 1587/2021, ao analisar este tópico:

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.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

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.

Entretanto, o Parecer Prévio 0017/2022, exatamente por entender que tão somente no exercício de 2019 deva ser aplicada a metodologia de desconsiderar as receitas patrimoniais e as receitas de amortização do déficit atuarial, pois foi efetivada a reforma da previdência:

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), 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**.

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



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

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.**

Um por todos, segue abaixo julgado periódico desta Casa de Contas:

### **Parecer Prévio 00020/2022-1**

#### **Processo: 02914/2020-1 - Prestação de Contas Anual de Prefeito**

Tratam os presentes autos de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Serra, exercício de 2019, sob a responsabilidade do Sr. (...).

(...) **2.2.1 AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO RPPS** (Item 3.1.2.1 do RT 143/2021-5) – Base normativa: art. 40, caput, da Constituição Federal; art. 69 da LRF; art. 1º e 2º, § 1º, da Lei Federal 9.717/199 e art. 78 da Portaria MF 464/2018.

Conforme indicado no RT 00143/2021-5, **a equipe técnica identificou desequilíbrio financeiro no RPPS, decorrente da diferença entre receitas arrecadadas e despesas empenhadas, revelando a necessidade de aporte financeiro por parte do ente federativo ao Fundo Previdenciário do IPS, (...):**

(...) Nota-se que a irregularidade em tela, aponta ausência de equilíbrio financeiro, tendo como origem uma insuficiência em 2019 de R\$ -45.176.241,63, que foi calculada pela equipe técnica apenas com base no custo normal do plano de custeio, excluída a parte suplementar e rendimento de aplicações financeiras, por entender que esta receita não se destina à cobertura de déficit financeiro do RPPS,



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

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.

Este Relator concorda que os recursos provenientes de rendimento de aplicações quando utilizados para capitalização do fundo, pode garantir o equilíbrio atuarial do instituto, sendo esta a melhor prática a ser exercida.

Entretanto, o Colegiado desta Corte de Contas tem entendido 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 o custo suplementar.

(...) embora nos normativos aplicáveis aos RPPS o conceito de equilíbrio e déficit financeiro não limita a receitas apenas às contribuições normais, mas pode incluir a receita patrimonial, relacionada ao rendimento de aplicações financeiras, este Relator entende que esta prática não deve ser reiterada ou padronizada, pois como já mencionado a melhor prática para garantir o equilíbrio atuarial, o pagamento de benefícios previdenciários futuros, é que estes recursos provenientes de rendimento de aplicações financeiras sejam capitalizados.

Por esta razão, friso que esta interpretação será aplicada tão somente para exercícios até o ano de 2019, tendo como marco temporal a reforma da previdência, que fora efetivada somente em novembro de 2019.

Este entendimento decorre do fato de que até a reforma da previdência não dispunha o município de mecanismos legislativos eficientes para reduzir o déficit previdenciário, como é o caso da majoração de alíquotas e ampliação da base de cálculo, do aumento da idade mínima para aposentadoria e de outras medidas restritivas.

Nesta esteira, torna-se pertinente recomendar que o Município de Serra faça adesão à reforma da previdência de maneira ampla, como forma de criar meios para facilitar o caminho para o equilíbrio financeiro e atuarial do seu RPPS.

Nesse sentido, acompanhando parcialmente o entendimento técnico e ministerial, entendo por manter a irregularidade, apenas no campo da ressalva.

Assim, em que pese corroborarmos com o entendimento esposado pelo recorrente, considerando-se os recentes precedentes emanados dos Colegiados desta E. Corte de Contas acima mencionados, sugere-se que o mesmo entendimento, em homenagem ao princípio constitucional da isonomia, seja também aplicado ao presente processo, mantendo-se a presente irregularidade, contudo apenas no campo da ressalva.

Por oportuno, frisa-se que, conforme consignado nos Pareceres Prévios acima transcritos, **somente em relação aos exercícios até 2019** se poderá considerar as receitas patrimoniais relacionadas ao rendimento de aplicações financeiras. Após esse prazo, não se poderá mais considerá-las para efeitos de apuração de resultado financeiro do RPPS.

Diante do exposto, nega-se o provimento do recurso no ponto.

[...]



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

Pois bem,

[..]

O segundo questionamento do recorrente refere-se à **ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário**.

Está demonstrado nos autos a ocorrência de déficit financeiro no regime previdenciário no montante total de R\$ 8.290.243,54, conforme constatou o NPPREV no Relatório Técnico 00162/2021-8 (processo TC-02343/2020-1), em apuração do resultado financeiro previdenciário no exercício de 2019.

A unidade de instrução não considerou, acertadamente, em seus cálculos, os rendimentos de aplicações financeiras e a receita para amortização do déficit atuarial – aporte atuarial, nos valores de R\$ 58.855.648,50 e R\$ 19.593.242,04 respectivamente, visto que estes recursos financeiros se prestam *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, e “estes recursos possuem destinação específica e devem atender tão somente ao objeto de sua vinculação (parágrafo único do art. 8º da LC n. 101/2000), qual seja a formação de reservas para amortização de déficit atuarial do ente”*.

O Recorrente alega que o responsável ao *não realizar aporte financeiro para sua cobertura, acabou por resultar em graves prejuízos a formação de reservas destinadas à cobertura de déficit atuarial do regime próprio, violando o mandamento constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial (artigo 40, caput, CRFB)*, e pugna pela manutenção de irregularidade de natureza grave, e conseqüente rejeição das contas apresentadas, além de determinação ao Chefe do Poder Executivo *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 apuração de responsabilidades*.

Da mesma forma que a fundamentação na Instrução Técnica de Recurso entendo que assiste razão ao recorrente, visto que *o equilíbrio financeiro visa uma situação de curto prazo para as operações do Instituto de Previdência, ao passo que, o equilíbrio atuarial projeta-se a longo prazo e cobertura de provisões. Outro ponto, é que os objetivos a serem alcançados entre eles são distintos eis que o primeiro visa estabelecer uma igualdade entre o total das contribuições vertidas dentro de um exercício financeiro em face ao total de benefícios pagos nesse mesmo período, enquanto o equilíbrio atuarial busca alcançar os recursos necessários para o pagamento dos benefícios projetados de seus segurados*.

Contudo, no caso sub exame, no Parecer Prévio 0017/2022 considerou-se que *tão somente no exercício de 2019 deva ser aplicado a metodologia de desconsiderar as receitas patrimoniais e as receitas de amortização do déficit atuarial no cálculo do equilíbrio financeiro previdenciário, pois foi efetivada a reforma da previdência*.

Consta, outrossim, que na análise da Prestação de Contas do exercício 2018 do Município de Conceição da Barra (TC 8666/2019), onde foi emitido Parecer Prévio 00065/2021-9, igualmente à Prestação de Contas do exercício 2018 do Município de Dores do Rio Preto (Parecer Prévio 00093/2021-1), e também na Prestação de Contas do exercício 2018 do Município de Santa Leopoldina (Processo TC 08704/2019), havia entendimento de *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*



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

*de benefícios (rendimentos das aplicações, compensações previdenciárias), tendo sido proposto que essa tese de apuração fosse adotada até o exercício de 2019, considerando-se a efetivação da reforma previdenciária.*

**Pelo exposto, acompanho a proposição apresentada pela equipe técnica de que, no caso concreto, deva ser mantida a irregularidade no campo da ressalva, tão somente até o exercício de 2019.**

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, **subscrevendo em todos os seus termos o entendimento técnico**, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à sua consideração.

Por oportuno, frisa-se que, conforme consignado nos Pareceres Prévios acima transcritos, **somente em relação aos exercícios até 2019 se poderá considerar as receitas patrimoniais relacionadas ao rendimento de aplicações financeiras.** Após esse prazo, não se poderá mais considerá-las para efeitos de apuração de resultado financeiro do RPPS.

Assim, em que pese a argumentação do recorrido, verifica-se que todas as jurisprudências colacionadas são referentes a processos de prestação de contas anual dos exercícios de 2019 e anteriores, e esta PCA é relativa ao exercício de 2020. Frisa-se que para as prestações de contas anteriores ao exercício de 2019 foi firmando na jurisprudência desta Casa de Contas o entendimento que realmente as aplicações financeiras seriam consideradas para composição das receitas do ente de Previdência. Contudo, após o ano 2019, ou seja, 2020 em diante, não mais seria considerada a receita de aplicações financeiras para apurar o equilíbrio financeiro do RPPS, pois estas receitas já seriam de fundos deles.

Ocorre que na apuração do equilíbrio financeiro calculado pela equipe técnica, desconsiderou-se a receita patrimonial, relacionada ao rendimento de aplicações financeiras, e a Receita para amortização do déficit atuarial – Aporte atuarial 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 IPACI, logo o déficit financeiro apontado.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

A nosso sentir, razão assiste ao recorrente, pois o equilíbrio financeiro visa uma situação de curto prazo para as operações do Instituto de Previdência, ao passo que, o equilíbrio atuarial projeta-se a longo prazo e cobertura de provisões. Outro ponto, é que os objetivos a serem alcançados entre eles são distintos eis que o primeiro visa estabelecer uma igualdade entre o total das contribuições vertidas dentro de um exercício financeiro em face ao total de benefícios pagos nesse mesmo período, enquanto o equilíbrio atuarial busca alcançar os recursos necessários para o pagamento dos benefícios projetados de seus segurados.

Como adiantado, a jurisprudência assente desta Casa de Contas é para relevar no exercício financeiro de 2019, e computar os rendimentos de aplicações financeiras na composição da receita orçamentária do fundo, mas somente para os exercícios relativo ao ano de 2019 e anteriores.

O Parecer Prévio 115/2022, é exatamente no sentido de entender que após exercício de 2019 deva ser aplicado a metodologia de desconsiderar as receitas patrimoniais e as receitas de amortização do déficit atuarial, pois foi efetivada a reforma da previdência:

Também 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, 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**.

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**.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

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.**

Assim, um por todos, segue abaixo julgado periódico desta Casa de Contas:

### **Parecer Prévio 00020/2022-1**

#### **Processo: 02914/2020-1 - Prestação de Contas Anual de Prefeito**

Tratam os presentes autos de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Serra, exercício de 2019, sob a responsabilidade do Sr. (...).

(...) **2.2.1 AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO RPPS** (Item 3.1.2.1 do RT 143/2021-5) – Base normativa: art. 40, caput, da Constituição Federal; art. 69 da LRF; art. 1º e 2º, § 1º, da Lei Federal 9.717/199 e art. 78 da Portaria MF 464/2018.

Conforme indicado no RT 00143/2021-5, **a equipe técnica identificou desequilíbrio financeiro no RPPS, decorrente da diferença entre receitas arrecadadas e despesas empenhadas, revelando a necessidade de aporte financeiro por parte do ente federativo ao Fundo Previdenciário do IPS, (...):**

(...) Nota-se que a irregularidade em tela, aponta ausência de equilíbrio financeiro, tendo como origem uma insuficiência em 2019 de R\$ -45.176.241,63, que foi calculada pela equipe técnica apenas com base no custo normal do plano de custeio, excluída a parte suplementar e 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.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

Este Relator concorda que os recursos provenientes de rendimento de aplicações quando utilizados para capitalização do fundo, pode garantir o equilíbrio atuarial do instituto, sendo esta a melhor prática a ser exercida.

Entretanto, o Colegiado desta Corte de Contas tem entendido 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 o custo suplementar.

(...) embora nos normativos aplicáveis aos RPPS o conceito de equilíbrio e déficit financeiro não limita a receitas apenas às contribuições normais, mas pode incluir a receita patrimonial, relacionada ao rendimento de aplicações financeiras, este Relator entende que esta prática não deve ser reiterada ou padronizada, pois como já mencionado a melhor prática para garantir o equilíbrio atuarial, o pagamento de benefícios previdenciários futuros, é que estes recursos provenientes de rendimento de aplicações financeiras sejam capitalizados.

Por esta razão, friso que esta interpretação será aplicada tão somente para exercícios até o ano de 2019, tendo como marco temporal a reforma da previdência, que fora efetivada somente em novembro de 2019.

Este entendimento decorre do fato de que até a reforma da previdência não dispunha o município de mecanismos legislativos eficientes para reduzir o déficit previdenciário, como é o caso da majoração de alíquotas e ampliação da base de cálculo, do aumento da idade mínima para aposentadoria e de outras medidas restritivas.

Nesta esteira, torna-se pertinente recomendar que o Município de Serra faça adesão à reforma da previdência de maneira ampla, como forma de criar meios para facilitar o caminho para o equilíbrio financeiro e atuarial do seu RPPS.

Nesse sentido, acompanhando parcialmente o entendimento técnico e ministerial, entendo por manter a irregularidade, apenas no campo da ressalva.

Deste modo, considerando-se os recentes precedentes emanados dos Colegiados desta E. Corte de Contas acima mencionados, sugere-se que o mesmo entendimento, em homenagem ao princípio constitucional da isonomia, seja também aplicado ao presente processo, com a reforma do Parecer Prévio para considerar irregular o ponto em destaque.

Por oportuno, frisa-se que, conforme consignado nos Pareceres Prévios acima transcritos, **somente em relação aos exercícios até 2019** se poderá considerar as receitas patrimoniais relacionadas ao rendimento de aplicações financeiras.

Após esse prazo, não se poderá mais considerá-las para efeitos de apuração de resultado financeiro do RPPS, que é o caso dos autos, pois se referem ao exercício financeiro de 2020.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913





**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC

Diante do exposto, dar provimento do recurso no ponto, para reformar o Parecer Prévio 0025/2023 para recomendar a **REJEIÇÃO DAS CONTAS**, mantendo a determinação já expedidas.

#### 4. CONCLUSÃO

4.1 Ante todo o exposto, opina-se, pelo **CONHECIMENTO** do presente recurso de reconsideração e, no mérito, pelo seu **PROVIMENTO**, para reformar o Parecer Prévio 0025/2023-1ª Câmara, recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas da **Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim**, no exercício de **2020**, sob a responsabilidade do Senhor **Victor da Silva Coelho**, na forma prevista no artigo 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012; e ainda:

a) **Determinar** à Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, por meio de seu representante legal, atual chefe do Poder Executivo, que **efetue**, sob a supervisão do responsável pelo controle interno do Município e do diretor-presidente do IPACI, a **recomposição** do valor total de **R\$ 4.114.086,65** ao RPPS, relativo à insuficiência financeira apurada no exercício de 2020, nos termos do art. 2º, §1º, da Lei 9.717/1998 e do art. 15, § 7º, da Lei Municipal 6.910/2013; com a incidência de atualização monetária, juros e multa; incluindo 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 nos termos da IN 32/2014 [subseção 3.6.1 do RT 334/2022-1, acerca dos fatos abordados no item 3.1.2.1 do RT 113/2022-2, analisado conclusivamente na subseção 9.5 da ITC00538/2023-1].

b) Dar ciência ao atual diretor-presidente do IPACI, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade de ajustes em procedimentos adotados para registro de receitas orçamentárias com aplicações financeiras, uma vez que os ganhos devem ser registrados no momento da realização financeira (resgate) dos investimentos; nos termos dos arts. 35, I, 72, 73, 85 e 89 da Lei 4.320/64; art. 50, I, da Lei Complementar



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Núcleo Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC*

101/2000 (LRF); Parecer Consulta TC 05/2015; e Parte I, item 3.3, do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MPCASP) – 9ª edição. [subseção 3.6.1 do RT 334/2022-1, acerca dos fatos abordados no item 3.1.2.1 do RT 113/2022-2];

Atenciosamente,

Em 14 de novembro de 2023.

**RONALDO FERREIRA SANDRINI**

Matrícula TCE-ES nº 203.187

Auditor de Controle Externo

**(assinado digitalmente)**



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913