



## SENHOR CONSELHEIRO RELATOR,

**Decisão recorrida:** [Acórdão 943/2021-7 – Plenário](#)  
**Processo referência:** 14717/2019-1  
**Classificação:** Prestação de Contas Anual de Ordenador  
**Exercício:** 2018  
**UG:** Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Serra - IPS  
**Interessado:** AUDIFAX CHARLES PIMENTEL BARCELOS  
**Responsável:** LIVIA MARA PEIXOTO PINTO BARCELOS, EVILASIO DE ANGELO  
**Procuradores:** FELIPE OSORIO DOS SANTOS (OAB: 6381-ES), ALINE DUTRA DE FARIA (OAB: 12031-ES)  
**Relator:** Marcia Jaccoud Freitas

## RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

O **Ministério Público de Contas (MPC)**, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento nos art. 152, inciso I<sup>1</sup>, 157<sup>2</sup>, 159<sup>3</sup> e 164<sup>4</sup> da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – LOTCEES), no art. 3º, inciso III, da Lei Complementar Estadual 451/2008<sup>5</sup>, bem como nos art. 405<sup>6</sup> e 402, inciso I<sup>7</sup> da Resolução TC n°. 261/2013

<sup>1</sup> **Art. 152.** Cabem os seguintes recursos nos processos em tramitação no Tribunal de Contas:  
I – recurso de reconsideração;

<sup>2</sup> **Art. 157.** O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso.

<sup>3</sup> **Art. 159.** Cabe ao interessado demonstrar, na peça recursal, em preliminar, o seu interesse em intervir no processo.

<sup>4</sup> **Art. 164.** De decisão definitiva 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, pela parte, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar.

<sup>5</sup> *Dispõe sobre a criação na estrutura orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo do Ministério Público Especial de Contas [...]*

**Art. 3º.** Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas: [...]

III – interpor os recursos e requerer as revisões previstas em lei;

<sup>6</sup> **Art. 405.** Da decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, caberá recurso de reconsideração ao Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito.

§ 1º Além das hipóteses previstas no caput, caberá recurso de reconsideração das deliberações tomadas nos pareceres prévios dos chefes do Poder Executivo.

§ 2º O recurso de reconsideração poderá ser interposto pelo responsável, pelo interessado, pelo sucessor ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, no prazo de trinta dias, contados na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal.



(Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – RITCEES), vem propor o presente **Recurso de Reconsideração** exprimindo irresignação com os termos assentados no [Acórdão 943/2021-7 – Plenário \(Processo TC 14717/2019-1\)](#), em vista das razões adiante aduzidas, requerendo, após o cumprimento das formalidades legais e regimentais, seja o presente feito submetido à apreciação do egrégio Plenário, na forma do art. 9º, inciso XIII, da Resolução TC nº 261/2013<sup>8</sup>.

## **1 DO CABIMENTO, DA LEGITIMIDADE E DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO**

Preceitua o artigo 164 da Lei Complementar nº. 621/2012 que “*de decisão definitiva 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, pela parte, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar*”. (g.n).

De seu turno, o art. 157 da Lei Complementar nº. 621/2012 estabelece que “*o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso*”, iniciando-se a contagem com a entrega pessoal dos autos com vista ao Órgão Ministerial (art. 62, parágrafo único<sup>9</sup>, LC 621/2012).

Depreende-se dos **eventos 125 e 126 (Processo TC 14717/2019-1)** que os autos ingressaram na Secretaria do Ministério Público de Contas no dia **09.08.2021, segunda-feira**. Logo, a contagem do prazo para a interposição deste Recurso de

§ 3º O recurso de reconsideração terá efeito suspensivo.

<sup>7</sup> **Art. 402.** Interposto o recurso pelo Ministério Público junto ao Tribunal, serão notificados os demais interessados para se manifestarem, nos termos do art. 156 da Lei Orgânica do Tribunal, nos seguintes prazos: [...]

I – Trinta dias, nos casos de pedido de reexame e recurso de reconsideração;

<sup>8</sup> **Art. 9º** Ao Plenário, órgão máximo de deliberação, dirigido pelo Presidente do Tribunal e composto por sete Conselheiros, compete:

**XIII** – deliberar sobre os recursos de reconsideração e os pedidos de reexame interpostos em processos do Tribunal;

<sup>9</sup> **Art. 62.** [...]

**Parágrafo único.** A comunicação dos atos e decisões ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em qualquer caso, será feita pessoalmente mediante a entrega dos autos com vista, sob pena de nulidade.

Reconsideração iniciou-se no dia **10.08.2021**, **terça-feira**, primeiro dia útil subsequente ao recebimento dos autos pelo Ministério Público de Contas. Por conseguinte, a previsão de encerramento do prazo recursal ocorrerá no dia **08.10.2021**, **sexta-feira**, nos termos do art. 67 da LOTCEES<sup>10</sup>.

Perfaz-se, portanto, tempestivo o presente recurso.

Em idêntica senda, revela-se, estreme de dúvidas, a legitimidade do *Parquet* de Contas, bem assim seu interesse na interposição deste Recurso de Reconsideração, porquanto a decisão recorrida se apresentou desconforme ao Parecer Ministerial.

## 2 DOS FATOS

Versam os autos sobre **Prestação de Contas Anual de Ordenador (PCA)**, referente ao **exercício 2018**, do **Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Serra – IPS-Serra** que, conquanto julgada **irregular**, promoveu o **afastamento** dos apontamentos de indicativos de irregularidades a seguir elencados, por meio do [Acórdão TC 943/2021-Plenário](#):

**AUSÊNCIA DE APORTE PARA COBERTURA DE DÉFICIT FINANCEIRO DO RPPS** (item 3.1.2 do Relatório Técnico 13/2020-3 e 2.1 da ITC 3058/2020-6)

**Base Normativa:** art. 40, caput, da Constituição Federal de 1988; art. 69 da LRF; art. 1º e 2º, § 1º, da Lei Federal 9.717/1998; art. 48 da Lei Municipal 2.818/2006; art. 26 da Portaria MPS 403/2008.

**Responsável:** Evilasio de Angelo - diretor-presidente do IPS

**UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE RECURSOS PREVIDENCIÁRIOS CAPITALIZADOS DESTINADOS À COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL** (item 3.1.3 do Relatório Técnico 13/2020-3 e 2.2 da ITC 3058/2020-6)

**Base Normativa:** art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Responsável:** Evilasio de Angelo -diretor-presidente do IPS

<sup>10</sup> **Art. 67.** Para efeito do disposto nesta Lei Complementar, os prazos serão contínuos, não se interrompendo nem se suspendendo nos finais de semana e feriados, e serão computados excluindo-se o dia do início e incluindo-se o dia do vencimento, salvo disposição legal em contrário.  
Parágrafo único. Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil subsequente, se o início ou o término coincidir com final de semana, feriado ou dia em que o Tribunal não esteja em funcionamento ou que tenha encerrado o expediente antes da hora normal.



**AUSÊNCIA DE REGISTRO DE VARIAÇÕES PATRIMONIAIS FINANCEIRAS** (item 3.1.4 do Relatório Técnico 13/2020-3 e 2.3 da ITC 3058/2020-6)

**Base Normativa:** arts. 85, 89 e 100 da Lei Federal 4.320/1964; Partes II e III do Manual de Contabilidade Aplicável ao Setor Público –MCASP (7ª ed.).

**Responsável:** Evilasio de Angelo -diretor-presidente do IPS

Dos citados itens, o presente Recurso buscará alcançar que se reconsidere os seguintes indicativos de irregularidade: **AUSÊNCIA DE APORTE PARA COBERTURA DE DÉFICIT FINANCEIRO DO RPPS**, bem como **UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE RECURSOS PREVIDENCIÁRIOS CAPITALIZADOS DESTINADOS À COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL**.

Em sede de [Relatório Técnico 13/2020-3](#), compreendeu-se pela irregularidade em face da **AUSÊNCIA DE APORTE PARA COBERTURA DE DÉFICIT FINANCEIRO DO RPPS**, apta a gerar **desequilíbrio na execução orçamentária** do IPS-Serra, por **insuficiência financeira**, após se desconsiderar a receita patrimonial relacionada a aplicações financeiras, ao entendimento de que se destinariam a conferir equilíbrio ao sistema de **regime de capitalização**, reservando-se, portanto, a amortização do **déficit atuarial**.

Após citação do jurisdicionado e análise do contraditório, a [Instrução Técnica Conclusiva 3058/2020-6](#) manteve a irregularidade, lastreada no fato de que, ao se *“permitir a utilização desses recursos a fim de complementar as despesas previdenciárias do Regime constata-se duas situações: Desconstroi-se os objetivos presentes na estratégia estabelecida para o alcance da Meta atuarial e anula o propósito imprimido na alíquota suplementar, que é justamente contribuir para o equacionamento financeiro e, conseqüentemente, a manutenção do equilíbrio atuarial do IPS.”*

No tocante à irregularidade **UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE RECURSOS PREVIDENCIÁRIOS CAPITALIZADOS DESTINADOS À COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL**, o [Relatório Técnico 13/2020-3](#), por sua vez, apurou que os recursos capitalizados, destinados à formação de reservas do RPPS, **estavam**

**sendo consumidos indevidamente**, quando deveriam ser aplicados no mercado financeiro, **com a finalidade de formação de reservas**.

De igual modo, após apresentação do contraditório, em sede de [Instrução Técnica Conclusiva 3058/2020-6](#), à luz da adequação e congruência da certificação da irregularidade, restou-a mantida.

O Ministério Público de Contas, dado a pertinência e adequação da análise técnica anuiu aos argumentos apresentados por meio do [Parecer 2604/2020-4](#).

Em sequência, analisando a defesa oral apresentada, a [Manifestação Técnica de Defesa Oral 42/2021-8](#) concluiu “*não terem sido apresentados documentos novos, mas meros argumentos em sede de Defesa Oral, de modo que não há análise a ser realizada pela área técnica atinente a substituir a opinião já exarada na Instrução Técnica Conclusiva 03058/2020-6*”.

Conforme observado, após análises proferidas por 03 auditores distintos – em sede de (i) [Relatório Técnico 13/2020-3](#), (ii) [Instrução Técnica Conclusiva 3058/2020-6](#) e (iii) [Manifestação Técnica de Defesa Oral 42/2021-8](#) – as irregularidades restaram mantidas posteriormente à apresentação do contraditório.

Ato contínuo, o Ministério Público de Contas anuiu novamente ao entendimento exarado na [Manifestação Técnica de Defesa Oral 42/2021-8](#), por meio do [Parecer 1791/2021-2](#).

Em sequência, a eminente Conselheira Relatora proferiu o [Voto 3477/2021-8](#) pelo afastamento das irregularidades ora recorridas. Confira:



Produzido em fase anterior ao julgamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Substituto Márcia Jaccoud Freitas

**DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Colegiado, ante as razões expostas pela Relatora:

1. Julgar **IRREGULAR** a Prestação de Contas Anual do **INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DA SERRA**, referente ao **exercício de 2018**, sob a gestão do senhor **EVILÁSIO DE ÂNGELO**, Diretor Presidente, aplicando-lhe **MULTA** no valor de **R\$ 2.000,00** (dois mil reais), nos termos do art. 135, inciso II, da Lei Complementar n. 621/2012<sup>26</sup> e do art. 389, inciso II, da Resolução TC n. 261/2013<sup>27</sup>, diante da manutenção das seguintes irregularidades de natureza grave:

- 2.5. Formalização de acordo de parcelamento desprovido de autorização legislativa específica
- 2.7. Ausência de revisão do plano de custeio abrangendo alíquotas normais e suplementares
- 2.8. Superavaliação de ativos incorporados ao resultado atuarial

2. **AFASTAR** os seguintes indicativos:

- 2.1. Ausência de aporte para cobertura de déficit financeiro do RPPS
- 2.2. Utilização indevida de recursos previdenciários capitalizados destinados à cobertura do déficit atuarial
- 2.4. Aplicações financeiras em desacordo com os limites estabelecidos pelas normas gerais

<sup>26</sup> **Art. 135.** O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:  
II - prática de ato ou omissão, com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

<sup>27</sup> **Art. 389.** O Tribunal poderá aplicar a multa pecuniária prevista no art. 135 de sua Lei Orgânica, atualizada na forma prescrita no seu § 3º, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte gradação:  
II - prática de ato ou omissão, com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial: multa no valor compreendido entre meio e cem por cento; (Redação dada pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019).



Por fim, o [Acórdão TC 943/2021-Plenário](#), acompanhando o entendimento constante do [Voto 3477/2021-8](#), deliberou por afastar as irregularidades elencadas:



2.5. Formalização de acordo de parcelamento desprovido de autorização legislativa específica

2.7. Ausência de revisão do plano de custeio abrangendo alíquotas normais e suplementares

2.8. Superavaliação de ativos incorporados ao resultado atuarial

**1.2. AFASTAR** os seguintes indicativos:

2.1. Ausência de aporte para cobertura de déficit financeiro do RPPS

2.2. Utilização indevida de recursos previdenciários capitalizados destinados à cobertura do déficit atuarial

2.4. Aplicações financeiras em desacordo com os limites estabelecidos pelas normas gerais

**1.3. MANTER** as irregularidades abaixo, sem macular as Contas e/ou sem aplicação de multa ao responsável:

2.3. Ausência de registro de variações patrimoniais financeiras

2.6. Deficiência no registro patrimonial da receita de contribuições previdenciárias suplementares

**1.4. DETERMINAR**, ao atual **Diretor Presidente** do Instituto, que adote as seguintes providências, devendo comprová-las na próxima prestação de contas anual a ser encaminhada à Corte:

**1.4.1.** Comprovar o montante da receita dos rendimentos de aplicações financeiras percebido no exercício e regularizar o seu registro como variação patrimonial (tópico **2.3** da Conclusiva)

**1.4.2.** Verificar a existência de pendências na formalização dos parcelamentos em vigor e adotar as providências necessárias para a regularização, segundo as normas



### 3 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

#### 3.1 DAS IRREGULARIDADES AFASTADAS:

Em análise ao [Voto 3477/2021-8](#) proferido, o qual culminou no [Acórdão TC 943/2021-Plenário](#), observamos, conforme destaque:

Produzido em fase anterior ao julgamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Substituto Márcia Jaccoud Freitas

do benefício, e o **custo suplementar**<sup>14</sup> (parte custeada por aporte atuarial e contribuição suplementar), correspondente ao valor atuarial não coberto pelo custo normal (em razão de diferentes causas, como a insuficiência de alíquotas de contribuição, a inadequação das bases técnicas e o tempo de serviço anterior).

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

Desse modo, os benefícios pagos no exercício provavelmente serão custeados por ambos os recursos (normal e suplementar), inexistindo, até o momento, uma regra que regulamente, expressamente, a utilização de cada custeio, exceto quanto aos aportes atuariais, previstos na Portaria MPS n. 746/2011<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> 17. Custo suplementar: o valor correspondente às necessidades de custeio, atuarialmente calculadas, destinado à cobertura do tempo de serviço passado, ao equacionamento de déficit gerados pela ausência ou insuficiência de alíquotas de contribuição, inadequação das bases técnicas ou outras causas que ocasionaram a insuficiência de ativos necessários à cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de responsabilidade de todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo.

<sup>15</sup> Art. 1º O Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS instituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em conformidade com a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, de que trata a Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 19 de agosto de 2010 deverá atender às seguintes condições:

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

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

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

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

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

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

12

Assinado digitalmente. Conferência em [www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br) Identificador: 25990-B99EB-154BF

Em um primeiro momento, depreende-se da leitura do próprio [Voto 3477/2021-8](#) que a alíquota suplementar se destinaria ao **equacionamento do déficit atuarial** para, ato contínuo, de modo paradoxal, utilizar-se do advérbio “*provavelmente*” – designativo de incerteza ou dúvida quanto à destinação do recurso – para concluir, categoricamente, que os benefícios do exercício **serão custeados com tal recurso**.

Na sequência, além da demonstração de insegurança advinda da utilização do advérbio “*provavelmente*” em relação à aplicação do recurso, o [Voto 3477/2021-8](#) ainda informa inexistir, até o momento, regra que regulamente a utilização do recurso, no caso em questão, a contribuição suplementar e seus rendimentos. Essa argumentação, inclusive, pode ser igualmente verificada na [Sustentação Oral 10/2021](#) encaminhada pela defesa como documento complementar.

Entretanto, cabem aqui duas considerações que demonstram não poder prosperar tais alegações. A uma, no que tange ao **Princípio da Legalidade**, e a outra, a ser demonstrada no decorrer deste **Recurso de Reconsideração**, trata da existência de regramento específico que impede a utilização do recurso destinado à capitalização do fundo para fins de cobertura de déficit financeiro.

Quanto ao **Princípio da Legalidade** cabe destacar que, em sede de [Sustentação Oral 10/2021](#), assim como no [Voto 3477/2021-8](#) e, conseqüentemente, no [Acórdão TC 943/2021-Plenário](#), foram apresentadas alegações que merecem ser contrastadas, qual seja, a afirmação de inexistência de impedimento legal para realização do ato.

O **Princípio da Legalidade**, expresso na Carta Magna, em seu art. 37, *caput*, dispõe que “*a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*”.

Ainda, encontra-se acolhido no art. 5º, II, da CF, ao asseverar que: “*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei*”.

Hely Lopes Meirelles, em sua obra intitulada *Direito Administrativo Brasileiro*<sup>11</sup> expôs que:

“a legalidade, como princípio de administração, significa que **o administrador público** está, em toda sua atividade funcional, **sujeito aos mandamentos da lei**, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”

...

“Na Administração Pública **não há liberdade nem vontade pessoal**. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, **na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza**” (g.n.)

De igual maneira, Henrique Savonitti Miranda leciona, em seu Curso de Direito Administrativo<sup>12</sup>, as distinções advindas da gestão de recursos privados em relação aos recursos públicos:

“O administrador privado conduz seu empreendimento com dominus, agindo com os poderes inerentes à propriedade em toda a sua extensão. Assim, **tudo o que não é proibido, é permitido ao gestor privado**. Diga-se, ainda, que o administrador privado pode inclusive conduzir ruinosamente seu empreendimento sem que muito possa ser feito por terceiros(...)

O gestor público não age como “dono”, que pode fazer o que lhe pareça mais cômodo. Diz-se, então, que **ao Administrador Público só é dado fazer aquilo que a lei autorize**, de forma prévia e expressa. Daí decorre o importante axioma da indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos.” (g.n.)

Logo, não há de prosperar o argumento constante do [Acórdão TC 943/2021-Plenário](#), no sentido de que não existe regramento para a utilização do recurso, pois, ainda que verídico, o gestor não poderia se apropriar de recurso cuja utilização não possui fundamentação legal quanto à sua aplicabilidade, sob pena de infringir o **Princípio da Legalidade**.

Outro ponto que requer ser observado está no fato de o [Acórdão TC 943/2021-Plenário](#) deduzir que a contribuição suplementar poderia ser utilizada para cobertura

---

<sup>11</sup> MIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

<sup>12</sup> MIRANDA, Henrique Savonitti. *Curso de direito administrativo*. 3.ed. Brasília: Senado Federal, 2005.



de déficit financeiro, valendo-se de interpretação equivocada das Portarias [MPS 403/2008](#)<sup>13</sup> e [MF 464/2018](#)<sup>14</sup>:

---

<sup>13</sup> <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/11/PORTARIA-MPS-no-403-de-10dez2008-atualizada-ate-29dez2014-REVOGADA.pdf>

<sup>14</sup> <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/legislacao-dos-rpps/portarias/arquivos/2020/portaria-mf-no-464-de-19nov2018-atualizada-ate-31mar2021.pdf>



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

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

Nos presentes autos, a área técnica apurou que a receita arrecadada com a contribuição normal (custo normal), excluída a receita 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. 9717/1998<sup>20</sup>, preveem que eventual insuficiência financeira resultará do confronto

---

utilizada para denotar a igualdade entre o total dos recursos garantidores do plano de benefícios do RPPS, acrescido das contribuições futuras e direitos, e o total de compromissos atuais e futuros do regime.

<sup>19</sup> Art. 1º As avaliações e reavaliações atuariais com o objetivo de dimensionar os compromissos do Plano de Benefícios e estabelecer o Plano de Custeio para a observância do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão ser elaboradas tendo como parâmetros técnicos as normas fixadas nesta portaria.

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>20</sup> Art. 2º.....

Assinado digitalmente. Conferência em [www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br) Identificador: A0DD0-1D246-9C4F4



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

Acrescento que posição semelhante foi adotada nos **processos TC n. 7000/2017** (Contas/2016 do IPAS Santa Leopoldina) e **n. 14.720/2019** (Contas/2018 do IPAS Conceição da Barra).

Cabe esclarecer que a ausência de implementação da alíquota patronal normal sugerida na Avaliação Atuarial de 31/12/2017 será tratada no tópico **2.7**.

Acerca do item **2.2** da Conclusiva, denominado “**Utilização indevida de recursos previdenciários capitalizados destinados à cobertura do déficit atuarial**”, a área

§ 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](#))

Observa-se o equívoco de interpretação do [Acórdão TC 943/2021-Plenário](#) ao aduzir pela possibilidade da utilização de Contribuição Suplementar, instituída para cobertura do **déficit atuarial**, para, no entanto, custear o **déficit financeiro**.

Consoante se extrai do [Acórdão TC 943/2021-Plenário](#), “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.”

Ocorre que se apresenta como função da alíquota para cobertura do **Custeio Normal** suprir as despesas com benefícios e custo administrativo e, em não sendo possível, o ente deverá efetuar os respectivos aportes. Já a implantação da alíquota para contribuição de custeio suplementar (**Custo Suplementar**) visa a formação de reservas para concessão de benefícios futuros, sendo portanto, de naturezas distintas.

A propósito, a **Portaria MPS nº 403/2008**, vigente à época da Prestação de Contas, assim definiu os referidos custos:

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

...

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

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

Em seu artigo 18, inclusive, já constava a previsão da necessidade de acúmulo de recursos em caso de déficit atuarial:

Art. 18. No caso da avaliação indicar **déficit atuarial** deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento.

§ 1º O plano de amortização deverá estabelecer um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos para que **sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do déficit atuarial**.

Logo, inexistem nos citados normativos, qualquer indicação da possibilidade de utilização de recursos advindos de alíquotas suplementares, **necessárias ao equacionamento de déficit atuarial, para cobertura de déficit financeiro**.

Fazendo um breve histórico acerca da evolução do RPPS do Município de Serra, verifica-se que em **2005** foram criados os **Fundos Financeiro (FUNFIN)** e **Previdenciário (FUNPREV)**, por intermédio da [Lei 2818/2005](#)<sup>15</sup>, estabelecendo-se a segregação de massas, com vistas, justamente, a estancar o crescente déficit, gerado pelo **Fundo Financeiro** e propiciar, ainda, a capitalização de recursos destinados ao **Fundo Previdenciário**.

Em **2013** o **IPS-Serra** extinguiu o **Fundo Financeiro** e criou um novo **Fundo Previdenciário com a finalidade de capitalização de recursos**, por meio da [Lei 4103/2013](#)<sup>16</sup>. Assim, constata-se que ocorrera inicialmente uma segregação de massas e que, posteriormente, foi desfeita.

Assim, toda a ação para equacionamento dos déficits foram realizadas em contrassenso aos normativos técnicos existentes.

---

15 Disponível em: <http://prefeituraspapel.serra.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L28182005.html#a115>

Art. 29 Fica criado no âmbito do Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra – IPS o Fundo Previdenciário – FUNPREV, que será destinado ao pagamento das aposentadorias e pensões e outros benefícios e que terá por objetivo a capitalização para o custeio dos respectivos benefícios. (Redação dada pela Lei nº 4103/2013)  
I - Criação do Fundo Financeiro - FUNFIN, que será destinado ao pagamento das aposentadorias e pensões e outros benefícios concedidos até 28/02/2005, que serão de responsabilidade do Poder Executivo Municipal e da Câmara Municipal, que repassarão os recursos necessários das respectivas folhas de pagamento ao Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra - IPS para a respectiva operacionalização. (Dispositivo revogado pela Lei nº 4103/2013)  
II - Criação do Fundo Previdenciário - FUNPREV, que será destinado ao pagamento das aposentadorias e pensões concedidas a partir de 01/03/2005 e que terá por objetivo a capitalização para o custeio dos respectivos benefícios.

16 Disponível em: <http://prefeituraspapel.serra.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L41032013.html#a1>

Art. 1º O artigo 29 da Lei nº 2.818/2005, passa a vigorar com a seguinte redação:  
“Art. 29 Fica criado no âmbito do Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra – IPS o **Fundo Previdenciário** – FUNPREV, que será destinado ao pagamento das aposentadorias e pensões e outros benefícios e **que terá por objetivo a capitalização** para o custeio dos respectivos benefícios.  
I - REVOGADO  
II – REVOGADO”.



Vejamos, a propósito, o que nos informa a [Nota Técnica Nº 03/2015](#), mormente os destaques, do **Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público – DRPSP**, vinculado ao **Ministério da Previdência Social**:



NOTA TÉCNICA Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS

Brasília, 03 de março de 2015

**CONSIDERAÇÕES SOBRE A POSSIBILIDADE E OS EFEITOS DA REVISÃO OU DESFAZIMENTO DA SEGREGAÇÃO DA MASSA DOS SEGURADOS, ADOTADA COMO ALTERNATIVA PARA EQUACIONAMENTO DO DÉFICIT ATUARIAL.**

1. Têm sido submetidos a este Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público - DRPSP questionamentos acerca da possibilidade de revisão ou desfazimento de planos de segregação da massa adotados pelos entes da Federação como alternativa para buscar o equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS. Há também informes divulgados pela imprensa de elaboração de alguns projetos e de encaminhamento dessas propostas às respectivas casas legislativas, sem que a justificativa técnica para tais alterações, acompanhada dos estudos e das projeções atuariais, tenha sido encaminhada para análise prévia da Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS. No exercício das competências atribuídas ao Ministério da Previdência Social - MPS, regimentalmente distribuídas à SPPS e a este Departamento, serão prestados, a seguir, os esclarecimentos sobre o tema.

**I - DA COMPETÊNCIA DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL EM MATÉRIA DE REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.**

2. A Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que dispôs sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS dos servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos militares dos Estados e do Distrito Federal, indica, em seu art. 9º, a competência conferida ao Ministério da Previdência Social para, entre outras atribuições, estabelecer e publicar parâmetros e diretrizes gerais, orientar, supervisionar e acompanhar os RPPS para cumprimento fiel dos seus preceitos.

3. No parágrafo único desse dispositivo legal, está disciplinado, ainda, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem prestar as informações solicitadas pelo Ministério da Previdência Social a respeito do respectivo RPPS e de seu fundo previdenciário.

4. Na estrutura regimental deste Ministério, aprovada pelo Decreto nº 7.048, de 26 de janeiro de 2010, em seu Anexo I, e nos decretos que o antecederam, à Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS foi atribuída a competência para executar as atividades relativas aos Regimes Próprios de Previdência Social, dentre as quais a interpretação das normas previdenciárias aplicáveis aos RPPS e o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e diretrizes gerais atinentes à matéria, observada a legislação superior.

5. Com vistas a assegurar o cumprimento dos dispositivos legais e demais regramentos que tratam do tema, o art. 7º da Lei nº 9.717/1998, estabelece as seguintes sanções aplicáveis pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em caso de não observância dessas normas:

7º .....  
I- suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;



MPS/SPPS/DRPSP - Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público - (61) 2021-5474 - [drpsp@previdencia.gov.br](mailto:drpsp@previdencia.gov.br)  
Esplanada dos Ministérios - Bloco F - Anexo A - sala 447 - CEP 70059-900 - Brasília - DF



Pág. 11 da NOTA TÉCNICA N° 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS

atividades-fim de oferta de serviços públicos nas áreas de saúde e educação, não basta existirem hospitais e escolas muito bem construídos e equipados se não existirem médicos, enfermeiros e professores bem qualificados e remunerados para prestarem o atendimento à população. E a contratação e manutenção desses profissionais passa necessariamente por dois pressupostos que se ligam à existência de um regime de previdência equilibrado: a capacidade do poder público de manter suas despesas com pessoal dentro dos limites legalmente permitidos e de oferecer a eles a perspectiva futura de recebimento de benefícios previdenciários justos, como incentivo à permanência e evolução em uma carreira profissional dedicada ao serviço público. Esse raciocínio pode ser aplicado a outras áreas do serviço público que, embora sem ofertar atendimento direto à população, são necessárias para o funcionamento adequado da administração pública, tais como a arrecadação de tributos e a administração dos serviços judiciários.

Há que existir então, por parte do conjunto de interessados (governantes, servidores públicos e sociedade) uma consciência sobre este tema e seus reflexos.

40. A concretização de uma política pública de Estado que assegure o equilíbrio financeiro e atuarial é desafio cujo alcance não se dá de forma simples nem se opera em curto prazo. Por essa razão, as normas gerais aplicáveis às avaliações atuariais dos RPPS, estabelecidas pelo Ministério da Previdência Social por meio da Portaria MPS n° 403/2008, estabelecem diferentes alternativas para sua consecução, que podem ser adotadas de forma independente ou conjugada: o plano de amortização por meio de alíquotas de contribuição suplementares; o plano de amortização por aportes periódicos de valores predefinidos; o aporte de bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para constituição do fundo previdenciário a que se refere o art. 249 da Constituição Federal; a segregação da massa dos segurados, observados os princípios da eficiência e da economicidade na alocação dos recursos financeiros e na composição das submassas e demais parâmetros técnicos aplicáveis. A estes, soma-se ainda, como mais um dos componentes que podem contribuir para o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial, a instituição do regime de previdência complementar e consequente definição do limite dos benefícios do RGPS como valor máximo das aposentadorias e pensões a serem pagas pelos RPPS.

41. Valendo-se desse regramento, mais de 1.000 entes federativos estabeleceram em lei planos de amortização por alíquotas ou aportes para equacionamento do déficit atuarial de seus RPPS, e cerca de 240 adotaram o modelo da segregação da massa, incluídos 18 Estados e o Distrito Federal, demonstrando uma clara evolução em relação a essa política pública. Esse é um dos principais fatores que permitiu a expressiva capitalização dos RPPS nos últimos dez anos, fazendo que os recursos por eles acumulados tenham saltado de cerca de R\$ 19 bilhões no ano de 2004 para aproximadamente R\$ 187 bilhões no final de 2014.

42. No entanto, a iniciativa adotada por alguns Estados (Minas Gerais e Rio Grande do Norte) e sinalizada por outros (Paraná) de desfazerem o modelo da segregação da massa, reunificando os recursos do Plano Previdenciário e do Plano Financeiro em um único fundo e, desse modo, permitindo que os recursos acumulados ao longo de mais de dez anos sejam consumidos em poucos meses ou no máximo em dois ou três anos, representa um risco real e iminente de retrocesso dessa política pública. Por se tratar de política pública de Estado, referida expressamente no texto constitucional, pode-se questionar a legitimidade que um governo tenha para, ainda que amparado em lei aprovada pela maioria do parlamento local, desconstituí-la, lançando fora o esforço de governos anteriores e transferindo um fardo ainda mais pesado para os governos futuros.

43. Finalmente, cabe referir que a desconstrução da política pública do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS ofende não apenas o texto constitucional (art. 40) e a Lei n° 9.717/1998 (art. 1°), como também a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, norma de abrangência nacional editada com base na competência que a Constituição atribuiu à União para legislar sobre finanças públicas (art. 163) e limites para as despesas com pessoal ativo e inativo (art. 169), que a refere expressamente em seu art. 69 ("O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir Regime Próprio de Previdência Social para seus





Pág. 12 da NOTA TÉCNICA Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS

*servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial”). Trata-se de conduta notoriamente contrária à responsabilidade na gestão fiscal, que, segundo o § 1º do art. 1º da LRF, “pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”.*

44. O que se tem observado nesses casos é que alguns Estados, diante de uma situação conjuntural de desajuste financeiro e orçamentário, têm optado por desconstituir uma política pública de longo prazo cujo objetivo é justamente permitir que se passe a contar no futuro com condições mais estáveis e seguras de gestão das contas públicas, mesmo tendo conhecimento prévio de que o efeito dessa decisão será o agravamento, pouco tempo depois, da situação de desajuste inicialmente enfrentada, inclusive com maior dificuldade para o cumprimento dos limites de gastos com pessoal. Essa conduta, além dos danos para as finanças públicas dos Estados que a adotaram, traz em si um risco sistêmico para todos os entes instituidores de RPPS que implementaram a segregação da massa como alternativa para o equacionamento do déficit atuarial, pois existe a possibilidade de “contágio”, ameaçando os recursos acumulados nos Planos Previdenciários de serem rapidamente consumidos para o custeio de despesas correntes de curto prazo.

45. Trata-se de prática absolutamente contrária aos preceitos que devem motivar a ação responsável de governar no Estado contemporâneo, segundo a noção de que “Doravante e sempre mais, em todos os países, governar não significa tão-só a administração do presente, isto é, a gestão de fatos conjunturais, mas também e sobretudo o planejamento do futuro, pelo estabelecimento de políticas a médio e longo prazo.”<sup>12</sup>

## V - DOS PARÂMETROS E DIRETRIZES GERAIS RELACIONADOS AO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS RPPS: DA CAPITALIZAÇÃO.

46. Conforme visto anteriormente, a Constituição Federal determinou, em seu art. 40, que seja assegurado o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, que representa o ponto de equilíbrio entre as contribuições arrecadadas e os benefícios devidos, o qual deverá ser apurado de forma individualizada em cada RPPS. O instrumento para aferir tal ponto de equilíbrio e possibilitar o cumprimento do mandamento constitucional é dado pela Ciência Atuarial e, por essa razão, o art. 1º da Lei nº 9.717/1998 estabeleceu, em seu inciso I, dentre os vários critérios de organização e funcionamento dos RPPS, a realização de avaliação atuarial em cada balanço anual, utilizando-se parâmetros gerais.

47. O art. 40 da Constituição Federal informa a previdência dos servidores efetivos à luz do caráter contributivo e solidário. Essa solidariedade não se caracteriza, estritamente, como intergeracional, na qual os atuais servidores (juntamente com recursos do orçamento do ente público) se responsabilizariam por pagar todos os benefícios já concedidos e ficariam na expectativa de que os futuros servidores e os futuros recursos de orçamentos públicos (cada vez mais escassos) venham a ter capacidade de prover suas aposentadorias e pensões. À par da solidariedade intergeracional existem estruturas atuariais que, com o auxílio da capitalização, permitem que cada geração de servidores constitua as próprias reservas previdenciárias e fundos garantidores, de modo também solidário, em um regime previdenciário, que além de tudo, atenderá aos princípios constitucionais da economicidade e da eficiência na alocação dos recursos.

<sup>12</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Planejar o Desenvolvimento: a Perspectiva Institucional. In: CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS E FORMAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO (Org.). *Brasil, o Desenvolvimento Ameaçado: Perspectivas e Soluções*. São Paulo: Editora UNESP, 1989, p. 74





Pág. 13 da NOTA TÉCNICA Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS

48. Repise-se que o inciso II do art. 9º da Lei nº 9.717/1998 confere competência à União, por intermédio do MPS, para o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais nela previstos, estando nestes insertos os parâmetros aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS. Assim, cabe ao MPS, a partir das técnicas contábeis e atuariais, estabelecer parâmetros mínimos a serem observados pelos diversos RPPS, objetivando não só o atingimento como também a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial.

49. Em seguida à edição da Lei nº 9.717/1998, foram estabelecidas, no Anexo I da Portaria MPAS nº 4.992, de 05 de fevereiro de 1999, as normas gerais de atuária aplicáveis aos RPPS. Atualmente, esses parâmetros encontram-se definidos na Portaria MPS nº 403, 10 de dezembro de 2008, que dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências.

50. O MPS buscou, por meio da edição desse normativo, operacionalizar, com uniformidade, a observância do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS de todos os entes da Federação, preocupando-se também em estabelecer balizadores para as segregações da massa que haviam sido ou estavam para ser instituídas por alguns desses entes.

51. Por equilíbrio financeiro entende-se que as receitas previdenciárias arrecadadas durante um ano devem cobrir as despesas previdenciárias executadas no mesmo período. Por equilíbrio atuarial entende-se que as contribuições previdenciárias futuras, trazidas a valor presente, devem ser suficientes para financiar as despesas futuras com benefícios, também trazidas a valor presente.

52. Apesar de essas definições estarem contidas na Portaria MPS nº 403/2008, ressaltando os aspectos de curto e de longo prazos que devem ser simultaneamente observados, elas decorrem da própria ciência atuarial, à qual o texto constitucional remete, ao trazer o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial como informador de todo o sistema.

53. Pode-se extrair desses conceitos que, de forma simplificada, o que for arrecadado deve ser suficiente para o pagamento dos benefícios oferecidos pelo RPPS, quer no curto ou no longo prazo. Pontue-se que aqui se busca o valor justo - nem maior, nem menor - de forma a que se arrecade apenas o suficiente para o pagamento dos compromissos (benefícios previdenciários e despesas administrativas). Tais valores são aferidos por meio do cálculo atuarial, que considera períodos em geral superiores a 70 (setenta) anos, os quais se iniciam com a vinculação do segurado a um regime previdenciário e terminam com a previsão de pagamento do último pensionista depois da morte do segurado titular da aposentadoria.

54. Assim, a supervisão baseada no critério do Equilíbrio Financeiro e Atuarial visa a aferir dois aspectos que dizem respeito à autossustentabilidade do regime previdenciário: a viabilidade financeira, relativamente às disponibilidades do fundo para fazer frente às despesas atuais e aplicação das reservas; e a adequação atuarial, mediante a projeção de receitas e despesas para a verificação da necessidade de cobertura dos compromissos futuros.

55. De acordo com os incisos VI e VIII do art. 2º da Portaria MPS nº 403/2008, considera-se:

Art. 2º .....  
.....  
VI - Avaliação Atuarial: estudo técnico desenvolvido pelo atuário, baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano;  
.....





Pág. 16 da NOTA TÉCNICA Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS

60. Com relação aos benefícios programáveis de aposentadoria, a Ciência Atuarial, que é aplicável aos RPPS por força da Lei nº 9.717/1998 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstra que o regime de capitalização é o mais adequado para otimizar a utilização destes recursos. Ressalve-se que somente em caráter excepcional é permitida a utilização do regime de repartição simples na avaliação dos benefícios programáveis do plano financeiro criado mediante a adoção da segregação da massa de segurados para efeito de equacionamento do déficit atuarial, conforme adiante será tratado.

61. O mecanismo da capitalização se desenvolve ao longo da vida laborativa do grupo de servidores, que ano após ano terão suas contribuições mensais mais a contribuição do ente aplicadas em títulos, papéis e fundos de investimento que produzirão juros. Referidas contribuições mais os rendimentos auferidos comporão os recursos garantidores das obrigações previdenciárias do RPPS, que ainda continuarão a render durante a fase de usufruição dos benefícios, visto que os segurados têm direito a benefícios mensais enquanto sobreviverem, concedidos de acordo com o cumprimento das elegibilidades, cuja data de concessão e de cessação são distintas para cada um e, portanto, não se consome de uma só vez o total dos recursos acumulados. Esses recursos lastrearão o pagamento dos benefícios estruturados em regime de capitalização.

62. Constata-se, por outro lado, a força dos juros no regime previdenciário dos servidores, dadas suas características de longo prazo, ao analisar o impacto desta hipótese no resultado do balanço atuarial. O déficit atuarial do RPPS monta a um valor que irá decrescendo significativamente à medida que se aumentam os juros esperados, em comparação com a situação na qual não se espera a acumulação de recursos, ou seja, quando não haverá quaisquer juros sobre os investimentos (taxa 0%).

63. Nesse contexto, importa esclarecer que a mecânica de “capitalização”<sup>13</sup>, no conceito de economia intertemporal, funciona de forma eficiente e é o instrumento mais adequado para o financiamento dos benefícios a conceder em datas programáveis (aposentadorias a serem concedidas) porque os ganhos gerados por esse modelo reduzem, sobremaneira, o esforço financeiro envolvido na acumulação dos recursos necessários ao pagamento daquelas prestações, cujas características relacionadas ao momento de exigibilidade do respectivo benefício permitem que os recursos necessários ao seu financiamento sejam prévia e gradualmente reunidos a longo prazo.

64. Assim, para assegurar a observância do equilíbrio financeiro e atuarial do plano previdenciário no âmbito dos regimes de previdência no serviço público, os benefícios programáveis (aposentadorias, com exceção daquelas geradas pelo evento de invalidez) deverão ser estruturados pelo regime financeiro de capitalização.

65. Dessa forma, qualquer iniciativa que pretenda implementar regime financeiro de repartição simples para todas as prestações constantes do plano de benefícios de RPPS se encontra em desacordo com a melhor técnica atuarial e contábil aplicável a esses sistemas, descumprindo, assim, os princípios da eficiência e economicidade que devem reger a Administração Pública, nos termos do art. 37 da Carta Magna, já mencionado, princípios consubstanciados, em matéria previdenciária, no mandamento constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial também encartado na Lei Maior em seu art. 40.

66. Reafirme-se, portanto, que o constituinte reformador de 1998 assentou o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial para garantir a concessão dos benefícios elencados no art. 40 e estabeleceu, expressamente, sua conformação com o regime de previdência dos servidores públicos, impondo-se, assim, observar as técnicas atuariais e contábeis na organização desses sistemas, dentre as

<sup>13</sup> A grosso modo, podemos defini-la como meio de formação da poupança previdenciária em regime de mutualismo, enquanto está-se trabalhando para que esse montante planejado garanta os benefícios a serem concedidos.





Pág. 19 da NOTA TÉCNICA Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS

82. O orçamento e o princípio da anualidade são formas de controle do Poder Legislativo sobre a Administração e atendem, também, às necessidades de previsão de arrecadação das receitas e fixação das despesas, conferindo-lhes estruturação e transparência. No entanto, há situações em que se observa a necessidade de se manter a destinação dos recursos públicos por mais tempo, com o fim de assegurar o cumprimento de determinado objetivo. Essa segregação de fontes (uma forma de carimbar os recursos) exige expressa previsão legal.

83. É o que dispõe o art. 71 da Lei nº 4.320/1964 quando estabelece que constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. Representa, assim, reserva de recursos públicos destinados a um fim específico como meio de assegurar a consecução de uma finalidade de interesse especial do Estado.

84. Nesse contexto, possibilita-se que os recursos afetados sejam geridos como parcela autônoma dos demais recursos orçamentários e que uma função estatal seja desenvolvida de forma contínua e segregada. A permissão legal e constitucional de criação de fundos para determinada finalidade é necessária, visto que, em regra, como já se destacou, os recursos públicos não podem ser afetados para finalidade que ultrapasse o exercício financeiro, em razão do princípio da anualidade que rege o orçamento público.

85. A criação de um fundo especial representa, assim, uma designação de fontes de recursos para determinado fim, devendo ser empregados conforme procedimentos definidos em lei. Embora ligados ao orçamento, são recursos autônomos a serem geridos em função do fim a que estão afetados, sendo a manutenção desse destaque, vale dizer, da afetação dos recursos à sua destinação originária, fundamental para o cumprimento da política pública que foi proposta com a criação do fundo especial.

86. A criação de fundos justifica-se, então, para cumprimento de uma política pública que deve ser continuamente mantida e que não seria possível de ser realizada a contento caso se aplicasse, sem exceções, a regra da anualidade. Nessa situação enquadram-se os fundos previdenciários, necessários ao atingimento e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social, exigência contida no *caput* do art. 40 da Constituição Federal e no art. 1º da Lei nº 9.717/1998, sublinhando-se que, no art. 6º dessa lei a permissão de criação desses fundos já havia sido prevista antes mesmo da edição da Emenda nº 20/1998.

87. Portanto, as determinações inseridas na Constituição Federal por essa Emenda Constitucional não podem ser analisadas literal e isoladamente. Se a criação de RPPS é assegurada pelo art. 40 da Carta Magna e esse artigo determina que o regime deve ser equilibrado e se o art. 249 autoriza (não faculta) aos entes a criação de fundos contábeis, essa prerrogativa deve ser exercida. Por isso, a expressão “poderão” constante do art. 249 deve ser interpretada como permissão, competência a ser exercida e não como mera faculdade atribuída ao ente federativo.

88. A esse respeito cabe lembrar também que o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que os recursos legalmente vinculados a uma finalidade específica, nos quais se incluem os recursos previdenciários, sejam destinados apenas para essa finalidade, ainda que se transfiram para exercício diverso.

89. Somam-se a esses dispositivos também aqueles previstos na LRF que tratam especialmente dos RPPS, tais como o inciso I do art. 50, que determina o registro dos recursos previdenciários em contas separadas, o art. 69, já anteriormente mencionado, que prevê a obrigação do ente da Federação que mantiver ou vier a instituir RPPS de conferir-lhe caráter contributivo e organizá-





Pág. 22 da NOTA TÉCNICA N° 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS

Financeiro, que, por princípio, é financiado diretamente com recursos do Tesouro, pelas contribuições do grupo de segurados e beneficiários a ele vinculado e, eventualmente, por recursos da compensação previdenciária relativa ao grupo dos aposentados por ele abrangido.

102. E, considerando que a adoção do regime de capitalização no que se refere aos benefícios programáveis constitui a única medida que atende tanto à exigência do equilíbrio financeiro e atuarial quanto dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, sua implementação pressupõe a existência de um Plano ou Fundo Previdenciário.

103. Mas, ao ser instituído o Fundo Previdenciário, de caráter especial, que representa reserva dos recursos para o pagamento dos benefícios dos participantes do Plano Previdenciário, a manutenção da afetação dos recursos ao seu fim originário é fundamental, caso contrário, como tem sido observado em algumas revisões de segregação da massa, com a extinção desse Fundo e a transferência de seus direitos e obrigações para o Plano Financeiro, não se assegura o cumprimento da política pública que fundamentou a sua criação, a busca do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

104. A alegação de que nessa situação de desfazimento da segregação não houve desvio de finalidade dos recursos, uma vez que eles continuariam sendo destinados ao pagamento dos benefícios previdenciários, também não prospera, uma vez que a lei instituidora da segregação havia promovido a sua afetação a uma parcela específica dos benefícios previdenciários: aqueles devidos aos segurados vinculados ao Plano Previdenciário. A reunificação dos recursos em um único Plano, em regime de repartição, além de romper com essa destinação, libera de imediato recursos, antes aportados pelo Tesouro do ente federativo para a cobertura das insuficiências financeiras com o pagamento dos benefícios devidos aos segurados do Plano Financeiro, para o custeio de despesas correntes de natureza estranha à previdenciária.

## VII - DO DÉFICIT ATUARIAL E DAS ALTERNATIVAS PARA O SEU EQUACIONAMENTO.

105. Como já observado, o equilíbrio financeiro e atuarial é alcançado quando as contribuições, somadas a outros ativos com finalidade previdenciária vinculados ao sistema, proporcionam recursos suficientes para custear os benefícios futuros, consideradas hipóteses atuariais incidentes sobre a população de segurados e seus correspondentes direitos previdenciários.

106. Assim, o equilíbrio ocorre quando os recursos do RPPS são suficientes para garantir as reservas matemáticas previdenciárias, ou seja, a diferença, a valor presente, entre as obrigações e os direitos do plano, considerando-se, nessa verificação, a base de dados e as hipóteses biométricas e, sobretudo, as hipóteses financeiras adotadas no cálculo atuarial.

107. Não alcançada ou não mantida essa equação, ou seja, apresentando-se o sistema em desequilíbrio, faz-se necessária a adoção de medidas para revisão do plano de custeio ou para equacionamento do déficit atuarial eventualmente apontado.

108. Uma vez detectada na avaliação atuarial a existência de déficit atuarial nas contas do RPPS, cabe ao ente da Federação, como responsável pelo regime previdenciário, a implementação de um plano de amortização do referido déficit, que, não sendo implantado no tempo, na medida e na forma preconizadas, necessárias a viabilizar a constituição de patrimônio que garanta os benefícios do plano, o déficit atuarial inicialmente identificado tenderá a se elevar, crescendo a níveis que, logo, dificultarão o seu equacionamento.





Pág. 25 da NOTA TÉCNICA Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS

122. Na hipótese de, casuisticamente, esta modelagem ser alterada, ou no caso de ser adotada qualquer medida que repercuta no plano de custeio ou na modelagem atuarial do RPPS sem estudo técnico fundamentado que demonstre todos os seus impactos e a preservação dos recursos acumulados, retrocede-se nas medidas estruturantes que tendiam à higidez do sistema previdenciário.

123. Considerando o estágio de algumas segregações da massa que foram implementadas, estas estruturações já apresentam um maior nível de eficiência e economicidade na alocação dos recursos públicos, pois os aportes para complemento dos benefícios restringem-se a um grupo fechado, em extinção, com estrutura etária mais envelhecida, em que o fenômeno da mortalidade apresenta-se de forma mais contundente. Os entes federativos que optaram pela segregação para o equacionamento do déficit atuarial de seus RPPS, após superados os anos iniciais de grande esforço orçamentário de sua implementação, que configura o chamado “custo de transição”, vislumbram, em um segundo momento, a redução dos aportes para insuficiência financeira coberta pelo Tesouro, tendo por resultado a gestão mais eficiente e menos onerosa de seu RPPS, com sensível redução do risco para o equilíbrio das finanças públicas.

124. Também em relação ao Plano Previdenciário, a segregação tem-se revelado fórmula promotora da eficiência e economicidade. De fato, possuindo participantes com estrutura etária mais jovem, maior tempo de serviço a transcorrer para os benefícios programáveis e dotado de reservas já sendo constituídas por regime de capitalização coletiva, utilizando-se, assim, não só dos recursos das contribuições dos participantes e do ente para financiar-se, como também, do mercado financeiro, aquele plano logo apresenta boas perspectivas de menor necessidade de recursos públicos.

#### VIII - DA SEGREGAÇÃO DA MASSA: CONDIÇÕES, REQUISITOS E DEMAIS REGRAS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO, REVISÃO OU DESFAZIMENTO.

125. Mas, embora figure como alternativa para o equacionamento do déficit atuarial, a hipótese de segregação da massa somente será admitida caso os estudos técnicos elaborados apontem que as contribuições adicionais ou aportes destinados à amortização do déficit não se mostram viáveis para o ente federativo, considerando-se as características da massa de segurados e o esforço financeiro necessário ao equacionamento pretendido.

126. Nesse sentido, a depender das características dos segurados vinculados ao RPPS, pode-se avaliar não ser possível ou, mesmo, não ser eficiente, ou, ainda, figurar-se antieconômico, acumular-se, em curto prazo, as reservas de determinado grupo de servidores. Então, conforme dito, essa massa, excepcionalmente, ficará estruturada e poderá operar em regime financeiro de repartição simples, o que em nada afeta os direitos previdenciários e as obrigações dos beneficiários.

127. Diz-se que tal estruturação possui natureza excepcional porque, a rigor, como visto, tratando-se de RPPS e, assim, de sistema que assegura benefícios programáveis, o regime financeiro adequado para o financiamento dessas prestações seria o de capitalização.

128. Não obstante, considerando a grave situação de desequilíbrio atuarial verificada em alguns casos e a dificuldade ou, mesmo, impossibilidade de reestabelecimento da equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas a longo prazo, a legislação, sensível à preeminência que, muitas vezes, impõe a realidade dos fatos a situações ideais, e fundada na técnica atuarial aplicada aos RPPS, oferece a alternativa de que parte da massa de segurados, aquela inserida no contexto previdenciário de difícil recuperação atuarial, seja submetida a Plano Financeiro, fechado ao ingresso de novos segurados e, portanto, de natureza transitória.





Pág. 27 da NOTA TÉCNICA Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS

135. Assim, para a aprovação da segregação da massa, a norma exige o prévio envio de uma proposta (minuta de projeto de lei), que, para ser analisada, à luz dos princípios da eficiência e economicidade na alocação dos recursos financeiros dos RPPS, deve vir acompanhada da avaliação atuarial e justificativa técnica, com a demonstração da viabilidade orçamentária e financeira por meio dos fluxos das receitas e despesas dos Planos Financeiro e Previdenciário.

136. Criados os dois planos, os recursos dos respectivos grupos devem ser separados, ficando vedadas quaisquer espécies de transferências entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, conforme previsto na LRF. Os planos deverão, assim, ser avaliados, contabilizados e geridos em separado. Veja-se o disposto no art. 21 da Portaria MPS nº 403/2008:

*Art. 21. A segregação da massa será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, mediante a separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes.*

*§ 1º O relatório da avaliação atuarial deverá demonstrar como se dará a separação dos recursos entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, devendo ser observado que todos os recursos já acumulados pelo RPPS deverão ser destinados ao Plano Previdenciário.*

*§ 2º Uma vez implementada a segregação da massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo.*

*§ 3º A avaliação atuarial que indicar a segregação da massa e as reavaliações atuariais anuais posteriores deverão apurar separadamente, sem prejuízo de outras informações solicitadas em conformidade com o art. 15 desta Portaria:*

*I - Para o Plano Financeiro: o resultado atuarial e as projeções atuariais de receitas e despesas avaliados a taxa real de juros referencial de 0% (zero por cento).*

*II - Para o Plano Previdenciário: o resultado atuarial, o plano de custeio necessário e as projeções atuariais de receitas e despesas.*

137. Ora, tratando-se de modelos previdenciários concebidos a partir de premissas técnicas e metodológicas distintas, operando sob regimes de financiamento diversos e destinados a massas com características próprias e perfil específico, a separação orçamentária, contábil e financeira dos recursos e obrigações do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário constitui medida decorrente e, mesmo, inerente ao procedimento da segregação que se pretende implementar.

138. Ainda sobre o tema, não é despidendo sublinhar que eventual transferência de recursos, segurados ou obrigações entre esses planos resultará em comprometimento do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, já que introduzirá aspecto, elemento ou circunstância estranhos ou deletérios ao modelo, alterando as premissas sob que foi formulado, com consequente redução ou anulação de suas virtualidades e potencialidades técnicas e operacionais.

139. Foi por essa razão que, em situação análoga, o Ministro Dias Toffoli do Supremo Tribunal Federal - STF, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 3.628, em Sessão Plenária do último dia 05/02/2015, proferiu voto pela inconstitucionalidade de dispositivo de lei do Estado do Amapá que transferiu para a responsabilidade da unidade gestora do RPPS, o pagamento de antigas aposentadorias e pensões que até a edição do diploma estavam a cargo do Tesouro estadual, por promover o desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Na hipótese, ocorreu a introdução de obrigação estranha às premissas sob que foi estruturado o sistema.

140. A separação orçamentária, contábil e patrimonial dos Planos Financeiro e Previdenciário compõe, assim, condição imprescindível para que essas respectivas fórmulas de saneamento financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social possam surtir os efeitos desejados.





Pág. 28 da NOTA TÉCNICA N° 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS

141. Nesse sentido, implementa-se a separação financeira dos recursos que deverão integrar o Plano Previdenciário mediante a constituição de um fundo destinado à sua acumulação, cujo montante, assim segregado, somente poderá ser utilizado para pagamento de benefícios dos segurados e pensionistas abrangidos por aquele plano.

142. Ressalte-se que a criação desse fundo para o Plano Previdenciário constitui um dos elementos mais importantes no processo que concretiza a segregação da massa e lhe confere operacionalidade, transparência e efeitos práticos. Trata-se de entidade de natureza pública e destinação vinculada, nos termos delineados pelo art. 71 da Lei n° 4.320, de 17 de março de 1964, já destacado, compondo sua constituição exercício da prerrogativa prevista no art. 249 da Constituição Federal.

143. A Portaria MPS n° 403/2008, estabelece, ainda, em seu art. 22, que os casos de alteração ou desfazimento da segregação da massa dependem de prévia autorização da SPPS, observando-se as disposições do art. 25:

*Art. 22. Observado o disposto no artigo 25, o RPPS que implementar a segregação da massa, somente poderá alterar os seus parâmetros ou desfazê-la, mediante prévia aprovação da SPS.*

*Art. 25. A revisão do plano de custeio que implique em redução das alíquotas ou aportes destinados ao RPPS deverá ser submetida previamente à aprovação da SPPS e deverá atender, cumulativamente, os seguintes parâmetros:*

*I - Índice de Cobertura igual ou superior a 1,25 em, no mínimo, cinco exercícios consecutivos, para os planos superavitários;*

*II - a avaliação atuarial indicativa da revisão tenha sido fundamentada em base cadastral atualizada, completa e consistente, inclusive no que se refere ao tempo de serviço e de contribuição anterior dos segurados;*

*III - os bens, direitos e demais ativos considerados na apuração do resultado atuarial estejam avaliados a valor de mercado e apresentem liquidez compatível com as obrigações do plano de benefícios;*

*IV - o histórico da rentabilidade das aplicações e investimentos dos recursos do RPPS não tenha apresentado performance inferior à meta estabelecida na política anual de investimentos dos três últimos exercícios;*

*V - a taxa de juros utilizada na avaliação atuarial seja condizente com a meta estabelecida na política de investimentos dos recursos do RPPS, em perspectiva de longo prazo.*

144. Assim, ao analisar a justificativa técnica, com os fluxos das receitas e despesas do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário, a SPPS verifica se a proposta implica redução dos aportes destinados ao RPPS ou é contrária à capitalização necessária para assegurar a eficiência e economicidade, exigindo, se for o caso, a comprovação dos requisitos elencados no dispositivo acima.

145. Todo esse cuidado em relação à implementação, revisão de parâmetros ou desfazimento da segregação da massa se justifica no fato de ela constituir-se em uma opção que requer um maior esforço de gestão para que não se comuniquem em hipótese alguma, os direitos e obrigações entre seus planos.

146. Segundo já destacado, a segregação da massa somente é opção de equacionamento do déficit atuarial na inviabilidade do plano de amortização previsto nos artigos 18 e 19 da Portaria MPS n° 403, vale dizer, quando os valores envolvidos ascendem a patamar tal que se torna excessivamente oneroso para o ente federativo amortizá-lo no prazo regular de 35 anos. Embora a segregação da massa apresente um custo de transição, ela é a alternativa mais viável para os entes que possuem déficit atuarial extremamente elevado, por permitir que o equacionamento desse déficit se dê em um prazo mais alongado, que corresponde ao prazo de sobrevivência dos segurados e beneficiários vinculados ao Plano Financeiro.





Pág. 29 da NOTA TÉCNICA Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS

147. Dessa forma, operações que envolvem essa fórmula de equacionamento, referem-se, normalmente, a Regime Próprio de Previdência Social cuja situação financeira e atuarial é crítica, com grave comprometimento de sua sustentabilidade, razão pela qual se impõe que essas medidas sejam objeto de estudo mais acurado e, portanto, de maior atenção e cuidado por parte do ente federativo que o propõe e do Ministério da Previdência Social, que o aprova.

148. E é por se constituir em solução limite que a segregação da massa foi cientificamente concebida, empregando-se nela o que há de mais adequado, eficiente e eficaz, do ponto de vista da técnica atuarial, para o resgate da sustentabilidade dos regimes de previdência no serviço público em que a amortização do déficit em prazo determinado já não se constitui em alternativa.

149. Assim é que, apesar dos problemas apresentados por esses sistemas, o modelo possibilita, pela separação de massas e adoção de fórmulas financeiras e atuariais distintas para cada uma delas, que não haja solução de continuidade no cumprimento das obrigações previstas no plano de benefícios e, ao mesmo tempo, que se inaugure, em relação ao grupo de segurados abrangidos pelo Plano Previdenciário, uma previdência social saudável e com melhores possibilidades futuras.

150. Nessa perspectiva, arranjos distintos, muitas vezes formulados a partir de premissas equivocadas e de interesses estranhos ao tema previdenciário, que pretendam substituir a segregação da massa ou lhe conferir características diversas de seu modelo original, tendem a aprofundar os desequilíbrios financeiros e atuariais por que passa o RPPS.

151. Exemplo dessas soluções mirabolantes é a extinção da segregação da massa, com utilização dos recursos do Plano Previdenciário para pagamento dos benefícios do Plano Financeiro. Tal encaminhamento, recentemente adotado por uns poucos entes e pretendido por alguns outros, apresenta-se como solução equivocada, não apenas pela visão política de curtíssimo prazo que a motiva, mas, também, por ser contrária à boa técnica financeira e atuarial aplicável aos RPPS e por ofender os princípios e regras que ordenam o arcabouço jurídico pátrio que trata do regime de previdência no serviço público e das finanças públicas.

152. Em relação ao aspecto político, o desejo de promover mudanças por parte de muitos dos governantes, inclusive dos que assumem seu primeiro mandato à frente do Executivo, aliado à situação orçamentária e financeira por que passam muitos Estados e Municípios, tem levado alguns desses mandatários a buscar alternativas que possibilitem equilibrar suas respectivas contas e ampliar investimentos.

153. Nesse sentido, diversas medidas de natureza fiscal têm sido idealizadas, desde o enxugamento da máquina administrativa, com cortes severos nas despesas de custeio, até a elevação de tributos com vistas à ampliação da receita pública. No entanto, a limitação natural dessas fórmulas tradicionais de ajuste fiscal, o tempo necessário à sua maturação e, muitas vezes, seu custo político têm levado alguns dirigentes a voltar sua atenção para soluções alternativas.

154. Nesse sentido, encontram nos recursos existentes nos seus RPPS tentadora opção para temporariamente desafogar seu aperto financeiro e orçamentário. A ideia que surge daí, assim, é utilizar os recursos previdenciários, até então acumulados, para pagamento da folha de benefícios de segurados e pensionistas não abrangidos originariamente na finalidade de constituição do Fundo/Plano Previdenciário.

155. A lógica da iniciativa é simples: faltando dinheiro para a Administração tocar a máquina pública e os projetos governamentais, por que não utilizar os recursos acumulados pela previdência social dos servidores públicos (constantes do Plano Previdenciário) para pagar os atuais aposentados e





Pág. 30 da NOTA TÉCNICA Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS

pensionistas (vinculados ao Plano Financeiro), liberando-se, com isso, dinheiro do Tesouro para outras prioridades?

156. No âmbito do Regime Próprio de Previdência Social, a operação consiste no desfazimento da segregação da massa, com a extinção dos seus planos e liberação dos recursos do fundo vinculado ao Plano Previdenciário para pagamento de segurados e pensionistas do Plano Financeiro, estabelecendo-se, ainda, a instituição de novo Plano, para todos os segurados, desta feita de natureza financeira e, portanto, sob regime financeiro de repartição simples.

157. Com a implementação da medida, ocorre, de fato, um alívio imediato e substancial para o Tesouro, que deixa de arcar com a complementação dos recursos necessários ao pagamento de benefícios dos segurados e pensionistas do extinto Plano Financeiro e reduz sua contribuição ao RPPS, cuja base de cálculo passa, no novo Plano, a ter o teto do RGPS como limite.

158. O expediente adotado ou cuja realização é pretendida, nesses casos, normalmente ocorre no contexto da criação de previdência complementar para os servidores A despeito de a iniciativa de instituir o regime de previdência complementar se inserir dentre as ações necessárias ao saneamento das contas públicas dos entes federativos, alguns deles entenderam que, com essa medida, seus RPPS, cujas futuras aposentadorias e pensões passam a ser limitadas ao teto do RGPS, poderiam ser estruturados exclusivamente sob regime de repartição simples, relativamente aos servidores não abrangidos pela modelo complementar, para os quais, assim, se estabelece um Plano Financeiro, criando-se, para os segurados sujeitos ao teto, um Plano Previdenciário.

159. Tal interpretação, porém, está equivocada, seja porque expressa confusão de conceitos e institutos em matéria de previdência social no serviço público, distorcendo-se e descumprindo-se as normas gerais sobre o assunto, seja porque o modelo previdenciário resultante desse entendimento importa inobservância do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

160. Para justificar o abandono do regime financeiro de capitalização, argumenta-se que, com a instituição da previdência complementar e conseqüente limitação dos benefícios do RPPS ao teto do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, a necessidade de recursos para pagamento dos benefícios programáveis se reduz, fato que possibilitaria a adoção do regime financeiro de repartição simples, agora, segundo sustentam, suficiente para a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

161. No entanto, os efeitos benéficos da instituição da previdência complementar, no que se refere à limitação ao teto do RGPS dos valores das aposentadorias e pensões devidas pelo RPPS, somente se farão sentir mais fortemente a médio e longo prazo. Nesse período, cada aposentado será paulatinamente substituído por novo servidor que terá o seu benefício previdenciário limitado ao teto do RGPS, razão pela qual as contribuições a serem vertidas para a constituição das reservas de benefícios a estes novos servidores, conseqüentemente serão menores. O regime de previdência complementar não altera a necessidade de que seja assegurado o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS dos benefícios devidos aos segurados que ingressaram no serviço público anteriormente a sua instituição, nem em relação à parcela dos benefícios limitada ao teto do RGPS, em relação aos servidores que forem admitidos posteriormente.

162. Sublinhe-se que, com a extinção de fundos previdenciários, recursos que muitas vezes levaram décadas para serem acumulados, resultando em cifras consideráveis, e que, além de representarem a segurança previdenciária do servidor e a certeza da adimplência previdenciária do Estado, constituíam importante fonte propulsora de investimentos, via mercado financeiro, formadores da poupança nacional e, por conseqüência, de financiamento da atividade produtiva, agora poderão ser rapidamente exauridos.





Pág. 33 da NOTA TÉCNICA Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS

Previdenciário e a transferência de todos os seus participantes e recursos para o Plano Financeiro, sem a correspondente integralização das reservas garantidoras, possibilita-se a utilização imediata dos recursos acumulados, e, por conseguinte, um maior desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, pois, em pouco tempo, todo o patrimônio acumulado pelo fundo terá se esgotado, sendo aplicado em finalidade diversa daquela para a qual foi criado. Além disso, os aportes a serem repassados pelo ente, que inicialmente reduzem-se com a utilização indevida desses recursos, passarão a ser crescentes após seu esgotamento, pois os participantes do antigo fundo que forem vinculados ao Plano Financeiro começarão a completar os requisitos para elegibilidade aos benefícios.

178. Com as propostas de extinção do Fundo Previdenciário e a transferência de seus recursos e participantes para Plano Financeiro, ocorrerá uma descapitalização do RPPS que, tão logo se consumam os recursos acumulados, passará a operar em regime de repartição em relação a todo o grupo existente, quando, até então, a uma massa de segurados (selecionada por risco) se garantia que os benefícios programáveis fossem estruturados em regime de capitalização coletiva.

179. Ademais, admitida a modelagem da segregação da massa, o Plano Financeiro, meramente orçamentário, estruturado em repartição simples, cujas receitas de contribuições são utilizadas mensalmente para pagamento dos benefícios dos seus participantes, sem constituição de reservas, sem recursos para serem aplicados no mercado financeiro, deve ser avaliado à taxa de juros de 0%, conforme o inciso I do § 3º do art. 21 da Portaria MPS nº 403/2008, sendo, portanto, bem mais oneroso para os recursos públicos, pois o seu equilíbrio financeiro, a longo prazo, decorre da perspectiva da sua extinção.

180. Por sua vez, a extinção do Fundo Previdenciário, ou seu rearranjo sem nenhum segurado, altera toda a lógica que fundamenta a segregação da massa, pois, tendo-se abdicado da capitalização com a finalidade de utilizar os recursos acumulados para o pagamento dos benefícios concedidos aos segurados e beneficiários do Plano Financeiro, a extinção deste plano é postergada ou simplesmente não irá mais ocorrer.

181. A transposição dos participantes do Plano/Fundo Previdenciário para o Plano Financeiro, em que todos os benefícios do RPPS passam a ser estruturados em regime de repartição, é vedada pela legislação, constituindo, também, medida contrária aos princípios constitucionais da eficiência e economicidade.

182. A técnica atuarial, aplicada aos Regimes Próprios pelos mandamentos da Lei nº 9.717/1998 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstra que a capitalização é muito mais econômica e eficiente para os benefícios programáveis, fato que pode ser facilmente demonstrado por meio de um balanço atuarial, em que se simulem diversos cenários de meta atuarial.

183. Pode-se inferir que propostas de extinção do Plano/Fundo Previdenciário provocam uma transposição da curva de transição do regime de repartição para o capitalizado, sobrestando-se o ápice do esforço orçamentário ao sobrestar-se, também, a extinção do grupo outrora fechado, a que, agora, se acrescentam novos participantes. Porém, sem vincular, de forma efetiva, outras fontes de financiamento para o plano, a operação implicará a exigência de mais recursos públicos para manter-se o plano de benefícios a médio e longo prazos.

184. Observe-se, também, que a transferência dos recursos do Fundo Previdenciário capitalizado para o Plano Financeiro em repartição simples, além de descumprir as normas constitucionais e infraconstitucionais, a exemplo das que tratam da constituição de fundos especiais, pelas quais os recursos a eles afetados devem garantir a finalidade precípua de pagar os benefícios dos





Pág. 35 da NOTA TÉCNICA Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS

193. A Portaria MPS nº 21/2013, fez diversas alterações na Portaria MPS nº 403/2008, adequando os parâmetros previstos para as avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS, uma vez que foi verificado que diversos entes federativos estavam reduzindo os planos de custeio e aportes para o regime de previdência de seus servidores ou instituindo/revisando planos de segregação da massa sem observar limites prudenciais que garantissem o equilíbrio dos planos.

194. Assim, foram estabelecidos no art. 25 da Portaria nº 403/2008, critérios para redução do custeio dos planos, tais como a existência de superávit por no mínimo 5 (cinco) exercícios seguintes, avaliação efetuada com base de dados completa e consistente, rentabilidade do plano aderente à meta atuarial e compatibilidade entre a liquidez dos bens, direitos e demais ativos considerados na apuração do resultado.

195. Por outro lado, qualquer proposta de remodelagem do RPPS que tiver implementado segregação da massa deve observar a permanência dos recursos financeiros acumulados no Fundo Previdenciário, medida a ser considerada, também, pelas avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS que propuserem a instituição da segregação, com vistas a se garantir a utilização deste instrumento (segregação da massa) em prol do atendimento ao equilíbrio financeiro e atuarial. Trata-se, pois, de parâmetro que visa inibir situações em que a segregação da massa possa estar sendo utilizada contrariamente à promoção dessa equação, postergando a implantação do sistema de capitalização coletiva ou possibilitando que recursos acumulados sejam consumidos antes da integralização das reservas e que o sistema opere somente em repartição, como eram tratados estes regimes antes da reforma constitucional de 1998.

196. Ressalte-se que a matéria previdenciária tem que ser analisada sob a ótica do curto, médio e longo prazos, descartadas quaisquer soluções simplistas que importem risco de alocação ineficiente ou antieconômica dos recursos garantidores das provisões matemáticas, sob pena de responsabilidade. Para assegurar a solvência do RPPS, é fundamental estabelecer critérios para a liquidez dos ativos e recursos, construindo uma solução duradoura de equilíbrio e não casuística, com o propósito de utilizarem-se seus recursos acumulados.

197. Destaque-se, ainda uma vez, a importância do prévio estudo atuarial para se aferir de forma técnica e objetiva a solvência e liquidez do RPPS. Cabe ao Ministério da Previdência Social, no cumprimento de sua missão institucional, orientar, supervisionar e acompanhar os RPPS, de forma objetiva, em consonância com os ditames constitucionais e legais. Contudo, os estudos técnicos a serem apresentados são indispensáveis, sobretudo para a observância do equilíbrio financeiro e atuarial e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

198. Destarte, caberá à SPPS reconhecer a adequação das alterações na estrutura de planos de benefícios somente após a análise do relatório do estudo atuarial que demonstre a viabilidade técnica e jurídica da proposta, tanto no que se refere ao equilíbrio financeiro e atuarial, quanto em relação aos ditames da LRF.

199. O estudo atuarial é, assim, basilar para quaisquer modificações na estrutura de um regime previdenciário, de forma que nada poderá ser feito em desconformidade com a técnica e, sobretudo, nem ao arrepio da Lei Maior.

200. Aponte-se que modelos e orientações sobre propostas de instituição e revisão da segregação da massa destinadas à análise prévia da SPPS encontram-se disponíveis no sítio do MPS na internet, no seguinte endereço: <http://www.previdencia.gov.br/cadprev-ente-local-aplicativo-desktop-elaboracao-de-demonstrativos/>.





Pág. 36 da NOTA TÉCNICA N° 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS

201. Assim, qualquer iniciativa que repercuta no plano de custeio ou na modelagem atuarial do RPPS precisa estar baseada em estudo técnico fundamentado que evidencie todos os seus impactos, a preservação dos recursos acumulados e a garantia ou promoção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

202. Uma medida já adotada, como, por exemplo, a segregação da massa, não pode ser substituída por outra que não observe os critérios constantes da legislação ou que se configure menos eficiente na promoção ou manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial.

203. Dessa forma, num sistema previdenciário desequilibrado, a substituição de uma iniciativa que promove a redução do déficit atuarial por outra que tende a ampliar esse déficit, seja a curto, médio ou longo prazos, atenta, a um só tempo, contra vários princípios estabelecidos na Constituição Federal: o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40), o princípio da eficiência (art. 37) e o princípio da economicidade (art. 70).

204. Não se efetiva o equilíbrio atuarial sem a adoção, no mínimo, do regime de capitalização, mutualista, para os benefícios programáveis (aposentadoria de válidos), com a formação de uma reserva e a constituição de fundos integrados por bens, direitos e ativos de qualquer natureza. A importância da efetivação do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS vem sendo reafirmada em decisões proferidas pelo STF, conforme referido nesta Nota Técnica.

205. Em face do exposto, iniciativas legislativas de extinção de Fundo Previdenciário e de criação de um único Plano Financeiro, ou de constituição de um novo Plano Previdenciário que tenha início sem nenhum segurado, constituem-se em medidas contrárias à efetivação do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS.

206. Caso tais revisões sejam ultimadas pelo ente federativo, sem aprovação prévia da SPPS, nos termos do art. 22 da Portaria MPS nº 403/2008, não será possível a renovação do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, por descumprimento do art. 5º, II e conforme o procedimento previsto no art. 10, § 3º da Portaria MPS nº 204/2008, o que impactará no desenvolvimento e financiamento locais, provocando, contudo, dano ainda maior por não se assegurar a sustentabilidade do RPPS.

207. Considerando a dimensão do passivo atuarial do RPPS e a ilegal transferência de recursos de um plano para o outro, sem a correspondente integralização de reservas garantidoras, observa-se a possibilidade de serem imediatamente consumidos recursos já acumulados pelo regime e de elevação, em consequência disso, da necessidade de destinação de mais recursos fiscais para garantir o pagamento dos benefícios do plano de previdência dos servidores públicos.

208. Isso ensejará ampliação e aprofundamento no desajuste das contas públicas e poderá certamente comprometer a capacidade administrativa do ente federativo, resultando em prejuízo não apenas para os servidores públicos, que são segurados dos RPPS, mas para toda a população do ente federativo instituidor.

209. Por fim, não é demais registrar que qualquer aumento de despesa previdenciária, além de obedecer aos princípios da legalidade, da disponibilidade financeira e orçamentária e da existência de fonte de custeio, deverá ser considerado nas reavaliações atuariais realizadas anualmente, visto que afeta o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.





Pág. 37 da NOTA TÉCNICA N° 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS

## X - CONCLUSÕES.

210. De todo o exposto nesta Nota Técnica, conclui-se que:
- Nos termos da Portaria MPS n° 403/2008, compete a esta SPPS autorizar alterações na estrutura de planos de benefícios. Para tanto, o projeto de lei deve ser submetido a sua análise prévia, acompanhado, no mínimo, do relatório do estudo atuarial que demonstre a viabilidade técnica e jurídica da proposta, considerando o mandamento constitucional que preconiza observância do equilíbrio financeiro e atuarial. Esse estudo deverá dimensionar o montante dos compromissos previdenciários, a partir da base de dados e hipóteses aderentes à massa de segurados e beneficiários, e estabelecer plano de custeio e de equacionamento que deve estar fundamentado não somente em relação a sua viabilidade jurídica, mas também econômica, financeira e fiscal.
  - Pode ser efetuada proposta de revisão ou remodelagem da segregação da massa, desde que apresentado prévio estudo que indique, dentre vários cenários, qual a alternativa mais eficiente e econômica sob o ponto de vista da boa técnica atuarial e da fiel obediência aos comandos constitucionais e infraconstitucionais que regem a matéria.
  - A proposta de alteração da segregação da massa deverá estar acompanhada de estudo atuarial em que se evidencie que a medida mantém o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, vez que somente por meio dele é que se pode estabelecer o montante da contribuição do ente necessário a que se garantam os recursos que financiarão as obrigações do plano.
  - Somente com prévio estudo atuarial é possível se aferir, de forma técnica e objetiva, o percentual da alíquota do custo de equilíbrio, para depois fazer-se constar de lei o plano anual de custeio.
  - Em face da vinculação dos recursos existentes no Plano/Fundo Previdenciário ao pagamento de benefícios de seus participantes, é vedada sua destinação para o Plano Financeiro, sob pena de afronta ao equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40 da Constituição Federal, art. 1º da Lei n° 9.717/1998 e art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal) e à proibição da transferência de direitos, obrigações e recursos entre os planos (art. 21, § 2º da Portaria MPS n° 403/2008), admitindo-se sua revisão somente se demonstrado que a proposta atende aos requisitos estabelecidos no art. 25 daquela Portaria.
  - Os benefícios de prestação continuada de aposentadorias programáveis, pensão por morte em atividade, aposentadoria por invalidez, dentre outros, devidos pelos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, deverão ser obrigatoriamente estruturados, no mínimo, em regime financeiro de capitalização ou avaliados em regime financeiro de repartição de capitais de cobertura, na forma do art. 4º da Portaria MPS n° 403/2008. Desta forma, os estudos técnicos deverão demonstrar que o regime financeiro, os custos e as fontes de custeio adotados sejam os mais adequados, de forma a não descapitalizar o RPPS, não sendo admissível que todos os benefícios sejam avaliados em regime de repartição simples.
  - Ao se desfazer a segregação da massa e se aglutinarem os segurados e beneficiários vinculados ao Plano Previdenciário e ao Plano Financeiro em um único Plano Financeiro, vislumbra-se o reaparecimento de um considerável déficit atuarial, uma vez que se quebra a lógica do seu equacionamento promovida pela segregação, caracterizando retrocesso em relação a medidas anteriormente adotadas para o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.





Conforme se observa na [Nota Técnica Nº 03/2015](#) (NOTA TÉCNICA Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS), a instituição de uma Previdência equilibrada é considerada **política pública de Estado** e o desfazimento do modelo de segregação em massa, tal qual existia no município de Serra, implantado pela [Lei 2818/2005](#)<sup>17</sup>, acaba por desconstruir a política de equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS ofendendo “*não apenas o texto constitucional (art. 40) e a Lei nº 9.717/1998 (art. 1º), como também a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF*”, apta, assim, a consumir, em pouco tempo, os recursos previdenciários, e representando, portanto, um retrocesso que transfere um fardo ainda mais pesado aos governos futuros, conforme já se observa nos demonstrativos extraídos do sistema *CidadES* – Painel de Controle do TCE-ES.



Fonte: <https://paineldecontrole.tcees.tc.br/municipio/2018/serra/previdencia-resultadoAtuarial/069E0800001>

Atentomo-nos que houve um salto de **74%** no **passivo atuarial do RPPS** de Serra desde o desfazimento da segregação de massas.

17 Disponível em: <http://prefeituraspapel.serra.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L28182005.html#a115>  
Art. 29 Fica criado no âmbito do Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra – IPS o Fundo Previdenciário – FUNPREV, que será destinado ao pagamento das aposentadorias e pensões e outros benefícios e que terá por objetivo a capitalização para o custeio dos respectivos benefícios. (Redação dada pela Lei nº 4103/2013)  
I - Criação do Fundo Financeiro - FUNFIN, que será destinado ao pagamento das aposentadorias e pensões e outros benefícios concedidos até 28/02/2005, que serão de responsabilidade do Poder Executivo Municipal e da Câmara Municipal, que repassarão os recursos necessários das respectivas folhas de pagamento ao Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra - IPS para a respectiva operacionalização. (Dispositivo revogado pela Lei nº 4103/2013)  
II - Criação do Fundo Previdenciário - FUNPREV, que será destinado ao pagamento das aposentadorias e pensões concedidas a partir de 01/03/2005 e que terá por objetivo a capitalização para o custeio dos respectivos benefícios.

Consoante se depreende, portanto, a respeito do equilíbrio ideal a ser alcançado, considera **equilíbrio financeiro** as receitas previdenciárias arrecadadas durante um ano para cobrir as despesas previdenciárias executadas naquele período, sendo o **equilíbrio atuarial** a equalização das contribuições previdenciárias futuras, trazidas a valor presente, suficientes para financiar as despesas futuras consideradas a valor presente.

Quando o arcabouço normativo previdenciário consigna em seu texto a conjunção aditiva “e” para demonstrar acerca da necessidade de atingimento de equilíbrio em **ambos** os contextos, financeiro **E** atuarial, indica ser essencial que os recursos arrecadados tenham sua aplicação vinculada ao atingimento desse objetivo, conforme previsão do parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>18</sup>, fundamentação utilizada pelo corpo técnico deste TCEES para caracterizar a irregularidade, bem como também citado no normativo em questão para evidenciar a ilegalidade de tal prática.

O município de Serra, por ocasião da aprovação da [Lei 4103/2013](#)<sup>19</sup>, instituiu o “**Fundo de Capitalização**” e, de outra banda, revogou o inciso que havia criado o **Fundo Financeiro**:

Art. 1º O artigo 29 da Lei nº 2.818/2005, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 29 Fica criado no âmbito do Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra – IPS o Fundo Previdenciário – FUNPREV, que será destinado ao pagamento das aposentadorias e pensões e outros benefícios e que **terá por objetivo a capitalização** para o custeio dos respectivos benefícios. (g.n.)

I – **REVOGADO**

---

<sup>18</sup> Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.  
Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em 08 out. 2021.

<sup>19</sup> Disponível em: <http://prefeiturasempapel.serra.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L41032013.html#a1>

Art. 1º O artigo 29 da Lei nº 2.818/2005, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 29 Fica criado no âmbito do Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra – IPS o **Fundo Previdenciário** – FUNPREV, que será destinado ao pagamento das aposentadorias e pensões e outros benefícios e que **terá por objetivo a capitalização** para o custeio dos respectivos benefícios.

I - REVOGADO

II – REVOGADO”.

Resta evidente, portanto, que tal estratégia legislativo possibilitou a indevida utilização dos recursos vinculados à capitalização para cobertura de déficit atuarial.

Entretanto, o [Manual de Demonstrativos Fiscais](#) – 11ª Ed., da **Secretaria do Tesouro Nacional**<sup>20</sup>, ao discorrer sobre o **Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Anexo 4**, especificamente sobre o **Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias**, evidencia, claramente, a impossibilidade de utilização de recursos repassados com a finalidade de cobertura de déficit atuarial para cobrir déficit financeiro, bem como a utilização de reservas e rendimentos com o objetivo de caracterizar equilíbrio financeiro, fato este identificado pelos Auditores dessa Corte por ocasião da análise da Prestação de Contas do **IPS-Serra**.

---

<sup>20</sup> Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/2020/26>. Acesso em 08 out. 2021.



**Independentemente do formato administrativo que assuma no âmbito do ente, seja autarquia, fundação ou fundo previdenciário<sup>68</sup>, o RPPS deverá observar todas as regras previstas nas normas gerais de previdência, ter caráter contributivo, ser organizado com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial<sup>69</sup> e adotar os procedimentos necessários ao controle da despesa com pessoal previsto na LRF, inclusive quanto ao registro e evidenciação das receitas e despesas de cada um dos Poderes ou órgãos.**

O equilíbrio financeiro e atuarial da previdência deve ser observado, por meio de contribuição dos segurados, ativos e inativos, da contribuição patronal do ente da Federação e outros aportes.<sup>70</sup> Na análise do equilíbrio atuarial, deverão ser observados os seguintes aspectos:

- a) Os critérios e parâmetros utilizados nas projeções dos cálculos atuariais;
- b) As projeções realizadas anteriormente;
- c) A inclusão do resultado efetivo do período anterior, para efeito de comparação com as novas projeções;
- d) A eventual e indevida utilização de repasse para a cobertura de déficit atuarial com o objetivo de cobrir déficit financeiro sem a devida transparência;**
- e) A eventual e indevida utilização da reserva atuarial, inclusive dos rendimentos financeiros, para tentar evidenciar que há equilíbrio financeiro.**

### 03.04.03 PARTICULARIDADES

#### 03.04.03.01 Ente da Federação

O ente da Federação que já houver instituído, ou que vier a instituir uma entidade, seja ela uma autarquia, fundação, secretaria ou qualquer outra unidade administrativa, destinada a caracterizar, gerir e evidenciar o patrimônio do RPPS e suas respectivas variações, deverá elaborar e publicar o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS, cuja instrução de preenchimento desse demonstrativo encontra-se detalhada no tópico [03.04.05.01](#).

Os Estados e o Distrito Federal, em razão de possuírem militares em seus quadros, deverão elaborar e publicar o demonstrativo que encontra-se no tópico [03.04.05.02](#), que apresenta um quadro adicional para a apresentação das receitas e despesas associadas às pensões e inativos militares.

A União deverá elaborar dois demonstrativos conforme previsto nos itens [03.04.05.03](#), e [03.04.05.04](#), sendo o primeiro referente às receitas e despesas previdenciárias dos servidores civis e o segundo referente às receitas e despesas associadas às pensões militares e aos inativos das Forças Armadas.

Além do demonstrativo citado anteriormente, a União também deverá elaborar e publicar o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Geral

<sup>68</sup> Lei n.º 9.717/1998, art. 1º, parágrafo único.

<sup>69</sup> LRF, art. 69.

<sup>70</sup> Constituição, art. 40, Lei n.º 9.717, de 1998 e Lei n.º 10.887, de 2004.



A **Divisão de Acompanhamento Contábil** da **Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social** do **MINISTÉRIO DA ECONOMIA** lançou a **Nota Técnica SEI nº 18162/2021/ME**<sup>21</sup>, em 18 de junho de 2021, que visa oferecer esclarecimentos acerca das transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial dos RPPS, de que trata a alínea "c" do inciso VI do § 1º do art. 19 da Lei Complementar nº 101, de 2000, com a redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021<sup>22</sup>.

A **Nota** nos esclarece que as transferências que se destinam à cobertura de insuficiências financeiras não devem ter o mesmo tratamento daquelas destinadas ao equilíbrio atuarial:

9. Repise-se, com a alteração promovida na LRF pela LC nº 178, de 2021, assenta-se **de forma mais clara** que, se as despesas com os benefícios forem realizadas com **transferências destinadas a cobrir as insuficiências financeiras do regime, essas não terão o tratamento conferido às despesas efetuadas com recursos destinados ao equilíbrio atuarial do sistema**, assim, não poderão ser deduzidas dos limites de despesas com pessoal de que trata o art. 19 da LRF. (Destacamos)

Informa ainda, em seu item 25, que, na **existência de déficit financeiro**, cabe ao ente federativo arcar com a cobertura deficitária através de aporte:

25. Assim, para o equilíbrio financeiro, deve haver a **equivalência entre receitas e despesas no curto prazo**, o que torna essa forma de equilíbrio bastante sensível às oscilações do fluxo de entrada e saída de recursos em cada ano, sendo que o § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717, de 1998, prevê que, ocorrendo insuficiência de recursos financeiros para pagamento dos benefícios previdenciários, ou seja, **verificando-se déficit financeiro em determinado período, caberá ao respectivo ente federativo efetuar a sua cobertura**. Já para o equilíbrio atuarial, pressupõe-se o balanço estrutural do sistema, por meio do qual se assegura que, em valores presentes, o conjunto das contribuições que serão vertidas, associado ao

<sup>21</sup> <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/legislacao-dos-rpps/notas/nota-tecnica-sei-18162-2021-me-ic-178-2021-equilibrio-atuarial-rpps-e-limites-fiscais.pdf>

<sup>22</sup> **Art. 19.** Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

[...]

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

[...]

**VI** - com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no [art. 249 da Constituição Federal](#), quanto à parcela custeada por recursos provenientes: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em 08 out. 2021.



patrimônio de que dispõe o regime próprio, seja igual ao montante do que será pago a título de prestações previdenciárias.

26. Essa distinção entre equilíbrio financeiro e equilíbrio atuarial é fundamental para se estabelecer o alcance dos comandos contidos na alínea "c" do inciso VI do § 1º e no § 3º do art. 19 da LRF, com a redação dada pela LC nº 178, de 2021.

[...]

Vê-se, assim, que a Nota visou enfatizar, de forma ainda mais inequívoca, as definições de **déficit financeiro** e **atuarial**, bem como a quem cabe a responsabilidade pela cobertura deficitária. Observemos:

#### VI - DA COBERTURA DO DEFICIT FINANCEIRO

[...]

40. Entretanto, quando as receitas auferidas não forem suficientes para o pagamento mensal das despesas com inativos e pensionistas, **o RPPS apresentará déficit financeiro e, nesse caso, o Tesouro do ente federativo deverá arcar com o valor necessário para que o RPPS alcance o equilíbrio financeiro** e consiga pagar os benefícios devidos, sendo que as despesas custeadas com esses aportes de recursos financeiros não poderão ser deduzidas das despesas com pessoal, conforme prevê o § 3º do art. 19 da LRF, na redação dada pela LC nº 178, de 2021. (g.n.)

[...]

#### VII - DAS MEDIDAS DE EQUACIONAMENTO DO **EQUILÍBRIO ATUARIAL**

51. De forma simplificada, pode-se dizer que as contribuições para a cobertura do custo normal visam garantir que os recursos necessários para o pagamento dos benefícios projetados para o servidor ativo, a serem vertidos entre a data focal da avaliação atuarial (31 de dezembro de cada exercício) e a data prevista para que sejam cumpridos os critérios de elegibilidade aos benefícios (geralmente, idade e tempo de contribuição) sejam constituídos, independentemente do período de contribuição anterior a essa data. Por sua vez, **as contribuições relativas ao custo suplementar visam recompor as reservas que deveriam estar constituídas na data focal da avaliação atuarial**. Caso os ativos garantidores acumulados pelo RPPS não sejam suficientes para cobrir os benefícios já concedidos e o direito já acumulado pelo servidor em atividade em relação ao tempo de contribuição já incorrido, tem-se déficit atuarial a ser equacionado, o que ocorre na grande maioria desses regimes.

52. A EC nº 103, de 2019, passou a denominar a contribuição para a cobertura do custo normal de contribuição ordinária e de contribuição extraordinária aquela referente à cobertura do custo suplementar.

53. Em caso de a avaliação atuarial, no encerramento do exercício, **apurar déficit atuarial**, a Portaria MF nº 464, de 2018, em seu art. 53, define as medidas a serem adotadas e implementadas **para o seu equacionamento**, in verbis:



Art. 53. No caso de a avaliação atuarial de encerramento do exercício apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento.

§ 2º O equacionamento do déficit atuarial poderá consistir:

I - em plano de amortização com contribuição suplementar, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;

II - em segregação da massa; e

III - complementarmente, em:

a) aporte de bens, direitos e ativos, observado o disposto no art. 62;

b) aperfeiçoamento da legislação do RPPS e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios; e

c) adoção de medidas que visem à melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do RPPS e da identificação e controle dos riscos atuariais do regime, conforme art. 73.

54. Assim, uma das alternativas para equacionamento do déficit é a implementação de plano de amortização, que deverá ser estabelecido em lei pelo ente federativo, observados os parâmetros definidos na Portaria MF nº 464, de 2018, em especial em seus arts. 48 e 54, e na Instrução Normativa SPREV nº 07, de 21 de dezembro de 2018. Esse plano poderá consistir no estabelecimento por meio da contribuição patronal suplementar na forma de alíquotas, ou aportes periódicos de recursos com valores preestabelecidos, para cobertura do déficit atuarial. (destacamos)

Se depreende da nota técnica SEI nº 18162/2021/ME que, uma vez segregada as massas, não há que se falar em utilização de alíquota suplementar para cobertura de déficit financeiro e que a implantação da alíquota suplementar se destina ao equacionamento do déficit atuarial:

#### VIII - DA SEGREGAÇÃO DA MASSA

59. A segregação das massas dos segurados representa a separação, a partir de parâmetros de corte (geralmente uma data de ingresso dos servidores), dos segurados e beneficiários vinculados ao RPPS em grupos distintos que integrarão o Fundo em Repartição e o Fundo em Capitalização. Importante ressaltar que a segregação das massas será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei específica do ente federativo, acompanhada pela separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes. Trata-se de estruturação atuarial do regime, que visa possibilitar o seu financiamento, parte sob regime orçamentário - de repartição, como transição para o regime de capitalização (de constituição de reservas para garantia do pagamento dos benefícios futuros).

60. Com relação ao Fundo em Repartição, estruturado somente no caso de segregação da massa, as contribuições, a serem pagas pelo ente federativo e pelos servidores ativos, inativos e pensionistas vinculados ao Fundo, são fixadas para cobrir o custo normal, mas SEM o estabelecimento de alíquotas suplementares/extraordinárias, assim não há o objetivo de acumulação de recursos. Em caso de insuficiência dessas contribuições para o pagamento de benefícios devidos aos aposentados e pensionistas do Fundo, essas são cobertas pelo ente federativo, por meio de transferências financeiras - observe-se que essas transferências não se dão com a alteração da fonte de recursos, não há execução orçamentária de receita e despesa intraorçamentária relativa a esses montantes.

## IX - DOS APORTES PERIÓDICOS

72. As contribuições podem se constituir em alíquotas para cobertura do custo normal (contribuição normal/ordinária) ou do custo suplementar (contribuição suplementar/extraordinária prevista em plano de equacionamento do déficit implementado por meio de lei do ente). O custo suplementar também pode ser coberto, ou seja, o déficit atuarial pode ser equacionado, por meio de aportes preestabelecidos, previstos em planos de amortização, que devem seguir os parâmetros estabelecidos pela SEPRT por meio da Portaria MF nº 464, de 2018, os termos do inciso II do art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998.

[...]

74. Quanto ao registro contábil da contribuição patronal - normal ou suplementar, o ente público deverá registrar uma despesa intraorçamentária e o RPPS uma receita intraorçamentária. Nesse sentido, os valores resultantes da aplicação da alíquota patronal - normal ou suplementar, entram no cálculo da despesa bruta com pessoal, por ser contribuição/encargo recolhido pelo ente ao RPPS. No entanto, como esses recursos arrecadados passam a integrar os recursos garantidores do RPPS, pois são definidos na avaliação atuarial do regime, compondo o plano de custeio necessário para o equilíbrio implementado em lei, quando os benefícios previdenciários forem pagos com esses recursos e com os seus rendimentos, eles são deduzidos das despesas com pessoal, conforme prevê a alínea "c" do inciso VI do § 1º do art. 19 da LRF. (destacamos)

Resta claro, portanto, qpor meio da [Nota Técnica SEI nº 18162/2021/ME](#) que o custo suplementar está intrinsecamente ligado ao **déficit atuarial**, sendo a aplicação da alíquota suplementar necessária ao atingimento do equilíbrio atuarial, estando portanto, vinculada ao mesmo.

## 4 CONCLUSÃO

Ante os fatos e fundamentos colacionados, o Ministério Público de Contas **requer**:

**4.1 Preliminarmente**, com fundamento no art. 174 da [Lei Complementar Estadual 621/2012](#)<sup>23</sup>, dispositivo regulamentado pelo art. 348 e seguintes do [Regimento Interno do TCE-ES](#)<sup>24</sup>, a instauração de **Incidente de Prejulgado**,

<sup>23</sup> **Art. 174.** Por iniciativa de Conselheiro, Auditor ou Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, poderá o Plenário, mediante **decisão normativa**, pronunciar-se sobre a **interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração**, reconhecida a **relevância da matéria de direito e sua aplicabilidade de forma geral**, observada a forma estabelecida no Regimento Interno.  
**Parágrafo único.** Não poderá atuar como Relator o Conselheiro ou Auditor que suscitar a matéria.

<sup>24</sup> **Art. 348.** Reconhecida, preliminarmente, a relevância da matéria de direito e sua aplicabilidade de forma geral, o Plenário poderá pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da Administração.



tendo por objetivo conferir interpretação harmônica entre: **(a) o conceito de preservação do equilíbrio atuarial** previsto no art. 40 da [Constituição Federal](#)<sup>25</sup>, no art. 9º, § 1º, da [Emenda Constitucional 103/2019](#)<sup>26</sup>, no art. 1º da [Lei Federal 9.717/1998](#)<sup>27</sup> e nos demais normativos e notas técnicas aplicáveis à matéria, na acepção perfilhada pelo Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência – NPPREV e por este *Parquet* de Contas, e **(b) o entendimento conferido pelo Plenário do TCE-ES, por meio do item 1.2 do Acórdão 943/2021<sup>28</sup>, o qual, afastando as irregularidades constatadas pelo corpo técnico desta Corte de Contas, considerou regular a utilização, para cobertura do déficit financeiro do RPPS, de receitas decorrentes de aplicações financeiras de recursos vinculados ao plano de amortização do déficit atuarial, contribuindo, desse modo, para a ampliação do déficit atuarial e submetendo o Município de Serra ao risco de ter que suportar, entre outras, as sanções previstas no art. 7º da Lei Federal 9.717/1998<sup>29</sup>, motivo pelo qual este *Parquet* de Contas pugna para que, mediante decisão normativa, **seja vedada a utilização, para cobertura de déficit financeiro do****

§ 1º Possuem legitimidade para propor o incidente de prejulgado Conselheiro, Conselheiro Substituto ou Ministério Público junto ao Tribunal. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019).

§ 2º Os requisitos de admissibilidade do incidente de prejulgado deverão ser submetidos à audiência do Ministério Público junto ao Tribunal, quando não for o proponente.

<sup>25</sup> **Art. 40.** O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)  
[...]

<sup>26</sup> **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.  
[...]

<sup>27</sup> **Art. 1º** Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:  
[...]

<sup>28</sup> **1.2. AFASTAR** os seguintes indicativos:

**2.1.** Ausência de aporte para cobertura de déficit financeiro do RPPS

**2.2.** Utilização indevida de recursos previdenciários capitalizados destinados à cobertura do déficit atuarial

**2.4.** Aplicações financeiras em desacordo com os limites estabelecidos pelas normas gerais

<sup>29</sup> **Art. 7º** O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º de julho de 1999:

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

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

**III** - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

**IV** - (Revogado pela Lei nº 13.846, de 2019)

**RPPS, de quaisquer recursos destinados ou vinculados ao cumprimento do plano de amortização do déficit atuarial**, considerando, para tanto, o fato de que se acham satisfeitos os requisitos de admissibilidade necessários ao conhecimento do **incidente processual** em tela, destacando-se a relevância da matéria de direito, representada pela necessidade de observância dos critérios de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, e sua aplicabilidade de forma geral a todos os entes subnacionais submetidos à jurisdição desta Corte de Contas e que possuem RPPS;

**4.2** seja **CONHECIDO** e **PROVIDO** o presente **Recurso de Reconsideração**, na forma dos arts. 152, I<sup>30</sup> e 164<sup>31</sup> da Lei Complementar nº. 621/2012;

**4.3** que o **Acórdão 943/2021-7 – Plenário** seja **REFORMADO**, no sentido de que sejam revistos os afastamentos dos itens a seguir referidos, integrantes da **Prestação de Contas Anual 2018, do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Serra – IPS**, sob responsabilidade do Sr. **EVILÁSIO DE ÂNGELO**, Diretor Presidente, sendo os mesmos considerados **IRREGULARES**, com fulcro no art. 84, III<sup>32</sup>, da Lei Complementar 621/2012, considerando sua manutenção e respectivas gravidades:

## **2.1 AUSÊNCIA DE APORTE PARA COBERTURA DE DÉFICIT FINANCEIRO DO RPPS (item 3.1.2 do Relatório Técnico 13/2020-3)**

<sup>30</sup> **Art. 152.** Cabem os seguintes recursos nos processos em tramitação no Tribunal de Contas:  
**I – recurso de reconsideração;** (grifou-se)

<sup>31</sup> **Art. 164.** De decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, **cabem recurso de reconsideração**, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte, pelo interessado **ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar.

**Parágrafo único.** Se o recurso versar sobre item específico do acórdão, os demais itens não sofrem o efeito suspensivo, caso em que deverá ser dado prosseguimento a execução das decisões. (Grifou-se).

<sup>32</sup> **Art. 84.** As contas serão julgadas: [...]

**III - irregulares**, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão do dever de prestar contas;

b) não comprovação da regular aplicação de recursos repassados pelo Estado ou Município;

c) prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico;

**d) grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;**

e) dano injustificado ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

f) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/108/LC-621-2012-Lei-Org%C3%A2nica-TCEES-Atualizada-2.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.



**Base Normativa:** art. 40, caput, da Constituição Federal de 1988; art. 69 da LRF; art. 1º e 2º, § 1º, da Lei Federal 9.717/1998; art. 48 da Lei Municipal 2.818/2006; art. 26 da Portaria MPS 403/2008.

## **2.2 UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE RECURSOS PREVIDENCIÁRIOS CAPITALIZADOS DESTINADOS À COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL (item 3.1.3 do Relatório Técnico 13/2020-3)**

**Base Normativa:** art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**4.4** sejam expedidas **DETERMINAÇÕES** correspondentes às irregularidades constatadas, com o fito de se prevenir a reincidência, nos moldes do art. 329, § 7º, do Regimento Interno<sup>33</sup>;

**4.5** seja **APLICADA MULTA** pecuniária ao responsável, Sr. **Evilasio de Angelo – Diretor- Presidente do IPS-Serra**, com base no art. 87, inciso IV<sup>34</sup> c/c art. 135, incisos I e II<sup>35</sup> da LC nº 621/2012, a ser dosada pelo Relator, considerando que o Gestor incorreu em irregularidades de natureza grave;

**4.6** na forma do art. 156 da LC nº. 621/2012<sup>36</sup> seja o Responsável notificado para, desejando, apresentar contrarrazões ao presente Recurso.

<sup>33</sup> **Art. 329.** A apreciação e julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento.

**§ 7º** Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como determinações para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis.

<sup>34</sup> **Art. 87.** Verificada irregularidade nas contas, cabe ao Tribunal ou ao Relator:

[...]

IV - aplicar as sanções previstas em lei;

<sup>35</sup> Art. 135. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do artigo 88 desta Lei Complementar;

II - prática de ato ou omissão, com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário;

<sup>36</sup> **Art. 156.** Nos recursos interpostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é assegurado o contraditório, mediante a concessão de oportunidade para oferecimento de contrarrazões recursais, quando se tratar de recurso tendente a agravar a situação do responsável ou do interessado.



Por derradeiro, com fulcro no inc. III<sup>37</sup> do art. 41 da Lei 8.625/1993, bem como no parágrafo único<sup>38</sup> do art. 53 da Lei Complementar nº. 621/2012, reserva-se o direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento, em defesa da ordem jurídica.

Vitória, 08 de outubro de 2021.

**HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA**

Procurador Especial de Contas

---

<sup>37</sup> **Art. 41.** Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica:

III - ter vista dos autos após distribuição às Turmas ou Câmaras e **intervir nas sessões de julgamento, para sustentação oral ou esclarecimento de matéria de fato;**

<sup>38</sup> **Art. 53.** São partes no processo o responsável e o interessado, que poderão praticar os atos processuais diretamente ou por intermédio de procurador regularmente constituído.

Parágrafo único. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas terá os mesmos poderes e ônus processuais do responsável e do interessado, **observadas, em todos os casos, as prerrogativas asseguradas em lei.**