



Acórdão 00186/2022-1 - 1ª Câmara

Processo: 04737/2020-1

Classificação: Prestação de Contas Anual de Ordenador

Exercício: 2019

UG: IPACI - Instituto de Previdência do Município de Cachoeiro de Itapemirim

Relator: Márcia Jaccoud Freitas

Interessado: EDER BOTELHO DA FONSECA, VICTOR DA SILVA COELHO

Responsável: CLEUZEI MIRANDA SMARZARO MOREIRA

PRESTAÇÃO DE CONTAS – INCONSISTÊNCIAS CONTÁBEIS E FORMAIS – IRREGULARIDADES DE NATUREZA GRAVE – CONTAS IRREGULARES – MULTA – DETERMINAR – ARQUIVAR

1. Aportes atuariais sem valores predefinidos no plano de amortização e Falta de controle segregado e de comprovação do prazo mínimo de aplicação dos aportes atuariais constituem irregularidades de natureza grave, passíveis de multa.

2. Inconsistências contábeis ou de natureza formal, que não ocasionem prejuízos ao erário, são passíveis de ressalva.

A RELATORA EXMA. SRA. CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS:

RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas Anual do **INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM**, referente ao **exercício de 2019**, sob a gestão de **CLEUZEI MIRANDA SMARZARO MOREIRA**, Diretora Presidente.

Nos termos do **Relatório Técnico n. 159/2021**, da **Instrução Técnica Inicial n. 146/2021** e da **Decisão SEGEX n. 185/2021**, a responsável foi citada para apresentar justificativas sobre as seguintes constatações:

3.1.1.1. Ausência de aporte destinado à cobertura de déficit financeiro do regime previdenciário

3.1.1.2. Utilização indevida de recursos destinados à constituição de reservas do regime previdenciário

3.1.2.1. Divergência entre inventário e registro de bens móveis

3.1.2.2. Política de investimentos não contempla os investimentos em bens imóveis

3.5.5.1. Plano de amortização vigente não estabelece valores predefinidos dos aportes atuariais

3.5.6.1. Inobservância de prazo mínimo de aplicação para aportes atuariais

A responsável apresentou sua resposta, constante da **Defesa/Justificativa n. 666/2021**, **n. 667/2021** e **n. 668/2021**, bem como das correspondentes **Peças Complementares**, que foi analisada no corpo da **Instrução Técnica Conclusiva n. 4223/2021**.

O setor competente manteve todas as irregularidades, a saber:

- 2.1. Ausência de aporte destinado à cobertura de déficit financeiro do regime previdenciário
- 2.2. Utilização indevida de recursos destinados à constituição de reservas do regime previdenciário
- 2.3. Divergência entre inventário e registro de bens móveis
- 2.4. Política de investimentos não contempla os investimentos em bens imóveis
- 2.5. Plano de amortização vigente não estabelece valores predefinidos dos aportes atuariais
- 2.6. Inobservância de prazo mínimo de aplicação para aportes atuariais

A área técnica sugeriu que as Contas de **CLEUZEI MIRANDA SMARZARO MOREIRA**, Diretora Presidente, sejam julgadas **IRREGULARES**, com fundamento no art. 84, inciso III, letra “d” da Lei Complementar n. 621/2012¹, cabendo a aplicação de **MULTA**, na forma do art. 135, incisos II (tópicos **2.4 a 2.6**) e III (tópicos **2.1 e 2.2**), da Lei Orgânica.

O setor técnico ainda sugeriu a expedição de 02 (duas) **DETERMINAÇÕES** e de 01 (uma) **RECOMENDAÇÃO**.

Segue a transcrição da parte final:

¹ **Art. 84.** As contas serão julgadas:

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

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

“3 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

3.1 Considerando os indicativos de irregularidades expressos no Relatório Técnico 159/2021-6, na ITI 146/2021-9, na Decisão SEGEX 185/2021-9, no Termos de Citação 291/2021-7, e diante do preceituado no art. 319, parágrafo único, inciso IV², da Resolução TC nº 261/2013;

3.2 Considerando que todos os citados atenderam aos Termos de Citação emitidos por este Tribunal e encaminharam suas defesas;

3.3 Considerando que as justificativas apresentadas **não foram suficientes para elidirem as irregularidades** dos itens **2.1 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 e 2.6**, sugere-se sua manutenção:

2.1 AUSÊNCIA DE APORTE DESTINADO À COBERTURA DE DÉFICIT FINANCEIRO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO (item 3.1.1.1 do Relatório Técnico 159/2021-6)

Base Normativa: art. 40, caput, da Constituição Federal; art. 69 da LRF; art. 1º e 2º, § 1º, da Lei Federal 9.717/1998; art. 1º, § 2º, e art. 78 da Portaria MF 464/2018.

Responsável: Cleuzei Miranda Smarzarro Moreira – presidente executiva

2.2 UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE RECURSOS DESTINADOS À CONSTITUIÇÃO DE RESERVAS DO REGIME PREVIDENCIÁRIO (item 3.1.1.2 do Relatório Técnico 159/2021-6)

Base Normativa: art. 40, caput, da Constituição Federal; art. 1º, 8º, parágrafo único, e art. 69 da LRF; art. 2º, § 1º, da Lei Federal 9.717/1998; e, art. 78 da Portaria MF 464/2018.

Responsável: Cleuzei Miranda Smarzarro Moreira – presidente executiva

2.3 DIVERGÊNCIA ENTRE INVENTÁRIO E REGISTRO DE BENS MÓVEIS (item 3.1.2.1 do Relatório Técnico 159/2021-6)

Base Normativa: art. 94 e 96 da Lei Federal 4.320/1964.

Responsável:

² **Art. 319.** Na fase final da instrução dos processos, constitui formalidade essencial, além do exame da unidade competente, a elaboração da instrução técnica conclusiva.

Parágrafo único. A instrução técnica conclusiva conterà, necessariamente: (Parágrafo retificado pela Emenda Regimental nº 001, de 27.8.2013).

[...]

IV - a conclusão, com a proposta de encaminhamento.

Cleuzei Miranda Smarzarzo Moreira – presidente executiva

2.4 POLÍTICA DE INVESTIMENTOS NÃO CONTEMPLA OS INVESTIMENTOS EM BENS IMÓVEIS (item 3.1.2.2 do Relatório Técnico 159/2021-6)

Base Normativa: art. 6º da Lei Federal 9.717/1998; art. 4º da Resolução CMN 3.922/2010; e item 128 da IPC/MF -14.

Responsável: Cleuzei Miranda Smarzarzo Moreira – presidente executiva

2.5 PLANO DE AMORTIZAÇÃO VIGENTE NÃO ESTABELECE VALORES PREDEFINIDOS DOS APORTES ATUARIAIS (item 3.5.5.1 do Relatório Técnico 159/2021-6)

Base Normativa: art. 40 Constituição Federal; art. 1 da Lei Federal 9.717/1998; art. 53, § 2º, inc. I, da Portaria MF 464/2018.

Responsável: Cleuzei Miranda Smarzarzo Moreira – presidente executiva

2.6 INOBSERVÂNCIA DE PRAZO MÍNIMO DE APLICAÇÃO PARA APORTES ATUARIAIS (item 3.5.6.1 do Relatório Técnico 159/2021-6)

Base Normativa: art. 40, caput, da Constituição Federal; art. 9º, inc. II, da Lei Federal 9.717/1998; art. 1º, § 1º, da Portaria MPS 746/2011.

Responsável: Cleuzei Miranda Smarzarzo Moreira – presidente executiva

3.4 Considerando que as irregularidades dos itens **2.1, 2.2, 2.4, 2.5 e 2.6**, representam GRAVE infração à norma legal de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial, além de prejudicar os usuários das informações contábeis, em suas análises e decisões, **opina-se**, quanto ao aspecto técnico-contábil, pela **IRREGULARIDADE** da Prestação de Contas relativa ao exercício de 2019, da gestora do Instituto de Previdência do Município de Cachoeiro de Itapemirim - IPACI, Sra. **CLEUZEI MIRANDA SMARZARO MOREIRA**, nos termos do art. 84, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar nº. 621/2012, e do art. 163, inciso IV, do Regimento Interno (Resolução TC 261/2013).

3.5 Sugere-se, também, para adequação e melhoria da gestão do Instituto, a seguinte **RECOMENDAÇÃO**, nos termos do art. 329, §7º, da Res. 261/2013 – RITCEES:

3.5.1 Para o município efetuar o repasse das insuficiências financeiras do RPPS, conforme obrigação prevista no art. 2º, § 1º, da Lei 9.717/98 e o art. 15, § 7º da Lei Municipal 6.910/2013 (**item 2.1**);

3.6 Sugere-se expedir **DETERMINAÇÃO**, na forma do § 7º do art. 329 do Regimento Interno (Res. TC 261/2013):

3.6.1 Com **fixação de prazo**, ao atual responsável pela gestão do IPACI, sob a supervisão do responsável pelo Controle Interno para que instaure procedimento administrativo com vistas a efetivar a cobrança junto ao município para que providencie a recomposição àquele RPPS dos valores das reservas consumidas indevidamente no exercício de 2019 pelo RPPS para seu custeio normal, nos termos do artigo 2º §1º, da Lei 9.717/98, com a incidência de correção monetária, juros e multa; e para a apuração da responsabilidade pessoal do(s) responsável(is) pelo valor dos encargos financeiros incidentes sobre a ausência de repasse (juros e multa) do valor das reservas consumidas, conforme jurisprudência dessa Corte de Contas, e que encaminhe os resultados dessa apuração a esse Tribunal nos termos da IN 32/2014 (**item 2.2**);

3.6.2 Para que seja realizada a adequação do Plano de Custeio do IPACI, considerando plano de amortização efetivo do déficit atuarial, nos termos propostos pela avaliação atuarial, devendo então contemplar alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos para todo o período do plano, a fim de possibilitar, de fato, a CAPITALIZAÇÃO do RPPS (**item 2.5**);

3.7 Sugere-se ao relator a **APLICAÇÃO DE MULTAS**, à presidente executiva do Instituto de Previdência do Município de Cachoeiro de Itapemirim - IPACI, Sra. CLEUZEI MIRANDA SMARZARO MOREIRA, relativas ao exercício de 2019, nos termos:

a) do **art. 135, II**, da Lei Orgânica do TCEES, pelos seguintes motivos:

Item	Irregularidades
2.4	POLÍTICA DE INVESTIMENTOS NÃO CONTEMPLA OS INVESTIMENTOS EM BENS IMÓVEIS (item 3.1.2.2 do Relatório Técnico 159/2021-6)
2.5	PLANO DE AMORTIZAÇÃO VIGENTE NÃO ESTABELECE VALORES PREDEFINIDOS DOS APORTES ATUARIAIS (item 3.5.5.1 do Relatório Técnico 159/2021-6)
2.6	INOBSERVÂNCIA DE PRAZO MÍNIMO DE APLICAÇÃO PARA APORTES ATUARIAIS (item 3.5.6.1 do Relatório Técnico 159/2021-6)

--	--

b
) do **art. 135, III**, da Lei Orgânica do TCEES, pelo seguinte motivo:

Item	Irregularidades
2.1	AUSÊNCIA DE APORTE DESTINADO À COBERTURA DE DÉFICIT FINANCEIRO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO (item 3.1.1.1 do Relatório Técnico 159/2021-6)
2.2	UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE RECURSOS DESTINADOS À CONSTITUIÇÃO DE RESERVAS DO REGIME PREVIDENCIÁRIO (item 3.1.1.2 do Relatório Técnico 159/2021-6)

”

Na sequência, o **Ministério Público de Contas** emitiu o Parecer n. 4520/2021, da lavra do Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, acompanhando a área técnica.

Por ocasião da Sessão Ordinária da 1ª Câmara de 28/01/2022, a responsável apresentou **sustentação oral**, conforme Petição Intercorrente n. 42/2022, arquivo de Áudio / Vídeo n. 10/2022 e Notas Taquigráficas n. 13/2022. Considerando que não foram apresentados documentos, bem como que a sustentação oral reiterou as justificativas trazidas após a citação, com pequenos acréscimos, manteve o processo em pauta para julgamento.

É o Relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Acolho a proposta técnica pela manutenção da irregularidade tratada no item **2.3** da Conclusiva, com natureza **qualitativo-formal**, qual seja:

2.3. Divergência entre inventário e registro de bens móveis

Quanto ao tópico **2.1** da Conclusiva, intitulado “**Ausência de aporte destinado à cobertura de déficit financeiro do regime previdenciário**”, o setor competente apurou que a Receita arrecadada (**R\$ 26.018.827,10**), já excluídos o aporte atuarial recebido (**R\$ 19.593.242,04**) e os rendimentos de aplicações financeiras (**R\$ 58.855.648,50**), não foi suficiente para a cobertura da Despesa Previdenciária empenhada no exercício (**R\$ 34.309.070,64**), resultando no déficit financeiro de **R\$ 8.290.243,54**, que deveria ser coberto por um aporte financeiro do Município.

Em resposta à citação, a responsável afirmou que o uso dos rendimentos das aplicações financeiras não é vedado pela legislação federal e municipal. Destacou que as receitas auferidas no exercício foram suficientes para o pagamento dos benefícios e que o aporte atuarial não foi utilizado, permanecendo depositado em contas bancárias segregadas.

Informou que o equilíbrio financeiro e atuarial é aferido pelo confronto entre as receitas estimadas e as despesas projetadas, acrescentando que as Avaliações Atuariais de 2018 e 2019 não propuseram a alteração das alíquotas patronais.

Na análise conclusiva, o setor técnico manteve a irregularidade com multa, uma vez que a responsável deveria ter cobrado o repasse do aporte financeiro pelo Município, considerando que as reservas atuariais são destinadas / vinculadas ao pagamento de benefícios futuros, bem como que o regime próprio estava na fase inicial de acumulação de reservas, sendo seus Ativos inferiores à provisões para benefícios concedidos.

Na fase de sustentação oral, a responsável reiterou a defesa, reforçando que não havia base legal para a cobrança do aporte financeiro exigido pela área técnica, bem como que a apuração do equilíbrio financeiro deve incluir as receitas provenientes

de aplicações financeiras, por serem ativos do Instituto destinados ao custeio dos benefícios previdenciários, conforme previsto na Lei municipal n. 6910/2013, art. 12, inciso III, na Portaria MF n. 464/2018, item 20, na Lei n. 9717/1998, art. 1º, inciso III, na Emenda Constitucional n. 103/2019, art. 9º, § 1º, e na Nota Técnica SEI n. 18.162/2021, item IV, além do precedente deste Plenário no Acórdão TC n. 943/2017.

Observo que, nos termos do art. 2º, § 1º, da Lei n. 9717/1998³, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência, as insuficiências financeiras provocadas pelo pagamento de benefícios previdenciários devem ser cobertas pelo Ente federativo.

Ao regulamentar a Lei n. 9717/1998, a Portaria MPS n. 402/2008 repetiu a norma⁴, acrescentando que o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio é garantido nos moldes da avaliação atuarial⁵.

No mesmo sentido, a Portaria MF n. 464/2018, que dispõe sobre as normas gerais aplicáveis às avaliações atuariais do regime próprio, publicada em 20/11/2018 e obrigatória para as avaliações posteriores a 2018⁶, determina que a avaliação

³ **Art. 2º**.....

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

⁴ **Art. 3º** Os RPPS terão caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do ente federativo, dos servidores ativos, inativos e pensionistas, observando-se que:

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

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

⁵ **Art. 8º** Ao RPPS deverá ser garantido o equilíbrio financeiro e atuarial em conformidade com a avaliação atuarial inicial e as reavaliações realizadas em cada exercício financeiro para a organização e revisão do plano de custeio e de benefícios.

⁶ **Art. 79.** A aplicação dos parâmetros previstos nesta Portaria é facultativa para a avaliação atuarial relativa ao exercício de 2019, posicionada em 31 de dezembro de 2018, e obrigatória para as avaliações atuariais seguintes.

atuarial deve indicar o plano de custeio (normal e suplementar) necessário para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário⁷, bem como que o Ente federativo é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras para o pagamento de benefícios⁸.

O Anexo da Portaria MF n. 464/2018 traz os conceitos de **plano de benefícios**⁹ (conjunto de benefícios previdenciários), **plano de custeio**¹⁰ (fonte de recursos do regime próprio, representada pelas alíquotas normais e suplementares e pelos aportes, suficiente para custear o plano de benefícios e as despesas administrativas, observando-se o equilíbrio financeiro e atuarial) e **avaliação atuarial**¹¹ (documento

⁷ **Art. 47.** Para observância do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, a avaliação atuarial deve indicar o plano de custeio necessário para a cobertura do custo normal e do custo suplementar do plano de benefícios do RPPS.

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

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

⁸ **Art. 78.** Independentemente da forma de estruturação do RPPS, as eventuais insuficiências financeiras para o pagamento dos benefícios previstos no Plano de Benefícios são, nos termos das normas gerais de organização e funcionamento desses regimes, de responsabilidade orçamentária do respectivo ente federativo.

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

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

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

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

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

elaborado pelo atuário, que calcula o plano de custeio necessário para arcar com o plano de benefícios).

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

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

Além das despesas administrativas, o plano de custeio deve considerar o **custo normal**¹² do plano de benefícios (parte custeada por contribuição normal), correspondente ao seu valor atuarial, apurado entre as datas da avaliação e do início do benefício, e o **custo suplementar**¹³ (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.

pertinente e que contem parecer atuarial conclusivo relativo à solvência e liquidez do plano de benefícios.

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

¹³ **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.

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**¹⁴.

A Portaria MF n. 464/2018 também conceitua **equilíbrio financeiro**¹⁵ (equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do regime próprio no exercício) e **déficit financeiro**¹⁶ (insuficiência financeira entre os fluxos de receita e despesa no exercício), além do **equilíbrio atuarial**¹⁷.

De acordo com norma, o equilíbrio financeiro deve ser alcançado a cada exercício, correspondendo à equivalência entre as receitas e obrigações, sem distinção, uma

¹⁴ **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.

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

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

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

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. 403/2008¹⁸, vigente até 19/11/2018, trazia os mesmos conceitos previstos na Portaria MF n. 464/2018, que a revogou.

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.

¹⁸ **Art.1º** As avaliações e reavaliações atuariais com o objetivo de dimensionar os compromissos do Plano de Benefícios e estabelecer o Plano de Custeio para a observância do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão ser elaboradas tendo como parâmetros técnicos as normas fixadas nesta portaria.

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

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

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

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

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

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

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

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

9717/1998¹⁹, preveem que eventual insuficiência financeira resultará do confronto entre as “receitas auferidas” e as “obrigações” do regime próprio no exercício, sem limitação às contribuições normais, indicando que a apuração deve abranger também o custo suplementar.

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

Nos presentes autos, a área técnica apurou que a receita arrecadada com a contribuição normal (custo normal), excluída a receita suplementar (aporte atuarial 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 e os rendimentos das aplicações financeiras.

Assiste razão à área técnica ao excluir os aportes atuariais auferidos no exercício, diante da exigência de que permaneçam em contas segregadas por 05 anos, no mínimo. Do mesmo modo, os rendimentos das aplicações financeiras dos aportes atuariais também devem ser excluídos, já que se trata de parte acessória, que, em regra, deve acompanhar a natureza e as restrições do principal²⁰. Embora tais

¹⁹ **Art. 2º**.....

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

²⁰ Código Civil:

Art. 92. Principal é o bem que existe sobre si, abstrata ou concretamente; acessório, aquele cuja existência supõe a do principal.

recursos constituam receitas do Instituto, deveriam ser mantidas sem uso, em contas específicas por, no mínimo, 05 anos, na forma da Portaria MPS n. 746/2011.

As demais reservas e seus rendimentos (incluindo os aportes atuariais com mais de 05 anos) podem ser utilizados para o pagamento de benefícios do exercício, inexistindo restrições relacionadas à fase inicial de acumulação ou à cobertura mínima das provisões de benefícios concedidos.

Considerando que os aportes passaram a ser exigidos em 2011, na forma Lei municipal n. 6435/2010, e comparando as tabelas 10, 12 e 31 do Relatório Técnico, constata-se que as aplicações financeiras do Instituto (R\$ 280.273.403,21) eram muito superiores aos aportes atuariais devidos de 2011 a 2019 (R\$ 61.075.036,87), havendo recursos livres para o pagamento de benefícios.

Quanto aos rendimentos das aplicações financeiras, a responsável não demonstrou os valores decorrentes de cada origem (aportes atuariais e demais investimentos), conforme abordado no tópico **2.6**. Apesar disso, é muito provável que a maior parte do montante auferido em 2019 (R\$ 58.855.648,50) se refira a reservas distintas dos aportes atuariais e, portanto, suficientes para o pagamento das despesas do exercício. Sendo assim, entendo que resta descaracteriza a insuficiência financeira e a necessidade de aporte financeiro para sua cobertura no exercício de 2019.

Considerando que a maior parte dos rendimentos de 2019 (R\$ 58.855.648,50) provavelmente se refira a reservas distintas dos aportes atuariais e, portanto, suficientes para o pagamento das despesas do exercício, descaracterizando a insuficiência financeira, e que, por conseguinte, 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, **divirjo da área técnica para afastar o indicativo.**

Acrescento que posição semelhante foi adotada nos **processos TC n. 7000/2017** (Contas/2016 do IPAS Santa Leopoldina), **n. 14.720/2019** (Contas/2018 do IPAS Conceição da Barra) e **n. 14.701/2019** (Contas/2018 do IPAS Alegre).

Em relação ao item **2.2** da Conclusiva, denominado “**Utilização indevida de recursos destinados à constituição de reservas do regime previdenciário**”, o setor competente constatou indícios de que o custeio suplementar, destinado à formação de reservas para amortizar o déficit atuarial, foi utilizado para cobrir as despesas do Instituto, uma vez que o saldo final no exercício (**R\$ 282.546.900,50**) foi menor que o saldo que deveria existir (**R\$ 286.925.141,36**).

Segundo os fundamentos lançados quanto ao tópico **2.1**, considerando que não há vedação ao uso das reservas atuariais para o pagamento de benefícios, que as disponibilidades financeiras do Instituto eram muito superiores aos aportes atuariais devidos e que não há indícios de que o consumo das reservas atuariais tenha sido motivado pela falta de recolhimento da contribuição normal ou pela ausência de revisão das alíquotas previdenciárias, **divirjo da área técnica para afastar o indicativo**.

Destaco que posição semelhante foi adotada no **processo TC n. 14.720/2019** (Contas/2018 do IPAS Conceição da Barra) e **n. 14.701/2019** (Contas/2018 do IPAS Alegre).

No que se refere ao tópico **2.4** da Conclusiva, intitulado “**Política de investimentos não contempla os investimentos em bens imóveis**”, o setor competente relatou que a Política de Investimentos do Instituto (arquivo RELPOL) não tratou dos Bens Imóveis, deixando de estabelecer as estratégias de alocação e de avaliar os riscos, embora houvesse um incremento de **R\$ 23.379.260,22** para **R\$ 34.232.000,00** no exercício, passando o segmento a corresponder a **8,28%** das disponibilidades financeiras totais (R\$ 283.428.097,36), conforme tabela 17 do Relatório Técnico.

Segundo a área técnica, a omissão impede o cumprimento das metas atuariais e contraria o item 128 da Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC 14), que condiciona o cômputo dos Bens Imóveis como Ativos Garantidores ao cumprimento da Política de Investimentos ou à geração de retorno financeiro.

Em resposta à citação, a responsável informou que a Lei municipal n. 5724/2005, art. 12, § 12 (com a redação dada pela Lei municipal n. 6435/2010), autorizou que os aportes atuariais devidos, a contar de 2011, fossem efetuados por meio da transferência de bens, direitos e ativos de qualquer natureza. Afirmou que, de 2011 a 2015, os aportes atuariais corresponderam à transferência de 08 (oito) bens imóveis, no valor total de aquisição de R\$ 15.616.553,77, que se valorizaram em 119,20%, atingindo R\$ 34.232.000,00, conforme reavaliação de 2019.

A responsável admitiu que os bens imóveis não constaram da Política de Investimentos de 2019, destacando que a omissão foi corrigida em 2021 e que não gerou prejuízos ao Regime Próprio, pois outras ações foram adotadas, como a inclusão no Planejamento Estratégico, a autorização legal para alienação pelo valor mínimo igual ao valor da transferência (Lei municipal n. 7644/2018), a licitação para contratar leiloeiros para alienação dos imóveis, a licitação fracassada para locação e as intervenções em alguns bens para viabilizar o aluguel.

Na análise conclusiva, o setor técnico manteve a irregularidade com multa, uma vez que a falta de estratégias de alocação de recursos, quanto aos bens imóveis, contrariou a Resolução CMN n. 3922/2010, art. 3º, inciso VI, e considerando, ainda, a representatividade financeira do investimento.

Na fase de sustentação oral, a responsável reiterou as justificativas, acrescentando que a mesma matéria deixou de ser analisada no Acórdão TC n. 229/2020, diante da pendência do processo TC n. 7268/2018.

Observo que, nos termos dos artigos 7º, 13 e 22 da **Portaria MPS n. 402/2008**²¹, que dispõe sobre normas gerais dos regimes próprios de previdência, é permitida a transferência de imóveis para a amortização do déficit atuarial, desde que determinada por lei e precedida de criteriosa avaliação do valor de mercado e de sua liquidez no prazo compatível com as obrigações previdenciárias, sendo tais ativos considerados recursos previdenciários, que, portanto, devem ser abordados no Demonstrativo da Política de Investimentos (DPIN) a ser enviado à Secretaria de Previdência.

Consulta ao *site* da Previdência Social²² revela que o **Demonstrativo da Política de Investimentos (DPIN)** deve incluir os demais ativos do regime próprio e as estratégias de alocação do exercício, conforme a orientação para o preenchimento do DPIN²³.

²¹ **Art. 7o** É vedada a dação de bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para o pagamento de débitos com o RPPS, excetuada a amortização do déficit atuarial, devendo, neste caso, serem observados os seguintes parâmetros, além daqueles estabelecidos nas Normas de Atuária aplicáveis aos RPPS: (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

I - os bens, direitos e demais ativos objeto da dação em pagamento deverão ser vinculados por lei ao RPPS; (Incluído pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

II - a dação em pagamento deverá ser precedida de criteriosa avaliação do valor de mercado dos bens, direitos e demais ativos, bem como da sua liquidez em prazo compatível com as obrigações do plano de benefícios. (Incluído pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

Art. 13. São considerados recursos previdenciários as contribuições e quaisquer valores, bens, ativos e seus rendimentos vinculados ao RPPS ou ao fundo de previdência de que trata o art. 11, inclusive a totalidade dos créditos do ente instituidor, reconhecidos pelo regime de origem, relativos à compensação financeira disciplinada na Lei no 9.796, de 5 de maio de 1999.

Art. 22. O ente federativo elaborará e encaminhará à SPS o Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR e o Demonstrativo da Política de Investimentos - DPIN, conforme modelos disponibilizados no endereço eletrônico do MPS na internet (www.previdencia.gov.br), que deverão conter campos específicos para apresentação de informações acerca da comprovação da qualificação ou certidão do responsável pelos investimentos dos recursos do RPPS. (Redação dada pela Portaria MPS no 519, de 24/08/2011)

²²

<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.gov.br%2Ftrabalho-e-previdencia%2Fpt-br%2Fimages%2Fprevidencia%2F2017%2F01%2FManual-Novo-DPIN-2017-v1.pdf&cLen=1812997&chunk=true>

²³ **NOVO DPIN – A PARTIR DE 2017 – INSTRUÇÕES DE PREENCHIMENTO**

(...)

Do mesmo modo, os artigos 3º e 4º da **Resolução n. 3922/2010**²⁴, do Conselho Monetário Nacional, que regula a aplicação dos recursos dos regimes próprios de

Estratégias de Alocação – Demais Ativos: Descreve as estratégias adotadas nos demais segmentos de ativos, como fundos de investimento não previstos na resolução, valores mobiliários, imóveis e assim por diante.

(...)

ABA ESTRATÉGIAS DE ALOCAÇÃO – DEMAIS ATIVOS

Descrição das Estratégias Definidas na Política de Investimentos (obrigatório)

Avaliação da situação mercadológica e jurídica do ativo: Descrever a situação do mercado em que o ativo está inserido, bem como a sua situação judicial.

Estratégias a serem adotadas para carregamento e posição ou desinvestimento: Descrever a estratégias de alocação para cada tipo de ativo

Metodologias adotadas para precificação e avaliação: Descrever o método utilizado para precificação e avaliação do ativo

Ativos Desenquadrados/Ativos em Enquadramento Segmento: Informar se o ativo se enquadra em “Demais bens, direitos e ativos”, “Aplicações vedadas em Resolução CMN” ou “Imóveis”

Tipo de Ativo: Informar o tipo de ativo para o segmento selecionado anteriormente **CNPJ do Ativo:** Informar o CNPJ do ativo, se houver.

Descrição do ativo: Descrever as características e particularidades do ativo

Providências a serem adotadas: Descrever a situação atual do ativo, bem como a estratégia de investimento/desinvestimento que se pretende adotar no exercício

²⁴ **Art. 3º** Para efeito desta Resolução, são considerados recursos:

VI - demais bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária do regime próprio de previdência social.

Art. 4º Os responsáveis pela gestão do regime próprio de previdência social, antes do exercício a que se referir, deverão definir a política anual de aplicação dos recursos de forma a contemplar, no mínimo:

I - o modelo de gestão a ser adotado e, se for o caso, os critérios para a contratação de pessoas jurídicas autorizadas nos termos da legislação em vigor para o exercício profissional de administração de carteiras;

II - a estratégia de alocação dos recursos entre os diversos segmentos de aplicação e as respectivas carteiras de investimentos;

III - os parâmetros de rentabilidade perseguidos, que deverão buscar compatibilidade com o perfil de suas obrigações, tendo em vista a necessidade de busca e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial e os limites de diversificação e concentração previstos nesta Resolução; (Redação dada pela Resolução CMN nº 4.695, de 27/11/2018)

IV - os limites utilizados para investimentos em títulos e valores mobiliários de emissão ou coobrigação de uma mesma pessoa jurídica; (Redação dada pela Resolução CMN nº 4.695, de 27/11/2018)

V - a metodologia, os critérios e as fontes de referência a serem adotados para precificação dos ativos de que trata o art. 3º; (Redação dada pela Resolução CMN nº 4.695, de 27/11/2018)

previdência, enquadra os bens com finalidade previdenciária como recursos do regime próprio, inseridos, desse modo, na política anual de investimentos.

Cabe esclarecer que, nas Contas/2018 do Instituto (processo TC n. 14.719/2019), a mesma irregularidade deixou de ser apreciada, em função da tramitação do processo TC n. 7268/2018 (Inspeção), apreciado no Acórdão TC n. 229/2020 – 2ª Câmara. No entanto, os autos da Inspeção, julgados pelo Acórdão TC n. 1049/2020 – 1ª Câmara, não trataram da ausência dos bens imóveis na Política de Investimentos, não tendo reflexos sobre a presente irregularidade.

Diante da inobservância da obrigatoriedade de inclusão dos bens imóveis na Política de Investimentos, **acompanho** a área técnica para manter a irregularidade, mas **divirjo da aplicação de multa**, já que a inconsistência é passível de correção e não ocasionou prejuízos ao erário.

Acrescento uma **Determinação** para que o atual gestor contemple os bens imóveis na Política de Investimentos, demonstrando o cumprimento na próxima prestação de contas anual a ser enviada ao Tribunal.

Quanto ao tópico **2.5** da Conclusiva, intitulado “**Plano de amortização vigente não estabelece valores predefinidos dos aportes atuariais**”, o setor competente relatou que a Lei municipal n. 6910/2013 estabeleceu aportes atuariais sem valores

VI - a metodologia e os critérios a serem adotados para análise prévia dos riscos dos investimentos, bem como as diretrizes para o seu controle e monitoramento; (Incluído pela Resolução CMN nº 4.695, de 27/11/2018)

VII - a metodologia e os critérios a serem adotados para avaliação e acompanhamento do retorno esperado dos investimentos; e (Incluído pela Resolução CMN nº 4.695, de 27/11/2018)

VIII - o plano de contingência, a ser aplicado no exercício seguinte, com as medidas a serem adotadas em caso de descumprimento dos limites e requisitos previstos nesta Resolução e dos parâmetros estabelecidos nas normas gerais dos regimes próprios de previdência social, de excessiva exposição a riscos ou de potenciais perdas dos recursos. (Incluído pela Resolução CMN nº 4.695, de 27/11/2018)

predefinidos, cujo montante seria apurado a cada exercício, conforme as aposentadorias concedidas entre 2011 e 2025, contrariando a exigência de valores determinados, constante da Portaria MF n. 464/2018.

Em resposta à citação, a responsável afirmou que o plano de amortização foi instituído pela Lei municipal n. 6435/2010, em vigor a partir de 01/01/2011, tendo sido aprovado pelo Ministério da Previdência Social. As Avaliações Atuariais posteriores recomendaram a manutenção do plano de amortização e nunca mencionaram a necessidade de valores predefinidos para os aportes atuariais. Acrescentou que a Portaria MF n. 464/2018 passou a vigorar em 19/11/2018, não podendo retroagir para afetar o atual plano de amortização.

A responsável também encaminhou esclarecimentos do atuário, afirmando que o plano de amortização era adequado e superavitário, bem como que foram feitas propostas de novo plano segundo as regras da Portaria MF n. 464/2018.

Na análise conclusiva, o setor técnico manteve a irregularidade com multa, uma vez que a legislação municipal não permitiu o correto entendimento da base de cálculo dos aportes, bem como que o descumprimento das regras previdenciárias retira a natureza atuarial dos aportes, fazendo com que sejam considerados aportes financeiros, conforme Nota Técnica SPREV/SEI n. 18.162/2021. A área técnica também sugeriu uma Determinação para que o plano de amortização seja adequado às normas previdenciárias.

Na fase de sustentação oral, a responsável reiterou as justificativas.

Observo que a **Portaria MPS n. 403/2008** dispôs sobre as avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência até 18/11/2018, quando foi substituída pela Portaria MPS n. 464/2018. A norma determinava que o plano de amortização deveria consistir na fixação de uma alíquota suplementar ou de aportes periódicos com valores preestabelecidos, conforme art. 19, § 1º:

Art. 19. O plano de amortização indicado no Parecer Atuarial somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo.

§ 1º O plano de amortização poderá consistir no estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar ou em **aportes periódicos cujos valores sejam preestabelecidos.** [grifamos]

A **Portaria MPS n. 464/2018**, que atualmente dispõe sobre as avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência, manteve a exigência de que o plano de amortização seja executado por meio de alíquotas suplementares ou de aportes mensais com valores preestabelecidos, conforme art. 53, § 2º, inciso I:

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

§ 2º O equacionamento do deficit atuarial poderá consistir:

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

Consulta ao *site* da Prefeitura Municipal²⁵ revelou que as Leis municipais n. 6435/2010 e n. 6910/2013 estabeleceram planos de amortização com aportes atuariais sem valores predefinidos, conforme artigos 1º (que alterou o art. 12 da Lei n. 5724/2005) e 15, § 9º, respectivamente:

Art. 1º Os Artigos, 12, 13 e 15 da Lei nº. 5.724, de 01 de julho de 2005, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art.12 (...)

(...)

VII - Aportes do Município previstos no §5º deste artigo. (NR)

VIII - demais dotações previstas no orçamento municipal. (RM)

§ 5º - Fica estabelecido que o Município de Cachoeiro de Itapemirim, através dos patrocinadores do IPACI, Prefeitura, Câmara dos Vereadores, autarquias e fundações, em adição a sua Contribuição Previdenciária prevista no inciso I desse artigo é responsável, obrigatoriamente, pela realização de aportes anuais ao IPACI, com o objetivo de estabelecer e manter o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. (AC)

§ 6º - Os aportes de que trata o §5º desse artigo não excederão o prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos. O primeiro aporte deverá ser efetuado até 31 de dezembro de 2011 e os demais até 31 de dezembro dos exercícios subsequentes. (AC)

§ 7º - Para efeito do Plano de Custeio e obtenção do equilíbrio financeiro e atuarial do IPACI, institui-se que a base de cálculo dos aportes é constituída pelos servidores na forma abaixo descrita: (AC)

a) Atuais servidores ativos que vierem a se aposentar até 31 de dezembro de 2025; (AC)

b) Dependentes dos servidores ativos referidos na alínea anterior. (AC)

²⁵ <http://legislacaocompilada.com.br/pmcachoeiro/Arquivo/Documents/legislacao/html/L69102013.html>

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

§ 7º O Município de Cachoeiro de Itapemirim, através dos patrocinadores do IPACI: Prefeitura, Câmara dos Vereadores, autarquias e fundações, em adição a sua Contribuição Previdenciária, prevista no inciso III deste artigo, é o responsável, obrigatoriamente, pela realização de aportes mensais ao IPACI, com o objetivo de manter o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, sendo cobradas, em caso de atraso no repasse do aporte, correção de valores, juros e multa, nos mesmos termos do § 2º do artigo 22 desta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 7644/2018\)](#)

§ 8º. Os aportes de que trata o § 7º deste artigo não excederão o prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos mantendo o cronograma iniciado em 31 de dezembro de 2011 e os demais até 31 de dezembro dos exercícios subsequentes, conforme [Lei nº 6.435, de 8 de dezembro de 2010](#).

§ 9º. Para efeito do Plano de Custeio visando garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do IPACI, mantém-se a base de cálculo dos aportes constituída pelos servidores na forma abaixo descrita:

- a)** Servidores ativos que se aposentaram a partir de 1º de janeiro de 2011 e os que vierem a se aposentar até 31 de dezembro de 2025;
- b)** Dependentes dos servidores ativos referidos na alínea anterior.

Resta claro que os aportes atuariais previstos nas Leis municipais n. 6435/2010 e n. 6910/2013 já não atendiam à exigência de valores predefinidos, constante da Portaria MPS n. 403/2008, vigente à época, permanecendo em situação irregular com o advento da Portaria MF n. 464/2018. Não se trata, portanto, de retroatividade da norma.

Desse modo, **acompanho a área técnica para manter a irregularidade com multa**, bem como pela expedição de **Determinação** para que o atual gestor adote medidas para regularizar o plano de amortização.

Acerca do item **2.6** da Conclusiva, denominado “**Inobservância de prazo mínimo de aplicação para aportes atuariais**”, o setor competente relatou que o Instituto não atendeu às normas previdenciárias quanto à manutenção dos aportes atuariais em contas específicas pelo prazo mínimo de 05 (cinco) anos, contrariando a Portaria MPS n. 746/2011 e a Instrução Normativa TC n. 43/2017, uma vez que o arquivo RELPAD não informou a existência dessas contas bancárias.

Segundo a área técnica, o total de aportes atuariais depositado em contas específicas nos últimos 05 anos deveria ser de **R\$ 52.779.067,38**, além dos rendimentos, conforme a tabela 33 do Relatório. O corpo técnico reforçou que a Prestação Anual de 2018 indicou a existência de contas bancárias para o depósito dos aportes atuariais, que, no entanto, foram descontinuadas em 2019, conforme arquivo TVDISP.

Em resposta à citação, a responsável afirmou que, no período de 2011 a 2015, os aportes atuariais foram realizados por meio da transferência de imóveis, sendo que os aportes em pecúnia passaram a ocorrer em 2017, abrangendo as competências de 2016 e 2017. Por meio da Lei municipal n. 7644/2018, os aportes passaram a ser mensais.

A gestora informou que, no final de 2019, havia 04 (quatro) contas bancárias destinadas aos aportes atuariais, sendo que o montante acumulado pelo Instituto foi de R\$ 46.640.475,71, que, acrescido dos rendimentos de 18,31%, totalizou R\$ 55.181.031,13.

Segundo a responsável, os aportes atuariais não foram utilizados para o pagamento de despesas previdenciárias, mas alguns valores foram movimentados, gerando novas aplicações financeiras. Em setembro/2019, a quantia de R\$ 38.791.937,85 foi transferida das contas do Banestes, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal para investimento em títulos públicos por meio da Uniletra.

Na análise conclusiva, o setor técnico manteve a irregularidade com multa, uma vez que os extratos bancários encaminhados não traziam descrição suficiente para distinguir a origem dos recursos, assim como os arquivos TVDISP e RELPAD não foram devidamente preenchidos com tal segregação.

Na fase de sustentação oral, a responsável reiterou as justificativas, acrescentando que o aporte devido em 2016 foi recebido em parte com o saldo excedente de imóveis, no valor de R\$ 2.281.192,15, além do acréscimo de juros e multas de R\$ 504.240,27.

Inicialmente, destaco que o pagamento dos aportes atuariais por meio da transferência de bens imóveis foi apreciada nos **processos TC n. 7268/2018** (Inspeção referente aos exercícios de 2009 a 2016) e **n. 5413/2020** (Pedido de Reexame), julgados pelos Acórdãos TC n. 1049/2020 – 1ª Câmara e n. 890/2021 – Plenário (provimento negado).

Nos termos do Acórdão TC n. 1049/2020 – 1ª Câmara, não foram acolhidas as propostas técnicas para a anulação das transferências imobiliárias e para a recomposição dos aportes atuariais devidos de 2011 a 2015, conforme trechos reproduzidos:

“2.3. AUSÊNCIA DE GESTÃO DOS INVESTIMENTOS IMOBILIÁRIOS DO RPPS (ITEM 2.3 – ITC E ITI 383/2019).
(...)

Examinando os autos, verifico o seguinte:

- Quanto à proposta de reversão das transferências dos imóveis, conforme analisado no item 2.1 desta decisão, tenho que assiste razão à defesa, pois, como antes mencionado, elas se deram na estrita observância legal, sendo que os procedimentos administrativos pertinentes se consumaram com o registro dos imóveis no Cartório de Registro de Imóveis, constituindo para o IPACI, direitos reais sobre os mesmos;

Ademais, como afirma a defesa, não há que se falar em reversão de ato consumado, sem considerar as consequências práticas de tamanha decisão;

Nesse sentido, assevera as inovações recentes introduzidas pela Lei 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-Lei 4657/1942, que em seus artigos 20 e 21, *verbis*:
(...)

Assim sendo, não há que se falar em expedição de determinação de desfazimento das transferências dos imóveis e reconstituição dos recursos devidos ao Instituto a título de aporte para cobertura do déficit, sem prejuízo de concessão de prazo para que a Prefeitura providencie autorização legislativa e se promova a alienação dos imóveis para transferência dos recursos financeiros ao Instituto, observado o mínimo de R\$ 28.181.234,17, corrigido até a data da quitação;

- No tocante à sugestão de expedição de determinação de recomposição da rentabilidade que os recursos deveriam ter revertido para o Instituto, no montante de R\$ 10,5 milhões, considerando a Política de Investimentos do IPACI, que estabeleceu como meta de rentabilidade PCA + 6% a. a. referente aos exercícios de 2012 a 2018, entendo ser possível, desde que sejam confirmadas as reavaliações dos imóveis e realizada a compensação, apurando-se o valor real a ser recomposto;

Assim sendo, considerando a determinação de instauração de **tomada de contas especial** expedida no item anterior, inclui-se mais este item, para que seja comprovada a correta reavaliação dos imóveis recebidos em forma de dação em pagamento para amortização do déficit atuarial e apurada a diferença real entre essas reavaliações com o real rendimento que teria gerado o montante das avaliações prévias (R\$ 15,5 milhões de reais), se aplicado no mercado financeiro;

- Quanto à irregularidade em si, entendo deva ser mantida, **em razão da ausência de gestão dos investimentos imobiliários do RPPS, ainda que decorrente de acordos e decretos**.

Posto isto, **acolho parcialmente** o entendimento técnico e do *Parquet* de Contas, **mantenho a presente irregularidade**, deixando de acolher o opinamento de nulidade das transferências dos imóveis, devendo ser expedida **determinação** no sentido de que seja incluído este item na **tomada de contas especial** antes determinada no item anterior, visando a comprovação da correta reavaliação dos imóveis transferidos, com apuração do real valor a ser recomposto ao IPACI.
(...)

1. ACÓRDÃO TC-1049/2020-3

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

1.1. MANTER os seguintes indicativos de irregularidades, em face das razões antes expendidas **no item 2.1** desta decisão: A1 (Q1) – As dações de bens imóveis com a finalidade de amortizar o déficit atuarial, realizadas entre os exercícios de 2011 e 2016 não respeitaram os preceitos legais contidos no artigo 26 da Lei Orgânica do Município de Cachoeiro de Itapemirim e no artigo 7º da Portaria MPS 402/2008. (item 2.1 da ITC e da ITI 59/2019); A2(Q2) – Não foram elaborados estudos de viabilidade

econômica para verificar a aderência da incorporação dos bens imóveis ao perfil das obrigações do plano, tão quanto foram auferidos, até o presente momento, recursos financeiros com a locação desses imóveis. (item 2.2 – ITC); Ausência de gestão dos investimentos imobiliários do RPPS (item 2.3 – ITC e ITI 383/2019), deixando de acolher o opinamento técnico e do *Parquet* de Contas no que se refere à declaração de nulidade das transferências dos imóveis;

1.2. APLICAR multa individual, no valor de **R\$ 3.000,00** aos Srs. **Carlos Roberto Casteglione Dias** – Prefeito Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, e **Geraldo Alves Henrique** – Diretor Presidente do Instituto de Previdência de Cachoeiro de Itapemirim - IPACI, ambos, no período de 2009 a 2016, com fulcro no artigo 135, inciso II, da Lei Complementar Estadual 621/2012, em razão da manutenção dos indicativos de irregularidades indicados no item anterior;

1.3. Expedir as seguintes DETERMINAÇÕES:

1.3.1. Ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Itapemirim, ou a quem vier a sucedê-lo, no sentido de que promova a **recomposição ao IPACI**, do valor equivalente a **52.817,23 VRTE's**, referente aos gastos despendidos com as avaliações prévias dos imóveis a ele transferidos, na forma de dação em pagamento, para amortização de *déficit* atuarial, conforme razões expendidas no item 2.1 desta decisão;

1.3.2. Ao atual gestor do Instituto de Previdência do Município de Itapemirim - IPACI, ou a quem vier a sucedê-lo, no sentido de que promova a **instauração de tomada de contas especial**, na forma da IN/TC 32/2014, comunicando a este Tribunal de Contas, no prazo de 15 dias, apresentando o resultado, no prazo de 60 dias, visando o seguinte:

a) O levantamento dos valores que deveriam ter sido auferidos pelo RPPS até o momento da apuração, com a locação e exploração dos imóveis transferidos pela Prefeitura, para que seja ressarcido dos prejuízos causados em razão da posse e exploração gratuita dos referidos imóveis, conforme razões expendidas no item 2.2 desta decisão;

b) A comprovação da correta reavaliação dos imóveis recebidos da Prefeitura, na forma de dação em pagamento para amortização do *déficit* atuarial, apurando-se a diferença real entre essas reavaliações e o real rendimento que teria gerado o montante das avaliações prévias (R\$ 15,5 milhões de reais), se aplicado no mercado financeiro, conforme razões expendidas no item 2.3 desta decisão;

1.3.3. Proceda a regularização das escrituras públicas e respectivos registros dos imóveis no Cartório de Registro de Imóveis, de cujos registros constam o recebimento a título de doação e/ou concessão, para que sejam registrados como dação em pagamento para fins de amortização do *déficit* atuarial de 2009 e de 2010, comprovando tais providências junto a este Tribunal de Contas, no prazo de 60 dias, conforme as razões expendidas no item 2.1 desta decisão;

1.4. Encaminhar os autos ao Ministério Público Especial de Contas para acompanhamento e providências quanto à decisão em questão, **Dando-se CIÊNCIA**

aos interessados e **ARQUIVANDO** os presentes autos após o respectivo trânsito em julgado.”

Observo que o art. 1º, §1º, da **Portaria MPS n. 746/2011**, que dispõe sobre a cobertura do déficit atuarial por meio de aportes, determina que tais recursos devem ser controlados de modo segregado e mantidos aplicados por pelo menos 05 (cinco) anos:

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:

§ 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.

Os únicos documentos encaminhados pela defesa para esclarecer os fatos foram os extratos bancários (eventos 78 a 96 e 98 a 168), que, no entanto, não identificaram

sua vinculação aos aportes, ou seja, a defesa não comprovou que os aportes atuariais foram depositados em contas bancárias específicas nem mesmo demonstrou a existência de outros controles dos valores recebidos e de seus rendimentos.

Além disso, os extratos encaminhados se referem a diferentes contas bancárias e períodos, tendo sido juntados aos autos de modo desordenado. Dessa forma, não foi possível comprovar, por meio dos extratos, as transferências das contas bancárias do Banco do Brasil, Caixa Econômica e Banestes para o investimento na Uniletra.

Quanto ao indício de utilização indevida dos aportes atuariais, descumprindo-se o prazo mínimo de aplicação de 05 anos, o Relatório Técnico apurou que o saldo final em 2019 deveria ser de **R\$ 52.779.067,38**, além dos rendimentos, segundo a tabela 33 e o arquivo RELPAD (evento 43).

Por sua vez, a defesa informou que os aportes atuariais de 2011 a 2015 e parte de 2016 foram realizados na forma de transferência de imóveis, sendo que os repasses das competências de parte de 2016 a 2019 foram efetuados em pecúnia, totalizando, em 31/12/2019, **R\$ 55.181.031,13**, incluindo rendimentos.

No entanto, para demonstrar que os aportes atuariais não foram utilizados indevidamente, a responsável deveria ter comprovado que os repasses recebidos nos últimos 05 anos, somados aos correspondentes rendimentos, não foram gastos no exercício de 2019. Tal comprovação não foi realizada.

Considerando que a responsável não demonstrou a existência de controles dos aportes recebidos, em especial, quanto a contas bancárias segregadas, e não comprovou que os aportes atuariais arrecadados nos últimos 05 (cinco) anos permaneceram depositados, **acompanho a área técnica para manter a irregularidade com multa.**

Acrescento uma **Determinação** para que o atual gestor aprimore o controle dos aportes atuariais devidos e arrecadados, bem como dos rendimentos auferidos, encaminhando, na próxima prestação de contas, levantamento, por exercício, dos valores devidos, com a demonstração da base de cálculo, e das quantias recebidas e seus rendimentos, com os correspondentes comprovantes e extratos bancários.

DISPOSITIVO

Pelo exposto, com fundamento no art. 84, inciso III, letra 'd', da Lei Complementar n. 621/2012²⁶, **acompanhando, em parte, a área técnica e o Ministério Público de Contas**, proponho **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação.

Em 10 de fevereiro de 2022.

MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Conselheira Substituta

1. ACÓRDÃO TC-186/2022:

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

²⁶ **Art. 84.** As contas serão julgadas:

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

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

1.1. Julgar **IRREGULAR** a Prestação de Contas Anual do **INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM**, referente ao **exercício de 2019**, sob a gestão de **CLEUZEI MIRANDA SMARZARO MOREIRA**, Diretora Presidente, aplicando-lhe **MULTA** no valor de **R\$ 1.000,00** (hum mil reais), nos termos do art. 135, inciso II, da Lei Complementar n. 621/2012²⁷ e do art. 389, inciso II, da Resolução TC n. 261/2013²⁸, diante da manutenção das seguintes irregularidades de natureza grave:

2.5. Plano de amortização vigente não estabelece valores predefinidos dos aportes atuariais

2.6. Inobservância de prazo mínimo de aplicação para aportes atuariais

1.2. AFASTAR as irregularidades abaixo:

2.1. Ausência de aporte destinado à cobertura de déficit financeiro do regime previdenciário

2.2. Utilização indevida de recursos destinados à constituição de reservas do regime previdenciário

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

2.3. Divergência entre inventário e registro de bens móveis

²⁷ **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;

²⁸ **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).

2.4. Política de investimentos não contempla os investimentos em bens imóveis

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

1.4.1. Contemplar os bens imóveis na Política de Investimentos (tópico **2.4** da Conclusiva)

1.4.2. Regularizar o plano de amortização, quanto à exigência de aportes atuariais predefinidos (tópico **2.5** da Conclusiva)

1.4.3. Aprimorar o controle dos aportes atuariais devidos e arrecadados, bem como dos rendimentos auferidos, e realizar o levantamento dos valores devidos (com a demonstração da base de cálculo), das quantias recebidas e seus rendimentos (com os correspondentes comprovantes e extratos bancários) e dos gastos porventura efetuados (tópico **2.6** da Conclusiva)

1.5. ARQUIVAR, após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 18/02/2022 – 6ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sebastião Carlos Ranna de Macedo (presidente), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto e Rodrigo Coelho do Carmo.

4.2. Conselheira substituta: Márcia Jaccoud Freitas (relatora).

5. Fica o responsável obrigado a comprovar perante o Tribunal o recolhimento do débito e/ou da multa aplicada, no prazo de trinta dias, contados a partir da publicação deste Acórdão, nos termos do art. 454, inciso I, do Regimento Interno

deste Tribunal. Quando cabível recurso, os prazos para interposição encontram-se previstos no Título VIII do mesmo diploma normativo.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente

CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Relatora

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões