



Acórdão 00553/2022-8 - Plenário

Processos: 04256/2021-8, 07356/2018-6

Classificação: Recurso de Reconsideração

UG: PREVDRP - Instituto de Previdência de Dores do Rio Preto

Relator: Márcia Jaccoud Freitas

Recorrente: MAXWEL DO CARMO RIVA

Procurador: GREGORIO RIBEIRO DA SILVA (OAB: 16046-ES)

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – PROVIMENTO – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.

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

Tratam os autos de **Recurso de Reconsideração** interposto pelo senhor Maxwell do Carmo Riva, por intermédio dos seus advogados, em face do **Acórdão TC 915/2021-5 – 2ª Câmara**, prolatado nos autos do processo TC 7356/2018-6, o qual julgou **Irregular** a Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência de Dores do Rio Preto - PREVDRP, referente ao exercício de **2017**, sob a sua responsabilidade, com base no artigo 84, inciso III, alíneas “c” e “d” da LC 621/2012, em decorrência da constatação e manutenção do seguinte indicativo de irregularidade:

- *II.3.1 UTILIZAÇÃO INDEVIDA DAS RESERVAS DO FUNDO DE APOSENTADORIA* (item 3.1.2 do Relatório Técnico 160/2019-7 e 2.1 da ITC 3899/2020-7). Base normativa: art. 40, caput, da CRFB/1988; art. 35 da Lei

Federal 4.320/1964; § 1º do art. 1º, parágrafo único do art. 8º e art. 69 da LRF; e, art. 1º, § 1º do art. 2º da Lei Federal 9.717/1998.

O relatório técnico contábil 160/2019-7, proferido nos autos do processo TC 7356/2018, indicou a utilização indevida de reservas do Fundo de aposentadoria para pagamento de benefícios de aposentarias e pensões, no montante de R\$22.620,60.

Na ocasião, o referido Acórdão aplicou **multa** pecuniária individual ao senhor Maxwell do Carmo Riva, no valor correspondente a R\$ 500,00, dosada na forma do artigo 135, inciso I, da LC 621/2012 c/c o artigo 389, inciso I, do RITCEES.

Em seu recurso, o gestor argumenta que enviou ofício ao Poder Executivo do Município de Dores do Rio Preto cobrando a realização de aporte financeiro, fato reconhecido pelo próprio acórdão recorrido; tendo aquele Poder já reconduzido aos cofres do RPPS, os valores de reservas gastos indevidamente para cobertura de insuficiência financeira, no valor de R\$22.620,60.

Além disso, aponta precedente deste Tribunal de Contas, em julgamento proferido nos autos do Processo 7360/2018-2 - PCA do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de São Gabriel da Palha/Exercício de 2017, e que culminou no **Acórdão 1010/2020-1 - 2ª Câmara**, cuja irregularidade foi “*enquadrada como incapaz de macular as contas*” (Petição Recurso 233/2021-4 - evento 02).

Em suma, pedindo paridade de tratamento, o recorrente requer o provimento do recurso para afastar a irregularidade, no **sentido de aprovar** as contas sob a sua responsabilidade, ainda que com **ressalvas**, bem como, o seguinte:

(A) O recebimento e autuação do presente recurso de reconsideração em apenso ao processo 07356/2018-6;

*(B) **A concessão do direito de defesa oral** no momento que anteceda ao julgamento do presente recurso, nos termos do parágrafo primeiro do art. 61 da Lei Complementar n. 621/2012, **devendo os advogados serem previamente intimados pelo Diário Oficial** quando da designação da referida pauta de julgamento, **sob pena de nulidade**;*

*(C) O **conhecimento e provimento** do recurso para reformar o Acórdão*

*00915/2021-5 e acolher totalmente as razões de justificativa para afastar a irregularidade, **APROVANDO** as contas sob responsabilidade do Recorrente relativas ao exercício de 2017, ainda que **COM RESSALVAS**;*

*(D) por fim, reitera o Recorrente e pede, nos termos do art. 272 § 5º do CPC/2015 e do § 9º do art. 359 do RITCEES, que as intimações de todos os atos processuais sejam publicadas no Diário Oficial em nome de **ambos** advogados **ALTAMIRO THADEU FRONTINO SOBREIRO, OAB/ES 15.786** e **GREGÓRIO RIBEIRO DA SILVA, OAB/ES 16.046**, sob pena de nulidade.*

Observado o cumprimento dos requisitos impostos nos artigos 395 e seguintes do RITCEES, tais como tempestividade, legitimidade e interesse do recorrente, vislumbrei o atendimento dos pressupostos de admissibilidade e, assim, me manifestei pelo conhecimento do recurso, sendo os autos encaminhados a Secretaria Geral de Controle Externo para instrução (Despacho 36406/2021-6 – evento 07).

Submetido à análise técnica, o Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência – NPPREV e o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC, elaboraram, respectivamente, a **Manifestação Técnica 2951/2021-5** e a **Instrução Técnica de Recurso nº 335/2021-6**, e manifestaram-se pelo conhecimento e não provimento do recurso.

O **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer nº 5456/2021-1**, da lavra do senhor Procurador Luciano Vieira, manifestou-se nos mesmos termos, sugerindo o conhecimento e não provimento do recurso.

Após serem recebidos no gabinete desta Relatora, os autos passaram a integrar a pauta da 11ª Sessão Ordinária do Plenário, de 17/03/2022 (Sessão Virtual) e receberam sustentação oral por parte do Dr. Altamiro Thadeu Frontino Sobreiro - OAB/ES 15.786, advogado que representa nestes autos o senhor Maxwell do Carmo Riva, responsável pela PCA do PREVDRP/exercício de 2017, em sede do recurso de reconsideração interposto.

Nos termos da sustentação oral (Áudio/Vídeo da Sustentação Oral 49/2022-8, anexado aos autos em 15/03/2022, às 10:10) e dos memoriais apresentados (Petição Intercorrente 188/2022-1), conforme Protocolo 4781/2022-2 (juntado aos presentes autos), vê-se que o recorrente reiterou os argumentos invocados por

ocasião da inicial (Petição Recurso 233/2021-4 - evento 02), sem, contudo, colacionar ao feito novos documentos.

Sendo assim, ante a ausência de documentos novos e dada a desnecessidade de reabertura da instrução processual, reconduzi o feito para julgamento deste Colegiado, em conformidade com o art. 328 e parágrafos:

Art. 328. Por ocasião da sustentação oral, as partes poderão juntar documento novo.

§ 1º Considera-se documento novo aquele preexistente, mas ignorado ou inacessível ou, ainda, aquele que, mesmo produzido após a defesa, contribua para a verdade material.

§ 2º Requerida a apresentação de documento novo por ocasião da sustentação oral, cabará ao Relator a verificação do atendimento ao parágrafo anterior como condição de juntada aos autos, podendo adiar o julgamento do processo ou determinar o cumprimento de diligências que entender pertinentes. [g.n.]

É o Relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Primeiramente, conforme exposto no **Despacho 36406/2021-6** (evento 07), cumpre ressaltar o cumprimento dos requisitos impostos nos artigos 395 e 396, inciso I, da Resolução TC nº 261, de 4 de junho de 2013 (RITCEES) c/c os artigos 161, 164 e 165 da Lei Complementar nº 621, 8 de março de 2012 (LOTCEES), tais como tempestividade, legitimidade e interesse do recorrente, razão pela qual, atendidos os pressupostos de admissibilidade, me manifestei pelo conhecimento do presente Recurso de Reconsideração.

Neste mesmo sentido posicionou-se o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC Instrução Técnica de Recurso nº 335/2021-6 (evento 13).

Quanto ao mérito, a área técnica deste Tribunal concluiu a sua análise opinando pelo conhecimento e não provimento do recurso, sendo acompanhada pelo Ministério Público Especial de Contas.

Segue a transcrição de trechos da Manifestação Técnica nº 2951/2021-5 (corroborada pela ITR nº 335/2021-6):

2. ANÁLISE DO INDICATIVO DE IRREGULARIDADE RECORRIDO.

2.1 – UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE RESERVAS DO FUNDO DE APOSENTADORIA (item 3.1.2 do Relatório Técnico 160/2019-7 e 2.1 da ITC, III.3.1 do acórdão 00915/2021-5 – 2ª Câmara).

Segundo o Recorrente (petição recurso 233/2021-4, doc.2, processo TC 4256/2021)

Em síntese, imputa-se que o Instituto de Previdência teria feito o uso de R\$ 40.186,37 (quarenta mil, cento e oitenta e seis reais e trinta e sete centavos) das reservas, pelo fato de os recursos arrecadados terem sido insuficientes para cobertura dos benefícios previdenciários no ano de 2017.

É apontado ainda um resultado financeiro deficitário da ordem de R\$ 22.620,60 (vinte e dois mil, seiscentos e vinte reais e sessenta centavos), sem ter havido a reposição por parte do Poder Executivo.

O acórdão recorrido pontou que estaria configurada a insuficiência de receitas de contribuições do custeio para efetuar pagamento de benefícios, e a utilização de reservas para fim diverso:

“A despeito dessas afirmações, a análise técnica reitera os elementos objetivos colhidos. Estes demonstram a insuficiência das receitas de contribuições do custeio normal para fazer frente ao pagamento de benefícios e a utilização de reservas destinadas a equalização da provisão matemática atuarial para fim diverso.

Acrescentou que a irregularidade estaria atrelada à ausência de repasse de aporte financeiro, e configuraria irregularidade grave:

“A utilização indevida desses recursos capitalizados, destinados à cobertura do déficit atuarial, por sua vez, mantém estreita relação com a ausência de repasse de aporte financeiro para a cobertura de déficit financeiro do RPPS. A insuficiência financeira decorrente do pagamento de benefícios previdenciários constitui obrigação do Município, a ser realizada em conformidade com o dever legal instituído no art. 2º, § 1º da Lei Federal 9.717/1995. Obrigação esta inconfundível com aquela de natureza suplementar destinada a equalização de déficit atuarial, conforme precedentes deste Tribunal existentes no Acórdão TC 177/2021-4 - 2ª Câmara e Acórdão TC 100/2021-7 - Plenário.

O fato apurado ganha contornos mais graves porque o responsável pelo RPPS parece conhecer esses fundamentos. Ao apresentar suas justificativas, junta cópia de ofício destinado ao gabinete do prefeito municipal, em 24/04/2018, no qual requer aporte financeiro diante da existência de desequilíbrio financeiro anual no valor de R\$ 173.310,57 no exercício 2017, reconhecendo expressamente o fato em abril de 2018, esclarecendo que no cálculo da apuração do déficit desconsiderou-se “... as despesas de rendimentos das aplicações e

dos aportes atuariais por se tratarem de renda de capitalização de longo prazo” (peça 70, fl. 28).

[...]

Com base nos elementos que se seguem **e em posicionamento do próprio TCEES**, que não há razão para que o item macule as contas, tratando-se de caso de aprová-las, ainda que com ressalvas.

Em primeiro lugar, reputa-se violado o § 1º do art. 2º da Lei n. 9.717/1998, que objetiva impedir a descapitalização dos regimes próprios de previdência social, a fim de preservar o equilíbrio financeiro e atuarial de tais regimes, atendendo-se ao que preconiza o art. 40 da CRFB e art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Deve ser ressaltado, inicialmente, que a utilização dos recursos na ordem de apenas R\$ 40.186,37 (quarenta mil, cento e oitenta e seis reais e trinta e sete centavos) das reservas, o que representou tão somente 2,27% (dois vírgula vinte e sete por cento) das despesas empenhadas no exercício (R\$ 1.768.006,07) e 0,24% (zero vírgula vinte e quatro por cento) do total das aplicações (R\$ 16.605.138,04) que deveriam constar existir para amortização do déficit atuarial.

Nota-se, assim, que o montante da irregularidade não assume proporção que possa acarretar o desequilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência de Dorés do Rio Preto, respeitando-se a intenção das normas legais de regência.

Em continuação, verifica-se outros fatores que contribuíram para a utilização das reservas para amortização do déficit. Conforme relatado pela própria área técnica, houve o déficit financeiro de R\$ 22.620,60 (vinte e dois mil, seiscentos e vinte reais e sessenta centavos). Nesse particular, observa-se dos autos que **o Recorrente enviou ofício ao Poder Executivo cobrando a realização de aporte financeiro**, fato reconhecido pelo próprio acórdão recorrido.

Desse modo, não se extrai que a conduta do Recorrente tenha sido deliberada, isto é, dolosa, no sentido de utilização de parcela ínfima dos investimentos para o fechamento e pagamento de despesas do ano de 2017. **Não se denota**, com efeito, **a ocorrência de erro grosseiro**, não se fazendo presente as condições do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) para a penalização e reprovação das contas do Recorrente.

Portanto, descabe a responsabilização do Recorrente, gestor do Instituto de Previdência, por um ato alheio a sua competência, não existindo, assim, uma conduta e um nexo de causalidade em relação à irregularidade em tela. Não restou outra alternativa ao Recorrente senão a utilização das reservas para o pagamento das despesas previdenciárias.

Nesse particular, também se aplicam ao caso outras disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, notadamente as do art. 22, que prescrevem que serão levadas em conta, em decisão sobre a regularidade de conduta do agente público, as circunstâncias que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados **os obstáculos e as dificuldades reais do gestor** e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. [grifo nosso]

Além de tais razões, é relevante chamar atenção que o Poder Executivo de Dorés do Rio Preto efetuou o ressarcimento ao Instituto de Previdência do valor de R\$ 22.620,60 (vinte e dois mil, seiscentos e vinte reais e sessenta centavos), como demonstram os documentos em anexo (doc. 02), afastando-se de plano qualquer cogitação sobre desequilíbrio financeiro ou atuarial do Instituto de Previdência, tendo em vista a recomposição dos valores.

Por fim, a balizar o presente julgamento, o Recorrente chama a atenção que irregularidade idêntica foi objeto de apreciação por parte do TCEES, tendo sido enquadrada como incapaz de macular as contas, como se evidencia do julgado abaixo colacionado:

“Acórdão 01010/2020-1 - 2ª Câmara
Processo: 07360/2018-2
Classificação: Prestação de Contas Anual de Ordenador Exercício: 2017
UG: SGP-PREV - Instituto de Previdência Dos Servidores do Município de São Gabriel da Palha
Relator: João Luiz Cotta Lovatti
Responsável: LUCILENA ULIANA BASSETTI, ZULANDA DE SANTOS DA ROS MALACARNE

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE ORDENADOR – EXERCÍCIO DE 2017 – INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE SÃO GABRIEL DA PALHA – REGULAR COM RESSALVA – DETERMINAÇÃO – RECOMENDAÇÃO - ARQUIVAR.

[...]

3.2 Utilização indevida das reservas do fundo de aposentadoria (item 3.1.2.3 do RT)

[...]

Desse modo, o caso sob análise se amolda ao precedente referenciado, pelo que se pede paridade de tratamento.

Por todo o exposto se pede o provimento do recurso para afastar a irregularidade, no sentido de aprovar as contas do Recorrente, ainda que com ressalvas.

IV – REQUERIMENTOS

(A) O recebimento e autuação do presente recurso de reconsideração em apenso ao processo 07356/2018-6;

(B) **A concessão do direito de defesa oral** no momento que anteceda ao julgamento do presente recurso, nos termos do parágrafo primeiro do art. 61 da Lei Complementar n. 621/2012, **devendo os advogados serem previamente intimados pelo Diário Oficial** quando da designação da referida pauta de julgamento, **sob pena de nulidade**;

(C) O **conhecimento e provimento** do recurso para reformar o Acórdão 00915/2021-5 e acolher totalmente as razões de justificativa para afastar a irregularidade, **APROVANDO** as contas sob responsabilidade do Recorrente relativas ao exercício de 2017, ainda que **COM RESSALVAS**;

(D) por fim, reitera o Recorrente e pede, nos termos do art. 272 § 5º do CPC/2015 e do § 9º do art. 359 do RITCEES, que as intimações de todos os atos processuais sejam publicadas no Diário Oficial em nome de **ambos** advogados **ALTAMIRO THADEU FRONTINO SOBREIRO, OAB/ES 15.786 e GREGÓRIO RIBEIRO DA SILVA, OAB/ES 16.046**, sob pena de nulidade.

A ANÁLISE

O relatório técnico contábil 00160/2019-7, processo TC 7356/2018, havia indicado utilização indevida de reservas do Fundo de aposentadoria para pagamento de benefícios de aposentarias e pensões, no montante de R\$22.620,60.

As justificativas e documentos apresentados pelo recorrente são as mesmas apresentadas conforme petição intercorrente 460/2021-7, doc. 82 do processo TC 7356/2018-6, já analisadas pela área técnica desse Tribunal conforme Manifestação Técnica de Defesa oral 00075/2021-1, doc. 91 do processo TC 7356/2018-6, referente à prestação de contas do Instituto de Previdência dos Servidores de Dores do Rio Preto, exercício de 2017.

A Manifestação técnica de defesa oral que analisou tais justificativas data o mês junho de 2021, assim não será analisado o mérito das justificativas e documentos por se tratar de réplica daquelas apresentadas.

Todavia, será feito um breve comentário sobre os fatos, vejamos:

A principal argumentação do recorrente está no fato de o Poder executivo já ter reconduzido aos cofres do RPPS, os valores de reservas gastos indevidamente para cobertura de insuficiência financeira, no valor de R\$22.620,60 em **25/08/2020**.

Considerando que o gestor havia tomado ciência dessa irregularidade em **04/06/2019**, por meio da AR/contrafé 03622/2019, doc 67, processo TC 7356/2018, nota-se que o gestor além de não ter sido efetivo em sua cobrança durante o exercício em análise, também não demonstrou efetividade a posteriori, pois, tardou mais de 1 ano após a ciência dos fatos pelo gestor, para que o Poder Executivo efetivasse a recomposição dos valores das reservas previdenciárias utilizados indevidamente para pagamento de aposentadorias e pensões. A título de informação, no exercício seguinte de 2018, foi consumido um valor das reservas previdenciárias bem maior que no exercício sob análise – 2017, fazendo com que a utilização de reservas previdenciárias para cobrir insuficiência financeira saltasse de R\$22.620,00 (exercício de 2017) para R\$590.259,90 (exercício de 2018), conforme se ITC 3049/2020, doc. 96 do processo TC 14721/2019, o que demonstra que a prática de utilização dos recursos de reservas previdenciárias para pagamento de benefícios previdenciários tem se agravado naquele RPPS.

A recomposição realizada em atendimento ao acórdão 00915/2021, não significa que a irregularidade foi sanada, ela continuou a existir, apenas a determinação constante do acórdão será baixada como cumprida, no sistema de controle do Tribunal de Contas, quando da análise das futuras de prestações de contas. O que afastaria a irregularidade seriam as ações tomadas pelo gestor no sentido de realizar as cobranças junto ao Poder Executivo, **o que fez tardiamente**, pois, o ofício enviado ao Poder Executivo data 23/04/2018, assim verifica-se que a cobrança por meio de ofício ocorreu após o término do exercício em análise – 2017, o que contribuiu para utilização indevida de recursos das reservas do RPPS.

Conforme bem explanou, o analista da Manifestação Técnica de Defesa Oral, quando afirma que o gestor não se utilizou dos meios necessários para

cobrança dos aportes / suplementações no sentido de evitar a utilização dos recursos das reservas previdenciárias:

Como consequência, a defesa juntou à petição intercorrente comprovante de depósito no valor de R\$ 22.620,50, efetuado em 25/08/2020 (peça complementar 84, fl. 27)

[...]

Contrário sensu, o que se tem é a confirmação do indicativo de irregularidade, pois, a recomposição dos valores, por aquele a quem compete a responsabilidade, apenas materializou a existência do desequilíbrio financeiro apurado por este Tribunal, sendo que ficou evidenciada a ausência de medidas do gestor durante o exercício financeiro de 2017, a fim de efetuar a cobrança da insuficiência financeira, **bem como ficou evidenciada a ausência de outras medidas de cobrança, como representação ao Tribunal de Contas e à promotoria de justiça local** (grifo nosso).

Portanto, discorda-se de que a responsabilização do Manifestante, gestor do Instituto de Previdência, tenha sido por um ato alheio a sua competência, pois restou configurada uma conduta e um nexo de causalidade em relação ao indicativo de irregularidade, ainda que não lhe restasse outra alternativa, senão a utilização das reservas para o pagamento das despesas previdenciárias.

Diante dos fatos, conclui-se que restou configurada a ausência de cobrança do gestor do RPPS, no prazo certo e pelas vias que se faziam necessárias contribuindo assim para a insuficiência financeira apresentada na peça inicial no valor de R\$22.620,60, motivo pelo qual, mantém-se a irregularidade, ratificando o entendimento, exarado na Manifestação Técnica de Defesa Oral 00075/2021.

Sugere-se sejam mantidos os termos do acórdão quanto a este item.

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

3.1. Diante do exposto, sugere-se não sejam acatados os termos do RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO, interposto pelo senhor **Maxwel do Carmo Riva**, quanto ao indicativo de irregularidade recorrido e apresentado na Manifestação Técnica de Defesa Oral 00075/2021-2, ratificado pelo Acórdão 00915/2021-5, referente a prestação de contas do exercício de 2017, do Instituto de Previdência dos Servidores de Dores do Rio Preto.

3.2. Assim, a presente Manifestação Técnica deve ser encaminhada ao NRC - Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas, em atendimento ao protocolo 22800/2021-1, para prosseguimento do feito, com sugestão pela manutenção da irregularidade, uma vez que o recorrente **não** apresentou fatos novos que já não haviam sido analisados em fases recursais anteriores.

Pois bem.

A área técnica opinou no sentido de manter a irregularidade descrita na parte dispositiva do **Acórdão TC 915/2021-5**, em relação as contas apresentadas pelo Instituto de Previdência de Dores do Rio Preto - PREVDRP, relativas ao exercício de **2017**, com a responsabilização do Sr. Maxwell do Carmo Riva, Presidente Executivo.

Segundo o entendimento técnico, no caso dos autos “*restou configurada a ausência de cobrança do gestor do RPPS, no prazo certo e pelas vias que se faziam necessárias contribuindo assim para a insuficiência financeira apresentada na peça inicial no valor de R\$22.620,60, motivo pelo qual, mantém-se a irregularidade, ratificando o entendimento, exarado na Manifestação Técnica de Defesa Oral 00075/2021.*”

Em razão disso, entende que deve permanecer na conduta disposta na descrita irregularidade a prática de ato ilegal e de grave infração à norma legal; o que levaria este Tribunal a proferir julgamento mantendo como Irregular a PCA do Instituto de Previdência de Dores do Rio Preto/exercício de **2017**, sob responsabilidade do Sr. Maxwell do Carmo Riva, na forma do artigo 84, inciso III, alíneas “c” e “d” da LC 621/2012.

Interessante observar que ao defender-se acerca do indicativo de irregularidade “Utilização Indevida das Reservas do Fundo de Aposentadoria” (item II.3.1 da Decisão recorrida), o Sr. Maxwell do Carmo Riva disse que enviou ofício ao Poder Executivo do Município de Dores do Rio Preto cobrando a realização de aporte financeiro, fato reconhecido pelo próprio acórdão recorrido; tendo aquele Poder já reconduzido aos cofres do RPPS, os valores de reservas gastos indevidamente para cobertura de insuficiência financeira, no valor de R\$22.620,60.

E mais: o recorrente fundamentou o seu recurso indicando **precedente** deste Tribunal, em decisão prolatada nos autos do **Processo TC 7360/2018-2** - PCA do Instituto de Previdência do Município de São Gabriel da Palha/Exercício de 2017 (**Acórdão 1010/2020-1 - 2ª Câmara**), onde a irregularidade constatada foi “*enquadrada como incapaz de macular as contas*” (**Petição Recurso 233/2021-4** - evento 02).

Na sequência desse julgamento, vê-se que por não evidenciar impropriedade ou falta de natureza formal; não ter sido considerada de natureza grave e não representar dano injustificado ao erário, as respectivas contas foram julgadas regulares com ressalvas, nos termos do art. 84, inciso II da LC nº 621/2012, dando quitação ao responsável nos termos do artigo 86 do mesmo diploma legal.

Lado outro, sobreleva destacar a existência de outros **precedentes** julgados por este Tribunal de Contas; sobretudo, **afastando** idêntico indicativo de irregularidade ao tratado nestes autos.

É o caso dos Processos **TC 14720/2019 - Acórdão 372/2021-7 - 1ª Câmara** (Contas/2018 do IPAS Conceição da Barra) e **TC 14713/2019 - Acórdão 1110/2021-2 - 1ª Câmara** (Contas/2018 do IPAS Santa Maria de Jetibá), nos quais irregularidade semelhante foi analisada e afastada.

Segundo os fundamentos lançados nos respectivos julgados, em especial, nos autos do Processo TC 14720/2019 - Acórdão 372/2021-7 - 1ª Câmara, não há vedação ao uso da receita suplementar para o pagamento de benefícios.

Com efeito, nos termos do art. 2º, § 1º, da Lei n. 9717/1998¹, 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 norma²,

¹ **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](#))

² **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.

acrescentando que o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio é garantido nos moldes da avaliação atuarial³.

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 2018⁴, determina que a avaliação atuarial deve indicar o plano de custeio (normal e suplementar) necessário para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário⁵, bem como que o Ente federativo é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras para o pagamento de benefícios⁶.

O Anexo da Portaria MF n. 464/2018 traz os conceitos de **plano de benefícios**⁷ (conjunto de benefícios previdenciários), **plano de custeio**⁸ (fonte de recursos do regime próprio, representada pelas alíquotas normais e suplementares e pelos

§ 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.

³ **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.

⁴ **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.

⁵ **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.

⁶ **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.

⁷ **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.

⁸ **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.

aportes, suficiente para custear o plano de benefícios e as despesas administrativas, observando-se o equilíbrio financeiro e atuarial) e **avaliação atuarial**⁹ (documento elaborado pelo atuário, que calcula o plano de custeio necessário para arcar com o plano de benefícios).

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

Daí porque a Avaliação Atuarial deve ser realizada anualmente, permitindo acompanhar a evolução da situação dos regimes próprios e realizar 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**¹⁰ (custeado por contribuição normal) do plano de benefícios, correspondente ao seu valor atuarial, apurado entre as datas da avaliação e do início do benefício, e o **custo suplementar**¹¹ (custeado 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 (custeado por contribuição normal) tem caráter prospectivo, enquanto que o custo suplementar (custeado por aporte atuarial e contribuição suplementar) equaciona o déficit atuarial, sendo ambos recalculados a cada avaliação atuarial.

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

¹⁰ **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.

¹¹ **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. 746/2011¹².

A Portaria MF n. 464/2018 também conceitua **equilíbrio financeiro**¹³ (equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do regime próprio no exercício) e **déficit financeiro**¹⁴ (insuficiência financeira entre os fluxos de receita e despesa no exercício), além do **equilíbrio atuarial**¹⁵.

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. 403/2008¹⁶, vigente até 19/11/2018, trazia os mesmos conceitos previstos na Portaria MF n. 464/2018, que a revogou.

¹² **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.

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

¹⁴ **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.

¹⁵ **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.

¹⁶ **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:

Conforme consta nos autos do processo TC 7356/2018-6 (PCA/2017 do IPAS de Dores do Rio Preto), a área técnica apurou que teriam sido utilizadas “indevidamente” reservas pertencentes ao fundo de aposentadoria para pagamento de benefícios previdenciários do PREVIDRP, no montante de **R\$ 40.186,37**, pelo fato dos recursos arrecadados terem sido insuficientes para cobertura de tais benefícios no ano de **2017**, indicando-se um resultado financeiro deficitário da ordem de **R\$ 22.620,60**, sem ter havido a reposição por parte do Poder Executivo.

Em outras palavras, a área técnica apurou que a receita arrecadada com a contribuição normal (custo normal), excluída a receita suplementar (contribuição suplementar), 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.

Em razão disso, o acórdão recorrido apontou que estaria configurada a insuficiência de receitas de contribuições do custeio para efetuar pagamento de benefícios, e a

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.

utilização de reservas para fim diverso, resultando, assim, na “Utilização Indevida das Reservas do Fundo de Aposentadoria” (item II.3.1 da Decisão recorrida).

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, 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.

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.

Dessa forma, dirijo da área técnica e do Ministério Público de Contas para afastar o indicativo.

Logo, temos que a sanção de multa aplicada no Acórdão TC 915/2021-5 em desfavor do Sr. Maxwell do Carmo Riva, Presidente Executivo do PREVDRP no exercício financeiro de 2017, deva ser afastada, assim como as demais deliberações expostas no acórdão recorrido.

Pelo exposto, divergindo do posicionamento da área técnica e do parecer do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação.

MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Conselheira Substituta

¹⁷ **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](#))

1. ACORDÃO TC-553/2022:

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

1.1. CONHECER o recurso de reconsideração;

1.2. DAR PROVIMENTO ao mesmo, para afastar a irregularidade atinente a “*Utilização Indevida das Reservas do Fundo de Aposentadoria*”, reformando-se o **Acórdão TC 915/2021-5 – 2ª Câmara**, prolatado nos autos do Processo TC 7356/2018-6, para julgar **REGULAR** a Prestação de Contas Anual do Instituto de Previdência de Dores do Rio Preto - PREVDRP, referente ao exercício de **2017**, sob a responsabilidade do Sr. Maxwel do Carmo Riva;

1.3. AFASTAR a sanção de multa aplicada ao senhor Maxwel do Carmo Riva, Presidente Executivo do PREVDRP; assim como, as demais deliberações expostas no **Acórdão TC 915/2021-5 – 2ª Câmara**;

1.4. DAR CIÊNCIA aos responsáveis;

1.5. ARQUIVAR os autos, após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 05/05/2022 – 20ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Sérgio Manoel Nader Borges, Domingos Augusto Taufner, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

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

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Relatora

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões