



## Acórdão 01013/2022-1 - Plenário

**Processo:** 07011/2018-1

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Representação

**UG:** IPAJM - Instituto de Previdência Dos Servidores do Estado do Espírito Santo

**Relator:** Domingos Augusto Taufner

**Interessado:** SINDICATO DOS TRABALHADORES E SERVIDORES PUBLICOS, ATIVOS E APOSENTADOS DO ESTADO DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO

**Representante:** MINISTERIO PUBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO

**Procurador:** MARCOS GOMES RIBEIRO (OAB: 21094-ES)

### REPRESENTAÇÃO - AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES - IMPROCEDÊNCIA - ARQUIVAR

Constatada a ausência de irregularidades, a denúncia deve ser julgada improcedente, nos termos do art. 95, I, da LC 621/2012.

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:**

### RELATÓRIO

Tratam os autos de expediente protocolizado nesta corte de Contas sob o número 6467/2018, pelo Sindicato dos Trabalhadores e Servidores Públicos do Espírito Santo – SINDIPUBLICOS, endereçado ao Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo – MPC/ES, apontando indícios de irregularidades supostamente praticadas pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo

– IPAJM, em razão da continuidade de transferência de segurados do Fundo Financeiro para o Fundo Previdenciário.

O Representante alega que a irregularidade ocorre haja vista não se cumprir os parâmetros exigidos pela Portaria MPS 403/2008 e as recomendações desta Corte de Contas para a efetivação da transferência.

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas que, através do Despacho 42905/2018-9, da 3ª Procuradoria de Contas, se manifestou pelo encaminhamento ao Conselheiro relator, para que os documentos anexados aos autos sejam analisados e recebidos como Representação, na forma regimental.

Assim, determinei que o processo prosseguisse à SecexPrevidencia - Secretaria de Controle Externo de Previdência e Pessoal, a qual confeccionou a Manifestação Técnica – MT 01395/2018-1, cuja proposta de encaminhamento foi expedida nos seguintes termos:

### **5 DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Diante do exposto, submete-se a presente Manifestação Técnica ao Gabinete do Conselheiro Relator, com as seguintes propostas de encaminhamento:

- **O conhecimento e o recebimento** da REPRESENTAÇÃO, uma vez que presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 177 do Anexo Único da Resolução TC nº 261, de 4 junho de 2013;
- Diante das informações trazidas no item 4 dessa Manifestação Técnica, **sugere-se o arquivamento da REPRESENTAÇÃO**, nos termos do Regimento Interno.
- Seja dada ciência ao SINDIPÚBLICOS e ao Ministério Público de Contas.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, em Parecer nº 02673/2022-1, da lavra do Procurador de Contas, Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, divergiu dos argumentos delineados pela Área Técnica, pugnano no seguinte sentido:

### **3 CONCLUSÃO**

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas pugna:

**3.1 pelo CONHECIMENTO, RECEBIMENTO E PROCESSAMENTO** desta **REPRESENTAÇÃO**, na forma do art. 99, § 1º, VI19, da Lei Complementar nº. 621/12 c/c arts. 18120 e 182, VI21, e 264, V22, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (RITCEES), **haja vista o**

**inequívoco preenchimento de todos os requisitos de admissibilidade;**

**3.2** para que sejam cumpridos os procedimentos legais e regimentais de fiscalização, a **CITAÇÃO** dos Responsáveis para, assim desejando, deduzirem defesa, nos termos do art. 56, II e III23, da Lei Complementar nº. 621/2012;

**3.3 NO MÉRITO**, para que seja julgada **PROCEDENTE** a presente Representação, com a consecutória condenação dos Responsáveis a reversão da **compra de vidas** pelo IPAJM;

**3.4** pela condenação dos Responsáveis à pena de **MULTA INDIVIDUAL**, na forma prevista no art. 135, II e III, da Lei Complementar nº. 621/201224 c/c o art. 389, II e III do Regimento Interno do TCE/ES, considerando, necessariamente, entre outras circunstâncias, **o grau de reprovabilidade da conduta de cada agente envolvido, a gravidade da falta e o potencial de lesividade do ato para a Administração Pública**, observado, ainda, o Princípio da Proporcionalidade, em sintonia com o art. 388 do Regimento Interno deste TCE/ES;

**3.5** considerando a **GRAVIDADE DAS INFRAÇÕES** apontadas nesta **REPRESENTAÇÃO**, aplique aos Responsáveis a **pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança**, por prazo não superior a cinco anos, em cumprimento ao art. 139 da Lei Complementar Estadual nº 621/2012;

**3.6** no exercício da função corretiva, a expedição de **Determinações e Recomendações** correspondentes às irregularidades constatadas, para o exato cumprimento da lei, com o fito de se prevenir a reincidência, bem como com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas, com fulcro no art. 206, §2º e no art. 329, § 7º, do Regimento Interno do TCE/ES.

**3.7** por fim, requer que seja dado conhecimento do conteúdo deste Parecer ao ora Representante, qual seja, Sindicato dos Trabalhadores e Servidores Públicos do Estado do Espírito Santo – SINDIPÚBLICOS, bem como aos membros do Conselho Fiscal do Instituto de Previdência do Estado do Espírito Santo – IPAJM.

É o relatório. Passo a fundamentar.

## FUNDAMENTAÇÃO

### Análise preliminar dos requisitos de admissibilidade

O presente expediente foi protocolizado nesta Corte de Contas pelo SINDIPUBLICOS se destinando ao Ministério Público de Contas que acatou as informações ali apresentadas e sugeriu que os documentos anexados sejam analisados e recebidos como REPRESENTAÇÃO de acordo com a Lei Complementar 621/2012, conforme Despacho 42905/2018 da 3ª Procuradoria de Contas.

Diante do disposto no §2º do art. 99 supracitado, aplicam-se à Representação, no que couber, as normas relativas à Denúncia. Os requisitos de admissibilidade da Denúncia são trazidos no art. 94 da LC 621/2012.

Aplicando a regra trazida pelo artigo 94, percebe-se que a peça foi redigida com clareza; contém informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção; e está acompanhada de indício de prova. Assim, a peça satisfaz aos requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 94 da Lei Orgânica do TCEES c/c o art. 177 do Regimento Interno. Decido pelo conhecimento e recebimento da presente REPRESENTAÇÃO, com fundamento nos artigos 184 e 177 c/c 186, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

### **ANÁLISE TÉCNICA**

A peça inicial do SINDIPUBLICOS, em síntese, acusa irregularidade do IPAJM na transferência de segurados do Fundo Financeiro para o Fundo Previdenciário. Isso porque, alega, mesmo sob a autorização da Lei Complementar Estadual 836/2016, já que fora observado os parâmetros exigidos pela Portaria MPS 403/2008 e as recomendações desta Corte de Contas.

O Sindicato se fundamentou da análise efetuada pelos auditores responsáveis no Capítulo de Gestão Previdenciária das Contas do Governador do Estado relativas ao exercício de 2016 (Processo TC 3139/2017). Desse modo, requereu o representante a correção das irregularidades e a responsabilização pela sua manutenção.

Preliminarmente, a equipe técnica, em sua MT 01395/2018-1, verificou que não há conexão ou litispendência do feito com outros processos em trâmite neste Tribunal, entretanto, retoma que o fato foi abordado nos Processos TC 3139/2017 e 8265/2017, que tratam, respectivamente, das Contas do Governador dos exercícios de 2016 e 2017 e, explica que:

Cabe esclarecer que nas Contas do Governador do exercício de 2016, a análise se deu sob o cumprimento ou não dos parâmetros exigidos pela Portaria MPS 403/2008 para a transferência dos segurados do Fundo Financeiro para o Previdenciário conforme autorização concedida pela Lei Complementar Estadual 836/2016.

Já nas Contas do Governador do exercício de 2017, diante da transferência efetivamente ocorrida em janeiro daquele ano, a análise se deu em razão da manutenção ou não da margem de segurança de 25% do Fundo Previdenciário exigida pela Portaria MPS 403/2008 e pela própria LC 836/2016

Dando sequência a análise da Representação, a equipe técnica discorre sobre o processo e normativa que autoriza a transferência de segurados do Fundo Financeiro para o Fundo Previdenciário – a “compra de vidas”, bem como confirma que a **Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS vinculada ao Ministério da Fazenda** é o órgão responsável pela aprovação da referida transferência de segurados, conforme definido na Portaria MPS 403/2008.

Assim, temos que a regra geral disposta no art. 21 na Portaria MPS 403/2008 é a **vedação de qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre planos previdenciários**, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo, **exigindo a submissão de quaisquer alterações nos Planos à prévia aprovação da Secretaria de Previdência Social (SPPS), conforme o art. 22 da referida Portaria. Os requisitos analisados para revisão dos planos são descritos no art. 25 da MPS 403/2008:**

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

- I - Índice de Cobertura igual ou superior a 1,25 em, no mínimo, cinco exercícios consecutivos, para os planos superavitários;
- II - a avaliação atuarial indicativa da revisão tenha sido fundamentada em base cadastral atualizada, completa e consistente, inclusive no que se refere ao tempo de serviço e de contribuição anterior dos segurados;
- III - os bens, direitos e demais ativos considerados na apuração do resultado atuarial estejam avaliados a valor de mercado e apresentem liquidez compatível com as obrigações do plano de benefícios;
- IV - o histórico da rentabilidade das aplicações e investimentos dos recursos do RPPS não tenha apresentado performance inferior à meta estabelecida na política anual de investimentos dos três últimos exercícios;
- V - a taxa de juros utilizada na avaliação atuarial seja condizente com a meta estabelecida na política de investimentos dos recursos do RPPS, em perspectiva de longo prazo. (g.n)

De tal modo que no **Capítulo de Gestão Previdenciária do Relatório Técnico das Contas do Governador do exercício de 2016 (Processo TC 3139/2017)**, a área técnica realizou uma análise do cumprimento ou não dos requisitos esculpidos no

art. 25 da Portaria MPS 403/2008. A análise, efetuada no subitem 4.3.5 e sintetizada no Quadro 4.4 daquele Relatório, trouxe os seguintes resultados:

Quadro 4.4 - Comparativo entre parâmetros estabelecidos no art. 25 da Portaria MPS 403/2008 e respectivo cumprimento pelo Governo do Estado

PARÂMETRO DA PORTARIA MPS 403/2008	CUMPRIDO PELO ESTADO?
1. Índice de Cobertura igual ou superior a 1,25 em, no mínimo, cinco exercícios consecutivos, para os planos superavitários.	Sim
2. A avaliação atuarial indicativa da revisão tenha sido fundamentada em base cadastral atualizada, completa e consistente, inclusive no que se refere ao tempo de serviço e de contribuição anterior dos segurados.	Não
3. Os bens, direitos e demais ativos considerados na apuração do resultado atuarial estejam avaliados a valor de mercado e apresentem liquidez compatível com as obrigações do plano de benefícios.	Sim
4. O histórico da rentabilidade das aplicações e investimentos dos recursos do RPPS não tenha apresentado performance inferior à meta estabelecida na política anual de investimentos dos três últimos exercícios.	Não
5. A taxa de juros utilizada na avaliação atuarial seja condizente com a meta estabelecida na política de investimentos dos recursos do RPPS, em perspectiva de longo prazo.	Não

Elaboração: SecexPrevidência / TCEES

Também no subitem 4.6.2 do Capítulo de Gestão Previdenciária das Contas do Governador do exercício de 2017 (Processo TC 8265/2017), houve análise técnica da consultoria atuarial contratada, bem como a aprovação realizada pela Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS, responsável pela regulação dos RPPS no âmbito nacional, por meio do Parecer Técnico 177/2016/MF/SPPS/DRPSPCGACI/CCOAT. E, ainda, examinou-se, sobretudo, se houve a transferência de outros segurados senão àqueles autorizados pela SPPS. A análise da equipe técnica desta Corte, dispôs:

Segundo Parecer Técnico 177/2016/MF/SPPS/DRPSPCGACI/CCOAT (Anexo 01), constante no processo de aprovação da transferência junto à Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Fazenda, a proposta de transferência entre os fundos foi aprovada, desde que fossem *“transferidos (...) até 1.438 segurados que representam R\$ 592.882.292,81 de obrigações previdenciárias (...)”*.

Ao analisar os relatórios mensais de resumo sintético de folha de pagamento por unidade orçamentária – Grupo 15711 (alteração do FF para o FP), constata-se que no momento da transferência 1.288 inativos e 36 pensionistas foram transferidos, perfazendo um total de 1.324 benefícios.

[...]

Ao analisar o Balancete Contábil do Fundo Previdenciário (UG 600211) 64, verifica-se que o total da despesa com benefícios previdenciários e assistenciais desse fundo totalizou R\$ 80.586.789,60 em 2017. Considerando o total das despesas com os benefícios dos segurados transferidos (R\$ 71.137.547,21), constata-se que 88% da despesa com benefícios do Fundo Previdenciário teve origem nessa transferência. (g.n.)

O Parecer Técnico 177/2016/MF/SPPS/DRPSPGACI/CCOAT da SPPS quando aprovou a transferência de segurados entre os fundos, a condicionou à manutenção do índice de cobertura de 1,25. Assim, o então Relatório Técnico realizou o cálculo e apurou:

**Tabela 20 - Evolução do Índice de Cobertura do Fundo Previdenciário**

Critério	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Disponibilidades Financeiras	484.733.218	753.804.614	946.060.783	1.340.499.818	1.848.151.512	2.508.879.608	3.102.687.443
Provisões Matemáticas	118.505.319	165.274.941	610.280.088	819.017.637	819.017.637	1.271.535.025	2.182.393.865
Índice de cobertura	4,09	4,56	1,55	1,64	2,26	1,97	1,42

Fonte: Relatórios Avaliação Atuarial 2011 a 2018, Balancete de verificação contábil 2011 a 2017

Com essa análise a equipe técnica, na **MT 01395/2018-1**, conclui que:

Diante do exposto, verifica-se que o índice de cobertura diminuiu de maneira expressiva após a migração dos segurados, apesar da manutenção da margem de segurança de 25% exigida pela Portaria MPS 403/2008. Cabe informar o Relatório Técnico das contas do Governador não constatou a inclusão de novos inativos senão aqueles autorizados no processo de migração

O Relatório Técnico concluiu que a “margem de segurança” do Fundo Previdenciário diminuiu consideravelmente, demonstrando o impacto da transferência dos segurados do Fundo Financeiro e “que há a necessidade de uma gestão atuarial efetiva, baseada em prevenção de riscos previdenciários, a fim de buscar o equilíbrio financeiro e atuarial desse Fundo no médio e longo prazo.”

Diante de todo o exposto, verifica-se que a SecexPrevidência vem acompanhando, desde a aprovação da LC 836/2016, a legalidade e a efetividade da transferência dos segurados do Fundo Financeiro para o Fundo Previdenciário, bem como está acompanhando o impacto dessa “compra de vidas”, principalmente pela análise do Índice de Cobertura, conforme preconiza a Portaria MPS 403/2008 e o parecer exarado pela SPPS no processo de aprovação.

O acompanhamento por esse índice é salutar pois, além de ser exigência normativa, demonstra a propensão do RPPS a consumir ou acumular reservas ao longo do tempo, permitindo a comparabilidade entre os exercícios.

Em que pese o descumprimento pelo IPAJM de alguns requisitos exigidos na legislação previdenciária, conforme demonstrado no Relatório Técnico das Contas do Governador do exercício de 2016, a transferência passou por análise técnica da consultoria atuarial contratada e o processo foi aprovado pela SPPS, órgão legalmente responsável pela regulação dos RPPS no âmbito nacional.

Apesar do expressivo aumento das provisões matemáticas e das despesas com benefícios previdenciários do Fundo Previdenciário após a migração dos segurados, o que acarretou uma redução também expressiva do Índice de Cobertura, a autorização da transferência por meio de uma lei complementar precedida de estudos técnicos e aprovação pela SPPS conduz à conclusão que não há elementos de prova que permitam o prosseguimento da instrução processual. E é válido ressaltar que a SecexPrevidência realizará o acompanhamento anual do Índice de

Cobertura na análise da gestão previdenciária das Contas do Governador e na prestação de contas anual do IPAJM.

Conforme já mencionado, há outros processos no Tribunal em que esse assunto já foi tratado, inclusive, com a deliberação do Plenário dessa Corte de Contas. Conforme exposto na Peça, não há nenhum fato ou elemento novo capaz de permitir uma conclusão diversa àquelas manifestas nos Relatórios Técnicos das Contas do Governador dos exercícios de 2016 e 2017, até mesmo porque a REPRESENTAÇÃO se utilizou única e exclusivamente das informações constantes nesses relatórios como elementos de prova.

Diante de todo o exposto, sugere-se a remessa dos autos ao Gabinete do Conselheiro Relator, com a proposta pelo **arquivamento do processo**, nos termos do Regimento Interno dessa Corte de Contas.

Como bem registrado pela Manifestação Técnica – MT 01395/2018-1, a representação não traz nenhum fato ou elemento novo capaz de permitir uma conclusão diversa àquelas manifestas nos Relatórios Técnicos das Contas do Governador dos exercícios de 2016 e 2017, até mesmo porque a REPRESENTAÇÃO se utilizou única e exclusivamente das informações constantes nesses relatórios como elementos de prova, bem como a autorização da transferência por meio de uma lei complementar precedida de estudos técnicos e aprovação pela SPPS conduz à conclusão que não há elementos de prova que permitam o prosseguimento da instrução processual.

Não obstante, cumpre frisar que este Tribunal possui julgados (Acórdãos TC 300/2016, 1432/2017 3 1140/2021), que consideram improcedentes as representações nas quais não são observadas irregularidades, com fundamento no art. 95, I, da LC 621/2012, que estabelece que a representação ou denúncia deverá ser julgada improcedente quando não constatada ilegalidade ou irregularidade.

Nesse sentido considero improcedente a representação, devendo o processo ser extinto com resolução de mérito, ante a ausência de provas.

Ante todo o exposto, acompanhando o opinamento da Área Técnica e divergindo do Ministério Público de Contas, VOTO para seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

**DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER**  
Relator



## **1. ACÓRDÃO TC-1013/2022-1**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os senhores conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas, em:

**1.1. CONHECER** da presente Representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade do art. 94 da LC 621/2013;

**1.2. CONSIDERAR improcedente** a Representação, nos termos do art. 95, inc. I c/c art. 99, §2º, ambos da Lei Complementar 621/2012;

**1.3. DAR ciência** ao Representante do teor desta decisão;

**1.4. ARQUIVAR** os autos após os trâmites regimentais.

**2. Unânime**

**3. Data da Sessão:** 25/08/2022 – 42ª Sessão Ordinária do Plenário.

**4. Especificação do quórum:**

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

**4.2. Conselheiro Substituto:** Marco Antonio da Silva (em substituição)

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA (em substituição)

**Fui presente:**

LUIZ HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das Sessões**