



Acórdão 00177/2025-7 - 1ª Câmara

Processo: 05971/2023-1

Classificação: Prestação de Contas Anual de Ordenador

Exercício: 2022

UG: IPASMA - Instituto de Previdência e Assistência do Município de Alegre

Relator: Márcia Jaccoud Freitas

Responsável: JACQUELINE OLIVEIRA DA SILVA

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE ORDENADOR. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. UTILIZAÇÃO DE RENDIMENTOS FINANCEIROS E RECURSOS DO PLANO DE AMORTIZAÇÃO PARA COBERTURA DE DÉFICIT FINANCEIRO. ACÓRDÃO TC-1063/2024-6. MODULAÇÃO DE EFEITOS. FATOS OCORRIDOS EM 2022. CONTAS REGULARES.

1. O Prejulgado TC 916/2023-1, via Acórdão TC 01063/2024-6, estabeleceu que a utilização de rendimentos financeiros e recursos do plano de amortização para cobertura de déficit financeiro em RPPS somente será considerada não conformidade a partir de 2026.
2. Fatos ocorridos em exercício anterior à modulação de efeitos não podem ter suas contas maculadas em respeito ao princípio da segurança jurídica.

Assinado por
SERGIO ABOUDIB FERREIRA
PINTO
21/02/2025 09:53

Assinado por
HERON CARLOS GOMES DE
OLIVEIRA
21/02/2025 06:30

Assinado por
MÁRCIA JACCOUD FREITAS
20/02/2025 17:30

Assinado por
SEBASTIAO CARLOS RANNA
DE MACEDO
20/02/2025 16:21

Assinado por
LUCIENE SANTOS RIBAS
20/02/2025 16:08

Assinado por
DAVI DINIZ DE CARVALHO
20/02/2025 16:06

VOTO DA RELATORA

A EXMA. SRA. CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS:

RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas Anual (PCA) do **Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Alegre - IPASMA**, referente ao exercício financeiro de **2022**, sob a responsabilidade da Sra. **JACQUELINE OLIVEIRA DA SILVA**, na qualidade de Diretora-Presidente e ordenadora de despesas.

Nos termos do **Relatório Técnico 00300/2023-9**, foi identificada irregularidade no Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Alegre (IPASMA) referente à ausência de medidas adequadas para equacionar o déficit financeiro do regime previdenciário que opera em capitalização. A partir da **Decisão SEGEX 01704/2023-1**, a gestora foi citada (Termo de Citação 409/2023-2) para apresentar justificativas sobre a insuficiência financeira identificada no montante de R\$ 6.588.752,25, resultante da diferença entre receitas arrecadadas (desconsiderados rendimentos financeiros de R\$ 2.574.485,61 e receitas para amortização do déficit atuarial de R\$ 9.131.491,48) e despesas empenhadas no exercício de 2022..

Em sua defesa (**Resposta de Comunicação 03069/2023-9**), a gestora argumentou que tem notificado regularmente o Executivo Municipal sobre a insuficiência financeira do RPPS, em colaboração com a Unidade Central de Controle Interno, refutando qualquer alegação de omissão. Destacou a formalização do termo de acordo de parcelamento **CADPREV nº 00276/2022**, que abrangeu insuficiências financeiras dos exercícios de 2015 a outubro de 2021, além da liquidação pelo Município dos débitos remanescentes referentes a novembro e dezembro de 2021.

Informou que o Município tem honrado compromissos recentes, quitando débitos relativos a dezembro de 2022, janeiro a abril de 2023, setembro e outubro de 2023. Sustentou que os débitos estão sendo gradativamente regularizados devido às suas notificações e diligências. Alegou que a origem do problema previdenciário não decorre de sua gestão, mas resulta de décadas de gestões anteriores irresponsáveis.

Invocou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), argumentando que o julgador deve considerar as dificuldades reais do gestor e as circunstâncias práticas que condicionaram sua atuação. Por fim, destacou precedente favorável do

próprio TCE-ES que, ao analisar situação semelhante na PCA do exercício 2021 (**Acórdão 00176/2023-6 - 2ª Câmara**), afastou a irregularidade em virtude das medidas adotadas pela gestão.

Instado a manifestar-se, o **Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV**, por meio da **Instrução Técnica Conclusiva 04883/2023-2** (evento 123), analisou as justificativas apresentadas pela gestora e opinou pela manutenção da irregularidade relativa à ausência de medidas para equacionamento de déficit financeiro do regime previdenciário em capitalização.

A área técnica destacou que o **IPASMA**, que opera sob regime de capitalização, ainda se encontra em fase inicial de acumulação de reservas, pendente de constituição mínima de ativos para cobertura de provisões matemáticas de benefícios concedidos. Neste regime, as contribuições deveriam ser gerenciadas no sentido de serem capitalizadas financeiramente para garantir benefícios futuros, cabendo ao ente aportar os recursos necessários à cobertura do déficit financeiro das aposentadorias já concedidas.

Observou, ainda, que o **Acordo de Parcelamento 276/2022**, embora tenha buscado regularizar repasses não efetuados até outubro de 2021, não está sendo cumprido tempestivamente pelo Poder Executivo. Ademais, foram constatadas deficiências nas informações do DEMREC quanto ao registro e acompanhamento dos valores devidos e recebidos, bem como notificações insuficientes ao Executivo Municipal ao longo de 2022.

Não obstante, considerando que a responsabilidade pela insuficiência financeira do instituto de previdência é do Ente Municipal, a área técnica opinou pela manutenção do indicativo de irregularidade em forma de ressalva, sugerindo que as contas do exercício de 2022 da Sra. **Jacqueline Oliveira da Silva** sejam julgadas **Regulares com Ressalva**, nos termos do art. 84, inciso II, da Lei Complementar 621/2012, com expedição de determinação para que o atual gestor promova adequado acompanhamento e cobrança dos valores devidos ao RPPS.

O **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer 1338/2024-6**, de lavra do Procurador **Heron Carlos Gomes de Oliveira**, divergiu parcialmente da área técnica quanto ao encaminhamento sugerido. O *Parquet* de Contas enfatizou que a utilização indevida de rendimentos de recursos previdenciários destinados à formação de reservas para amortização do déficit atuarial configura grave infração à norma legal, não podendo ser relevada ainda que decorrente de situações anteriores ou mediante reconhecimento de esforços da atual gestão, uma vez que os Tribunais de Contas julgam as contas e não as condutas dos gestores.

Assim, opinou pela manutenção da irregularidade e pelo julgamento pela **irregularidade** das contas, com fundamento no art. 84, III, "d" da Lei Complementar 621/2012, por entender que a situação representa grave infração à norma legal, mantendo a determinação proposta pela área técnica quanto ao adequado acompanhamento e cobrança dos valores devidos ao RPPS.

É o Relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Ao examinar as contas prestadas pela ordenadora de despesa do **IPASMA**, referentes ao exercício de 2022, a área técnica indicou como irregularidade a **ausência de medidas para equacionamento do déficit financeiro do regime previdenciário em capitalização**. Conforme apurado no **Relatório Técnico 00300/2023-9**, o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Alegre apresentou, no exercício de 2022, déficit financeiro de **R\$ 6.588.752,25**, quando desconsiderados os rendimentos de aplicações financeiras e as receitas destinadas à amortização do déficit atuarial.

Observe que a questão central destes autos repousa sobre a apreciação da utilização de rendimentos financeiros e recursos do plano de amortização para cobertura de déficit financeiro do regime previdenciário em capitalização. Essa matéria foi recentemente objeto de análise por esta Corte através do **Incidente de Prejudicado (Processo TC 916/2023-1)**, que resultou no **Acórdão TC-01063/2024-6 - Plenário**.

Na supracitada deliberação, o Tribunal estabeleceu que não é possível a utilização dos rendimentos das aplicações financeiras dos recursos do regime próprio de previdência social em regime de capitalização, bem como dos recursos do plano de amortização do déficit atuarial, enquanto inexistentes ativos garantidores suficientes para cobertura mínima de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos (PMBC).

Segundo o precedente, o regime de capitalização pressupõe necessariamente a formação de reservas garantidoras, pois os recursos arrecadados no presente, somados aos seus rendimentos financeiros ao longo do tempo, deveriam ser suficientes para honrar os benefícios futuros. Nesta linha de raciocínio, o Acórdão destaca que, ao se utilizarem os rendimentos financeiros para pagamento de benefícios correntes, restaria comprometida a capacidade de acumulação dessas reservas.

Em sua análise, esclarece que as provisões matemáticas de benefícios concedidos (PMBC) constituem o valor presente atuarial dos compromissos já assumidos pelo regime com os atuais aposentados e pensionistas, configurando obrigações líquidas e certas que demandam cobertura prioritária por meio de ativos garantidores. A esse respeito, no caso concreto, conforme demonstrado na seção **3.5.8 do Relatório Técnico 00300/2023-9**, as Provisões Matemáticas de Benefícios Concedidos (PMBC) do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Alegre alcançam R\$ 196.373.073,30, valor que evidencia a dimensão das obrigações que precisam ser cobertas por ativos garantidores.

Em consonância com essa perspectiva, o **Acórdão TC-01063/2024-6** aponta, ademais, que os recursos do plano de amortização do déficit atuarial também possuem destinação específica, qual seja, equalizar gradualmente o desequilíbrio entre os compromissos previdenciários e os ativos garantidores. Segundo o entendimento firmado, o plano de amortização tem seus cálculos baseados na premissa de que os aportes realizados serão capitalizados ao longo do tempo. Por conseguinte, quando tais recursos são utilizados para pagamento de benefícios correntes, restaria comprometida a efetividade do próprio plano de amortização, cuja metodologia pressupõe a acumulação e rentabilização desses valores.

Consigna ainda o precedente que, embora a utilização desses recursos para cobertura de insuficiência financeira possa resolver momentaneamente o fluxo de caixa do regime, tal prática geraria um ciclo prejudicial ao equilíbrio atuarial. Isso porque quanto mais se utilizam os rendimentos e recursos do plano de amortização para pagamentos correntes, menor será, em tese, a formação de reservas e, conseqüentemente, menor será a geração futura de rendimentos, aumentando progressivamente a dependência de aportes do ente federativo.

Como desdobramento desta constatação, o **Acórdão TC-01063/2024-6** adverte que esse cenário tende a comprometer a sustentabilidade do regime no longo prazo. A descapitalização progressiva, associada ao processo natural de maturação do regime – caracterizado pelo aumento do número de beneficiários e pela redução proporcional de servidores ativos - agravaria o desequilíbrio entre receitas e despesas, podendo resultar em significativa pressão fiscal sobre o ente federativo no futuro.

Diante deste complexo panorama, o Tribunal, reconhecendo a necessidade de conferir tempo adequado para que os jurisdicionados possam se planejar e promover as devidas alterações, decidiu atribuir **efeitos prospectivos** ao **Acórdão TC 1063/2024-6 - Plenário**. Assim, a utilização de recursos do plano de amortização de déficit atuarial e de rendimentos das aplicações financeiras do RPPS, sem a acumulação de ativos garantidores suficientes para cobertura mínima de provisões

matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos (PMBC), **somente será considerada não conformidade a partir de 2026.**

No caso concreto, os fatos em análise, ocorridos no exercício de 2022, são anteriores à publicação do **Acórdão TC 1063/2024-6 - Plenário**, ocorrida em 23/09/2024. A unidade técnica, ao apurar o resultado financeiro do RPPS, descontou as receitas referentes ao plano de amortização de déficit atuarial e aos rendimentos das aplicações financeiras do regime - o que resultou em déficit financeiro de R\$ 6.588.752,25. Todavia, com a superveniência do **Acórdão TC 1063/2024-6** e sua expressa modulação de efeitos, tal análise pode ser revista, considerando que o novo entendimento sobre a utilização desses recursos somente será aplicável a partir de 2026.

Nesse cenário, ao se refazer os cálculos apresentados na **tabela 6 do RT 300/2023-9** à luz dos critérios transitoriamente aceitos por este Tribunal – ou seja, considerando as receitas relacionadas ao plano de amortização de déficit atuarial e aos rendimentos das aplicações financeiras - apura-se superávit orçamentário de R\$ 3.887.802,41 (**tabela 5 do RT 300/2023-9**) para o exercício de 2022.

É importante registrar que a modulação temporal estabelecida no Prejulgado não representa liberalidade desta Corte, mas sim reconhecimento da complexidade da matéria e da necessidade de conferir aos entes federativos tempo adequado para se prepararem para as mudanças necessárias em sua gestão previdenciária. Tais alterações demandam significativo planejamento orçamentário e financeiro de médio prazo, **devendo ser incorporadas ao próximo ciclo do Plano Plurianual.**

Isso, porque, **a partir de 2026, não mais será admitida** a utilização de rendimentos financeiros e recursos do plano de amortização para cobertura de déficit financeiro. Os entes federativos deverão, até lá, desenvolver e implementar medidas que garantam o adequado equilíbrio financeiro e atuarial do regime, com a devida formação das reservas necessárias, evitando assim o ciclo prejudicial de descapitalização anteriormente explicado.

Dessa forma, em respeito ao princípio da segurança jurídica e considerando a modulação de efeitos expressamente estabelecida por esta Corte no **Acórdão TC 1063/2024-6 - Plenário**, **divergindo** da área técnica e do Ministério Público de Contas, entendo que as contas devem ser julgadas **regulares**, nos termos do art. 84, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012 e do art. 161, inciso I, do Regimento Interno do TCEES.

DISPOSITIVO

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

Em 06 de fevereiro de 2025.

MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Conselheira Substituta

1. ACÓRDÃO TC-177/2025:

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:

1.1. Julgar **REGULAR** a Prestação de Contas Anual do **IPASMA - INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE ALEGRE**, referente ao exercício de **2022**, sob a responsabilidade da Sra. **JACQUELINE OLIVEIRA DA SILVA**, dando-lhe **quitação**;

1.2. DAR CIÊNCIA aos interessados;

1.3. ARQUIVAR, após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 14/02/2025 - 4ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Davi Diniz de Carvalho (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo e Sérgio Aboudib Ferreira Pinto.

4.2. Conselheira substituta Márcia Jaccoud Freitas (relatora).

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Presidente

CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Relatora

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões