



Tribunal de Contas
ESTADO DE PERNAMBUCO

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE IRAMAR DA ROCHA
Acesse em: <https://stc.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 129f68ac-726d-401e-a42a-1b1ed7521c35

Relatório de Auditoria

Auditoria Especial - Conformidade - 2018 a 2020



Processo nº 23100842-9

Cons. Marcos Coelho Loreto

Instituto de Previdência dos Servidores Públicos
do Município de Garanhuns



Relatório de Auditoria

Processo nº 23100842-9
Auditoria Especial - Conformidade - 2018 a 2020
Cons. Marcos Coelho Loreto
e-AUD nº 17443

SEGMENTO
Gerência de Fiscalização da Previdência (GPREV)

EQUIPE
José Iramar da Rocha

UNIDADE JURISDICIONADA
Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Garanhuns



1. INTRODUÇÃO	4
1.1. REPASSE PARCIAL DE APORTES FINANCEIROS NO EXERCÍCIO DE 2017	6
1.2. PROMOÇÃO DE RESSARCIMENTO IRREGULAR	11
2. ACHADOS DE FISCALIZAÇÃO	15
2.1. IRREGULARIDADES	17
2.1.1. Suspensão irregular dos aportes financeiros	18
2.1.2. Prejuízo financeiro imposto ao município devido ao recolhimento parcial de aportes	41
3. CONCLUSÃO	48
3.1. RESPONSABILIZAÇÃO	50
3.2. PROPOSTAS DE DELIBERAÇÃO	52
APÊNDICES	54





Documento Assinado Digitalmente por: JOSE IRAMAR DA ROCHA
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 129f8ac-726d-401c-aa22-1b1ed7521c35

1

INTRODUÇÃO



Foi realizada Auditoria Especial no(a) Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Garanhuns, relativa aos exercícios de 2018 a 2020, cujo processo foi autuado sob o nº 23100842-9, tendo por objetivo:

Examinar os repasses para o regime próprio a título de recolhimento de aportes financeiros calculados por meio de incidência de alíquota sobre a folha de pagamento de inativos e pensionistas.

Documento Assinado Digitalmente por: JOSE IRAMAR DA ROCHA
Acesse em: <https://stc.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 129f68ac-726d-401c-aa22-1b1ed7521c35



1.1

REPASSE PARCIAL DE APORTES FINANCEIROS NO EXERCÍCIO DE 2017



Conforme o relatório de auditoria do processo de prestação de contas anuais da unidade gestora do regime próprio, TC nº 18100319-3, exercício de 2017, constatou-se o repasse parcial dos valores devidos a título de aportes financeiros, os quais eram calculados com alíquota incidindo sobre o montante da folha de inativos e pensionistas.

A Lei Municipal nº 3.928/2013 (doc. 20) alterou o plano de custeio, conforme disposto a seguir:

Art. 1º. O Artigo 13 da Lei Municipal nº 3.891/2013 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 13. *omissis*

III - O produto da arrecadação da contribuição do Município - Administração Centralizada, Câmara Municipal, Autarquias e Fundações Públicas, equivalente a 24% (vinte e quatro por cento), sobre o valor do vencimento base e vantagens incorporáveis pagas aos servidores ativos;

§ 1º - Para o custeio de déficit atuarial, do 1º período ao 5º período, fica instituída contribuição a cargo do ente no percentual de 11,49% (alíquota suplementar) incidente sobre a totalidade vencimento base e vantagens incorporáveis.

§ 2º - Para custeio do déficit atuarial total, fica instituída alíquota suplementar a cargo do ente a ser cobrada de forma escalonada conforme descrito a seguir:

Período	Alíquota Contribuição Custo Normal Total Mensal	Alíquota Contribuição Custo Suplementar Total Mensal	Alíquota Contribuição -Total Mensal	Alíquota Contribuição Ente/Prefeitura - Total Mensal	Alíquota de Contributiva do Servidor Total Mensal
1º ao 5º ano	21,51%	11,49%	33,00%	22,00%	11,00%
6º ao 10º ano	21,51%	11,49%	33,00%	22,00%	11,00%
11º ao 15º ano	21,51%	14,49%	36,00%	25,00%	11,00%
16º ao 20º ano	21,51%	14,49%	36,00%	25,00%	11,00%
21º ao 25º ano	21,51%	14,99%	36,50%	25,50%	11,00%
26º ao 33º ano	21,51%	18,06%	39,57%	28,57%	11,00%

Art. 2º. As contribuições correspondentes às alíquotas normal e suplementar, relativas ao exercício de 2013, totalizam 35,00%, quanto aos exercícios seguintes deverão obedecer, sucessivamente, a tabela descrita no art. 1º da presente Lei.

Art. 3º. As alíquotas totais de contribuição de 35,00% previdenciária, incluído o custeio suplementar e a taxa de administração, sendo 24,00% a parte total do ente e 11,00% a parte total do servidor serão revistas de acordo com as reavaliações atuariais anuais.

Art. 4º Além da participação total de 24%, o Ente deverá efetuar aporte mensal de



capital correspondente a 20% da Folha de benefícios dos inativos e pensionistas elegíveis ao regime.

Constata-se que a Lei Municipal nº 3.928/2013, art. 4º, não apenas aumentou a participação total do Ente no custeio para 24% (12,51% - alíquota normal e 11,49% - alíquota suplementar) como também instituiu a fonte de custeio prevista no inciso V do art. 13 da Lei Municipal nº 3.928/2013 denominada de aporte mensal de capital, calculada sobre o total da folha de benefícios dos pensionistas e aposentados. Assim, não há dúvidas que o referido aporte não se enquadra como contribuição previdenciária, mas sim uma transferência feita em favor do RPPS para auxiliar no equacionamento do déficit atuarial e com exigibilidade por tempo indeterminado.

Posteriormente, a Lei Municipal nº 4.116/2015 (doc. 21) alterou o plano de custeio vigente e, dentre outras providências, estabeleceu o disposto a seguir:

Art. 2º. As contribuições correspondentes às alíquotas normal e suplementar, relativas ao exercício de 2014, totalizam 35,00%, quanto aos exercícios seguintes deverão obedecer, sucessivamente, a tabela descrita no Art. 1º da presente Lei.

§1º A Participação de Responsabilidade total do Ente Federativo, já incluído o custo normal, custo suplementar de 10,26% e a taxa de administração de 2%, será de 24,00%, e a Participação de Responsabilidade Total do Servidor efetivo ativo será de 11,00%.

§2º. Além da participação da parte total do Ente de 24,00%, este deverá efetuar aporte mensal de capital correspondente a 20% da folha de benefícios dos inativos e pensionistas elegíveis ao regime.

[...]

Art. 5º. Em caso de manutenção ou aumento da alíquota de contribuição de responsabilidade do ente poderão ser estabelecidas por ato do Poder Executivo para ajustá-la à reavaliação atuarial anual.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial a Lei Municipal no 3.928/2013.

Do exposto acima, verifica-se que foi concedida autorização legal para a manutenção ou aumento das alíquotas de contribuição por meio de ato do Poder Executivo, desde que tenha a finalidade de ajustar à avaliação atuarial. Por manutenção e majoração das alíquotas, entende-se que o legislador quis abarcar não só as contribuições propriamente ditas, quais sejam: normal e suplementar, como também os aportes de capital, visto que o mesmo faz parte do plano de custeio revisado pelas avaliações atuariais.

Assim, em 12 de dezembro de 2017, o Decreto Municipal nº 72/2016 (doc. 11) alterou o plano de custeio do RPPS, a partir da Avaliação Atuarial 2015, com base no art. 5º da Lei Municipal nº 4.116/2015 (doc. 21). Entre outras providências, estabeleceu o seguinte:

Art. 2º. A alíquota total de contribuição previdenciária será de 35,00%, incluído o custeio suplementar de 6,80% e a taxa de administração 2%, sendo 24,00% a parte patronal total do Ente e a parte total contributiva do Servidor de 11,00%, que serão revistas de acordo com as reavaliações atuariais anuais e havendo manutenção ou aumento da alíquota do Ente.

§1º Além da Participação total do Ente de 24,00%, este deve efetuar o aporte de capital mensal correspondente a 35,00% (trinta e cinco por cento) da folha dos



inativos e pensionistas, para, a longo prazo, constituir a reserva necessária para o equilíbrio atuarial financeiro do Regime.

Já em 30 de março de 2017, da mesma maneira, o Decreto Municipal nº 22/2017 (doc. 37) alterou o plano de custeio do RPPS, a partir da Avaliação Atuarial 2017 (doc. 27), dispondo que:

Art. 3º. A alíquota total de contribuição previdenciária é 38,80%, incluído o custeio suplementar de 7,80% e a taxa de administração 2% do Art. 2º acima mencionado, sendo 27,80% a parte total do Ente e a parte total contributiva do Servidor de 11,00%, que serão revistas de acordo com as reavaliações atuariais anuais e havendo manutenção ou aumento da alíquota do Ente, a alteração poderá ser efetuada por Decreto Municipal, respeitado o limite previsto no Art. 8º da Lei Federal nº 10.887/2004.

Parágrafo único. Além da participação total do Ente de 27,80%; o Ente deve efetuar contribuição complementar de capital mensal correspondente a 20,00% da folha dos inativos e pensionistas, para ao longo do prazo constituir a reserva necessária para o equilíbrio atuarial e financeiro do Regime.

Inicialmente, cabe ressaltar que a contribuição complementar citada no parágrafo único do art. 3º é, na verdade, o aporte mensal instituído pelo art. 1º, § 2º, da Lei Municipal nº 4.116/2015, pois, da mesma forma, se refere ao percentual incidente sobre a folha de inativos e pensionistas. Assim, o repasse desse montante já era obrigatório, antes mesmo do Decreto Municipal nº 22/2017, por força da Lei Municipal nº 4.116/2015.

Contudo, em dezembro de 2017, o Decreto Municipal nº 74/2017 (doc. 12) eximiu a obrigação do Município quanto ao repasse do referido aporte, retroagindo ao dia 01 de agosto de 2017 sob a alegação, em especial, de que a administração não poderia arcar com tal compromisso em virtude de grave crise financeira.

Pelos motivos expostos no item 2.1.1 deste relatório, a auditoria entendeu que o aporte financeiro previsto pelo art. 1º, § 2º, da Lei Municipal nº 4.116/2015 foi devido durante todo o exercício de 2017 e, dessa forma, seu repasse era obrigatório pelo Município, na ausência da devida alteração legislativa. Foram apurados os seguintes valores devidos nesse exercício:

TABELA 01 - VALORES DEVIDOS DOS APORTES MENSAIS

Competência	BC aposentado (R\$)	BC pensionista (R\$)	BC total (R\$)	% alíquota	Valor Devido (R\$)
jan/2017	1.767.092,24	224.154,95	1.991.247,19	35,00%	696.936,52
fev/2017	1.775.507,00	220.058,00	1.995.565,00	35,00%	698.447,75
mar/2017	1.773.491,86	222.345,16	1.995.837,02	35,00%	698.542,96
abr/2017	1.785.683,49	221.625,16	2.007.308,65	20,00%	401.461,73
mai/2017	1.807.334,67	235.749,52	2.043.084,19	20,00%	408.616,84
jun/2017	1.910.372,96	237.214,68	2.147.587,64	20,00%	429.517,53
jul/2017	2.722.330,36	328.780,77	3.051.111,13	20,00%	610.222,23
ago/2017	1.974.214,14	235.228,57	2.209.442,71	20,00%	441.888,54



set/2017	1.984.694,98	237.714,92	2.222.409,90	20,00%	444.481,98
out/2017	1.988.321,44	235.130,23	2.223.451,67	20,00%	444.690,33
nov/2017	1.988.321,44	236.998,17	2.225.319,61	20,00%	445.063,92
dez/2017	3.130.461,30	369.905,32	3.500.366,62	20,00%	700.073,32
TOTAL					6.419.943,65

Fonte: Resumos de folhas de pagamento de beneficiários.

Para atestar o efetivo recolhimento destes valores, foram analisadas as cópias dos comprovantes de pagamento dos aportes mensais e extratos bancários, sendo apurados os seguintes valores efetivamente repassados e detalhados na tabela a seguir transcrita.

TABELA 02 - VALORES NÃO REPASSADOS DOS APORTES MENSALIS (2017)

Data do Repasse	Competência	Valor Repassado	Conta Bancária Creditada
12/05/17	abr/2017	231.422,80	CEF - Ag. 52 - CC 82-8
13/07/17	maio/2017	186.421,43	CEF - Ag. 52 - CC 82-8
10/08/17	jun/2017	264.556,20	CEF - Ag. 52 - CC 82-8
11/08/17	jul/2017	164.539,16	CEF - Ag. 52 - CC 82-8
Total Repassado	846.939,59		
Total Devido	6.419.943,65		
Valor Não Repassado	5.573.004,06		

Fonte: Comprovantes de repasses e extratos bancários.

Com base na tabela acima, constatou-se que a Prefeitura deixou de recolher o montante de **R\$ 5.573.004,06** à título de aporte mensal de capital, o que representa cerca de **87%** do valor total devido no exercício de 2017. Quando do julgamento da lide, o Tribunal de Contas entendeu que os valores eram realmente devidos ao prolatar a seguinte recomendação:

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69, parágrafo único da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Garanhuns, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

(...)

3. Realizar a regularização do pagamento dos aportes financeiros constituídos pela Lei Municipal no nº 3.828/2013 que incidem sobre a totalidade dos benefícios de aposentadoria e pensão pagos pelo Regime Próprio.



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE IRAMAR DA ROCHA
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 129f68ac-726d-401c-aa22-1b1ed7521c35

1.2

PROMOÇÃO DE RESSARCIMENTO IRREGULAR



Conforme o relatório preliminar constante do processo de auditoria especial TC nº 1727193, constatou-se a realização de ressarcimento indevido entre o Regime Próprio e a prefeitura em favor deste.

Essencialmente, por intermédio do empenho nº 0151, o Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Garanhuns repassou para a prefeitura municipal o valor de R\$ 7.465.366,63 a título de restituição de valores indevidamente recolhidos em favor do RPPS, visto que incidiu a alíquota de contribuição sobre parcelas da remuneração dos servidores que não poderiam integrar a base de cálculo das contribuições previdenciárias.

Quanto a isso, cabe ressaltar que a contribuição previdenciária é tributo destinado ao financiamento ao sistema previdenciário compulsório que integra tanto os trabalhadores celetistas (RGPS) quanto aqueles vinculados de forma perene ao Poder Público (RPPS). Em virtude disso fica à mercê das normas que disciplinam a relação tributária, a criação, instituição e cobrança dessas contribuições sociais.

Em vista disso, sem entrar no mérito dos valores denunciados como indevidamente transferidos pelos entes e órgãos municipais de Garanhuns, os servidores efetivos possuem direito à restituição dos valores indevidamente retidos de suas remunerações com base no cálculo de contribuição que alcançava parcelas remuneratórias de natureza eventual ou de verbas indenizatórias, visto que esse excesso indevido não iria repercutir no montante futuro do benefício previdenciário que faria jus, caracterizando a ocorrência de locupletação do poder público em detrimento do patrimônio pessoal dos servidores atingidos.

Quanto aos entes, a Portaria MPS nº 402/2008 que passou a ser a seguinte:

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.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo serão utilizados apenas para o pagamento dos benefícios previdenciários e para a Taxa de Administração do RPPS, cujos critérios encontram-se estabelecidos no art. 15. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 14/01/2014)

§ 2º É vedada a utilização dos recursos previdenciários para finalidades diversas daquelas referidas no § 1º deste artigo, dentre elas consideradas: (Incluído pela Portaria MPS nº 21, de 14/01/2014)

(...)

V - a restituição de contribuições de responsabilidade do ente federativo repassadas ao RPPS, quando não comprovado o atendimento aos requisitos estabelecidos no art. 25 da Portaria MPS nº 403/2008. (Incluído pela Portaria MPS nº 21, de 14/01/2014)



§ 3º A utilização indevida dos recursos previdenciários exigirá o ressarcimento ao RPPS dos valores correspondentes, com aplicação de índice oficial de atualização e de taxa de juros, respeitando-se como limite mínimo a meta atuarial. (Incluído pela Portaria MPS nº 21, de 14/01/2014)

A mencionada Portaria MPS nº 403/2008 determinava o seguinte:

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.

A Portaria MPS nº 402/2008 por meio dos dispositivos transcritos determinou que os recursos das contribuições previdenciárias, dos rendimentos de suas aplicações financeiras, valores, bens e ativos vinculados ao regime próprio deveriam ser exclusivamente aplicados no pagamento dos benefícios previdenciários, salvo quanto às despesas administrativas da unidade gestora, disciplinamento em consonância com o art. 1º, inciso III, da Lei Federal nº 9.717/1998.

A questão é que deve haver o atendimento das condições do art. 25 da Portaria MPS nº 403/2008. Essa portaria disciplina os critérios atuariais que deveriam ser observados pelos entes federativos quanto aos seus regimes próprios de previdência. Essencialmente, esse dispositivo exigia que o regime próprio apresentasse provas de estava equilibrado atuarialmente, mantivesse base cadastral completa e consistente, histórico de rentabilidade com performance adequada, bens direitos e ativos adequadamente avaliados e que a taxa de juros adotada na avaliação fosse condizente com a política de investimentos.

O atendimento das exigências do art. 25 da Portaria MPS nº 403/2008 poderiam atestar o equilíbrio do RPPS. No caso de Garanhuns, a auditoria apurou que o município não atendia aos incisos I, IV e V dessa portaria. Nesse sentido o TCE/PR em seu Acórdão nº 458/21 - Tribunal Pleno emitiu o seguinte entendimento:



Com a fixação dessa tese de que não incide contribuição previdenciária sobre terço de férias, se a verba equivalente foi descontada pelo Município e repassada ao RPPS, inexistente fundamento para que o órgão previdenciário continue detendo o montante excedido. Assim, o correto é que o numerário indevidamente percebido seja restituído ao tesouro municipal.

Especificamente quanto à contribuição devida pelo ente federativo (patronal) sobre o terço de férias, perfilho do entendimento exposto pelo Ministério Público de Contas no sentido de que, em razão tanto da inexistência de amparo legal ao repasse financeiro, como da vedação ao enriquecimento sem causa, a verificação de que a cota patronal teve como hipótese de incidência fato considerado indevido impõe àquele que se beneficiou desses recursos sua devolução.

A contribuição patronal não possui natureza jurídica de tributo; objetiva a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Ressalto que os fundos de previdência, visando à autossustentabilidade, devem observância a princípios como os da economicidade e eficiência, maximizando a utilização de seus recursos.

Nessa senda, haveria necessidade de se analisar a viabilidade da restituição juntamente com o fim a que a contribuição patronal se destina, qual seja, a conservação do equilíbrio financeiro e atuarial.

Por conseguinte, visando à operacionalização da observância do equilíbrio, corroboro o opinativo do Órgão Ministerial quanto à conclusão de que, previamente à restituição das contribuições patronais, deve o Instituto Previdenciário efetuar reavaliação atuarial e equacionamento do déficit, caso verificado, conforme Portaria MF nº 464/201811 e demais regulamentos vigentes, pois a cessação dos repasses de contribuições e das respectivas cotas patronais consideradas em cálculos anteriores, aliada às perdas decorrentes da devolução de parcelas aos servidores, possui o condão, em tese, de ocasionar sérios impactos atuariais.

Esse entendimento do TCE/PR estabelece que haja um prévio estudo atuarial com a definição de plano de amortização adequado para verificar se o RPPS poderia suportar a restituição dos valores requisitados pelo ente federativo, contudo, a Emenda Constitucional nº 103/2019, art. 9º, § 5º, havia estabelecido para todos efeitos é que a definição de equilíbrio atuarial desconsiderava a contribuição suplementar ou segregação de massas, o que mantinha o espírito da Portaria MPS nº 402, art. 13, § 2º, inciso V.

Esses aspectos fundamentaram o entendimento da auditoria de que o ato de ressarcimento promovido não atendia à legislação e que promoveu prejuízo ao regime próprio, especialmente quanto ao seu processo de capitalização que se estagnou não apenas pela perda de recursos como também pela perda dos rendimentos que seriam obtidos com a manutenção desse valor nas contas de investimentos.



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE IRAMAR DA ROCHA
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 129f68ac-726d-401c-aa22-1b1ed7521c35

2

ACHADOS DE FISCALIZAÇÃO



Foram identificados os achados relacionados a seguir, e detalhados nos subitens subsequentes:

Irregularidades:

2.1.1. Suspensão irregular dos aportes financeiros

2.1.2. Prejuízo financeiro imposto ao município devido ao recolhimento parcial de aportes



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE IRAMAR DA ROCHA
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 129f68ac-726d-401c-aa22-1b1ed7521c35

2.1

IRREGULARIDADES



2.1.1. Suspensão irregular dos aportes financeiros

Código do Achado: A1.1

CrITÉrios de Auditoria:

- Constituição Federal, Art. 40, caput
- Lei Complementar Federal, Nº 101/2000, Art. 69
- Lei Federal, Nº 9717/1998, Art. 1º, caput
- Lei Municipal - Garanhuns, Nº 2996/2000, Art. 42
- Lei Municipal - Garanhuns, Nº 3891/2013, Art. 94
- Lei Municipal - Garanhuns, Nº 3928/2013, Art. 4º
- Lei Municipal - Garanhuns, Nº 4116/2015, Art. 2º, §2º
- Lei Municipal - Garanhuns, Nº 4116/2015, Art. 5º
- Decreto Municipal - Garanhuns, Nº 72/2016, Art. 2º, §1º
- Decreto Municipal - Garanhuns, Nº 22/2017, Art. 2º, Parágrafo Único
- Decreto Municipal - Garanhuns, Nº 74/2017, Art. 1º
- Decreto Municipal - Garanhuns, Nº 23/2018, Art. 1º
- Decreto Municipal - Garanhuns, Nº 29/2018, Art. 2º
- Decreto Municipal - Garanhuns, Nº 29/2018, Art. 3º
- Decreto Municipal - Garanhuns, Nº 28/2019
- Decreto Municipal - Garanhuns, Nº 63/2019, Art. 1º
- Decreto Municipal - Garanhuns, Nº 121/2020, Art. 4º
- Decreto Municipal - Garanhuns, Nº 35/2020, Art. 1º
- Decreto Municipal - Garanhuns, Nº 122/2020, Art. 1º
- Portaria, Ministério da Previdência Social, Nº 402/2008, Art. 5º, caput
- Portaria, Ministério da Previdência Social, Nº 403/2008, Art. 2º, inciso I ao II
- Portaria, Ministério da Previdência Social, Nº 403/2008, Art. 2º, inciso IV
- Portaria, Ministério da Previdência Social, Nº 403/2008, Art. 2º, inciso XI
- Portaria, Ministério da Previdência Social, Nº 403/2008, Art. 2º, inciso XV



- Portaria, Ministério da Previdência Social, Nº 403/2008, Art. 18, §1º ao §2º
- Portaria, Ministério da Fazenda, Nº 464/2018, Art. 1º, §2º
- Portaria, Ministério da Fazenda, Nº 464/2018, Art. 59, Parágrafo Único
- Portaria, Ministério da Fazenda, Nº 464/2018, Art. 78
- Portaria, Ministério da Fazenda, Nº 464/2018, Art. 47, §1º ao §2º

Evidências:

- Ofício nº 241/2017 (PETCE Nº 39.833/2017) (doc. 35)
- Opinativo do MPCO (doc. 36)
- Avaliação atuarial 2017 (doc. 27)
- Avaliação atuarial 2019 (doc. 29)
- Avaliação atuarial 2020 (doc. 30)
- Lei Municipal nº 2996/2000 (doc. 18)
- Lei Municipal nº 3891/2013 (doc. 19)
- Lei Municipal nº 3928/2013 (doc. 20)
- Lei Municipal nº 4116/2015 (doc. 21)
- Decreto Municipal nº 072/2016 (doc. 11)
- Decreto Municipal nº 022/2017 (doc. 37)
- Decreto Municipal nº 074/2017 (doc. 12)
- Decreto Municipal nº 023/2018 (doc. 06)
- Decreto Municipal nº 029/2018 (doc. 08)
- Decreto Municipal nº 028/2019 (doc. 07)
- Decreto Municipal nº 063/2019 (doc. 10)
- Decreto Municipal nº 035/2020 (doc. 09)
- Decreto Municipal nº 122/2020 (doc. 14)
- Decreto Municipal nº 121/2020 (doc. 13)
- Ofícios TC GPREV nºs 009/2023 (doc. 25)
- Resumos de folhas dos inativos e pensionistas de 2017 (doc. 31)
- Resumos de folhas dos inativos e pensionistas de 2018 (doc. 32)
- Resumos de folhas dos inativos e pensionistas de 2019 (doc. 33)
- Resumos de folhas dos inativos e pensionistas de 2020 (doc. 34)
- Declaração dos aportes e respectivas competências 2018-2020 (doc. 05)



- Detalhamento de Aportes Financeiros Não Recolhidos (Apêndice 01)
- Extrato de consulta ao CADPREV (doc. 17)
- Demonstrativo de Resultados de Avaliação Atuarial 2013 - ORIGINAL (doc. 16)
- Demonstrativo de Resultados de Avaliação Atuarial 2013 - RETIFICADO (doc. 15)

Responsáveis:

Izaías Régis Neto (Prefeito)

Conduta:

Suspender a exigibilidade dos aportes devidos ao RPPS sem fundamentação legal e/ou técnica enquanto deveria ter obedecido ao comando legal e repassados os valores necessários para a sustentabilidade do Regime Próprio.

Nexo de Causalidade:

A suspensão da exigibilidade dos aportes financeiros devidos prejudicou a sustentabilidade do Regime Próprio.



A Constituição Federal, no *caput* do artigo 6º, estabelece a Previdência Social como um direito social do cidadão. Em seu artigo 40 assegura aos servidores públicos o regime de previdência nos seguintes termos:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Da leitura do artigo 40 da Constituição Federal acima transcrito também se observa a preocupação expressa na Carta Magna quanto à solidez do regime, ao preconizar o equilíbrio financeiro e atuarial como critério a ser observado.

Essa solidez se traduz na redução do risco financeiro a que se submete o ente patrocinador do regime próprio de previdência, ou seja, na redução da probabilidade de serem necessários aportes adicionais da parte do erário público para que seja assegurado o pagamento dos benefícios devidos pelo RPPS. Assim, o equilíbrio financeiro e atuarial possui duas faces, sendo uma consequência da outra. O equilíbrio financeiro é consequência da paridade entre as obrigações futuras do regime próprio e o ativo garantidor existente acrescido da expectativa de receitas futuras. Portanto, a avaliação atuarial apura antecipadamente se há risco financeiro relevante e oferece à gestão do ente tempo para que seja mitigada ou até eliminada essa ameaça às finanças municipais.

Por sua vez, a Lei Federal nº 9.717/98 disciplina a organização e o funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência (RPPS), preceitua em seu art. 1º, *caput*, que eles devem garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, e que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis por eventuais insuficiências financeiras dos seus respectivos regimes.

No mesmo sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece:

Art. 69 - O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para os seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará, com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Quanto regime próprio em análise, a Lei Municipal nº 2.996/2000 que organizou o regime próprio municipal, a qual dispunha o seguinte:

Art. 42 - O Tesouro Municipal assumirá os encargos totais até sua extinção, dos benefícios de aposentadoria e pensões aos respectivos dependentes concedidos em data anterior à publicação da presente Lei.

Por meio desse dispositivo, o município adotava medida para promover a sustentabilidade do regime próprio, visto que os benefícios relacionados a servidores públicos aposentados antes da Lei Municipal nº 2.996/2000 e das respectivas pensões seriam pagos pelo erário público, evitando o comprometimento das contribuições repassadas com esses gastos. Entretanto, a Lei Municipal nº 3.891/2013 determinou o seguinte:

Art. 94 - Ficam revogadas as disposições em contrário, especialmente as Leis nº **2996/2000**, nº 3262/2004, nº 3263/2004, nº 3300/2004, nº 3316/2004, nº 3380/2006, nº 3402/2006, nº 3426/2006, nº 3437/2006, nº 3546/2007, nº 3547/2007, nº 3730/2010, nº 3744/2010, nº 3745/2010, nº 3752/2010, nº 3791/2011 e demais



disposições em contrário. (grifo nosso)

O dispositivo transcrito procurou não deixar margem para dúvidas, registrando expressa revogação da Lei nº 2996/2000. Posteriormente, a Lei Municipal nº 3.928/2013 alterou o plano de custeio, conforme disposto a seguir:

Art. 1º. O Artigo 13 da Lei Municipal nº 3.891/2013 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 13. *omissis*

III - O produto da arrecadação da contribuição do Município - Administração Centralizada, Câmara Municipal, Autarquias e Fundações Públicas, equivalente a 24% (vinte e quatro por cento), sobre o valor do vencimento base e vantagens incorporáveis pagas aos servidores ativos;

§ 1º - Para o custeio de déficit atuarial, do 1º período ao 5º período, fica instituída contribuição a cargo do ente no percentual de 11,49% (alíquota suplementar) incidente sobre a totalidade vencimento base e vantagens incorporáveis.

§ 2º - Para custeio do déficit atuarial total, fica instituída alíquota suplementar a cargo do ente a ser cobrada de forma escalonada conforme descrito a seguir:

Período	Alíquota Contribuição Custo Normal Total Mensal	Alíquota Contribuição Custo Suplementar Total Mensal	Alíquota Contribuição -Total Mensal	Alíquota Contribuição Ente/Prefeitura - Total Mensal	Alíquota de Contributiva do Servidor Total Mensal
1º ao 5º ano	21,51%	11,49%	33,00%	22,00%	11,00%
6º ao 10º ano	21,51%	11,49%	33,00%	22,00%	11,00%
11º ao 15º ano	21,51%	14,49%	36,00%	25,00%	11,00%
16º ao 20º ano	21,51%	14,49%	36,00%	25,00%	11,00%
21º ao 25º ano	21,51%	14,99%	36,50%	25,50%	11,00%
26º ao 33º ano	21,51%	18,06%	39,57%	28,57%	11,00%

Art. 2º. As contribuições correspondentes às alíquotas normal e suplementar, relativas ao exercício de 2013, totalizam 35,00%, quanto aos exercícios seguintes deverão obedecer, sucessivamente, a tabela descrita no art. 1º da presente Lei.

Art. 3º. As alíquotas totais de contribuição de 35,00% previdenciária, incluído o custeio suplementar e a taxa de administração, sendo 24,00% a parte total do ente e 11,00% a parte total do servidor serão revistas de acordo com as reavaliações atuariais anuais.

Art. 4º Além da participação total de 24%, o Ente deverá efetuar aporte mensal de capital correspondente a 20% da Folha de benefícios dos inativos e pensionistas elegíveis ao regime.



O cerne da questão é que a Lei Municipal nº 3.928/2013, art. 4º, não apenas aumentou a participação total do Ente no custeio para 24% (12,51% - alíquota normal e 11,49 - alíquota suplementar) como também instituiu a fonte de custeio prevista no inciso V do art. 13 da Lei Municipal nº 3.828/2013 denominada de aporte mensal de capital, calculada sobre o total da folha de benefícios dos pensionistas e aposentados. Assim, não há dúvidas que o referido aporte não se enquadra como contribuição previdenciária, mas sim uma transferência feita em favor do RPPS para auxiliar no equacionamento do déficit atuarial e com exigibilidade por tempo indeterminado.

O aporte financeiro criado pela Lei Municipal nº 3.928/2013 tinha como propósito compensar o RPPS pela transferência da folha dos inativos e pensionistas que era custeada diretamente pelo tesouro municipal e que foi delegada para o regime próprio, o que aumentou não apenas o gasto com benefícios como também incrementou o passivo previdenciário. A Lei Municipal nº 3.891/2013, datada de 09/04/2013, promoveu impacto significativo sobre a situação atuarial do RPPS, o que exigiu retificação no DRAA original que foi entregue ao CADPREV em 24/03/2013, conforme consulta feita ao sistema. Esse DRAA original informava o seguinte em seu parecer:

O fato do patrimônio estar no patamar informado, menor que o total das reservas matemáticas, provoca um ajuste no Plano de Custeio, mediante a alíquota do Custo Especial, devido a falta de cobertura da Responsabilidade Atuarial. A alíquota do Custo Especial deverá sofrer um incremento de 0,80 ponto percentual a cada 12 meses durante os próximos 31 anos, podendo ser alterada nas próximas avaliações atuariais devido às condições a serem verificadas no futuro.

Observação: por uma questão prática, para aplicação da alíquota, mantemos o percentual de acréscimo anual com duas casas decimais. Porém, para demonstrar a evolução da amortização do déficit, que deve atingir a nulidade ao final do prazo, deve-se aplicar a alíquota com todas as casas decimais, causando, eventualmente, diferenças de 0,01 p.p. em módulo.

Plano de Amortização do Déficit Atuarial em Alíquotas Crescentes					
Ano de Amortização	Saldo Inicial	Alíquota	Pagamento Anual	Valor dos Juros	Saldo Final
01	94.809.606,07	5,00%	2.174.500,43	5.688.576,36	98.323.682,01
02	98.323.682,01	5,80%	2.548.499,35	5.899.420,92	101.674.603,58
03	101.674.603,58	6,60%	2.929.760,79	6.100.476,21	104.845.319,00
04	104.845.319,00	7,41%	3.318.392,62	6.290.719,14	107.817.645,52
05	107.817.645,52	8,21%	3.714.504,10	6.469.058,73	110.572.200,15
06	110.572.200,15	9,01%	4.118.205,98	6.634.332,01	113.088.326,18
07	113.088.326,18	9,81%	4.529.610,45	6.785.299,57	115.344.015,30
08	115.344.015,30	10,61%	4.948.831,18	6.920.640,92	117.315.825,04
09	117.315.825,04	11,42%	5.375.983,38	7.038.949,50	118.978.791,16
10	118.978.791,16	12,22%	5.811.183,72	7.138.727,47	120.306.334,91
11	120.306.334,91	13,02%	6.254.550,47	7.218.380,09	121.270.164,54
12	121.270.164,54	13,82%	6.706.203,44	7.276.209,87	121.840.170,97



13	121.840.170,97	14,62%	7.166.264,02	7.310.410,26	121.984.317,20
14	121.984.317,20	15,43%	7.634.855,19	7.319.059,03	121.668.521,05
15	121.668.521,05	16,23%	8.112.101,55	7.300.111,26	120.856.530,76
16	120.856.530,76	17,03%	8.598.129,36	7.251.391,85	119.509.793,25
17	119.509.793,25	17,83%	9.093.066,50	7.170.587,60	117.587.314,35
18	117.587.314,35	18,63%	9.597.042,58	7.055.238,86	115.045.510,63
19	115.045.510,63	19,44%	10.110.188,88	6.902.730,64	111.838.052,39
20	111.838.052,39	20,24%	10.632.638,39	6.710.283,14	107.915.697,15
21	107.915.697,15	21,04%	11.164.525,89	6.474.941,83	103.226.113,09
22	103.226.113,09	21,84%	11.705.987,85	6.193.566,79	97.713.692,02
23	97.713.692,02	22,64%	12.257.162,61	5.862.821,52	91.319.350,94
24	91.319.350,94	23,44%	12.818.190,28	5.479.161,06	83.980.321,71
25	83.980.321,71	24,25%	13.389.212,78	5.038.819,30	75.629.928,23
26	75.629.928,23	25,05%	13.970.373,91	4.537.795,69	66.197.350,01
27	66.197.350,01	25,85%	14.561.819,35	3.971.841,00	55.607.371,66
28	55.607.371,66	26,65%	15.163.696,65	3.336.442,30	43.780.117,31
29	43.780.117,31	27,45%	15.776.155,31	2.626.807,04	30.630.769,04
30	30.630.769,04	28,26%	16.399.346,80	1.837.846,14	16.069.268,38
31	16.069.268,38	29,06%	17.033.424,49	964.156,10	0,00

Nota-se a amortização do déficit em sua totalidade dentro do prazo de 31 anos. Nota-se ainda, que a alíquota total se mantém alta, somada à alíquota do Custo Normal, mostrando que haverá necessidade de planejamento específico para a cobertura do déficit atuarial..

Constata-se que a proposta inicial do atuário era a adoção de um plano de amortização com contribuição suplementar de alíquota não linear, isto é, com percentuais que iriam variar ao longo do período de execução do plano. Com a Lei Municipal nº 3.891/2013 e a consequente transferência de inativos e pensionistas da prefeitura para o RPPS, o atuário apresentou DRAA retificado que tinha a seguinte proposição em seu parecer.

No 1º período teremos: Ente: 24,00% (já acrescida da taxa de administração de 2% e do custo suplementar de 11,49%) e Servidor: 11,00%. Além da participação total de 24,00% o Ente deverá efetuar aporte mensal correspondente a 20% da folha de benefícios dos inativos e pensionistas elegíveis ao Regime. Sendo que as alíquotas dos inativos e pensionistas, de 11%, só serão aplicadas quando devido, sobre excedente do valor fixado na legislação vigente.

Período	Alíquota Contribuição Custo Normal	Alíquota Contribuição Custo	Total Mensal Alíquota Contribuição	Alíquota Contribuição Ente /	Total Mensal Alíquota de Contributiva do	Total Mensal Taxa Administração
---------	------------------------------------	-----------------------------	------------------------------------	------------------------------	--	---------------------------------



	Total Mensal	Suplementar	Total Mensal	Prefeitura	Servidor	acrescer na parte do Ente
1º ao 5º ano	21,51%	11,49%	33,00%	22,00%	11,00%	2%
6º ao 10º ano	21,51%	11,49%	33,00%	22,00%	11,00%	2%
11º ao 15º ano	21,51%	14,49%	36,00%	25,00%	11,00%	2%
15º ao 20º ano	21,51%	14,49%	36,00%	25,00%	11,00%	2%
21º ao 25º ano	21,51%	14,99%	36,50%	25,50%	11,00%	2%
26º ao 33º ano	21,51%	18,06%	39,57%	28,57%	11,00%	2%

Constata-se que no plano proposto pelo atuário no DRAA retificado, há um incremento menor na contribuição suplementar e a inclusão de aporte financeiro calculado sobre a folha de inativos e pensionistas, visando compensar a transferência pura e simples de inativos e pensionistas até então diretamente pagos pelo tesouro municipal. Essa medida da prefeitura não promoveu impacto irrelevante, visto que, segundo relação fornecida pelo IPSG, existiam 294 beneficiários pagos diretamente pelo tesouro e que foram transferidos para o RPPS.

Em 10/06/2013 foi promulgada a Lei Municipal nº 3.928/2013 que ratificou o acolhimento do plano de custeio proposto pelo DRAA retificado, incluindo os aportes financeiros no plano de custeio do Regime Próprio.

Posteriormente, a Lei Municipal nº 4.116/2015 alterou o plano de custeio vigente e, dentre outras providências, estabeleceu o disposto a seguir:

Art. 2º. As contribuições correspondentes às alíquotas normal e suplementar, relativas ao exercício de 2014, totalizam 35,00%, quanto aos exercícios seguintes deverão obedecer, sucessivamente, a tabela descrita no Art. 1º da presente Lei.

§1º A Participação de Responsabilidade total do Ente Federativo, já incluído o custo normal, custo suplementar de 10,26% e a taxa de administração de 2%, será de 24,00%, e a Participação de Responsabilidade Total do Servidor efetivo ativo será de 11,00%.

§2º. Além da participação da parte total do Ente de 24,00%, este deverá efetuar aporte mensal de capital correspondente a 20% da folha de benefícios dos inativos e pensionistas elegíveis ao regime.

[...]

Art. 5º. Em caso de manutenção ou aumento da alíquota de contribuição de responsabilidade do ente poderão ser estabelecidas por ato do Poder Executivo para ajustá-la à reavaliação atuarial anual.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial a Lei Municipal no 3.928/2013.

Do exposto acima, verifica-se que foi concedida autorização legal para a manutenção ou aumento das alíquotas de contribuição por meio de ato do Poder Executivo, desde que tenha a finalidade de ajustar à avaliação atuarial. Por manutenção e majoração das alíquotas, entende-se que o legislador quis abarcar não só as contribuições propriamente ditas, quais sejam: normal e suplementar, como também os aportes de capital, visto que o mesmo faz



parte do plano de custeio revisado pelas avaliações atuariais.

Quanto a esta matéria, a ente vigente Portaria MPS nº 403/2008 definiu o seguinte:

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 - Omissis...

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;

(...)

XI - Regime Financeiro de Capitalização: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, acrescidas ao patrimônio existente, às receitas por ele geradas e a outras espécies de aportes, sejam suficientes para a formação dos recursos garantidores a cobertura dos compromissos futuros do plano de benefícios e da taxa de administração;

(...)

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;

Essencialmente, os entes devem buscar a autossuficiência de seus regimes próprios por meio do acúmulo de recursos advindos das contribuições previdenciárias acrescido dos rendimentos das aplicações e investimentos realizados com as disponibilidades existentes, o que por si reduz o valor a ser aportado ao RPPS, tornando possível que seja assegurado o pagamento futuro dos benefícios.

As contribuições que possuem essa função de lastrear o regime próprio são as ditas normais, ou seja, são os valores arrecadados a partir dos vínculos funcionais existentes entre a data base da avaliação e o momento previsto de entrada de em gozo de aposentadoria de cada um dos servidores. A esses valores esperados de receitas é contraposto o montante de obrigações futuras a pagar aos beneficiários em razão do plano de benefícios estipulado pela esfera governamental.

Como as receitas futuras são paulatinamente realizadas, uma diferença crescente entre



as obrigações futuras e as receitas esperadas surge e começa a crescer, sendo o seu ápice o momento de entrada em gozo de benefício da parte do servidor, sendo tal diferença denominada de reserva matemática. Esse instituto que constitui o passivo previdenciário do ente é contraposto ao ativo garantidor, conjunto de disponibilidades, investimentos, bens, direitos e outros ativos, todos disponíveis para assegurar o pagamento dos benefícios.

O resultado atuarial é obtido a partir da comparação entre o ativo garantidor e as reservas matemáticas (benefícios concedidos e a conceder). Se as reservas matemáticas forem superiores ao ativo garantidor, há um desequilíbrio no sistema previdenciário que pode acarretar na inexistência de numerário suficiente para o pagamento dos benefícios em determinado exercício, o que iria exigir a realização de transferências extraordinárias da parte do erário público para assegurar o adimplemento das obrigações previdenciárias, os denominados aportes para cobertura de insuficiência financeira.

Esse risco financeiro deve ser antecipadamente combatido, conforme determina o seguinte artigo da Portaria MPS nº 403/2008:

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

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

§ 2º O plano de amortização poderá ser revisto nas reavaliações atuariais anuais, respeitando sempre o período remanescente para o equacionamento, contado a partir do marco inicial estabelecido pela implementação do plano de amortização inicial.

Em outras palavras, a gestão do ente não deve ficar inerte diante do déficit atuarial e obrigatoriamente precisa adotar medidas para equacionar esse déficit, sendo a contribuição suplementar uma das formas previstas em lei além do aporte em bens e direitos, além da segregação de massas.

Além de adotar plano de amortização consubstanciado em contribuição suplementar, o Poder Público decidiu combater o déficit atuarial por meio de financiamento parcial dos gastos com benefícios, quando constitui aportes financeiros que seriam calculados com base na folha de inativos e pensionistas do regime próprio. Esses aportes não constituem contribuições previdenciárias, visto que a base de cálculo é diversa, isto é, não corresponde ao somatório dos salários de contribuição dos servidores em atividade nem é considerado aporte para cobertura do déficit atuarial, visto que este deve ser previamente definido na lei que o institui

O normativo que sucedeu à Portaria MPS nº 403/2008, a Portaria ME nº 464/2018, dispôs o seguinte sobre as receitas dos regimes próprios:

Art. 1º. Omissis...

§ 2º O ente federativo deverá garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, sendo responsável, nos termos da Lei nº 9.717, de 1998, pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

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.

(...)

Art. 59. Omissis...

Parágrafo único. O valor da insuficiência financeira mensal devida pelo ente federativo ao Fundo em Repartição:

I - deverá ser controlado pela unidade gestora do RPPS por poder, órgão e entidade, considerando os valores das contribuições e das folhas de pagamento dos respectivos beneficiários; e

II - poderá ser expresso em termos de aportes preestabelecidos ou de alíquotas incidentes sobre as folhas de pagamento, cabendo ao ente federativo a responsabilidade pela insuficiência que for superior ao plano de custeio estabelecido dessa forma.

(...)

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.

Constata-se que o normativo define que há três fontes de receitas: contribuições previdenciárias, aportes para cobertura do déficit atuarial e os aportes para cobertura de insuficiência financeira. Os dois primeiros procuram capitalizar o RPPS para que este tenha condições de assegurar o pagamento dos benefícios futuros, enquanto o último destina-se a complementar os recursos existentes no regime próprio para que as folhas de inativos e pensionistas sejam pagas, ou seja, cobrir o déficit financeiro do RPPS.

Assim, os aportes mencionados nas leis anteriormente transcritas constituem repasses financeiros definidos pela lei local e que tinham a mesma função da contribuição suplementar e dos aportes para cobertura do déficit atuarial, no caso, promover a redução do desequilíbrio atuarial detectado pela avaliação atuarial.

Assim, em 12 de dezembro de 2017, o Decreto Municipal nº 72/2016 alterou o plano de custeio do RPPS, a partir da Avaliação Atuarial 2016, com base no art. 5º da Lei Municipal nº 4.116/2015, entre outras providências, estabeleceu o seguinte:

Art. 2º. A alíquota total de contribuição previdenciária será de 35,00%, incluído o custeio suplementar de 6,80% e a taxa de administração 2%, sendo 24,00% a parte patronal total do Ente e a parte total contributiva do Servidor de 11,00%, que serão revistas de acordo com as reavaliações atuariais anuais e havendo manutenção ou aumento da alíquota do Ente.



§1º Além da Participação total do Ente de 24,00%, este deve efetuar o aporte de capital mensal correspondente a 35,00% (trinta e cinco por cento) da folha dos inativos e pensionistas, para, a longo prazo, constituir a reserva necessária para o equilíbrio atuarial financeiro do Regime.

Já em 30 de março de 2017, da mesma maneira, o Decreto Municipal nº 22/2017 alterou o plano de custeio do RPPS, a partir da Avaliação Atuarial 2017, dispondo que:

Art. 3º. A alíquota total de contribuição previdenciária é 38,80%, incluído o custeio suplementar de 7,80% e a taxa de administração 2% do Art. 2º acima mencionado, sendo 27,80% a parte total do Ente e a parte total contributiva do Servidor de 11,00%, que serão revistas de acordo com as reavaliações atuariais anuais e havendo manutenção ou aumento da alíquota do Ente, a alteração poderá ser efetuada por Decreto Municipal, respeitado o limite previsto no Art. 8º da Lei Federal nº 10.887/2004.

Parágrafo único. Além da participação total do Ente de 27,80%; o Ente deve efetuar contribuição complementar de capital mensal correspondente a 20,00% da folha dos inativos e pensionistas, para ao longo do prazo constituir a reserva necessária para o equilíbrio atuarial e financeiro do Regime.

Em 28/12/2017, houve a promulgação do Decreto Municipal nº 74/2017, o qual estabelecia o seguinte:

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GARANHUNS, do estado de Pernambuco, no uso de suas atribuições legais, conferidas pelas Constituições Federal e Estadual, sobretudo pela Lei Orgânica Municipal, e pelo Artigo 5º da Lei Municipal nº 4115/2015, em face da avaliação atuarial do ano de 2017 (Decreto Municipal nº 22/2017);

CONSIDERANDO a PETCE 39833/2017, de lavra do Procurador geral do Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco;

CONSIDERANDO a crise financeira que assola os Municípios de todo o país;

DECRETA:

Art. 1º - Fica o Município de Garanhuns eximido da alíquota do aporte de capital correspondente da folha de benefícios dos inativos e pensionistas, para ao longo do tempo constituir a reserva necessária ao equilíbrio Atuarial e Financeiro do RPPS, em face da avaliação atuarial de 2017, até o mês de dezembro de 2017.

Art. 2º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo os seus efeitos até o dia 01 de Agosto de 2017.

Esse decreto não extinguiu o aporte financeiro, apenas eximia a prefeitura da obrigação de repassar tal valor para o regime próprio. Essa determinação foi prorrogada pelo Decreto Municipal nº 23/2018, o qual definiu o seguinte:

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GARANHUNS, do estado de Pernambuco, no uso de suas atribuições legais, conferidas pelas Constituições Federal e Estadual, sobretudo pela Lei Orgânica Municipal, e pelo Artigo 5º da Lei Municipal nº 4115/2015, em face da avaliação atuarial do ano de 2017. (Decreto Municipal nº 22/2017);

CONSIDERANDO a PETCE 39833/2017, de lavra do Procurador geral do Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco;



CONSIDERANDO a crise financeira que assola os Municípios de todo o país;

DECRETA:

Art. 1º - Fica o Município de Garanhuns eximido da alíquota do aporte de capital correspondente da folha de benefícios dos inativos e pensionistas, para ao longo do tempo constituir a reserva necessária ao equilíbrio Atuarial e Financeiro do RPPS, em face da avaliação atuarial de 2017, até o mês de julho de 2018.

Art. 2º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo os seus efeitos até o dia 01 de janeiro de 2018.

Posteriormente, o Decreto Municipal nº 029/2018 dispôs o seguinte:

Art. 2º. Para custeio do déficit atuarial fica instituída, também, a contribuição a cargo do Ente Público, mediante percentual de alíquota de custo suplementar, conforme tabela abaixo discriminada, incidente sobre a base de cálculo definida na Lei Municipal nº 4116/2015, de 26 de março de 2015, para o período de 2018 a 2051.

Período			Custo Suplementar (%)
2018	a	2021	13,00%
2022	a	2051	42,60%

Art. 3º. A contribuição previdenciária de responsabilidade do ente federativo, relativa ao ano de 2018, correspondentes ao custo normal de 18% (dezoito por cento), ao custo suplementar de 13% (treze por cento) e a taxa de administração de 2% (dois por cento), totaliza um percentual de 33% (trinta e três por cento), e a alíquota contributiva dos segurados efetivos, aposentados e pensionistas em 11% (onze por cento) previstas na Lei Municipal nº 4116/2015, de em 26 de março de 2015, que serão revistas de acordo com as reavaliações atuariais anuais.

Art. 4º. Os valores da contribuição patronal no âmbito do Município de Garanhuns, limita-se aos termos do art. 2º da Lei Federal nº 9717, de 27 de novembro de 1998.

Constata-se que o decreto silenciou sobre o aporte financeiro. A análise do parecer da avaliação atuarial também revelou a mesma conduta. Posteriormente, o Decreto nº 028/2019 determinou o seguinte:

CONSIDERANDO o disposto na Lei Municipal nº 3.891/2013, que define a forma de custeio e as contribuições dos entes municipais para o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Garanhuns- IPSG, passando a prever a alteração de alíquota patronal por Decreto, mediante apresentação das reavaliações atuariais anuais;

CONSIDERANDO a Avaliação Atuarial de 2019, apresentada e encaminhada via sistema CADPREV-WEB à Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS) do Ministério da Fazenda;

CONSIDERANDO por fim o art. 5º da Lei Municipal nº 4.116/2015 que autoriza a reavaliação atuarial anual mediante ato do Chefe do Poder Executivo.

DECRETA

Art. 1º. A contribuição previdenciária de responsabilidade do ente relativa ao custo normal dos benefícios previdenciários e ao custeio das despesas correntes e



de capital necessárias à organização e funcionamento da unidade gestora do RPPS será de 22,00%, incidente sobre a totalidade da remuneração de contribuição dos servidores ativos efetivos, das folhas de benefícios dos aposentados e pensionistas, conforme definida na avaliação atuarial de 2019.

Art. 2º. Para custeio do déficit atuarial fica instituído plano de amortização destinado ao equacionamento do déficit atuarial, incidente sobre a totalidade da remuneração de contribuição, conforme alíquotas de contribuição suplementar devidas pelo ente, conforme tabela abaixo discriminada, incidente sobre a totalidade da remuneração de contribuição dos servidores ativos, para o período de 2019 a 2021.

Período	Custo Suplementar (%)
2019 a 2021	21%
2022 a 2051	48,67%

Art. 3º. A alíquota total de contribuição previdenciária é 56%, incluído o custeio suplementar de 21% do Art. 2º acima mencionado, e a taxa de administração 2% sendo 45% a parte total do Ente e a parte total contributiva do Servidor de 11%, que serão revistas de acordo com as reavaliações atuariais anuais e havendo manutenção ou aumento da alíquota do Ente, a alteração poderá ser efetuada por Decreto Municipal, respeitado o limite previsto no Art 8º da Lei Federal nº 10.887/2004.

Art. 4º. Mantém-se inalterada a alíquota de contribuição previdenciária de 11% (onze por cento) sobre a totalidade da remuneração de contribuição dos servidores ativos efetivos e sobre as parcelas dos proventos de aposentadoria e de pensão que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral da Previdência Social e o dobro deste limite do que trata o art. 201 da Constituição Federal, quando o beneficiário, na forma da Lei, for portador de doença incapacitante.

Novamente há silêncio quanto ao aporte. Contudo, o decreto afirma que estaria tratando da contribuição do ente em observância à autorização posta na Lei Municipal nº 4.116/2015, art. 5º, e ao que propunha a avaliação atuarial. Quanto a isto, a avaliação atuarial 2019, em seu parecer, propunha o seguinte:

A presente Avaliação Atuarial apresentou um custo normal que garante o equilíbrio do plano do momento desta avaliação em diante de 31,00%, sendo 11% para o servidor ativo, 18,00% para o Ente Público e mais 2% de taxa de administração, e apresentando um déficit atuarial de R\$ 296,5 milhões, cuja forma de amortização será através de alíquotas de custo suplementar a cargo do Ente Público, conforme abaixo.

Período	Custo Suplementar
2019 a 2021	13,00%
2022 a 2051	42,69%

Além da participação da parte total do Ente de 33,00%, 18% de custo normal, 13% de custo suplementar e 2% de despesas administrativas neste exercício de 2019, ainda será necessário um aporte de capital mensal correspondente a 15% da folha



dos inativos e pensionistas, para ao longo prazo constituir a reserva necessária para o equilíbrio atuarial e financeiro do Regime Próprio.

Apesar que o decreto silenciava sobre o assunto, mas afirmava que atendia ao que avaliação atuarial tinha proposto, a manutenção do aporte era manifesta. Diante disso, a prefeitura promulgou o Decreto Municipal nº 063/2019 que mantinha a situação acerca dos aportes nos seguintes termos:

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GARANHUNS, do estado de Pernambuco, no uso de suas atribuições legais, conferidas pelas Constituições Federal e Estadual, sobretudo pela Lei Orgânica Municipal, e pelo Artigo 5º da Lei Municipal nº 4115/2015, em face da avaliação atuarial do ano de 2019. (Decreto Municipal nº 49/2019);

CONSIDERANDO a PETCE 39833/2017, de lavra do Procurador geral do Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco;

CONSIDERANDO a crise financeira que assola os Municípios de todo o país;

DECRETA:

Art. 1º - Fica o Município de Garanhuns eximido da alíquota do aporte de capital correspondente da folha de benefícios dos inativos e pensionistas, para ao longo do tempo constituir a reserva necessária ao equilíbrio Atuarial e Financeiro do RPPS, em face da avaliação atuarial de 2019, no período de 01 de junho de 2019 a 31 de dezembro de 2019.

Art. 2º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo os seus efeitos até o dia 01 de junho de 2019.

Depois, o Decreto Municipal nº 035/2020, de 29/04/2020, estabeleceu o seguinte:

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GARANHUNS, do estado de Pernambuco, no uso de suas atribuições legais, conferidas pelas Constituições Federal e Estadual, sobretudo pela Lei Orgânica Municipal, e pelo Artigo 5º da Lei Municipal nº 4115/2015, em face da avaliação atuarial do ano de 2019. (Decreto Municipal nº 49/2019);

CONSIDERANDO a PETCE 39833/2017, de lavra do Procurador geral do Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco;

CONSIDERANDO a crise financeira que assola os Municípios de todo o país;

DECRETA:

Art. 1º - Fica o Município de Garanhuns eximido da alíquota do aporte de capital correspondente da folha de benefícios dos inativos e pensionistas, para ao longo do tempo constituir a reserva necessária ao equilíbrio Atuarial e Financeiro do RPPS, em face da avaliação atuarial de 2019, no período de 01 de janeiro de 2020 à 30 de junho de 2020.

Art. 2º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo os seus efeitos até o dia 01 de janeiro de 2020.

Por fim, o Decreto Municipal nº 121/2020, de 28/12/2020 dispunha o seguinte:

Art. 1º. A contribuição previdenciária do Ente, será de 20% (vinte por cento) referente à alíquota normal incidente sobre a base de cálculo definida na Lei Municipal nº 3891/2013, incluída nesse percentual a fonte de financiamento para as despesas administrativas conforme a avaliação atuarial.



Art. 2º. Para custeio do déficit atuarial fica instituída, também, a contribuição a cargo do Ente mediante percentual de alíquota de custo suplementar, conforme tabela abaixo discriminada, incidente sobre a base de cálculo definida na Lei Municipal nº 4.116, de 26 de março de 2015:

Período		Custo Suplementar (%)
2020		7,80%
2021		14,80%
2022	a 2026	24,80%
2027	a 2028	29,80%
2029	a 2051	35,80%

Art. 3º. A contribuição previdenciária de responsabilidade do ente federativo, relativa ao ano de 2020, correspondentes ao custo normal de 18% (dezoito por cento), ao custo suplementar de 7,80% (sete vírgula oitenta por cento) e a taxa de administração de 2% (dois por cento), totaliza um percentual de 27,80% (vinte e sete vírgula oitenta por cento), e a alíquota contributiva dos segurados efetivos, aposentados e pensionistas em 14% (quatorze por cento) previstas na Lei Municipal nº 3891/2013 e Emendas Constitucionais 41 e 47, que serão revistas de acordo com as reavaliações atuariais anuais.

Art. 4º. Além da participação da parte total do Ente de 27,80%, ainda será necessário um aporte de capital mensal correspondente a 25% da folha dos inativos e pensionistas, para ao longo prazo constituir a reserva necessária para o equilíbrio atuarial e financeiro do Regime Próprio.

Concomitantemente a este diploma, foi promulgado o Decreto Municipal nº 122/2020, de 30/12/2020, que decidiu o seguinte:

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GARANHUNS, do estado de Pernambuco, no uso de suas atribuições legais, conferidas pelas Constituições Federal e Estadual, sobretudo pela Lei Orgânica Municipal, e pelo Artigo 5º da Lei Municipal nº 4115/2015, em face da avaliação atuarial do ano de 2019. (Decreto Municipal nº 49/2019);

CONSIDERANDO a PETCE 39833/2017, de lavra do Procurador geral do Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco;

CONSIDERANDO a crise financeira que assola os Municípios de todo o país;

DECRETA:

Art. 1º - Fica o Município de Garanhuns eximido da alíquota do aporte de capital correspondente da folha de benefícios dos inativos e pensionistas, para ao longo do tempo constituir a reserva necessária ao equilíbrio Atuarial e Financeiro do RPPS, em face da avaliação atuarial de 2019, no período de 01 de julho de 2020 à 31 de dezembro de 2020.

Art. 2º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo os seus efeitos até o dia 01 de julho de 2020.

Quanto a isso, a avaliação atuarial 2020, em seu parecer dispunha o seguinte:

A presente Avaliação Atuarial apresentou um custo normal que garante o equilíbrio do plano do momento desta avaliação em diante de 34,00%, sendo 14% para o servidor ativo, 18,00% para o Ente Público e mais 2% de taxa de administração, e



apresentando um déficit atuarial de R\$ 260,7 milhões, cuja forma de amortização será através de alíquotas de custo suplementar a cargo do Ente Público, conforme abaixo.

Período	Custo Suplementar
2020	7,80%
2021	14,80%
2022 a 2026	24,80
2027 a 2028	29,80%
2029 a 2051	35,80%

Além da participação da parte total do Ente de 27,80%, 18% de custo normal, 7,80% de custo suplementar e 2% de despesas administrativas neste exercício de 2020, ainda será necessário um aporte de capital mensal correspondente a 25% da folha dos inativos e pensionistas, para ao longo prazo constituir a reserva necessária para o equilíbrio atuarial e financeiro do Regime Próprio.

A legislação anteriormente transcrita deixa claro que o prefeito adotou a conduta de eximir por decreto a prefeitura de realizar os aportes financeiros calculados sobre a folha de beneficiários e em alguns casos, o decreto chega a retroagir em

Os decretos alegavam as seguintes premissas: (i) a autorização legislativa do art. 5º da Lei Municipal nº 4.116/2015, (ii) a alegação de crise financeira do Município, com base no PETCE nº 39833/2017, de lavra do Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Em relação à primeira, é importante destacar que a autorização legislativa para expedição de Decreto concedida pela Lei Municipal nº 4.116/2015 refere-se apenas à hipótese de manutenção ou alteração de alíquota de contribuição de acordo com avaliação atuarial. Portanto, o decreto não seria instrumento legal adequado para promover a redução ou a extinção de item do plano de custeio, o que inclui os aportes financeiros estabelecidos por essa corrente lei. Por isso, a alíquota de 35% estabelecida pelo Decreto Municipal nº 72/2016 é válida por todo o período, não sendo possível ser reduzida pelos decretos subsequentes.

Portanto, a omissão dos Decretos Municipais nºs 29/2018 e 28/2019 de forma alguma autorizaria o entendimento de que os aportes tinham sido extintos, ainda mais pelo fato de que os Decretos Municipais nºs 63/2019 e 035/2020 eximiam a prefeitura de realizar os aportes. O mesmo se aplica aos Decretos nºs 22/2017 e 121/2020 expressamente determinavam uma redução em relação à alíquota estabelecida pelo Decreto Municipal nº 72/2016. Portanto, a premissa utilizada pelos decretos mencionados era desprovida de legitimidade, prejudicando a vigência desses diplomas.

Quanto à segunda premissa que consistia na crise econômica que motivou o entendimento da parte do TCE/PE em favor dessa medida adotada pelo município, cabe apresentar o seguinte esclarecimento.

Por meio do Ofício nº 241/2017 (PETCE Nº 39.833/2017), a prefeitura de Calçado



apresentou a seguinte inquirição ao Tribunal:

Cumprimentando-a cordialmente, sirvo-me do presente para cientificar este nobre Conselheiro, da impossibilidade atual do repasse dos valores decorrentes de aporte financeiro ao RPPS Municipal, pelas razões abaixo aduzidas.

Este gestor tomou posse no cargo de prefeito no último dia 01 de janeiro de 2017, o qual, em se deparou com a situação existente de valores a serem alocados na previdência a título de aporte previdenciário.

A Avaliação atuarial sugeriu os seguintes percentuais que foram transformados em Lei da seguinte

Art. 2º. As alíquota total de contribuição previdenciária é 35,00%, incluído o custo normal de 26,40%, o custo suplementar de 6,60% e a Taxa de Administração de 2% do Art. 1º acima mencionado, sendo 24,00% a parte total do Ente e a parte total contributiva do Servidor de 11,00%, que serão revistas de acordo com as reavaliações atuariais anuais e havendo manutenção ou aumento da alíquota do Ente, a alteração poderá ser efetuada por Decreto Municipal.

§1º. Além da alíquota de 24,00% , o Ente Federativo deve efetuar aporte de capital correspondente a 50% da folha de benefícios dos inativos e pensionistas, para ao longo do tempo constituir a reserva necessária ao equilíbrio Atuarial e Financeiro do RPPS.

Vejamos que em relação ao artigo 2º, em seu caput, a gestão está totalmente em dia, apenas em relação ao §1º do mesmo artigo, em face da grave crise econômica a gestão apesar de vários esforços não vem conseguindo honrar a mesma totalmente.

É Importante salientar que, a atual gestão determinou a abertura de concurso público, a ser realizado agora no mês de outubro visando preencher vagas de servidores contratados por concursados, o que já trará impactos positivos ao RPPS.

Saliento que, em juízo deliberativo, este TCE entendeu que apenas recursos do FPM devem ser usados para o fim de dar cobertura ao aporte financeiro, o que inviabiliza totalmente este pagamento.

O aporte financeiro não se submete ao teto de alíquota patronal da Lei 9.717/98, e nem as diretrizes da estabelecida Lei Federal 10.887/04, pois não é considerado como contribuição previdenciária em si, já que se trata de verdadeira "compensação" pelo período não contributivo dos servidores ativos e inativos ao RPPS.

As alíquotas acima mencionados são sempre estabelecida por avaliação Atuarial com bases em normas do MPAS, as quais determinam que sejam alocados recursos como "aporte" de tempo anterior dos servidores inativos e pensionistas ao RPPS, visando a garantia do equilíbrio financeiro e atuarial (artigo 40 da CF/de 1988).

Além disto, este Tribunal vem sendo bastante rígido quanto a questão de contribuições ao RPPS, embora em relação ao aporte financeiro não tenham esta natureza jurídica.

Assim, diante do que decidido por esta Corte, solicitamos esclarecimento e orientações se no caso da falta de pagamento de aporte financeiro, se for realizado parcelamento deste valor, fará incidir a Súmula 08 deste TCE.

Diante da inquirição feita pelo prefeito do Município de Calçado, o MPCO emitiu o seguinte



entendimento:

Trata-se de ofício do atual Prefeito de Calçado, informando da impossibilidade financeira de cumprir os recolhimentos ao regime próprio de previdência fixados em lei municipal.

Segundo o documento oficial do prefeito, além da alíquota de 24%, o Município deve recolher o aporte de 50% da folha de benefícios de inativos e pensionistas para ao longo do tempo constituir a reserva necessária ao equilíbrio atuarial do regime próprio.

É o breve relato.

Não desconhece o MPCO a grave crise financeira dos municípios. No caso concreto, os recolhimentos totais ao regime próprio têm se revelado demasiado onerosos para o caixa municipal. No mês de julho, apenas este aporte de 50% representou 148 mil reais de recolhimento extra, além da parte patronal.

O ponto central da dificuldade da nova gestão é este aporte de 50% determinado em lei municipal.

O TCE não tem competência para determinar diretamente mudanças no quadro dado pela legislação local.

Todavia, considerando critérios de proporcionalidade e razoabilidade, entenderíamos legítimo o envio de projeto de lei, suspendendo por 12 (doze) meses o aporte de 50% da folha de benefícios de inativos e pensionistas, em razão de crise financeira por que passa o Município. Transformada à medida em lei, poderia ser executada, pelo prazo de 12 (doze) meses, ou até que se resolva a atual crise financeira.

Pelo exposto, opina o MPCO que:

I - se responda ao prefeito que, considerando a excepcional situação do caso concreto e critérios de razoabilidade, lei municipal pode autorizar o Município a suspender, por até 12 (doze) meses, o aporte de 50% da folha de benefícios de inativos e pensionistas para ao longo do tempo constituir a reserva necessária ao equilíbrio atuarial;

II - que, após a aprovação desta lei suspensiva, caso haja outros atrasos no recolhimento da cota patronal ou retida do regime próprio o atual prefeito poderá ser punido pessoalmente com rejeição de contas, multa e improbidade;

III- que a folha do regime próprio de inativos e pensionistas deve sempre ser complementada por recursos próprios do Município, em caso de insuficiência de caixa do regime próprio.

Após o envio do ofício em resposta, que se envie este expediente ao DCM, com ordem de ser feita uma auditoria atuarial no regime próprio de previdência de Calçado, para que este TCE, avalie medidas corretivas ou então recomende a extinção do mesmo, com total absorção pelo INSS dos servidores da ativa.

É o nosso opinativo

Esse opinativo foi encaminhado ao prefeito do Município de Calçado por intermédio do Ofício TC/GC02 nº 00161/2017, datado de 21 de setembro de 2017. Deve-se frisar que o opinativo do MPCO, essencialmente, estabeleceu o seguinte:

- O município por intermédio de lei em sentido estrito poderia suspender o pagamento do aporte, contudo, deveria posteriormente equacionar os débitos, cuja exigibilidade fora suspensa por essa norma, equacionamento esse que poderia ser por intermédio de termo de parcelamento. Como o art. 40, *caput*, da Constituição Federal exige que sejam adotadas medidas que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, os valores suspensos não poderiam ser



simplesmente desconsiderados, visto que esses aportes foram estabelecidos legalmente para capitalizar o RPPS a fim de reduzir o impacto futuro nas contas públicas em razão do desequilíbrio no regime próprio. Situação semelhante foi protagonizada pela Lei Complementar Federal nº 173/2020 que autorizou os entes federados a suspender as contribuições a cargo do ente em razão do combate à pandemia, contudo, os valores suspensos deveriam ser objeto, no mínimo, de termo de parcelamento a ser celebrado logo após o término do prazo de suspensão estabelecido legalmente;

- A situação de excepcionalidade deveria ser devidamente comprovada por diagnóstico da situação financeira e fiscal do município e a apresentação das medidas adotadas pela gestão e sua respectiva efetividade para redução dos gastos municipais;
- A suspensão da exigibilidade dos aportes financeiros não iria eximir a gestão municipal de realizar os aportes para cobertura de insuficiência financeira diante da impossibilidade do regime próprio assegurar o pagamento da folha dos inativos e pensionistas.

Ficou manifesto que em nenhum momento o Tribunal de Contas autorizou ao município desconsiderar o seu plano de custeio, revogando norma que estabeleceu as obrigações do ente em relação à sustentabilidade de seu regime próprio. Na verdade, apenas informou que poderia haver uma suspensão da exigibilidade dos aportes, desde que devidamente comprovada situação fática que justificaria essa medida excepcional.

Os decretos estavam eivados de vícios insanáveis, os quais são detalhados a seguir:

- O Tribunal de Contas tinha alertado ao prefeito do Município de Calçado que apenas através de lei em sentido estrito poderia ser suspensa a exigibilidade dos aportes e estes tinham sido constituídos por meio de lei em sentido estrito. Portanto, um decreto não poderia inovar e revogar norma hierarquicamente superior. Entretanto, conforme fica explicitada na Lei Municipal nº 4.116/2015, art. 5º, essa revisão deveria ser fundamentada na avaliação atuarial e que o decreto não poderia extinguir ou reduzir a alíquota;
- Em nenhum momento o Tribunal de Contas autorizou a simples desconsideração dos aportes e sim que eles teriam sua exigibilidade suspensa como foi protagonizado pela Lei Complementar Federal nº 173/2020. Portanto, os créditos decorrentes dos aportes continuam exigíveis e deveriam ser objeto de reconhecimento por meio de termo de parcelamento. E o decreto exorbitou de sua competência ao promover indevida retroatividade, prejudicando de forma inegável a sustentabilidade do RPPS;
- Além de não ser possível suspender a exigibilidade dos aportes financeiros, os decretos também não poderiam promover a redução da alíquota estabelecida pelo Decreto Municipal nº 072/2016 que havia promovido aumento da alíquota para 35%. Apenas a lei em sentido estrito tem a competência para reduzir ou extinguir essa alíquota, salvo se avaliação atuarial justificasse



tecnicamente que essa redução ou extinção do aporte não prejudicaria a sustentabilidade do regime próprio.

Apesar de que essa consulta envolver o Município de Calçado, o prefeito de Garanhuns tinha completa ciência dessa consulta, visto que o Decreto Municipal nº 74/2017, datado de 28/12/2017 já trazia em sua motivação menção a essa consulta. Mesmo que os decretos fossem legais, ainda remanesce os créditos pendentes de adimplemento, visto que o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial previsto no art. 40, *caput*, da Constituição Federal exigia que o ente deveria providenciar a sustentabilidade de seu regime próprio. Assim, caberia ao prefeito providenciar a celebração de termo de parcelamento, mas ele desconsiderou tal dívida até o final de seu mandato

Quanto à questão do vencimento estipulado em norma jurídica, a Lei Municipal nº 3.891/2013 definiu o seguinte:

Art. 19. Cabe às entidades mencionadas no inciso III do artigo 13 desta Lei proceder ao desconto da contribuição de seus servidores na folha de pagamento e a recolher, juntamente com a de sua obrigação, até o dia 10 (dez) do mês seguinte àquele a que as contribuições se referirem.

Com base nesses detalhes legais, foram solicitados por meio do ofício TC/GPREV nº 009/2023 os resumos de folhas dos inativos e pensionistas dos exercícios de 2018 a 2020, além dos comprovantes de repasse de aportes financeiros para esse mesmo período, acompanhados das respectivas declarações sobre os valores recebidos. Em Declaração, o regime próprio informou o seguinte:

Declaro, para fins de prova junto ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, em atendimento ao Item “F” do ofício TC/GPREV nº 009/2023, que após levantamento realizado nos arquivos do IPSG, não foram identificadas guias e comprovações de repasses no período de 2018, 2019 e 2020

Em virtude disso, comprovou-se que não houve repasse de nenhum aporte financeiro devido em relação às competências dos exercícios de 2017 a 2020 que venceram no período de 2018 a 2020. Com base na alíquota de 35% definida pelo Decreto Municipal nº 072/2016 e nos resumos de folhas de pagamento, elaborou-se o Apêndice que detalha os valores devidos e não repassados até a competência de novembro de 2020, todas vencidas dentro do período de 2018 a 2020. A tabela a seguir posta resume os valores não recolhidos.

TABELA 03 - APORTES NÃO REPASSADOS

Exercício	Aportes não repassados (R\$)
2017 (13º salário)	598.002,21
2018	8.441.961,44
2019	9.343.676,99
2020	8.945.119,17
Total	27.328.759,80

Fonte: Folhas de inativos e pensionistas.



Em consulta ao CADPREV, constatou-se que não houve a celebração de nenhum termo de parcelamento que envolvesse esses aportes financeiros. Deve-se frisar que, segundo a Tabela 02 do item 1.1 da Introdução, a prefeitura deixou de repassar o montante de R\$ 5.573.004,06 em aportes referentes à competência do exercício de 2017. Assim, a gestão no período de 2017 a 2020 deixou de recolher R\$ 32.901.763,86 em aportes financeiros.

Para dimensionar o impacto dessa conduta da prefeitura frente ao RPPS, segundo o Balanço Financeiro de 2020, esse montante não repassado a valor histórico era equivalente a 61,30% do saldo em caixa, bancos e em contas de investimentos. Ou seja, se o repasse tivesse ocorrido, no mínimo, aumentaria em 61% o nível de capitalização do regime próprio.

Quanto à matéria, a Portaria MPS nº 402/2008 determinou o seguinte:

Art. 5º As contribuições legalmente instituídas, devidas pelo ente federativo e não repassadas à unidade gestora do RPPS até o seu vencimento, depois de apuradas e confessadas, poderão ser objeto de termo de acordo de parcelamento para pagamento em moeda corrente, assegurado o equilíbrio financeiro e atuarial e observados, no mínimo, os seguintes critérios:

Diante dos valores não repassados ao regime próprio a título de aportes financeiros, obrigatoriamente caberia à gestão municipal promover o devido reconhecimento de todas as quantias não repassadas e celebrar termo de compromisso ou realizar o recolhimento dos valores devidos, sendo tais quantias atualizadas monetariamente, caso contrário não estaria comprovado o caráter contributivo do regime próprio exigido pelo art. 40, *caput*, da Constituição Federal.

Cabe também ressaltar que a gestão municipal empreendeu ressarcimento por indébito tributário ao final do exercício de 2015 no montante de R\$ 7.465.366,63 que está contextualizado no item 1.2 da introdução deste relatório.

Diante do exposto, é inequívoco que a prefeitura vem adotando uma conduta prejudicial para o RPPS, visto que transferiu inativos e pensionistas pagos diretamente pelo tesouro municipal para o RPPS e depois, sob a alegação de crise financeira, não recolheu os valores que iriam compensar tal medida. Além disso, promoveu ressarcimento que apenas seria cabível se o regime próprio fosse superavitário sem considerar receita com plano de amortização, o que não era o caso.

Portanto, configurou-se desobediência ao que determinava o art. 5º da Lei Municipal nº 4.116/2015 combinado com o art. 2º, § 1º, do Decreto Municipal nº 072/2016 ao não realizar os repasses e agravado pelo fato de que o débito existente sequer foi objeto de termo de parcelamento, contrariando o art. 5º, *caput*, da Portaria MPS nº 402/2008 e prejudicando ainda mais a situação financeiro-atuarial do regime próprio. Como tais repasses eram considerados parte da estratégia local para o equacionamento do déficit atuarial pelas avaliações atuariais, não poderia ser objeto de mera desconsideração da parte da gestão municipal sem que o art. 40, *caput*, da Constituição Federal fosse desobedecido.

Cabe, portanto, responsabilizar a figura do Prefeito, o Sr. Izaías Régis Neto, pela suspensão indevida dos aportes nos exercícios de 2018 a 2020 e pela ausência de repasse desses aportes nesse mesmo período. Esse fato foi agravado pela falta de reconhecimento



dessa dívida por meio de termo de parcelamento, segundo determina o art. 5º, *caput*, da Portaria MPS nº 402/2008. Assim, sua conduta ficou diretamente relacionada ao não recolhimento de R\$ 27.328.759,80 em aportes relacionados aos exercícios de 2018 a 2020.

A responsabilidade não alcança as pessoas dos gestores do RPPS no período, o Sr. Hely Alves Pedrosa Filho e a Sr.^a Claudomira de Andrade Moraes, quanto aos aportes devidos e não repassados, visto que poderiam alegar que os decretos que eximiam a gestão municipal de recolher os valores tinha plena vigência, o que inclui a unidade gestora do regime próprio.

Portanto, houve inobservância do art. 40, *caput*, da Constituição Federal, do art. 69 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, do art. 5º da Lei Municipal nº 4.116/2015, do art. 2º, § 1º, do Decreto Municipal nº 072/2016 e do art. 5º, *caput*, da Portaria MPS nº 402/2008; tornando a conduta do Prefeito, o Sr. Izaías Régis Neto, passível da sanção prevista no art. 73, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PE sem prejuízo da obrigação de providenciar o recolhimento desses valores em favor do Regime Próprio, incluindo encargos de multa, juros e atualização.



2.1.2. Prejuízo financeiro imposto ao município devido ao recolhimento parcial de aportes

Código do Achado: A1.2

Crítérios de Auditoria:

- Constituição Federal, Art. 40, caput
- Portaria, Ministério da Previdência Social, Nº 402/2008, Art. 5º, caput
- Portaria, Ministério da Previdência Social, Nº 402/2008, Art. 19
- Portaria, Ministério da Previdência Social, Nº 402/2008, Art. 20
- Lei Complementar Federal, Nº 101/2000, Art. 69
- Lei Federal, Nº 9717/1998, Art. 1º, inciso III
- Portaria, Ministério da Previdência Social, Nº 402/2008, Art. 5º, caput
- Lei Municipal - Garanhuns, Nº 4116/2015, Art. 5º
- Decreto Municipal - Garanhuns, Nº 72/2016, Art. 2º, §1º

Evidências:

- Balanço Financeiro de 2017 (doc. 01)
- Balanço Financeiro de 2018 (doc. 02)
- Balanço Financeiro de 2019 (doc. 03)
- Balanço Financeiro de 2020 (doc. 04)
- Lei Municipal nº 4116/2015 (doc. 21)
- Decreto Municipal nº 072/2016 (doc. 11)
- MATRIZ DE DANO (doc. 22)

Responsáveis:

Izaías Régis Neto (Prefeito)



Conduta:

Não repassar os aportes financeiros indevidamente suspensos enquanto deveria ter recolhido os valores para o Regime Próprio os aplicasse e gerasse os rendimentos necessários para sua capitalização.

Nexo de Causalidade:

O não repasse dos valores dos aportes financeiros exigiu que o erário público suportasse o ônus financeiro da capitalização do Regime Próprio quando este deveria ter obtido tais ganhos por meio de aplicações e investimentos, gerando dano ao erário.



Os regimes próprios de previdência social devem aplicar seus recursos de modo a garantir a capitalização adequada a fim de garantir o cumprimento de suas obrigações previdenciárias. Essa obrigatoriedade está prevista na Portaria MPS nº 402/2008:

Art. 19. As disponibilidades financeiras vinculadas ao RPPS serão depositadas e mantidas em contas bancárias separadas das demais disponibilidades do ente federativo.

Art. 20. As disponibilidades financeiras vinculadas ao RPPS serão aplicadas no mercado financeiro e de capitais brasileiro em conformidade com regras estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Nesse ínterim, a Resolução CMN nº 3.922/2010 estabelece os limites e parâmetros para as aplicações dos RPPS, as quais devem observar os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez, motivação, adequação à natureza de suas obrigações e transparência.

A aplicação de recursos não é uma mera formalidade, mas elemento central do regime de capitalização visto que os rendimentos advindos dos investimentos e aplicações serão o acréscimo financeiro necessário para reduzir o ônus do município em seu esforço para angariar recursos suficientes para assegurar o pagamento futuro dos benefícios. O dispositivo vincula a conduta do gestor do regime próprio à obrigação de aplicar os recursos existentes, visto que o art. 40, *caput*, da Constituição Federal determina que toda medida deve atender ao Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial. Assim, caso o gestor não proceda à devida aplicação desses recursos, irá promover a perda de recursos provenientes dos rendimentos.

O não repasse das contribuições também impede que o RPPS possa obter esses recursos adicionais, visto que eles não estariam disponíveis para a gestão do regime próprio possa realizar a aplicação deles para obter os rendimentos financeiros. Em razão disso, o município deverá assumir esse ônus pelo pagamento de encargos financeiros em parcelamentos ou, caso haja capitalização insuficiente para assegurar o pagamento futuro dos benefícios, o município deve realizar futuramente aportes para cobertura de insuficiência financeira. O resultado será o mesmo, ou seja, recursos de outras áreas como saúde, educação ou assistência social serão comprometidos com o pagamento de benefícios em detrimento da população.

A essa postura da gestão municipal ou do administrador do regime próprio estaria associada uma presumida escolha de não gerar os recursos adicionais por meio de aplicações e/ou investimentos, um custo oportunidade que deve ser suportado pelo município.

Afirma-se isso porque a frustração para gerar esses recursos adicionais para assegurar o pagamento futuro dos benefícios irá demandar recursos do erário público, ou seja, um custo que seria financiado pelos investimentos será diretamente suportado pelos recursos públicos.

De forma alguma ao regime próprio é imposto prejuízo, pois ele é uma ação estatal para obter a necessária capitalização. Se os rendimentos não são obtidos, o tesouro municipal é quem assume o risco financeiro pela ausência futura de lastro para o pagamento dos benefícios. Essa conduta da gestão municipal é frontalmente contrária ao que determina o art. 40, *caput*, da Constituição Federal a qual vincula os atos da administração municipal a



resguardar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio.

Conforme analisado nos itens 1.1. e 2.1.1, identificaram-se as seguintes irregularidades:

- Repasses parciais de aportes financeiros devidos envolvendo as competências do do exercício de 2017;
- Ausência de repasse de aportes financeiros devidos envolvendo as competências dos exercícios de 2018 e 2019;
- Ausência de repasse de aportes financeiros devidos envolvendo as competências dos meses de janeiro a novembro do exercício de 2020;
- Não reconhecimento desses valores não repassados por meio de termo de parcelamento.

Essas irregularidades configuraram inobservância do art. 40, *caput*, da Constituição Federal, do art. 69 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, do art. 5º da Lei Municipal nº 4.116/2015, do art. 2º, § 1º, do Decreto Municipal nº 072/2016 e do art. 5º, *caput*, da Portaria MPS nº 402/2008. Dessa forma foi prejudicada a viabilidade de se obter equilíbrio financeiro e atuarial e o caráter contributivo do regime próprio.

Para que seja configurado o prejuízo em razão da assunção de ônus da parte do erário público em relação a valores para capitalizar o RPPS que deveriam ter sido obtidos por meio da aplicação de recursos da parte do regime próprio, faz-se necessário que o regime próprio tenha recursos aplicados e que não apresente insolvência financeira. Dessa forma, caso as contribuições e/ou aportes não sejam recolhidos, haveria perda dos rendimentos dos recursos aplicados que teriam sido resgatados e utilizados para pagar as despesas da unidade em gestora face ao repasse parcial ou inexistente. Outra hipótese é a perda dos rendimentos dos recursos que deveriam ter sido recolhidos para o RPPS e por este aplicados, contudo, a ausência ou repasse parcial impediu a capitalização que deveria ocorrer.

A análise dos balanços financeiros contidos nas prestações de contas do instituto¹ revela que a partir do exercício de 2017 os recursos acumulados são parcialmente consumidos em razão da ausência de repasse ou recolhimento parcial dos aportes devidos, entretanto, o sistema não apresentava insolvência financeira e, dessa forma, os aportes devidos poderiam gerar ganhos para o RPPS. Por outro lado, os balanços também revelaram que a unidade gestora do RPPS aplicava a quase totalidade dos recursos existentes. Em vista disso, considerou-se que os aportes devidos dos exercícios de 2017 a 2020 poderiam gerar rendimentos.

Quanto ao custo de oportunidade anteriormente mencionado, cabe estabelecer uma metodologia para a apuração da perda de rendimento certo. No caso do mercado financeiro e da diversidade de opções existentes, sem falar da possibilidade de perdas nessas aplicações, cabe ser escolhido um ativo que venha proporcionar um rendimento, mesmo que bem inferior às outras alternativas, mas que seja certo, ou seja, o qual possua um ganho que realmente seria obtido apesar dos diversos riscos envolvidos em aplicações como risco de liquidez, risco de mercado, risco financeiro, entre outros. Dentre as diversas modalidades de ativos

¹

<https://etce.tce.pe.gov.br/epp/ConsultaPublica/listView.seam>



financeiros disponíveis no mercado, adotou-se como referencial o título público federal pós-fixado e atrelado à taxa básica de juros da economia (Tesouro Selic ou antigo LFT), pelas seguintes razões.

Os Títulos Públicos federais são investimentos de renda fixa cujo rendimento pode ser estimado no momento da aplicação, isto é, a rentabilidade almejada no instante da aquisição é a que o investidor vai receber na data de vencimento. No que diz respeito aos riscos dos Títulos Públicos federais, observa-se que esses são considerados os investimentos de menor risco de crédito da economia. Além disso, quanto à liquidez, o risco desses papéis também é baixo, isto é, caso o investidor decida não continuar com o investimento, ele poderá vendê-lo antes da data prevista de vencimento.

No tocante à forma de remuneração, os referidos papéis podem ser classificados em pré ou pós-fixados. Nesse último grupo, a rentabilidade da aplicação é composta por uma taxa predefinida no momento da compra do título acrescida da variação de um indexador, qual seja, a taxa básica de juros (Selic²) ou a inflação (IPCA). Dessa forma, a rentabilidade do título depende não somente do desempenho do seu indexador, mas também, do deságio (prêmio) ou ágio (desconto sobre a rentabilidade) pago no instante da aquisição.

Os títulos pós-fixados atrelados à taxa Selic recebem a atual denominação de Tesouro Selic, os quais eram anteriormente denominados de LFT - Letras Financeiras do Tesouro. Destaca-se que esse é o título mais adequado para ser utilizado como parâmetro no cálculo do dano causado ao ente, visto que é o título mais conservador do Tesouro Direto, bem como o investimento de menor risco do país. Sua rentabilidade é indexada à taxa de juros básica da economia, isto é, a Selic. Ademais, possui fluxo de pagamento simples, ou seja, o investidor faz a aplicação e recebe o valor investido mais à rentabilidade na data de vencimento do título. Por fim, o mercado desses títulos apresenta baixa volatilidade, o que evita perdas no caso de vendas antecipadas.

O prejuízo total é composto pelo custo de oportunidade do rendimento que poderia ter sido auferido com os títulos públicos entre o período de possível aplicação e a data final adotada. Seguindo esta metodologia adaptada, o cálculo do dano se dá da seguinte maneira:

$$D = Y \cdot (PUv - PUc)$$

onde,

D – dano ao patrimônio do RPPS;

Y – quantidade de Títulos Públicos Tesouro Selic (LFT) que o RPPS poderia adquirir com o valor que deixou de ser repassado (Valor Não Recolhido ÷ PUc);

PUv – preço unitário de venda dos Títulos Públicos Tesouro Selic (LFT) na data-base (DTb) de avaliação;

PUc – preço unitário de compra dos Títulos Públicos Tesouro Selic (LFT) na data em que poderia ter havido a aplicação;

DTb – data-base a ser utilizada no cálculo dos rendimentos, no caso a data final adotada.

² O nome da taxa Selic vem da sigla do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia. Tal sistema é uma infraestrutura do mercado financeiro administrada pelo BC. Nele são transacionados títulos públicos federais. A taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados nesse sistema corresponde à taxa Selic. (Fonte: Banco Central)



Cabe ressaltar que diante da existência de mais de um Título Público Tesouro Selic (LFT) disponível na data de aplicação serão selecionados os Títulos Públicos Tesouro Selic (LFT) com vencimento superior à DTb. Ainda, na existência de mais de um Título Público Tesouro Selic (LFT) disponível na data de aplicação e com vencimento superior à DTb, o cálculo será realizado com base em todos os Títulos Públicos Tesouro Selic (LFT) que se enquadram nestas condições, sendo selecionado, para fins de apuração do D, aquele que apresenta o menor rendimento.

Assim, a metodologia adaptada ao caso em análise se resume ao seguinte.

- Para cada unidade e competência do período analisado (2017 a 2020):
 1. Determinar o montante da irregularidade e a data de vencimento da obrigação;
 2. Determinar a data-base (DTb) de avaliação, no caso corresponde ao final adotado;
 3. Escolher o título TESOIRO SELIC (LFT) disponível na data de aplicação e com vencimento superior à DTb. Caso exista mais de um título nessas condições, o cálculo será realizado para cada um deles.
- Para cada título TESOIRO SELIC (LFT) aplicável:
 4. A data de aplicação hipotética nos títulos do TESOIRO SELIC será o primeiro dia subsequente ao vencimento da obrigação em que haja disponibilidade do título para compra;
 5. Determinar o preço unitário de compra (PUc) na data de aplicação hipotética;
 6. Determinar a quantidade (Y) de títulos que poderiam ter sido adquiridos na data de aplicação com o montante que deixou de ser recolhido;
 7. Determinar o preço unitário de venda (PUv) na data-base DTb, que no caso corresponde ao final adotada;
 8. Calcular o dano (D) mediante a aplicação da fórmula transcrita anteriormente
- Determinar o dano mínimo entre os resultados obtidos para diferentes títulos.

Para apuração do dano adotou-se a data base final de 31/12/2020, marco temporal do término do mandato do prefeito responsável pela perda e, por conseguinte, da possibilidade dele decidir pelo saneamento da situação. A apuração envolve os valores de aportes não repassados das competências vencidas nos exercícios de 2017 a 2020, ou seja, de janeiro de 2017 a novembro de 2020.

Cumpramos ressaltar que essa estimativa é conservadora, conforme explicação introdutória, por considerar o custo de oportunidade da aplicação mais segura e com rendimento certo disponível no mercado financeiro (títulos públicos atrelados à Selic).

Pode-se argumentar que tal dano não é certo e sim uma mera estimativa, o que tornaria tal mensuração um exercício de imaginação, desqualificando a pretensão de ressarcimento de dano ao erário. Na verdade, esse entendimento é equivocado, visto que a Portaria MPS nº 402/2008, art. 20, determinava que todos os recursos disponíveis do regime próprio deveriam ser objeto de aplicação financeira da parte da gestão do RPPS. Se este apresentava conduta de observar tal determinação legal, os rendimentos seriam obtidos e, por conseguinte, haveria a concretização do dano, cabendo apenas adotar técnica conservadora para estimar o prejuízo ao erário.



Quanto ao valor estimado, à semelhança da apuração de dano por superfaturamento, utilizou-se critério conservador para calcular o dano. No caso de superfaturamento, por exemplo, o critério é o preço de mercado, valor estatisticamente apurado que possui a qualidade de representar o preço praticado pelo mercado. Assim, o dano promovido pelo superfaturamento não é totalmente certo, visto que há diversos fornecedores que poderiam oferecer preços tanto acima quanto abaixo do preço de mercado.

Então, o preço de mercado é esse critério que estabelece uma base para o cálculo conservador do dano, impedindo que seja imputado débito superior ao dano real que não pode ser mensurado, o que poderia ser caracterizado como locupletação do poder público em detrimento do gestor responsável.

No caso em exame, a metodologia utilizada tem a vantagem de não utilizar parâmetro razoável obtido em levantamento estatístico e sim o menor retorno de investimento do mercado financeiro, mas um retorno certo. Portanto, o dano aqui apurado é o dano certo e não um exercício de imaginação que imputa ao gestor responsável o valor mínimo de dano certo que pode ser apurado, permitindo que o erário possa recuperar parcialmente o prejuízo que sofre com a conduta irregular. Com base nesses aspectos, apurou-se o dano promovido ao erário pela perda de rendimentos mínimos que chegou ao montante de R\$ 2.855.530,11 que está detalhado na matriz de dano.

Cabe, portanto, responsabilizar a figura do Prefeito, o Sr. Izaías Régis Neto, pelos aportes devidos quanto às competências de vencidas e não repassadas dos exercícios de 2017 a 2020, cujo recolhimento era de sua obrigação viabilizar. Além disso, os valores não recolhidos deveriam ter sido objeto de termo de parcelamento para recompor o ativo garantidor do RPPS.

Portanto, houve inobservância do art. 40, *caput*, da Constituição Federal, do art. 69 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, do art. 5º da Lei Municipal nº 4.116/2015, do art. 2º, § 1º, do Decreto Municipal nº 072/2016 e do art. 5º, *caput*, da Portaria MPS nº 402/2008; tornando a conduta do Prefeito, o Sr. Izaías Régis Neto, passível da sanção prevista no art. 73, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PE sem prejuízo da possível imputação do dano ao erário da ordem de R\$ 2.855.530,11.



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE IRAMAR DA ROCHA
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 129f68ac-726d-401c-aa22-1b1ed7521c35

3

CONCLUSÃO



A Prefeitura Municipal de Garanhuns instituiu o aporte financeiro calculado com base no total da folha de pagamento de inativos e pensionistas para financiar parcialmente a despesa com os beneficiários que antes eram pagos diretamente pelo tesouro e foram transferidos para a responsabilidade do RPPS por meio da Lei Municipal nº 3.891/2013.

Os aportes foram criados pela Lei Municipal nº 4.116/2015 e depois tiveram a sua alíquota alterada pelo Decreto Municipal nº 072/2016. A partir do Decreto Municipal nº 074/2017 o prefeito começou a promulgar decretos que eximiam irregularmente a prefeitura de recolher os aportes, prejudicando a sustentabilidade do Regime Próprio, conforme o item 2.1.1 deste relatório.

Com base nos aspectos relacionados, a auditoria apurou o dano erário pela perda de rendimentos da parte do RPPS que teriam que ser assumidos pelo município para assegurar o pagamento futuro dos benefícios, dano que chegou a R\$ 2.855.530,11; segundo o item 2.1.2.

Assim, restou comprovado a assunção de conduta prejudicial da parte do prefeito em detrimento do interesse público ao reduzir indevidamente o ativo garantidor tanto pelo repasse a menor ou ausência de repasse dos aportes financeiros indevidamente suspensos quanto pela perda de rendimentos mínimos que foram assumidos pelo erário, contrariando a lógica do regime financeiro de capitalização em que a redução do custo de manutenção do sistema previdenciário é decorrente dos rendimentos obtidos pela aplicação e investimento dos recursos acumulados, gerando receita adicional importante para a sustentabilidade do regime próprio.



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE IRAMAR DA ROCHA
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 129f68ac-726d-401c-aa22-1b1ed7521c35

3.1

RESPONSABILIZAÇÃO



QUADRO DE DETALHAMENTO DE ACHADOS, RESPONSÁVEIS E VALORES PASSÍVEIS DE DEVOLUÇÃO

Achado	Responsáveis	Valor Passível de Devolução (R\$)
2.1.1. Suspensão irregular dos aportes financeiros	R01 - Izaías Régis Neto	-
2.1.2. Prejuízo financeiro imposto ao município devido ao recolhimento parcial de aportes	R01 - Izaías Régis Neto	R\$ 2.855.530,11

DADOS DOS RESPONSÁVEIS

Responsável	CPF/CNPJ	Detalhes
R01 - Izaías Régis Neto	***.909.664-**	Prefeito (01/01/2017 até 31/12/2020)



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE IRAMAR DA ROCHA
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 129f68ac-726d-401c-aa22-1b1ed7521c35

3.2

PROPOSTAS DE DELIBERAÇÃO



IMPUTAÇÃO DE DÉBITO

1. A suspensão indevida dos aportes configurou inobservância do art. 40, caput, da Constituição Federal, do art. 69 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, do art. 5º da Lei Municipal nº 4.116/2015, do art. 2º, § 1º, do Decreto Municipal nº 072/2016 e do art. 5º, caput, da Portaria MPS nº 402/2008. Esse fato importou na perda de rendimentos da parte do RPPS que teve de ser assumida pelo erário público, gerando dano da ordem de R\$ 2.855.530,11 e tornando a conduta do Prefeito, o Sr. Izaías Régis Neto, passível da sanção prevista no art. 73, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PE sem prejuízo da possível imposição do débito ao responsável. (item 2.1.2)

APLICAÇÃO DE MULTA

1. Suspensão indevida dos aportes configurou inobservância do art. 40, caput, da Constituição Federal, do art. 69 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, do art. 5º da Lei Municipal nº 4.116/2015, do art. 2º, § 1º, do Decreto Municipal nº 072/2016 e do art. 5º, caput, da Portaria MPS nº 402/2008; tornando a conduta do Prefeito, o Sr. Izaías Régis Neto, passível da sanção prevista no art. 73, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PE sem prejuízo da obrigação de providenciar o recolhimento desses valores em favor do Regime Próprio, incluindo encargos de multa, juros e atualização. (item 2.1.1)

É o relatório.

Recife, 27 de Agosto de 2023.

José Iramar da Rocha

ANALISTA DE CONTROLE EXTERNO

Matrícula Nº 0864



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE IRAMAR DA ROCHA
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 129f8ac-726d-401c-aa22-1b1ed7521c35

APÊNDICES



APÊNDICE 1

Detalhamento de Aportes Não Recolhidos



2017			
Competência	Base de Cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Aporte devido (R\$)
13º Salário	1.708.577,73	35,00%	598.002,21
Total	1.708.577,73		598.002,21

2018			
Competência	Base de Cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Aporte devido (R\$)
Janeiro	1.761.747,03	35,00%	616.611,46
Fevereiro	1.768.244,25	35,00%	618.885,49
Março	1.871.127,11	35,00%	654.894,49
Abril	1.835.933,13	35,00%	642.576,60
Maiο	1.840.271,14	35,00%	644.094,90
Junho	1.861.842,22	35,00%	651.644,78
Julho	1.860.475,12	35,00%	651.166,29
Agosto	1.878.151,31	35,00%	657.352,96
Setembro	1.894.350,69	35,00%	663.022,74
Outubro	1.890.976,26	35,00%	661.841,69
Novembro	1.897.358,43	35,00%	664.075,45
Dezembro	1.913.341,41	35,00%	669.669,49
13º Salário	1.846.071,72	35,00%	646.125,10
Total	24.119.889,82		8.441.961,44

2019			
Competência	Base de Cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Aporte devido (R\$)
Janeiro	1.919.484,12	35,00%	671.819,44
Fevereiro	2.021.551,95	35,00%	707.543,18
Março	1.986.766,56	35,00%	695.368,30
Abril	2.008.238,31	35,00%	702.883,41
Maiο	2.016.127,55	35,00%	705.644,64
Junho	2.032.539,15	35,00%	711.388,70
Julho	2.103.801,12	35,00%	736.330,39
Agosto	2.090.307,93	35,00%	731.607,78
Setembro	2.096.289,24	35,00%	733.701,23
Outubro	2.102.496,58	35,00%	735.873,80
Novembro	2.135.945,67	35,00%	747.580,98
Dezembro	2.137.007,06	35,00%	747.952,47
13º Salário	2.045.664,74	35,00%	715.982,66
Total	26.696.219,98		9.343.676,99

2020			
Competência	Base de Cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Aporte devido (R\$)
Janeiro	2.180.967,86	35,00%	763.338,75
Fevereiro	2.263.736,65	35,00%	792.307,83
Março	2.313.223,95	35,00%	809.628,38
Abril	2.298.321,49	35,00%	804.412,52
Maiο	2.301.626,35	35,00%	805.569,22
Junho	2.293.893,66	35,00%	802.862,78
Julho	2.304.965,66	35,00%	806.737,98
Agosto	2.311.168,71	35,00%	808.909,05
Setembro	2.372.911,25	35,00%	830.518,94
Outubro	2.437.920,96	35,00%	853.272,34
Novembro	2.478.746,79	35,00%	867.561,38
Total	25.557.483,33		8.945.119,17