



Voto do Relator 01014/2025-1

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 06252/2024-8

Classificação: Prestação de Contas Anual de Ordenador

Setor: GCS - Marco Antônio - Gabinete do Conselheiro Substituto Marco Antônio da Silva

Exercício: 2023

Criação: 10/03/2025 19:00

UG: IPASMA - Instituto de Previdência Dos Servidores do Município de Aracruz

Relator: Marco Antônio da Silva

Responsável: ANDREA COUTINHO MUSSO DA SILVA, MARCO ANTONIO BARBOSA NEVES, SONIA MARTA SCARPATI

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2023 – REGULAR – QUITAÇÃO – CIÊNCIA – ARQUIVAR.

1. A exatidão das demonstrações contábeis, aliada à legalidade dos atos de gestão, impõem o julgamento pela Regularidade da presente Prestação de Contas Anual, exercício de 2023, dando-se quitação aos responsáveis, nos termos do art. 84, inciso I e art. 85, ambos, da Lei Complementar 621/2012.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA:

Tratam os presentes autos de Prestação de Contas Anual, referente ao exercício de 2023, do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Aracruz – IPASMA, sob a responsabilidade do Sr. **Marco Antônio Barbosa Neves**, Sra. **Sonia Marta Scarpatti** e Sra. **Andrea Coutinho Musso da Silva**.

Os responsáveis foram citados dos termos da Decisão SEGEX 01021/2024-2 para manifestação acerca dos indicativos de irregularidades elencados no Relatório Técnico 00204/2024-2 e na Instrução Técnica Inicial 00116/2024-2, tendo





apresentado, tempestivamente, suas razões de justificativas/esclarecimentos conforme Eventos 78/83 destes autos.

A área técnica, por meio do Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência – NPPREV, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva 00117/2025-5, manifestando-se pelo afastamento dos indicativos de irregularidades 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 e 2.5 da referida ITC, opinou pela **Regularidade** das Contas.

O Ministério Público Especial de Contas, nos termos do Parecer 00542/2025-4, de lavra do Eminentíssimo Procurador, Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, divergindo parcialmente do posicionamento da área técnica, pugnou pela **Irregularidade** das Contas, sob a responsabilidade do Sr. **Marco Antônio Barbosa Neves** e da Sra. **Andrea Coutinho Musso da Silva**, entendendo pela manutenção como de natureza grave o indicativo de irregularidade tratado no item 2.1 da sobredita ITC.

Conforme regular distribuição, vieram os autos a este Magistrado de Contas para emissão de relatório e voto para efeito de deliberação do Colegiado, na forma do artigo 29 do Regimento Interno, Resolução TC 261/2013.

É o sucinto relatório.

VOTO

Tendo sido apresentada a Prestação de Contas Anual, exercício de 2023, do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Aracruz – IPASMA, necessária é a sua análise para posterior deliberação, em razão da documentação que lhe deu suporte.

1. DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

A área técnica, por meio do Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência – NPPREV, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva 00117/2025-5, manifestando-se pelo afastamento dos indicativos de irregularidades 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 e 2.5 da referida ITC, opinou pela **Regularidade** das Contas.





Assim, transcreve-se o posicionamento da área técnica, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva 00117/2025-5, *in verbis*:

[...]

3 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

3.1 Considerando os indicativos de não conformidade expressos no Relatório Técnico 00204/2024-2 (peça 66), na Instrução Técnica Inicial 00116/2024-2 (peça 67), na Decisão SEGEX 01021/2024-2 (peça 68) e Termos de Citação 310/2024-1 (peça 69), 311/2024-5 (peça 70) e 312/2024-1 (peça 71), e diante do preceituado no art. 319, parágrafo único, inciso IV, da Resolução TC nº 261/2013;

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

3.3 Considerando o entendimento técnico pelo afastamento das não conformidades analisadas nos itens 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 e 2.5 da presente Instrução Técnica Conclusiva, quanto ao aspecto técnico-contábil, opina-se pela **REGULARIDADE** da Prestação de Contas, relativa ao exercício de **2023**, dos gestores do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Aracruz - IPASMA, Sr. MARCO ANTÔNIO BARBOSA NEVES (período: 01/01 a 08/01/2023; 19/01 a 11/07/2023; e 01/08 a 02/08/2023), Sra. SÔNIA MARTA SCARPATI (período: 09/01 a 18/01/2023 e 12/07 a 31/07/2023) e Sra. ANDREA COUTINHO MUSSO DA SILVA (período: 03/08 a 31/12/2023), nos termos do art. 84, inciso I, da Lei Complementar nº. 621/2012, e do art. 161, do Regimento Interno (Resolução TC 261/2013). – g.n.

Por seu turno, o Ministério Público Especial de Contas, nos termos do Parecer 00542/2025-4, de lavra do Eminentíssimo Procurador, Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, divergiu parcialmente do entendimento da área técnica na íntegra, assim se manifestando, *in verbis*:

[...]

Malgrado a Equipe do **NPPREV**, em sede de **87 - Instrução Técnica Conclusiva 00117/2025-5**, tenha opinado pela completa **REGULARIDADE** das contas, nos termos do art. 84, inciso I, da Lei Complementar nº 621/2012, em verdade, observou o não saneamento da seguinte “**não conformidade**”:

2.1 AUSÊNCIA DE MEDIDAS PARA EQUACIONAMENTO DE DÉFICIT FINANCEIRO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO EM CAPITALIZAÇÃO (item 3.1.1.1 do RT 00204/2024-2)

Base normativa: art. 40, caput, da Constituição Federal; art. 1º, 8º, parágrafo único, e art. 69 da LC 101/2000 (LRF); art. 1º e 2º, § 1º, da Lei 9.717/1998; e arts. 11, § 7º, 25, da Portaria MTP 1.467/2022.

Conforme constatado, detectou-se, em 2023, insuficiência financeira no valor de **R\$ 15.585.135,56**, apurada no pagamento de benefícios previdenciários do exercício, o que corresponde à 25,01% da despesa orçamentária do RPPS (R\$ 62.308.445,33).

Deveras, essa quantia é suficiente para extrapolar a materialidade global calculada sobre a despesa orçamentária, com limite de até 2,00% do parâmetro referencial, motivo pelo qual se entende como relevantes os efeitos da “não conformidade” na gestão financeira do fundo previdenciário, na forma prevista pelos referenciais quantitativos expostos pela Nota Técnica SEGEX 3/2021 e Anexo Único do Manual de Auditoria Financeira do Tribunal de Contas da União.





Ademais, não ocorreram no período medidas suficientes ao equacionamento de déficit financeiro do regime previdenciário em capitalização. Como consequência, o IPASMA promoveu a cobertura do custo normal por meio da utilização de rendimentos financeiros e de recursos do plano de amortização.

É grave a conduta de se utilizar recursos capitalizados (de qualquer espécie, inclusive os rendimentos de aplicações financeiras), originalmente destinados ou vinculados à amortização do déficit atuarial, para pagamento de benefícios previdenciários do exercício, mormente quando inexistentes ativos garantidores suficientes para cobertura mínima de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos (PMBC), porquanto esses recursos possuem destinação específica e devem atender tão somente ao objeto de sua vinculação.

Em verdade, a utilização de recursos capitalizados, inclusive de seus rendimentos, como mecanismo de cobertura de insuficiência financeira do RPPS apurada dentro do exercício, inviabiliza a constituição de reservas para o equacionamento do déficit atuarial, configurando medida contrária aos preceitos norteadores da existência dos regimes de previdência, entre os quais se destaca o princípio constitucional da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, previsto no art. 40, *caput*, da Constituição Federal e aplicável à previdência do setor público a partir da Emenda Constitucional 20/1998.

Nesse contexto, cumpre-nos divergir parcialmente da proposta de encaminhamento do NPPREV, contida na 87 - Instrução Técnica Conclusiva 00117/2025-5, pois se observa, com fundamento no art. 40, *caput*, da Constituição Federal; art. 1º, §1º, 8º, parágrafo único, e art. 69 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF); art. 1º, *caput*, e 2º, § 1º, da Lei nº 9.717/1998; art. 1º, § 2º, art. 78 da Portaria MF 464/2018; art. 11, § 7º e 25, § 2º, da Portaria MTP 1.467/2022, a **manutenção de irregularidade com capacidade de macular as contas**, subsumindo-se adequadamente ao disposto no art. 84, III, “c” e “d”, da Lei Complementar nº 621/2012, *in verbis*:

Art. 84. As contas serão julgadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis e a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a efetividade e a razoabilidade dos atos de gestão do responsável;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, que não seja de natureza grave e que não represente dano injustificado ao erário;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão do dever de prestar contas;

b) não comprovação da regular aplicação de recursos repassados pelo Estado ou Município;

c) prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico;

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

Ante o exposto, este Órgão Ministerial pugna pela **IRREGULARIDADE DAS CONTAS** do senhor **Marco Antônio Barbosa Neves** (período: 01/01 a 08/01/2023; 19/01 a 11/07/2023; e 01/08 a 02/08/2023), e da senhora **Andrea Coutinho Musso da Silva** (período: 03/08 a 31/12/2023), relativa ao exercício **2023**, quando à frente do IPASMA – Instituto de Previdência Dos Servidores do Município de Aracruz. Quanto à senhora **Sônia Marta Scarpati** (período: 09/01 a 18/01/2023 e 12/07 a 31/07/2023), verifica-se que o curto período à frente do IPASMA não a colocou num contexto que pudesse interferir na resolução do caso, nem seria razoável cobrar o contrário, motivo pelo qual se pugna pela **REGULARIDADE** das suas contas, nos termos do 84, I, da Lei Complementar nº 621/2012. – g.n.





Dessa forma, passa-se à análise meritória do feito.

2. DO MÉRITO.

No tocante aos indicativos de irregularidades tratados nos **itens 2.2, 2.3, 2.4 e 2.5 da ITC**, cuja **afastamento** foi sugerido pela área técnica e pelo *Parquet* de Contas, verifico que tratam de inconsistências no preenchimento dos arquivos da presente Prestação de Contas, bem como de indícios de irregularidades esclarecidos pelos responsáveis, de natureza formal, motivo pelo qual acolho o entendimento técnico e **afasto** os referidos **itens**, conforme razões coligidas.

Assim sendo, passa-se ao enfrentamento de mérito do indicativo de irregularidade, cuja manutenção foi sugerida pelo *Parquet* de Contas, com reprovação das contas, considerando a documentação constante dos autos, as razões de defesa, e a legislação aplicável, a saber:

2.1. AUSÊNCIA DE MEDIDAS PARA EQUACIONAMENTO DO DÉFICIT FINANCEIRO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO EM CAPITALIZAÇÃO (item 2.1 da ITC e 3.1.1.1 do RT).

Base legal: art. 40, *caput*, da Constituição Federal; art. 1º, 8º, parágrafo único, e art. 69 da LC 101/2000 (LRF); art. 1º e 2º, § 1º, da Lei 9.717/1998; e arts. 11, § 7º, 25, da Portaria MTP 1.467/2022.

De acordo com o relato técnico, em síntese, trata-se de ausência de equilíbrio financeiro do RPPS, decorrente da diferença entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas, revelando a necessidade de aporte, por parte do ente federativo, no montante de R\$ 15.585.135,56, conforme a Tabela 6, a seguir:




Tabela 6) Equilíbrio Financeiro do Fundo Previdenciário **Em R\$ 1,00**

Análise financeira do RPPS	
(+) Receita Orçamentária Arrecadada	134.270.791,43
(+) Transferências Financeiras Recebidas	1.717.850,00
(-) Rendimentos de Aplicações Financeiras	53.562.898,17
(-) Receita para Amortização do Déficit Atuarial, conforme DEMREC	35.702.588,04
(-) Despesas Empenhadas	62.308.445,33
(+) RP Não Processados Cancelados	154,55
(=) Insuficiência Financeira	(15.585.135,56)

Fonte: Demonstrativo BALEXOR, BALFIN, DEMREC e DEMVAP/2023.

Registrou o corpo técnico que os recursos destinados à formação de reservas foram, supostamente, consumidos indevidamente, pelos gestores Responsáveis do RPPS ao optar em utilizar os recursos previdenciários destinados ao equacionamento do *déficit* atuarial do regime em capitalização, ao invés de exigir o aporte por parte do Poder Executivo.

Apontou, ainda, que o desequilíbrio financeiro apurado sugere incapacidade das alíquotas normais (patronal e de servidores) vigentes para cobertura dos benefícios concedidos pelo regime previdenciário.

Os responsáveis alegaram, em síntese, ser de incumbência do Chefe do Poder Executivo – o qual foi notificado – a adoção das medidas necessárias ao equacionamento do *déficit* atuarial do regime, sendo que o gestor do RPPS não possui qualquer gerência no orçamento municipal, tampouco competência para determinar a realização de aportes.

Argumentaram, ainda, que todas as medidas cabíveis ao cargo de gestor do RPPS foram tomadas, enfatizando-se, que não resta caracterizada qualquer omissão do gestor do RPPS que, dentre as suas possibilidades e limitações, deu ciência ao chefe do executivo visando providências para sanar o referido *déficit* financeiro.

A subscritora da Instrução Técnica Conclusiva sugeriu o afastamento da irregularidade ponderando, em síntese, o seguinte:





- Trata-se de indicativo de não conformidade relacionado à ausência de medidas para equacionamento de *déficit* financeiro do regime previdenciário em capitalização, apurado no montante total de **R\$ 15.585.135,56**, tendo o IPASMA promovido a cobertura do custo normal por meio da utilização de rendimentos financeiros e de recursos do plano de amortização;

- Os gestores se defendem com base no julgamento da PCA/2022 do IPASMA, através do Acórdão 0115/2024-1 (Processo 05658/2023-6), que envolveu questão similar, e, de acordo com o tópico II.2.1.1 do Acórdão 0115/2024-1, o Tribunal de Contas iria relevar o uso dos recursos do plano de amortização de *déficit* atuarial e dos rendimentos das aplicações financeiras do RPPS para a cobertura de insuficiência financeira, transitoriamente, até 2025, em observância ao Acórdão 1063/2024-6. Portanto, decorrente desta deliberação, não seria considerada não conformidade, a sua inclusão no cálculo do resultado financeiro para fins de apuração da eventual necessidade de transferência para a cobertura de insuficiência financeira;

- Enfatiza quanto à contextualização sobre o tema, pois a necessidade de cobertura de insuficiência financeira do RPPS, foi então recentemente reconhecida por meio de Incidente de Prejudicado, decidido pelo Acórdão TC 1063/2024-6 (Proc. TC 916/2023-1), sendo que este acórdão fortalece o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, estabelecendo diretrizes claras sobre a utilização dos recursos do plano de amortização e rendimentos financeiros. Ele proíbe seu uso para despesas correntes antes da amortização do *déficit* atuarial, com o objetivo de preservar as reservas e honrar compromissos futuros;

- O referido Acórdão TC 1063/2024 (Proc. TC 916/2023-1) enfatiza a **necessidade da formação de reservas previdenciárias no regime em capitalização**, através de uma **gestão responsável da política previdenciária**, que pode exigir esforço fiscal adicional por parte do ente patrocinador, diante da constatação de desequilíbrio financeiro recorrente no pagamento de despesas pelo RPPS;

- Ressalta que o Incidente de Prejudicado (Acórdão TC 1063/2023-1, Proc. TC 916/2023-1) **modulou os efeitos da interpretação sobre a utilização de recursos**





previdenciários, com vigência a partir de 2026, medida que será aplicável apenas aos entes que ainda não estão preparados para o cumprimento da decisão, como forma de oferecer prazo para organização e planejamento orçamentário;

- Por outro lado, identificou-se a adoção de medidas para a revisão do plano de custeio normal do RPPS através da elevação da alíquota patronal normal, tendo o IPASMA buscado encontrar alternativas para fortalecer o plano de custeio e equacionar de forma definitiva o desequilíbrio financeiro recorrente no pagamento de benefícios previdenciários;

- Tais iniciativas culminaram na propositura de projeto de lei e posterior aprovação da Lei Municipal 4.671, de 20 de dezembro de 2023, que elevou a alíquota patronal ao seu percentual máximo, ou seja, 28% da base de cálculo das contribuições previdenciárias, constituindo medida benéfica para a preservação do equilíbrio financeiro e equacionamento do *déficit* atuarial do IPASMA, embora tardia para impactar no exercício de competência de 2023;

Acerca do tema, verifica-se disposição específica constante dos artigos 11, 13 e 15 da Portaria a MPS nº 402/2008, veja-se:

[...]

Art. 11. **É facultada** aos entes federativos a constituição de fundos integrados de bens, direitos e **ATIVOS COM FINALIDADE PREVIDENCIÁRIA**.

[...]

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.

[...]

Art. 15. **Para cobertura das despesas do RPPS, poderá ser estabelecida, em lei, Taxa de Administração de até dois pontos percentuais do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS**, relativo ao exercício financeiro anterior, observando-se que: I - será destinada exclusivamente ao custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora do RPPS, inclusive para a conservação de seu patrimônio; II - **as despesas decorrentes DAS APLICAÇÕES DE RECURSOS EM ATIVOS FINANCEIROS NÃO PODERÃO SER**





CUSTEADAS COM OS RECURSOS DA TAXA DE ADMINISTRAÇÃO, devendo ser suportadas com os próprios rendimentos das aplicações; - g.n.

Da leitura dos dispositivos do normativo supratranscrito, verifica-se que, de fato, as receitas de aplicações financeiras visam a manutenção do equilíbrio atuarial, tal qual sustentou o corpo técnico, de maneira que deveriam se ater tão-somente ao objeto de sua VINCULAÇÃO, qual seja, serem destinados à formação de reservas para amortizar o *déficit* atuarial existente.

Todavia, consta do art. 13 da Portaria 402/2008 que *“quaisquer valores”*, além das contribuições são considerados como recursos previdenciários – rendimentos das aplicações financeiras –, e como tais, serão aplicados APENAS para o pagamento dos benefícios previdenciários, pelo que se mostra absolutamente possível, e até justificável, em determinadas situações de ausência de outros recursos, que se faça o pagamento de benefícios previdenciários, afinal, a finalidade de equilíbrio atuarial é exatamente que o RPPS tenha condições duradouras de manter o pagamento pontual dos referidos benefícios.

Percebe-se, ainda, que a taxa de administração não pode ser utilizada para o pagamento de despesas de aplicações financeiras dos recursos previdenciários - devem ser suportadas pelos seus próprios rendimentos -, segundo o disposto no inciso II do artigo 15, de modo que, ainda que constitua rendimento vinculado à promoção do equilíbrio atuarial, os rendimentos de aplicações financeiras devem suportar as despesas do próprio investimento, ao passo que, novamente se diga, plenamente justificável a compreensão de que é possível o pagamento de benefícios previdenciários, dada a redação do art. 11, *caput* e § 1º da Portaria 402/2008.

Dessa forma, observando-se os ditames estabelecidos no Incidente de Prejulgado (Acórdão TC 1063/2023-1, Proc. TC 916/2023-1), entendo que ***deve ser afastada a irregularidade***, visto que os recursos de aplicações financeiras são recursos vinculados à finalidade de restabelecer/manter o equilíbrio atuarial não devendo ser utilizados na cobertura do “custo normal”, todavia, em situação de ausência de recursos para o pagamento de benefícios previdenciários, nada impede que estes sejam utilizados, afinal, constituem outros recursos previdenciários – rendimentos –, que podem ser utilizados desde de que, justificadamente, ausente





esteja outra fonte de receita previdenciária, sem prejuízo de que se evite sua utilização irrestrita e que ***se busque recompor a situação de equilíbrio atuarial na data focal respectiva.***

Assim sendo, anuindo as ponderações trazidas pela área técnica, parcialmente encampadas pelo *Parquet* de Contas, **afasto as irregularidades relativas aos itens 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 e 2.5 da ITC**, conforme razões trazidas.

3. DO DISPOSITIVO.

Ante o exposto, acompanhando o posicionamento da área técnica e divergindo do Ministério Público Especial de Contas, proponho **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove o seguinte teor de **ACÓRDÃO** que submeto à sua consideração.

MARCO ANTONIO DA SILVA

Relator

ACÓRDÃO:

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

- JULGAR REGULAR** a Prestação de Contas Anual, referente ao exercício de 2023, do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Aracruz – IPASMA, sob a responsabilidade do Sr. **Marco Antônio Barbosa Neves**, Sra. **Sonia Marta Scarpati** e Sra. **Andrea Coutinho Musso da Silva**, conforme as razões indicadas, dando-lhes a devida **QUITAÇÃO**, na forma do art. 84, inciso I e art. 85, ambos da Lei Complementar 621/2012;
- DAR CIÊNCIA** aos interessados e **ARQUIVAR** os presentes autos, após o respectivo trânsito em julgado.

