



## Voto do Relator 01486/2025-6

Produzido em fase anterior ao julgamento

**Processo:** 04814/2023-7

**Classificação:** Prestação de Contas Anual de Prefeito

**Setor:** GAC - Sérgio Aboudib - Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

**Exercício:** 2022

**Criação:** 27/03/2025 11:59

**UG:** PMS - Prefeitura Municipal de Serra

**Relator:** Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

**Responsável:** ANTONIO SERGIO ALVES VIDIGAL

**Procuradores:** LEONARDO DA SILVA LOPES (OAB: 28526-ES), GREGORIO RIBEIRO DA SILVA (OAB: 16046-ES), ALTAMIRO THADEU FRONTINO SOBREIRO (OAB: 15786-ES)

### **PRESTAÇÃO DE CONTAS – PREFEITURA MUNICIPAL – REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA EM CAPITALIZAÇÃO – DÉFICIT FINANCEIRO – AUSÊNCIA DE APORTE FINANCEIRO - INCIDENTE DE PREJULGADO (ACÓRDÃO TC 1063/2023-1) - PARECER PRÉVIO – APROVAÇÃO**

1. Ausência de equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização, decorrente de insuficiência financeira desprovida de aporte por parte do tesouro municipal deve permanecer no campo da ressalva, ou até mesmo ser afastada, uma vez que não caracteriza evasão de recursos públicos, passível de estorno ou compensação em exercícios posteriores, especialmente em face do Incidente de Prejulgado (Acórdão TC 1063/2023-1, Processo TC 916/2023-1), que modulou os efeitos da interpretação sobre a utilização de recursos previdenciários, com vigência a partir de 2026.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto*

## **O CONSELHEIRO SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO:**

### **I. RELATÓRIO**

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas Anual da **Prefeitura Municipal de Serra**, sob a responsabilidade do senhor **Antonio Sergio Alves Vidigal**, referente ao exercício de 2022.

O **NPPREV** - Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência elabora o [Relatório Técnico 00357/2023-9](#) (peça 70), em sua conclusão e proposta de encaminhamento, **opina** pela **oitiva** do senhor **Antonio Sergio Alves Vidigal** em face do seguinte **achado**:

#### **3.1.2.1 DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA EM CAPITALIZAÇÃO DECORRENTE DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DESPROVIDA DE APORTE PELO ENTE PATROCINADOR**

Critério: art. 40, caput, da Constituição Federal; art. 1º, 8º, parágrafo único, e art. 69 da LRF; art. 1º e 2º, § 1º, da Lei 9.717/1998; art. 11, §7º, art. 25, § 2º, e 49 da Portaria MTP 1.467/2022.

Por fim, em atenção ao item 2.1 do Relatório Técnico, sugere a **emissão de alerta**, na forma estabelecida pelo art. 9º da Resolução TC 361/2022, para que a Prefeitura Municipal **promova a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário** (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado ao pagamento de despesas de caráter continuado com a execução do plano de amortização do déficit atuarial do RPPS, incorporando metas anuais para evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários, em observância ao art. 165, § 1º, da Constituição Federal c/c o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O **NCCONTAS** – Núcleo de CE Consolidação de Contas de Governo elabora o [Relatório Técnico 00369/2023-1](#) (peça 72), em sua conclusão e proposta de encaminhamento,



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

opina pela **oitiva** do senhor **Antonio Sergio Alves Vidiga** em face do seguinte **achado**, com base no art. 126 do RITCEES:

**3.6.1** Desequilíbrio financeiro do regime próprio de previdência em capitalização decorrente de insuficiência financeira desprovida de aporte pelo ente patrocinador (item 3.1.2.1 do RT 357/2023-9, peça 70 destes autos).

Acrescenta também, com fundamento no art. 9º, *caput*, da Resolução TC 361/2022, as seguintes proposições ao atual chefe do Poder Executivo:

**Proposições:**

**3.2.1.1** Dar **ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade de dar execução aos programas prioritários definidos na LDO, na forma do art. 165, § 2º da Constituição da República;

**3.2.1.14** Dar **ciência** ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico, para que providencie os meios necessários ao atendimento do art. 141 da Lei 14.133/2021, considerando-se que a partir de 2024 a nova lei de licitações será de aplicação obrigatória;

**3.5.4** Dar **ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico sobre renúncia de receitas, como forma de alerta, para a necessidade do Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); além de atentar para as exigências normativas para execução, ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais;

**3.6.2** Dar **ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico sobre planejamento da política previdenciária, como forma de alerta, para a necessidade do Município promover a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado ao pagamento de despesas de caráter continuado com a execução do plano de amortização do déficit atuarial do RPPS, incorporando metas anuais para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários; conforme estabelece o art. 165, § 1º, da CF/88 c/c o art. 17 da LRF (item 2.1 do RT 357/2023-9, peça 70 destes autos);

**4.2.4.1** Dar **ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do Município implantar rotinas para o efetivo registro dos procedimentos contábeis referentes à depreciação dos elementos do ativo imobilizado com vida útil econômica limitada, em conformidade com o MCASP 9ª Ed., Parte II, e com a NBC TSP 07 (item 66), bem como com a Instrução Normativa TC 36/2016, item 7 do Anexo Único.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Em atenção à [Decisão Segex 01902/2023-6](#) (peça 73) e [Termo de Citação 00471/2023-1](#) (peça 75), o gestor protocoliza a [Resposta de Comunicação 00044/2024-1](#) (peça 78), além de **peças complementares** (peças 79 a 80).

O **NCCONTAS** – Núcleo de CE Consolidação de Contas de Governo elabora a [Instrução Técnica Conclusiva 01286/2024-2](#) (peça 84), **opinando** pela seguinte:

### 10 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, na forma do art. 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, inciso III, do RITCEES, propõe-se ao TCEES emissão de parecer prévio pela **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Serra, ANTONIO SERGIO ALVES VIDIGAL, no exercício de 2022, tendo em vista o registro de **opinião adversa** sobre a execução orçamentária, ocasionada pela não conformidade analisada na **subseção 8.1** da ITC:

**Desequilíbrio financeiro do regime próprio de previdência em capitalização decorrente de insuficiência financeira desprovida de aporte pelo ente patrocinador (subseção 3.6.1 do RT 369/2023-1, acerca dos fatos abordados no item 3.1.2.1 do RT 357/2023-9, peça 70 destes autos).**

Critério: Art. 40, *caput*, da Constituição Federal; art. 1º, 8º, parágrafo único, e art. 69 da LRF; art. 1º e 2º, § 1º, da Lei 9.717/1998; art. 11, §7º, art. 25, § 2º, e 49 da Portaria MTP 1.467/2022.

Registre-se ainda, propostas de encaminhamento de **determinação** na subseção **10.2** e **ciências**, como forma de alerta, descritas na subseção **10.3** da ITC.

### 10.2 Determinação

**Determinar** ao atual chefe do Poder Executivo, para que promova, sob a supervisão do responsável pelo controle interno do Município e da diretora presidente do IPS, até o final do exercício corrente, a **recomposição** ao RPPS do montante de **R\$ 34.228.517,80**, relativo à **insuficiência financeira** apurada no exercício de **2022**, nos termos do art. 2º, §1º, da Lei 9.717/1998, com a incidência de correção monetária, juros e multa; e que encaminhe os resultados dessa apuração na próxima prestação de contas anual (achado 3.6.1 do RT 369/2023-1, analisado na subseção 8.1 da ITC).

### 10.3 Ciência



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto*

**3.2.1.1** Dar **ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade de dar execução aos programas prioritários definidos na LDO, na forma do art. 165, § 2º da Constituição da República;

**3.2.1.14** Dar **ciência** ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico, para que providencie os meios necessários ao atendimento do art. 141 da Lei 14.133/2021, considerando-se que a partir de 2024 a nova lei de licitações será de aplicação obrigatória;

**3.5.4** Dar **ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico sobre renúncia de receitas, como forma de alerta, para a necessidade do Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); além de atentar para as exigências normativas para execução, ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais;

**3.6.2** Dar **ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico sobre planejamento da política previdenciária, como forma de alerta, para a necessidade do Município promover a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado ao pagamento de despesas de caráter continuado com a execução do plano de amortização do déficit atuarial do RPPS, incorporando metas anuais para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários; conforme estabelece o art. 165, § 1º, da CF/88 c/c o art. 17 da LRF (item 2.1 do RT 357/2023-9, peça 70 destes autos);

**4.2.4.1** Dar **ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do Município implantar rotinas para o efetivo registro dos procedimentos contábeis referentes à depreciação dos elementos do ativo imobilizado com vida útil econômica limitada, em conformidade com o MCASP 9ª Ed., Parte II, e com a NBC TSP 07 (item 66), bem como com a Instrução Normativa TC 36/2016, item 7 do Anexo Único.

O Ministério Público de Contas, através do [Parecer do Ministério Público de Contas 01585/2024-6](#) (peça 85) da 1ª Procuradoria de Contas, da lavra do Procurador de Contas Dr. **Luis Henrique Anastácio da Silva**, anui à proposta contida na **Instrução Técnica Conclusiva 01286/2024-2**, evento 84.

O gestor protocoliza a [Petição Intercorrente 00217/2024-1](#) (peça 86), acompanhada da [Procuração 00121/2024-3](#) (peça 87), solicitando **retirada de pauta** ou subsidiariamente o **adiamento do julgamento** por 02 (duas) sessões.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto*

Após registro do [Relatório de Voto 00006/2024-6](#) (peça 89) e deferimento da solicitação supracitada, o gestor protocoliza a [Petição Intercorrente 00254/2024-1](#) (peça 90), apresentando **MEMORIAL** a fim de demonstrar as **RAZÕES PARA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO RECOMENDANDO A APROVAÇÃO DAS CONTAS**, além de [Notas Taquigráficas 00031/2024-4](#) (peça 91).

O **NPPREV** - Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência elabora a [Manifestação Técnica 00205/2025-5](#) (peça 95), **opinando** pelo seguinte:

### 3. CONCLUSÃO

**3.1** Considerando a solicitação do Despacho 37725/2024-3, contido no presente Protocolo TC 22648/2024-1, para elaboração de manifestação técnica em razão da realização de Sustentação Oral apresentada em defesa do Sr. **Antônio Sérgio Alves Vidigal**, prefeito municipal de **Serra**, no exercício de **2022**, acerca de ponto de controle pertinente ao Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência-NPPREV, tratado pelo item 8.1 da Instrução Técnica Conclusiva 01286/2024-2 (peça 84, Processo 04814/2023-7);

**3.2** Considerando as justificativas de **Sustentação Oral**, em relação ao referido item de não conformidade, encaminhadas através da Petição Intercorrente 00254/2024-1 (peça 90) e **Notas Taquigráficas 00031/2024-4** (peça 91), nos autos do **Processo TC 04814/2023-7**;

**3.3** Considerando que os efeitos do **prejulgado** tratado no **Acórdão TC 1.063/2024-6 - Proc. TC 916/2023-1**, deste Tribunal, devem valer somente a partir de 2026, **opina-se** pelo **acolhimento parcial** dos argumentos da defesa e **AFASTAMENTO** da opinião exposta pelo item 8.1 na ITC 01286/2024-2 (peça 84, Processo 04814/2023-7), que sugeriu a manutenção do indicativo de não conformidade e concluiu pela emissão de **parecer prévio pela rejeição** das contas atinentes ao exercício financeiro de 2022;

**3.4** Sugere-se ainda a emissão de **ALERTA**, na forma do art. 9º da Resolução TC 361/2022, ao atual prefeito municipal de Serra, para a necessidade de repasse de aportes para cobertura de insuficiências financeiras do RPPS, em função de utilização indevida de receitas previdenciárias (rendimentos de aplicações financeiras e recursos do plano de amortização) para pagamento de aposentadorias e pensões do exercício, circunstância que configura prática administrativa prejudicial à acumulação de reservas do regime em capitalização, quando ainda não possui ativos garantidores para cobertura de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos; em observância aos arts. 1º, caput; e 2º, § 1º, da Lei 9.717/1998 e ao Acórdão TC 1063/2024-6 - Proc. TC 916/2023-1 (item 2.1 desta MT);

**3.5** Por fim, os autos devem ser encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Consolidação de Contas de Governo - NCCONTAS para prosseguimento do feito, considerando a competência regimental.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto*

O **NCCONTAS** – Núcleo de CE Consolidação de Contas de Governo elabora a **Instrução Técnica Conclusiva 01277/2025-1** (peça 97), **opinando** pela seguinte:

## 11. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, na forma do art. 80, inciso I, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, inciso I, do RITCEES, propõe-se ao TCEES emissão de parecer prévio pela APROVAÇÃO da prestação de contas anual do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de **Serra**, ANTONIO SERGIO ALVES VIDIGAL, no exercício de **2022**.

### 11.2 Ciência

Acrescentam-se, com fundamento no art. 9º, caput, da Resolução TC 361/2022, as seguintes proposições ao atual chefe do Poder Executivo:

**3.2.1.1** Dar **ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade de dar execução aos programas prioritários definidos na LDO, na forma do art. 165, § 2º da Constituição da República;

**3.2.1.14** Dar **ciência** ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico, para que providencie os meios necessários ao atendimento do art. 141 da Lei 14.133/2021, considerando-se que a partir de 2024 a nova lei de licitações será de aplicação obrigatória;

**3.5.4** Dar **ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico sobre renúncia de receitas, como forma de alerta, para a necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); além de atentar para as exigências normativas para execução, ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais;

**3.6.2** Dar **ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico sobre planejamento da política previdenciária, como forma de alerta, para a necessidade de o Município promover a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado ao pagamento de despesas de caráter continuado com a execução do plano de amortização do déficit atuarial do RPPS, incorporando metas anuais para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários; conforme estabelece o art. 165, § 1º, da CF/88 c/c o art. 17 da LRF (item 2.1 do RT 357/2023-9, peça 70 destes autos);

**4.2.4.1** Dar **ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade de o Município implantar rotinas para o efetivo registro dos procedimentos contábeis referentes à depreciação dos elementos do ativo imobilizado com vida útil econômica limitada, em conformidade com o MCASP 9ª Ed., Parte II, e com a NBC TSP 07 (item 66), bem como com a Instrução Normativa TC 36/2016, item 7 do Anexo Único;

**9.1** Dar **ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade de o Município efetuar os repasses de aportes para cobertura de insuficiências financeiras do RPPS, em função de utilização indevida de receitas previdenciárias (rendimentos de



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto*

aplicações financeiras e recursos do plano de amortização) para pagamento de aposentadorias e pensões do exercício, circunstância que configura prática administrativa prejudicial à acumulação de reservas do regime em capitalização, quando ainda não possui ativos garantidores para cobertura de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos; em observância aos arts. 1º, caput; e 2º, § 1º, da Lei 9.717/1998 e ao Acórdão TC 1.063/2024-6 - proc. TC 916/2023-1.

O Ministério Público de Contas, através do [Parecer do Ministério Público de Contas 01585/2024-6](#) (peça 98) da 1ª Procuradoria de Contas, da lavra do Procurador de Contas Dr. **Luis Henrique Anastácio da Silva**, anui à proposta contida na [Instrução Técnica Conclusiva 01277/2025-1](#), evento 97.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

Examinando os autos, verifico que o mesmo se encontra **devidamente instruído**, portanto, **apto à apreciação de mérito**, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Compulsando o [Relatório Técnico 00369/2023-1](#) destaco alguns aspectos que considero fundamentais para a análise:

### CUMPRIMENTO DE PRAZO

A presente prestação de contas foi entregue em **28/04/2023**, via sistema CidadES, **observando** o prazo **limite** de **02/05/2023**, definido em instrumento normativo aplicável.

- A Lei Orçamentária Anual do município, **Lei 5401/2022**, estimou a receita e fixou a despesa em **R\$ 1.944.003.800,00** para o exercício em análise, admitindo a **abertura de créditos adicionais suplementares** até o limite de **R\$ 486.000.950,00**, conforme artigo 11 e 13 da Lei Orçamentária Anual.

- Considerando que a autorização contida na LOA para abertura de créditos adicionais suplementares foi de R\$ 486.000.950,00 e a efetiva abertura foi de R\$ 437.942.117,18,



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto*

constata-se o **cumprimento** à autorização estipulada na LOA para abertura de créditos adicionais suplementares.

- Confrontando-se a **Receita Prevista** (R\$ 1.823.741.800,00) com a **Receita Realizada** (R\$ 1.998.354.685,05), constata-se um **Superávi de Arrecadação** da ordem de **R\$ 174.612.885,05**, correspondente a **109,57%**.

- Confrontando-se a **Receita Realizada** (R\$ 1.998.354.685,05) com a **Despesa Total Executada** (R\$ 2.024.428.305,18), constata-se um **Déficit Orçamentário** da ordem de **R\$ 26.073.620,13**.

- Pelo exposto, verifica-se que houve **execução** orçamentária da despesa **em valores superiores à receita realizada**, no entanto, estas **foram cobertas** pelo **excesso de arrecadação** apurado no exercício

- Confrontando-se a **Despesa Empenhada** (R\$ 2.024.428.305,18) com a **Dotação Orçamentária Atualizada** (R\$ 2.473.452.664,00), constata-se que **não houve execução** orçamentária da despesa **em valores superiores** à dotação atualizada e um **resultado orçamentário superavitário** da ordem de **R\$ 449.024.358,82**.

- Restou verificado, a partir do balancete da despesa executada, que **não há evidências** de despesas vedadas, em observância ao art. 8º da Lei Federal 7.990/1989.

- O Balanço Financeiro aponta que o saldo em espécie teve um incremento de R\$ 81.147.319,09 passando de R\$ 977.693.832,69 no início do exercício para R\$ 1.058.841.151,78 no final do mesmo.

- Houve um **Superávit Financeiro** (Ativo Financeiro R\$ 1.073.599.814,64 – Passivo Financeiro R\$ 231.251.376,94), da ordem de **R\$ 842.348.437,70**, **superior** ao superávit de 2022 que foi da ordem de R\$ 790.430.325,84, em que pesem algumas divergências de pequena monta em relação ao resultado financeiro apurado no **BALPAT**.

- O Balanço Patrimonial evidencia um **resultado patrimonial** acumulado **deficitário**, da ordem de **R\$ 220.043.804,95**.



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

**Contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS)**

Com base nas peças que integram a Prestação de Contas Anual, demonstram-se os valores empenhados, liquidados e pagos, a título de obrigações previdenciárias (contribuição patronal) devidas pelo Poder Executivo, bem como os valores retidos dos servidores e recolhidos para a autarquia federal.

Tabela 1 - Contribuições Previdenciárias RGPS – Patronal Valores em reais

Regime Geral de Previdência Social	BALEXOD (PCM)			FOLHA DE PAGAMENTO (PCF)	% Registrado (B/D*100)	% Pago (C/D*100)
	Empenhado (A)	Liquidado (B)	Pago (C)	Devido (D)		
	42.796.393,54	42.725.300,05	39.585.604,82	42.774.561,45		

Fonte: Processo TC 04814/2023-7. PCA-PCM/2022 – BALEXOD. Módulo de Folha de Pagamento/2022

Tabela 2 - Contribuições Previdenciárias RGPS – Servidor Valores em reais

Regime Geral de Previdência Social	DEMCSE		FOLHA DE PAGAMENTO (PCF)	% Registrado (A/Cx100)	% Recolhido (B/Cx100)
	Valores Retidos (A)	Valores Recolhidos (B)	Devido (C)		
	17.509.901,31	16.250.401,68	17.539.608,34		

Fonte: Processo TC 04814/2023-7. PCA-PCM/2022 – DEMCSE. Módulo de Folha de Pagamento/2022

De acordo com as tabelas acima, no que tange às contribuições previdenciárias **patronais**, verifica-se que **os valores** empenhados, liquidados e pagos, no âmbito do Poder Executivo Municipal, no decorrer do exercício em análise, podem ser considerados como **aceitáveis**, para fins de análise das contas.

Por seu turno, no que tange às contribuições previdenciárias dos **servidores**, verifica-se que **os valores** retidos e recolhidos, no âmbito do Poder Executivo Municipal, no decorrer do exercício em análise, podem ser considerados como **aceitáveis**, para fins de análise das contas.

**Parcelamentos de débitos previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Com base na análise realizada, verifica-se que **não há evidências de falta de pagamento da dívida** decorrente de parcelamentos previdenciários com o Regime Geral de Previdência Social.

### TRANSFERÊNCIAS AO PODER LEGISLATIVO

O Poder Executivo transferiu recursos (**R\$ 38.776.000,00**) ao Poder Legislativo **abaixo** do limite permitido (**R\$ 49.316.319,47**).

### PRECATÓRIOS

Constata a Área Técnica que **não há** irregularidade dignas de nota quanto aos precatórios devidos pelo Município, no que se refere ao aspecto orçamentário.

### RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL

As informações demonstram o **cumprimento** da Meta Fiscal do Resultado Primário e o cumprimento da Meta Fiscal do Resultado Nominal, previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

### LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS:

Dos levantamentos efetuados, restou constatado que o município em análise obteve, a título de **Receita Corrente Líquida – RCL**, no exercício de 2022, o montante de **R\$ 1.873.798.493,61**.

O Poder Executivo realizou **despesa com pessoal** no montante de **R\$ 815.520.222,33**, resultando, desta forma, numa aplicação **43,52%** em relação à receita corrente líquida apurada para o exercício, **cumprindo** o limite de alerta de **48,60%**, o limite prudencial de **51,30%**, além do limite legal de **54%**.

Os gastos com pessoal e encargos sociais **consolidados com o Poder Legislativo** foram da ordem de **R\$ 838.054.341,30**, ou seja, **44,72%** em relação à receita líquida, estando, portanto, **abaixo** do limite **prudencial** de **57%** e do limite **legal** de **60%**.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto*

Com base na declaração emitida, considera a Área Técnica que o Chefe do Poder Executivo no exercício analisado **não expediu ato** que resultasse em **aumento da despesa com pessoal**, cumprindo o art. 21, I, da LRF e o art. 8º da LC 173/2020.

**A Dívida Consolidada de R\$ -191.025.462,38 não extrapolou o limite de 120% da Receita Corrente Líquida.**

As operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias (R\$ 0,00) **não extrapolaram** os limites máximo e de alerta previstos, estando **em acordo com a legislação** supramencionada, e **não houve concessão de garantias ou contragarantias de valores no exercício de 2022.**

Do ponto de vista estritamente fiscal, constata a Área Técnica que em 31/12/2020 o Poder Executivo analisado **possuía liquidez** para arcar com seus compromissos financeiros, cumprindo o dispositivo legal previsto no art. 1º, § 1º, da LRF.

Destaca a Área Técnica que que o déficit financeiro observado nas fontes de recursos vinculados “430”, no valor de R\$ 262.005,96, e “979”, no valor de R\$ 664.428,15, podem ser compensados pela disponibilidade financeira oriunda dos recursos ordinários (sem vinculação) no montante de R\$ 174.841.347,42.

## **REGRA DE OURO**

No exercício em análise, em consulta ao “Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital”, integrante da prestação de contas anual, apurou-se o **cumprimento** do dispositivo legal, conforme **APÊNDICE J**.

## **LIMITES CONSTITUCIONAIS**

O total aplicado em **ações e serviços públicos de saúde** foi de **R\$ 304.398.688,10**, após as deduções, resultando assim em um percentual efetivamente aplicado de



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

**24,05%**, de uma base de cálculo de R\$ 1.265.578.449,01, **cumprindo** assim, o **limite mínimo** a ser aplicado na saúde de **15%**.

Foi apurado valor de **R\$ 308.445.702,02** ao pagamento dos profissionais do magistério, resultando em uma aplicação de **78,48%** da cota-parte recebida do **FUNDEB** (R\$ 393.038.883,85), **cumprindo** assim o **percentual mínimo** de **60,00%**.

O total aplicado na **manutenção e desenvolvimento do ensino** foi de **R\$ 358.788.350,94**, resultando assim em um percentual efetivamente aplicado de **28,10%** da base de cálculo de R\$ **1.277.023.186,84**, **cumprindo** assim o **percentual mínimo** a ser aplicado de **25%**.

O Poder Executivo transferiu **R\$ 36.785.000,01** ao Poder Legislativo, portanto, **dentro** do limite permitido de **R\$ 40.859.022,35**.

### SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

O documento intitulado “Manifestação da Unidade Executora de Controle Interno sobre a Prestação de Contas Anual de Governo - Município” (RELOCI) trazido aos autos (peça 50) como parte da documentação exigida pela Instrução Normativa TC 68/2020, informa os procedimentos e pontos de controle avaliados ao longo do exercício e ao final registra o **opinamento pela regularidade** das contas apresentadas

### MONITORAMENTO

Em consulta ao sistema de monitoramento deste TCEES **não** foram constatadas ações pertinentes ao exercício em análise.

Passo agora a uma abordagem sucinta acerca do **indicativo de irregularidade** analisado pela Área Técnica, devidamente consubstanciado na **Instrução Técnica Conclusiva 01286//2024-2**.



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

## 8.1 DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA EM CAPITALIZAÇÃO DECORRENTE DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DESPROVIDA DE APORTE PELO ENTE PATROCINADOR.

Refere-se à subseção 3.6.1 do RT 369/2023-1, acerca dos fatos abordados no item 3.1.2.1 do RT 357/2023-9 (peça 70 destes autos). Análise realizada pelo NPPREV.

Apura a Área Técnica, em apertada síntese, um **déficit financeiro do RPPS** em capitalização, no montante de **R\$ 34.228.517,80, desprovido de aporte** por parte do Tesouro municipal, ainda que esse regime se encontre em situação de elevado déficit atuarial, conforme segue:

Tabela 44 - Equilíbrio Financeiro do Fundo Previdenciário Valores em reais

Análise financeira do RPPS	
(+) Receita Orçamentária Arrecadada	173.952.390,20
(+) Transferências Financeiras Recebidas	3.754.784,88
(-) Rendimentos de Aplicações Financeiras	281.425,88
(-) Receita para Amortização do Déficit Atuarial	48.388.219,49
(-) Despesas Empenhadas	163.266.047,51
<b>(=) Insuficiência Financeira</b>	<b>-34.228.517,80</b>

Fonte: Demonstrativo Balancete da Receita, BALFIN, DEMREC e DEMVAP/RPPS – PCA/2022

A Defesa **questiona o entendimento da área técnica** nos seguintes termos:

A defesa alega que o RPPS não possui segregação de massa, desde o final de 2013, e que as contribuições previdenciárias integram um único fundo denominado "FUNPREV", desde a alteração promovida pela Lei Municipal 4.103/2013.

Informa que a Portaria MTP 1.467/2022, repetindo o disposto na Portaria MPS 403/2008 e na Portaria MF 464/2018, conceitua o equilíbrio financeiro e atuarial, e que somente há que se falar em déficit financeiro, na hipótese de os fluxos dos ingressos financeiros acrescidos dos recursos existentes (geralmente em aplicações e investimentos), forem insuficientes para o pagamento dos compromissos previdenciários assumidos num determinado período, o que não é o caso do RPPS de Serra no exercício de 2022, conforme tabela a seguir:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Tabela 6) Equilíbrio Financeiro do Fundo Previdenciário	Em R\$ 1,00
<b>Análise financeira do RPPS</b>	
(+) Receita Orçamentária Arrecadada	173.952.390,20
(+) transferências financeiras recebidas	3.754.784,88
(-) Despesas Empenhadas	163.266.047,51
(=) Superávit Financeiro	14.441.127,57

Assim, ressalta que o déficit financeiro é o valor da insuficiência financeira apurada por meio do confronto entre o fluxo das receitas e o fluxo das despesas do RPPS em cada exercício financeiro, e que as normas não mencionam que os recursos acumulados e seus rendimentos não podem ser utilizados para o pagamento dos benefícios correntes.

Compara os recursos financeiros existentes em 31/12/2021 com os de 31/12/2022, evidenciando que houve um crescimento de R\$ 38.353.748,12.

Desse modo, discorda de todos os argumentos apresentados na indicação da irregularidade deste item, elencando mais de uma dezena de razões:

1. Cita o art. 35 da Lei 4.320/1964, interpretando-o de forma que os recursos arrecadados no exercício, qualquer que seja a sua origem, tem por finalidade exclusiva o pagamento dos benefícios previdenciários e despesas administrativas do IPS, não vinculando a arrecadação ao mesmo exercício;
2. Informa que a formatação atual dos regimes de previdência só foi introduzida pela Emenda Constitucional 20/1998; todavia, a Lei 4.320/1964 dispõe de fundamentos que ampara a execução realizada pelo IPS;
3. Destaca que o art. 1º, III, da Lei 9.717/1998, determina, em síntese, que os recursos previdenciários somente podem ser utilizados para o pagamento dos benefícios previdenciários e despesas administrativas da Unidade Gestora Única, instituída conforme art. 40, § 20, da CF; em harmonia, portanto, com o conceito de recursos especiais ou vinculados de que tratam o art. 71 da Lei 4.320/1964 e o art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000 (LRF), que, textualmente, expressa que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, **ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso**;
4. Afirma que o fundo de recursos previdenciários se consubstancia a partir da lei que o tenha instituído, independentemente da capitalização, visto que os pagamentos das despesas previdenciárias devem ser feitos pela Unidade Gestora Única, conceituada pela Portaria MTP 1.467/2022;
5. Cita os arts. 71 a 74 da Lei 4.320/1964;
6. Afirma que os arts. 71 a 74 da Lei 4.320/1964 dão os fundamentos para que se considere que a estimativa da receita do exercício não está relacionada ao



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

montante da despesa do mesmo exercício, quando se trata do Fundo de Recursos Previdenciários do RPPS;

7. Alega que a utilização de recursos advindos de exercícios anteriores não configura elemento suficiente para afirmar que o RPPS não atende ao princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial; e, que a análise deve ser feita por meio dos fluxos atuariais, nos termos do art. 28 da Portaria MTP 1.467/2022;
8. Relaciona a Portaria MTP 1.467/2022 com o art. 9º, § 1º, da Emenda Constitucional 103/2019, que dispõe: “o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social **deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios**”;
9. Explica que a sustentabilidade do RPPS está relacionada à perspectiva de duração das projeções dos seus fluxos por todo o período, assim como com a utilização de ferramentas de análise de fluxos de receitas e despesas de modo a evidenciar a capacidade de solvência do RPPS, mediante os recursos do Fundo de Recursos Previdenciários;
10. Afirma que há várias fontes de recursos para pagamento de benefícios previdenciários, e não somente as decorrentes das contribuições e aportes financeiros;
11. Acrescenta que após a audiência pública realizada pelo Tribunal de Contas, onde foi debatido esse tema, o relator do incidente, destacou em sessão plenária, que na referida audiência restou claro que não há ilegalidade no uso dos recursos do fundo para o pagamento dos benefícios previdenciários, pois o “[...] o Fundo é um só. Ora! Se o recurso está no Fundo, se vai utilizar parte desse recurso agora ou depois, aí é uma questão de gestão.” (Notas taquigráficas 00101/2023-8 – Processo 03242/2023-1 e 02443/2021-2).

Entende a Área Técnica que as alegações não merecem prosperar em face do seguinte:

Inicialmente, cabe registrar que o proc. TC 916/2023-1, que trata do incidente de prejulgado, objeto da Audiência Pública ocorrida no dia 13/11/2023, neste Tribunal de Contas, em virtude de “ausência de aporte para cobertura de déficit financeiro do RPPS, com utilização indevida de recursos previdenciários capitalizados destinados à cobertura do déficit atuarial”, está em fase de tramitação neste Tribunal, nesta data. Entretanto, no TCE-RJ, tal assunto já foi tratado, por meio da Nota Técnica nº 7, de 26/07/2023, que trouxe orientações aos entes jurisdicionados acerca da **capitalização das receitas previdenciárias nos regimes financeiros de capitalização**; em moldes mais rigorosos aos sugeridos pelo item 3.6.1 do Relatório Técnico 369/2023.

Quanto aos processos citados na defesa do Chefe do Poder Executivo, registra-se que por meio do Parecer Prévio 140/2023-8 – Plenário, de 05/12/2023 (proc. TC 3242/2023-1 e 2443/2021-2), que trata do recurso de reconsideração relativo à PCA/2020 do Prefeito da Serra, foi determinada a **RECOMPOSIÇÃO** ao RPPS



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

dos valores relativos à insuficiência financeira apurada no exercício de 2020, com a incidência de correção monetária, juros e multa.

Segue a análise relativa à PCA do exercício de 2022:

Este item trata do déficit financeiro do RPPS em capitalização, que se encontra em fase inicial de acumulação de reservas; em função de diferença entre receitas arrecadadas e despesas executadas, revelando a existência de insuficiência financeira desprovida de aporte por parte do Poder Executivo, ocasionando déficit financeiro no montante de R\$ 34.228.517,80.

Desse modo, o Prefeito foi citado para apresentar as suas justificativas. No entanto, pela sua defesa, depreende-se que não adotou as medidas cabíveis para garantir a devida formação de ativos no regime próprio de previdência; que cubra, no mínimo, as provisões matemáticas previdenciárias de benefícios já concedidos (PMBC), a fim de preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS; em vez disso, trata o regime previdenciário em capitalização como se fosse um fundo em repartição.

A **premissa básica de acumulação de recursos**, desprezada pela defesa, para o pagamento de benefícios previdenciários, está prevista no anexo VI, art. 2º, inc. XXI, da Portaria MTP 1.467/2022, o qual conceitua os fundos em capitalização:

### **Portaria MTP 1.467/2022:**

**Art. 2º** Para os efeitos deste Anexo, considera-se: [...]

**XXI - FUNDO EM CAPITALIZAÇÃO:** fundo especial, instituído nos termos da Lei nº 4.320/1964, com a **FINALIDADE DE ACUMULAÇÃO DE RECURSOS para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios** do RPPS, no qual, pelo menos, as aposentadorias programadas e as pensões por morte decorrentes dessas aposentadorias são estruturadas sob o regime financeiro de capitalização; (g. n.)

Assim, não merece prosperar o argumento de que o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS independe da capitalização e da formação de reservas previdenciárias, visto que o art. 9º, § 1º, da EC 103/2019, citado expressamente pela defesa, exige a compatibilidade de "bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas", referindo-se à compatibilidade entre ativos e passivos previdenciários, circunstância igualmente refletida no art. 55, § 1º, da Portaria MTP 1.467/2022.

Com relação ao argumento da defesa de que o fundo é um só, permitindo a utilização indiscriminada de recursos agora ou no futuro, entende-se como uma clara distorção da estrutura e finalidade do sistema previdenciário adotado pelo RPPS. A própria segregação de massa já demonstra o equívoco existente nas alegações da defesa, uma vez que a norma estabelece, de forma clara, a necessidade de separação de recursos para o equacionamento do déficit atuarial. Embora o regime de previdência do município de Serra não apresente mais segregação de massa, isso não afasta a necessidade de formação de reservas previdenciárias e equacionamento do déficit atuarial. Isso se deve ao fato de que a segregação de massas se revela como uma forma menos restritiva para o alcance de um regime atuarialmente equilibrado. Portanto, ao regime sem segregação de massas será exigida restrições equivalentes, ou até superiores, aquelas aplicáveis ao regime com segregação de massas.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

A defesa alega que os recursos previdenciários podem ser utilizados em exercícios diferentes daquele em que ocorrer o ingresso, conforme art. 8º da LRF e arts. 35 e 71 da Lei 4.320/1964, circunstância que seria suficiente para afastar o presente indicativo de não conformidade. Verifica-se que os recursos previdenciários já foram indevidamente utilizados em exercícios anteriores, ocasionando o elevado déficit atuarial apurado, motivo pelo qual exige-se uma restrição mínima na utilização de recursos previdenciários para a formação de reservas do RPPS no exercício.

A defesa busca, ainda, se amparar, indevidamente, na possibilidade de projeção de fluxos atuariais desconectados com a necessidade de formação de reservas no presente; contudo, apenas posterga para o futuro a necessidade de equacionamento do déficit atuarial, com base em uma visão que desconsidera o envelhecimento da população e o crescimento das despesas previdenciárias, em flagrante ofensa ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Quanto ao fato de a alíquota patronal normal (28,00%), estabelecida por meio da Lei Municipal 5.459/2022, ser inferior à alíquota vigente, utilizada pela avaliação atuarial (30,40%, item 8.2.1 do DEMAAT, de 31/12/2022), na apuração do plano de custeio normal; sendo que 28,00% se refere à alíquota patronal e 2,40%, à taxa administrativa; **a defesa não apresentou justificativas**. No entanto, entende-se que essa impropriedade é grave e alterou o resultado atuarial apurado no exercício de 2022. Segue transcrição do item 8.2.1 do DEMAAT, de 31/12/2022.

Ressalta-se que **a contribuição suplementar, bem como os rendimentos financeiros auferidos com a aplicação das reservas, visam equacionar o déficit atuarial** e não o déficit financeiro, como julga a defesa. Tais recursos **NÃO** devem ser utilizados na cobertura do “custo normal”; sendo destinados, **exclusivamente, a recompor as reservas que deveriam estar constituídas no passado.**

Nesse contexto, cabe observar, na tabela 7 do RT 357/2023-9 (peça 70, destes autos), uma **variação negativa** na capacidade de formação de reserva do RPPS, no montante expressivo de **R\$ 34.014.736,88**, indicando que **em vez de ser utilizado o aporte financeiro, estariam sendo consumidos, indevidamente, rendimentos financeiros e recursos do plano de amortização para a cobertura do “custo normal”, os quais poderiam estar sendo destinados à formação de reservas para amortização do déficit atuarial do RPPS; provocando, assim, uma redução na margem de recursos disponíveis para garantia da seguridade.**

Destaca-se que uma **constituição mínima de recursos** decorrentes de rendimentos financeiros e recursos do plano de amortização é EXIGÍVEL, visto que o regime previdenciário ainda se encontra em **fase inicial de acumulação de reservas**, não possuindo ativos garantidores suficientes para a cobertura das provisões matemáticas de benefícios concedidos; constituindo assim, medida essencial para o atendimento à função do Plano Previdenciário em Capitalização.

Desse modo, os recursos em **aplicações financeiras**, assim como **rendimentos**, receitas provenientes das **alíquotas suplementares e aportes atuariais** do plano de amortização possuem uma **destinação específica**, devendo atender tão somente ao objeto de sua VINCULAÇÃO, qual seja, serem destinados à formação de reservas para amortizar o déficit atuarial do ente (nos termos do art. 8º, parágrafo único, da LRF), impossibilitando eventual utilização para cobertura de insuficiência financeira de sistema previdenciário em regime financeiro de capitalização. **Sendo assim, NÃO poderiam ser utilizados para o**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

custeamento de despesas em regime que se encontra em fase inicial de acumulação de reservas.

Nesse sentido, **a viabilidade econômica e financeira dos RPPS passa necessariamente pela formação de reservas patrimoniais ativas que possam garantir os compromissos futuros dos planos de benefícios instituídos**, pois se considerarmos a situação de um regime **já capitalizado**, as RESERVAS constituídas pelos RPPS seriam utilizadas para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários sob sua responsabilidade, **sem a necessidade** de outros aportes de recursos pelo ente público.

Dentro deste contexto, cabe ressaltar as coerentes considerações do Acórdão TC-100/2021-Plenário (Processo TC 8981/2018), o qual em seu entendimento técnico, determina que **ENQUANTO persistir o déficit atuarial**, os recursos capitalizados, assim como seus rendimentos, NÃO poderão ser utilizados para o custeio de despesas do exercício, pois possuem destinação específica e devem atender tão somente ao objeto de sua vinculação, qual seja, a formação de reservas para amortização do déficit atuarial do ente. Dessa forma, a formação de reservas **vincula-se à cobertura do déficit atuarial**, não havendo possibilidade de sua utilização para finalidades como o custeio normal do RPPS, mas apenas em situação de **constituição de reserva mínima** para a cobertura de provisões matemáticas de benefícios concedidos.

Nessa questão, ressalta-se a regra contida no art. 8º, parágrafo único, da LRF, sobre a vinculação legal de recursos à destinação específica:

Parágrafo único. **Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.** (g. n.)

Reforçando esse contexto, cabe trazer algumas considerações, dentre as quais, as do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)<sup>1</sup>, quanto aos aspectos referentes ao equilíbrio financeiro e atuarial da previdência:

O **equilíbrio financeiro e atuarial** da previdência deve ser observado, por meio de contribuição dos segurados, ativos e inativos, da contribuição patronal do ente da Federação e outros aportes<sup>2</sup>. Na análise do equilíbrio atuarial, deverão ser observados os seguintes aspectos:

- a) Os critérios e parâmetros utilizados nas projeções dos cálculos atuariais;
- b) As projeções realizadas anteriormente;
- c) A inclusão do resultado efetivo do período anterior, para efeito de comparação com as novas projeções;

<sup>1</sup> Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) – 12ª edição (item 03.04.02.02 – p. 224)

<sup>2</sup> Constituição, art. 40, Lei nº 9.717, de 1998 e Lei nº 10.887, de 2004.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



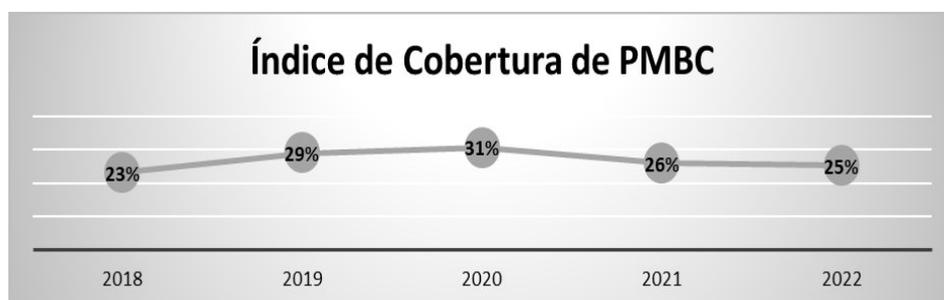
## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

d) A eventual e indevida utilização de repasse para a cobertura de déficit atuarial com o objetivo de cobrir déficit financeiro sem a devida transparência;

e) A eventual e indevida utilização da reserva atuarial, inclusive dos rendimentos financeiros, para tentar evidenciar que há equilíbrio financeiro. (g. n.)

Com base nos dados do Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial – DRAA, disponível no sistema Cadprev<sup>3</sup>, demonstra-se a evolução do índice de cobertura de benefícios concedidos<sup>4</sup> do RPPS de Serra, sendo evidenciado que o RPPS não consegue se capitalizar diante do reiterado consumo de reservas:



Dessa forma, considerando os fatos apontados no RT 369/2023-1 e as razões da defesa, depreende-se que o IPS em vez de receber aportes financeiros para a cobertura de seu déficit financeiro, relativo ao custeio de seu plano de benefícios, se fez valer da **DESCONSTITUIÇÃO** de ativos GARANTIDORES, que deveriam ser destinados à amortização do seu déficit atuarial.

Cabe destacar que na ocorrência de eventuais insuficiências financeiras no regime próprio, o ente patrocinador é o RESPONSÁVEL pelos aportes financeiros, conforme determina o § 1º do art. 2º da Lei 9.717/1998; sendo que essa obrigação objetiva impedir a descapitalização dos regimes próprios de previdência social, a fim de preservar o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

A gestão previdenciária responsável deve se pautar em boas práticas de gerenciamento na constituição e utilização de ativos financeiros no sentido de propiciar a capacidade da **sustentabilidade** do plano de benefícios previdenciários. Nesse sentido, diante de situação de insuficiência financeira ocorrida no RPPS, caberia ao ente responsável conceder aportes financeiros ao IPS, para propiciar a devida complementação de recursos para o pagamento de despesas previdenciárias, em garantia à constituição de reservas decorrentes do rendimento de aplicações financeiras e recursos do plano de amortização para equacionamento do déficit atuarial do RPPS; e ainda, realizar a readequação das alíquotas patronais normais de custeio, conforme

<sup>3</sup> Disponível em: <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/>. Acesso em: 26 jan. 2024.

<sup>4</sup> Relação existente entre os ativos garantidores dos compromissos do plano de benefícios e a provisão matemática dos benefícios concedidos.



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto*

recomendado pelo estudo técnico atuarial, com o objetivo de garantir o pagamento da folha de inativos e pensionistas.

Diante do exposto, em razão da constatação da ausência de aportes para equacionamento do déficit financeiro do regime previdenciário em capitalização; e considerando o princípio da legalidade, em que o Poder Público apenas pode fazer aquilo que a lei permite; opina-se pela **manutenção** da irregularidade, a qual **possui o condão de macular as contas**, por comprometer o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Com fundamento no art. 329, § 7º, da Resolução TC 261/2013 (RITCEES); sugere-se, ainda, a emissão de **determinação** ao atual chefe do Poder Executivo de Serra, sob a supervisão do responsável pelo controle interno do Município e da diretora presidente do IPS, para que efetue até o final do exercício corrente, a recomposição ao RPPS do montante de R\$ 34.228.517,80, relativo à insuficiência financeira apurada no exercício de 2022, nos termos do art. 2º, § 1º, da Lei 9.717/1998, com a incidência de correção monetária, juros e multa; e que encaminhe os resultados dessa apuração na próxima prestação de contas anual.

Pois bem.

Continuo entendendo que o tema, além de recorrente, é de **alta complexidade e não se pode exigir do gestor médio, tamanha expertise.**

Compulsando o **Processo TC 08711/2019**, da relatoria do Conselheiro Domingos Taufner, referente às contas do mesmo ente, no exercício de **2018**, percebo que essa mesma irregularidade foi **mantida**, porém no campo da **ressalva**, com expedição da seguinte **recomendação**:

Faça adesão ampla aos termos da reforma da previdência veiculada pela EC 103/2019, visando atingir ao equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social (RPPS).

Compulsando o **Processo TC 02914/2020**, também da relatoria do Conselheiro Domingos Taufner, referente às contas do mesmo ente, no exercício de **2019**, percebo que essa mesma irregularidade foi **mantida**, porém no campo da **ressalva**, com expedição da mesma **recomendação**.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto*

Compulsando o Processo **TC 02443/2021**, que teve **Parecer Prévio 00044/2023-3** pela **rejeição**, verifico que o recurso de reconsideração **03242/2023** foi **provido** nos termos do **Parecer Prévio 00140/2023-8**, pela **aprovação com ressalva**.

Compulsando o Processo **TC 06523/2022**, da relatoria do Conselheiro Rodrigo Coelho, no exercício de **2021**, **Parecer Prévio 00142/2023-7** pela **aprovação com ressalva**, percebo que essa **irregularidade é novamente apontada**, demonstrando que é um **tema recorrente** na administração do município de Serra.

Entendo que a **avaliação** do gestor **deve contemplar o contexto geral** da prestação de contas e **não apenas um tema**.

Em face do exposto, considero **desarrazoado e desproporcional** macular as contas de gestores que tenham **alcançado bons índices econômicos e financeiros**, além de **cumprir limites legais e constitucionais** (demonstrado ao longo da minha fundamentação), em face de **irregularidades que possam ser corrigidas em exercícios posteriores**.

Mediante a presente irregularidade, **tendo a manter o entendimento** dessa Corte de Contas exarado nos processos anteriores, acima citados. No entanto, mediante os argumentos aduzidos pelo gestor, em sede de **sustentação oral**, avanço um pouco mais em minha avaliação.

O **NPREV** – Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Previdência, elabora a **[Manifestação Técnica 00205/2025-5](#)** (peça 95), destacando que o **Incidente de Prejulgado** (Acórdão TC 1063/2023-1, Processo 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**.



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto*

Considerando que a metodologia técnica de apuração de equilíbrio financeiro do regime em capitalização **será obrigatória** para os entes patrocinadores a partir de 2026, **opina** a Área Técnica pelo **afastamento** desta **não conformidade**.

Sugere, por fim, a emissão de **ALERTA**, na forma do art. 9º da Resolução TC 361/2022, ao atual prefeito municipal de Serra, para a necessidade de repasse de aportes para cobertura de insuficiências financeiras do RPPS, em função de utilização indevida de receitas previdenciárias (rendimentos de aplicações financeiras e recursos do plano de amortização) para pagamento de aposentadorias e pensões do exercício, circunstância que configura prática administrativa prejudicial à acumulação de reservas do regime em capitalização, quando ainda não possui ativos garantidores para cobertura de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos; em observância aos arts. 1º, caput; e 2º, § 1º, da Lei 9.717/1998 e ao Acórdão TC 1063/2024-6 - Proc. TC 916/2023-1 (item **2.1** da MT 00205/2025-5).

No mesmo sentido é o entendimento do **NCCONTAS** – Núcleo de CE Consolidação de Contas de Governo, ao elaborar a [Instrução Técnica Conclusiva 01277/2025-1](#) (peça 97), **também encampado** pelo [Parecer do Ministério Público de Contas 00720/2025-3](#) (peça 98).

Diante de todo o exposto, **acompanho o entendimento** da Área Técnica e *Parquet*, **decidindo manter o afastamento** do presente indicativo de irregularidade, sem prejuízo da expedição do **alerta** sugerido.

### III. PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Ante o exposto, **acompanhando integralmente** o entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Parecer Prévio que submeto à sua consideração.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto*

**Sergio Aboudib Ferreira Pinto**

Conselheiro relator

## **PARECER PRÉVIO**

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

**III.1 Manter o afastamento** do seguinte indício de irregularidade, em face dos argumentos fáticos e jurídicos aduzidos pela Área Técnica:

**III.2.1 AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO EM CAPITALIZAÇÃO, DECORRENTE DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DESPROVIDA DE APOORTE POR PARTE DO TESOUREO MUNICIPAL;**

**III.2 Emitir Parecer Prévio** recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO** das contas da **Prefeitura Municipal de Serra**, no exercício de **2022**, sob a responsabilidade do Senhor **Antonio Sergio Alves Vidigal**, na forma prevista no artigo 80, inciso I, da Lei Complementar 621/2012;

**III.3 Dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade de dar execução aos programas prioritários definidos na LDO, na forma do art. 165, § 2º da Constituição da República;

**III.4 Dar ciência** ao chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico, para que providencie os meios necessários ao atendimento do art. 141 da Lei



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto*

14.133/2021, considerando-se que a partir de 2024 a nova lei de licitações será de aplicação obrigatória;

**III.5 Dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico sobre renúncia de receitas, como forma de alerta, para a necessidade do Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro); além de atentar para as exigências normativas para execução, ampliação sobre a concessão de benefícios fiscais;

**III.6 Dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência registrada neste tópico sobre planejamento da política previdenciária, como forma de alerta, para a necessidade do Município promover a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado ao pagamento de despesas de caráter continuado com a execução do plano de amortização do déficit atuarial do RPPS, incorporando metas anuais para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários; conforme estabelece o art. 165, § 1º, da CF/88 c/c o art. 17 da LRF (item 2.1 do RT 357/2023-9, peça 70 destes autos);

**III.7 Dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de alerta, para a necessidade do Município implantar rotinas para o efetivo registro dos procedimentos contábeis referentes à depreciação dos elementos do ativo imobilizado com vida útil econômica limitada, em conformidade com o MCASP 9ª Ed., Parte II, e com a NBC TSP 07 (item 66), bem como com a Instrução Normativa TC 36/2016, item 7 do Anexo Único;

**III.8 Dar ciência** ao atual chefe do Poder Executivo, da ocorrência identificada neste tópico, como forma de **alerta**, para a necessidade de o Município efetuar os repasses de aportes para cobertura de insuficiências financeiras do RPPS, em função de utilização indevida de receitas previdenciárias (rendimentos de aplicações financeiras e recursos do plano de amortização) para pagamento de aposentadorias e pensões do exercício,



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto*

circunstância que configura prática administrativa prejudicial à acumulação de reservas do regime em capitalização, quando ainda não possui ativos garantidores para cobertura de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos; em observância aos arts. 1º, caput; e 2º, § 1º, da Lei 9.717/1998 e ao Acórdão TC 1.063/2024-6 - proc. TC 916/2023-1.

**III.9 Dar ciência** aos interessados;

**III.10 Arquivar** os presentes autos em arquivo corrente para, após o encaminhamento do julgamento das contas, serem arquivados de forma definitiva.



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913