

**PROTOCOLO Nº:** 740360/19  
**ORIGEM:** FOZ PREVIDENCIA - FOZPREV  
**INTERESSADO:** AUREA CECILIA DA FONSECA, FOZ PREVIDENCIA - FOZPREV, FRANCISCO LACERDA BRASILEIRO, MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU  
**ASSUNTO:** CONSULTA  
**PARECER:** 18/22

*Consulta. Trânsito em julgado. Pedido de esclarecimentos apresentado por terceiro interessado. Exame de caso concreto. Inviabilidade. Considerações conceituais e referência à disciplina normativa.*

Trata-se de consulta aviada por Foz Previdência de Foz do Iguaçu, entidade autárquica previdenciária, mediante a qual formulou indagações a respeito da utilização antecipada de aportes vertidos ao regime próprio para cobertura de déficit atuarial, em confronto com a Portaria MPS nº 746/2011 (pçs. 3/5).

Transcorrido o regular processamento do expediente (pçs. 6/21), a consulta foi respondida nos termos do Acórdão nº 1483/20-STP (pç. 22), que assentou, em síntese, a impossibilidade de utilização antecipada de tais recursos, bem como a inviabilidade de que fossem empregados para suprir insuficiência financeira do regime.

Após o trânsito em julgado (pç. 25), o Município de Foz do Iguaçu apresentou manifestação (pç. 28), propugnando por esclarecimentos quanto à resposta ofertada pelo Tribunal de Contas. Nesse sentido, indicando o contexto fático subjacente à dúvida inicialmente formulada, propôs o seguinte questionamento:

Exclusivamente, em relação ao Plano Financeiro de um RPPS, a utilização de eventuais reservas financeiras, empenhados ou não no elemento de despesa (97), antes dos 5 anos previstos na Portaria nº 746/2011, do Ministério da Previdência, está impossibilitada, ou nestes casos poderia ser considerado cobertura do déficit financeiro, incluindo por óbvio, no cômputo de gasto com pessoal os valores eventualmente utilizados?

Por meio do Despacho nº 1610/20 (pç. 29), o Relator admitiu o ingresso do Município como interessado e conheceu do pedido de complementação, encaminhando-o à instrução. A douta Coordenadoria de Gestão Municipal, não obstante, recomendou a observância do rito estabelecido nos art. 311 a 316 do Regimento Interno (Instrução nº 741/21, pç. 32), o que veio a ser acolhido pelo Relator (Despacho nº 503/21, pç. 33).

Intimado (pç. 34), o Município interveniente carrou aos autos parecer proposto por sua Procuradoria (pçs. 37/38), em que, sinteticamente, afirmou que *“os referidos aportes existentes no Fundo Financeiros não podem se enquadrar na normativa da do Ministério da Previdência social, Portaria MPSnº746/2011, no que tange a investimento obrigatório por 05(cinco) anos, vez que não se trata de aporte para cobrir déficit atuarial”* [sic].

Na sequência, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca asseverou não ter encontrado decisões com caráter normativo sobre o tema (Informação nº 67/21, pç. 40).

A CGM remeteu o expediente à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Instrução nº 3167/21, pç. 41), que, por sua vez, afirmou não identificar impactos imediatos em sistemas ou fiscalizações (Despacho nº 1006/21, pç. 42).

Remetidos os autos ao Ministério Público de Contas, propugnamos, em prestígio da celeridade processual, o recebimento da manifestação e sua pronta apreciação como embargos de declaração, ou o saneamento do processo (Requerimento nº 63/21, pç. 43). Sem embargo, o Relator rejeitou a proposição, determinando a remessa do expediente à instrução (Despacho nº 1623/21, pç. 44).

A CGM, em sucinta manifestação, indicou que, *“uma vez que o prazo mínimo de cinco anos foi instituído pelo inciso II do § 1º do art. 1º da Portaria MPS nº 746/2011, que trata exclusivamente da cobertura de déficit atuarial dos RPPS e que o objeto da consulta se refere à cobertura de déficit financeiro, a ser aportado no Fundo Financeiro da entidade previdenciária, não há que se falar na aplicação da referida portaria e, portanto, não há que se falar na necessidade de permanência mínima de aplicação dos recursos em cinco anos”* (Instrução nº 497/21, pç. 46).

É o relatório.

De partida, é importante reiterar a **ressalva**, já consignada em todas as oportunidades em que nos pronunciamos, quanto à inviabilidade de se utilizar a via processual da consulta para a resolução de eventuais controvérsias estabelecidas entre órgãos da Administração direta e indireta municipal. Em virtude da própria natureza de tais expedientes, bem como do fato de que ao Tribunal de Contas descabe officiar como órgão de assessoria técnico-jurídica de seus jurisdicionados, há expressa previsão regimental quanto à formulação de **respostas em tese**, vale dizer, que **abstraiam qualquer circunstância de fato** que enseje a dúvida.

Nesse pressuposto, tal qual indicamos em nosso último requerimento (pç. 43), denota-se que o pedido de complementação apresentado pelo Município relata a resistência à sua pretensão pelo consulente originário, fundada em suposto equívoco constante do Acórdão nº 1483/20, induzido pela própria consulta, que não teria avaliado a matéria sob a perspectiva do déficit financeiro, mas atuarial do regime próprio de previdência social.

Ora, a toda evidência, o Município reconhece que **a disputa reside na caracterização dos valores vertidos ao seu regime próprio como aportes para cobertura de déficit atuarial** (tese sustentada pela autarquia previdenciária),

**ou se**, em sentido diverso, **se trata de mera cobertura de déficit financeiro** (como afirma em sua manifestação). Inexiste, portanto, qualquer necessidade de esclarecimento da decisão proferida pelo Coleto Plenário, que assim testificou:

(i) a utilização de **recursos aportados para cobertura de déficit atuarial** antes do prazo regulamentar estabelecido impõe novo desequilíbrio atuarial ao RPPS, sujeitando os responsáveis às sanções previstas na Lei nº 9.717/1998, bem como à apuração de responsabilidades nos diversos âmbitos de fiscalização – conforme exame a ser realizado no caso concreto;

(ii) a utilização dos valores aportados antes do prazo determinado implica uma desnaturação do elemento de despesa criado para específica finalidade, implicando diretamente na receita corrente líquida e, conseqüentemente, no recálculo da despesa com pessoal;

(iii) não é possível a utilização de **recursos destinados à cobertura do déficit atuarial** para suprir insuficiência financeira do RPPS, sob prejuízo de desnaturação da finalidade de constituição de reserva financeira para equacionamento do déficit atuarial;

E, conforme aduziu a CGM, não poderia ser diferente, visto que a Portaria MPS nº 746/2011 disciplina justamente a “cobertura de déficit atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS por aporte”. Destarte, **caso se trate de recursos transferidos para cobertura de déficit financeiro**, evidentemente, não se aplica aquele regulamento, nem as conclusões expressas no Acórdão nº 1483/20-STP.

Conceitualmente, há clara distinção entre déficit atuarial e financeiro. Em face da precisão terminológica, transcrevemos as definições constantes do Anexo da Portaria MF nº 464/2018:

19. Deficit atuarial: resultado negativo apurado por meio do confronto entre o somatório dos ativos garantidores dos **compromissos do plano de benefícios** e os valores atuais do **fluxo de contribuições futuras**, do fluxo dos valores líquidos da compensação financeira **a receber** e do fluxo dos parcelamentos vigentes a receber, menos o somatório dos valores atuais dos fluxos futuros de pagamento dos benefícios do plano de benefícios.

20. Deficit financeiro: **valor da insuficiência financeira**, período a período, apurada por meio do confronto entre o fluxo das receitas e o fluxo das despesas do RPPS em cada exercício financeiro.

Por sua vez, igualmente é importante destacar a diferenciação entre fundos em capitalização (como o são os fundos previdenciários, em caso de segregação de massas) e em repartição (em regra, os fundos financeiros):

32. Fundo em capitalização: fundo especial, instituído nos termos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com a finalidade de **acumulação de recursos para pagamento dos compromissos** definidos no Plano de Benefícios do RPPS, no

qual o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição e idade foi estruturado sob o **regime financeiro de capitalização** e os demais benefícios em conformidade com as regras dispostas nesta Portaria.

33. Fundo em repartição: fundo especial, instituído nos termos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, em caso de segregação da massa, em que as contribuições a serem pagas pelo ente federativo, pelos segurados ativos, aposentados e pensionistas vinculados ao RPPS são fixadas **sem objetivo de acumulação de recursos**, sendo **as insuficiências aportadas pelo ente federativo**, admitida a constituição de **fundo para oscilação de riscos**.

A partir dessas definições, pode-se articular que **as transferências financeiras realizadas aos Fundos Financeiros, que se organizam em regime de repartição simples, destinam-se, de ordinário, à cobertura de déficit financeiro, e não atuarial. Portanto, tais recursos não se enquadram no regime normativo da Portaria MPS nº 746/2011 – com o que se reputada sanada a indagação do Município.**

Deve-se destacar, nada obstante, que **tais asserções não objetivam solucionar eventual disputa administrativa que haja se estabelecido em face de supostas imprecisões na legislação municipal.** O exame ora efetuado, repise-se, é meramente abstrato, ao passo que a investigação da natureza jurídica dos recursos transferidos pelo Município de Foz do Iguaçu à Foz Previdência, objeto da controvérsia, demandaria a análise pormenorizada da legislação municipal e das circunstâncias atinentes ao pretendido equacionamento do déficit verificado.

Assim, resta esclarecido o âmbito de aplicabilidade da resposta à consulta originalmente formulada e consignada orientação em tese quanto à complementação proposta pelo Município, pelo que se restitui o expediente à apreciação do Relator.

Curitiba, 27 de janeiro de 2022.

Assinatura Digital

**VALÉRIA BORBA**  
**Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas**