

1 – INTRODUÇÃO

DESIGNADO na forma do artigo 14, V, do Decreto n.º 30.755, de 06/09/2017, para apreciar a análise das contas do exercício de 2017 do Fundo Previdenciário Reciprev, elaborada e aprovada pelo Conselho Fiscal da Entidade, conforme parecer emitido em 25 de abril de 2018, e encaminhado ao Conselho Municipal de Previdência para fins de deliberação de acordo com o previsto no artigo 25, inciso II, do mesmo Decreto, passamos ao seu exame.

2 - PRELIMINARES

O relatório destaca os seguintes tópicos, na ordem: 1) Balanço Orçamentário, 2) Balanço Financeiro, 3) - Balanço Patrimonial (Investimentos), 4) Avaliação Atuarial, 5) Certidão de Regularidade Previdenciária (CRP) e 6) Fato Relevante: Migração de 2.398 servidores do Fundo Financeiro Recifin (RECIFIN) para o Fundo Previdenciário Reciprev (RECIPREV).

Relativamente aos tópicos de 1 (um) a 5 (cinco), os membros do Conselho Fiscal aprovaram por unanimidade. Quanto ao tópico 6 (seis), que tratou da migração de 2.398 servidores efetivos inativos do RECIFIN para o RECIPREV, a aprovação ocorreu por voto de desempate do Presidente do Conselho, na forma do artigo 7º, § 1º, da Lei n.º 16.729, de 27.12.2001, com a recomendação de reversão do processo de migração instituído pela Lei n.º 18.331/2017. Em anexo cópia (v. anexo I), na íntegra, do Parecer emitido pelo Conselho Fiscal.

Na análise das contas foram utilizadas informações, números e valores extraídos do Sistema Orçamentário e Financeiro (SOFIN) e de dados informacionais publicados no Portal da Transparência da Autarquia Municipal de Previdência e Assistência à Saúde dos Servidores (AMPASS), inclusive avaliações e relatórios.

Com o objetivo de melhor contribuir com os Membros deste Conselho e, assim, subsidiar de forma mais adequada, objetiva e clara as deliberações que deverão ser tomadas, decompomos a abordagem do Parecer emitido em tópicos, considerando a evidenciação dos temas tratados e das observações manifestadas

pelo Conselho Fiscal, registrando nossa análise e agregando outras informações nos casos que entendemos necessário.

3 – DOS BALANÇOS FINANCEIRO, PATRIMONIAL (INVESTIMENTOS), AVALIAÇÃO ATUARIAL E CERTIDÃO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA (CRP)

- a) BALANÇO FINANCEIRO: Conforme indicado em relatório, a partir dos números de 2017 e 2016 extraídos do SOFIN de dezembro/2017, enquanto as receitas orçamentárias evoluíram de 168,6 para 215,9 milhões (28,05 %), as despesas orçamentárias cresceram de 9,8 para 75,2 milhões (667 %), atribuindo-se tais acréscimos aos aumentos da contribuição patronal e do pagamento de aposentadorias e pensões a partir de julho/2017, respectivamente, como consequência do processo de migração (Lei 18.331/2017), prevendo-se para 2018 valor ainda superior.

Comentários: Acrescenta-se ai, conforme consta no Sofin – Sistema Orçamentário e Financeiro do Município do Recife, as Receitas Intra-Orçamentárias oriundas das contribuições patronais sobre os inativos e pensionistas, implantada pela Lei 18.331/2017, incrementou em apenas 6 milhões o total das receitas orçamentárias do Fundo Reciprev.

Por outro lado, as despesas com aposentadorias cresceram 64,5 milhões a partir de sua dotação inicial.

- b) INVESTIMENTOS: Tratando dos investimentos, com base nas informações do Relatório Mensal de investimentos, divulgadas no Portal da Transparência da AMPASS, indica o cumprimento de todos os limites estabelecidos na Resolução n.º 3.922/2010 do Conselho Monetário Nacional (CMN), e da meta atuarial estabelecida de 9,127 % (IPCA + 6%), tendo-se alcançado cerca de 11,98 % de rentabilidade acumulada no ano.

Comentários: Percebe-se que os recursos do Fundo Previdenciário Reciprev foram aplicados de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho

Monetário Nacional e com observância das condições de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência.

- c) AVALIAÇÃO ATUARIAL: Quanto à avaliação atuarial, que teve como base os dados de 31.12.2017, registra sua apresentação em 05.02.2018, transcrevendo conclusão do atuário responsável por sua elaboração, que consigna as seguintes inferências sobre o RECI/REV, com data focal 31.12.2017: custo total a valor presente de 4.169,4 milhões e saldo dos investimentos no valor de 4.529, 1 milhões; resultado atuarial superavitário de 359,71 milhões ou 5,60 % da folha futura, indicando índice de cobertura de 1,2669; e não recomendação quanto a modificações do plano de custeio para o RECI/REV.

Comentários: Cabe aqui citar a definição dada pela Portaria MPS nº 403/2008 sobre a Avaliação Atuarial:

É o estudo técnico desenvolvido pelo atuário, baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano;

Cabe também aqui apresentar, dois dos princípios que regem a atividade atuarial previstos pelo Comitê de Pronunciamentos Atuarias (CPA 001 – Anexo à Res. IBA nº02/2014):

DOS PARÂMETROS REALISTAS: São aqueles que não representam excesso de conservadorismo ou de otimismo, levando-se em consideração a probabilidade da ocorrência de oscilações destes parâmetros, cujos reflexos possam agravar os riscos futuros e comprometerem a solvência.

DA PRUDÊNCIA: Pressupõe o emprego de certo grau de precaução no exercício da interpretação técnica necessária ao processo de mensuração do risco pelo atuário, no sentido de preservar a capacidade de solvência ou buscar o equilíbrio dos compromissos futuros.

- d) CERTIDÃO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA: Assinala a apresentação de Certidão de Regularidade Previdenciária (CRP) n.º 982531-162319, emitida em 05.02.2018 e com prazo de validade até 04.08.2018.

3 – Do Balanço Orçamentário (Receitas Orçamentárias)

No que se refere às Receitas Orçamentárias, atribui a superação em mais de 10% das receitas de contribuição previstas em parte à receita oriunda das contribuições dos inativos migrados e a à instituição da contribuição patronal sobre inativos.

Diante da constatação da falta de recolhimento da contribuição patronal por parte da Câmara Municipal do Recife, cuja incidência foi estendida aos proventos e pensão dos servidores inativos, tendo em vista a alteração promovida pela Lei n.º 18.331/2017 no artigo 20, III, da Lei 17.142/2005, o Conselho Fiscal formula a recomendação que abaixo transcrevemos:

Recomendação: tendo em vista o fato de a Câmara Municipal do Recife não vir recolhendo a contribuição patronal sobre aposentadorias e pensões, instituída na Lei Municipal nº 18.331/2017, recomenda-se, a tomada de providências legais para regularização da situação, incluindo os valores devidos desde a instituição da referida lei.

Considerações:

Os artigos 27 e 28 da Lei n.º 17.142, de 02.12.2005, assim estabelecem:

Art. 27 - **O recolhimento e o crédito em conta corrente** da contribuição previdenciária devida pelos servidores ativos, pelos inativos ou pelos pensionistas vinculados à Autarquia Municipal de Previdência e Assistência à Saúde dos Servidores, e da contribuição previdenciária patronal, devida pelos órgãos do Poder Executivo Municipal, incluídas suas autarquias e fundações, e do Poder Legislativo **deverá ocorrer até o dia 15 (quinze) do mês subsequente à da ocorrência do fato gerador.**(grifo nosso)

Art. 28 - **As contribuições previdenciárias e demais débitos previdenciários não creditados** até o prazo estabelecido no Art. 27

serão informados, por meio de ofício, aos gestores dos respectivos órgãos vinculados, com cópia ao Chefe do Poder Executivo e estarão sujeitos à correção de acordo com o índice ou fator incidente sobre os tributos municipais, além de juros de 12% (doze por cento) ao ano. (Redação dada pela Lei nº 18.197/2015) .(grifo nosso)

Conforme informações da Presidência desta Autarquia, até a presente data essas obrigações não foram adimplidas, tendo sido encaminhados à Câmara Municipal do Recife (CMR) os ofícios n.ºs 366 e 136, de 01.12.17 e 06.06.18, respectivamente, acompanhados de demonstrativos prévios dos valores devidos (v. anexos II e III).

Em resposta (v. anexo IV), por meio do ofício n.º 893, de 07.06.18, a CMR esclarece que diante da isenção contida no § 1º do artigo 18 da Lei n.º 17.142/2005, benefício esse revogado pela Lei 18.331/2017, não havia recebido dotação orçamentária destinada ao pagamento das contribuições incidentes sobre os proventos de aposentadoria e pensão dos servidores, manifestando-se no sentido de estar impedida de realizar os repasses em razão da ausência de previsão da despesa nas leis orçamentárias anuais, e externando entendimento de que esses custos deveriam correr por conta do Tesouro Municipal.

A contribuição patronal não recolhida referente aos meses de julho/2017 a abril/2018, conforme "Demonstrativo de Valores" (v. anexo V) alcança cerca de R\$ 1.716.958,47 em valores originários, que representa R\$ 1.832.697,48 em valores atualizados com acréscimos calculados na forma prevista do artigo 28 da Lei n.º 17.142/2005, acima transcrito.

Ainda tratando das receitas, o Conselho Fiscal registra a existência de grande divergência na Receita Patrimonial entre a previsão inicial no valor de 148,0 milhões e a realizada no valor de aproximadamente 35,6 milhões, e formula a seguinte recomendação:

"os responsáveis pelo orçamento devem levar em conta quando da estimativa do valor da Receita Patrimonial que neste grupo estão as receitas relativas à remuneração dos investimentos, porém, são

refletidas apenas as receitas efetivamente realizadas, ou seja, aquelas em que houve resgate de investimentos ou depósito de rendimentos; as variações patrimoniais são contabilizadas na DVP, evitando maiores distorções entre previsão e realização."

Considerações:

Acertadamente, o Conselho Fiscal indica que o registro das receitas relativas à remuneração dos investimentos deverá constar na DVP (Demonstrativo das Variações Patrimoniais), conforme consta no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MPCASP, a qual evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária.

4 – Do Balanço Orçamentário (Despesas Orçamentárias)

Com relação às Despesas Orçamentárias, o Conselho Fiscal consigna que respeitaram as dotações orçamentárias, que o superávit foi de 140,69 milhões (receita realizada menos despesa empenhada), que a rubrica "outras despesas correntes" refere-se à taxa de administração descontada de forma rateada entre RECIFIN e RECI-REV, e que seu valor (2,7 milhões) ficou dentro do limite estabelecido pelo artigo 103, da Lei n.º 17.142, de 02.12.2005, abaixo transcrito:

Art. 103 As despesas administrativas do Regime Próprio de Previdência Social do Município não poderão exceder a 2% (dois por cento) do valor total da remuneração, proventos e pensões dos segurados e beneficiários vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social, com base no exercício financeiro anterior.

Por fim, registra que o montante das despesas empenhadas (75,1 milhões) foi sete vezes maior que a dotação inicial (10,2 milhões) devido ao processo de migração do RECIFIN para o RECI-REV; e que o fato do superávit (248,3 milhões) ter ficado inferior ao inicialmente previsto (298,9 milhões) para a Reserva do RPPS, representou uma frustração no montante aplicado durante o exercício de 2017, parte disso devido ao mencionado processo de migração.

5 - Migração de 2.398 servidores do Fundo Financeiro RECIFIN para o Fundo Previdenciário RECI PREV

O Conselho Fiscal, tratando do fato relacionado com a migração de 2.398 servidores do RECIFIN para o RECI PREV, decorrente da mudança introduzida pela Lei n.º 18.331/2017, inicialmente, salienta que para embasar essa mudança a Prefeitura se balizou na avaliação atuarial produzida com data focal 31.12.2016 pelo atuário Luiz Cláudio Kogut, que apresentou como principais argumentos para o processo migratório: a) o superávit atuarial de cerca de 239,3 milhões e a instituição da contribuição patronal sobre inativos; b) como principais efeitos financeiros: a redução da folha mensal de inativos do RECIFIN de cerca de 31,4 para 22,1 milhões, o aumento da folha de inativos do RECI PREV de cerca de 578 mil para 9,8 milhões e a contribuição patronal sobre inativos no valor de aproximadamente 900 mil; e c) como efeitos atuariais: a redução do déficit do RECIFIN de cerca de 13,61 para 8,96 bilhões e a redução do superávit atuarial do RECI PREV de cerca de 239,4 para 62,9 milhões.

A seguir o Conselho Fiscal reporta-se à avaliação da Secretaria de Previdência, órgão vinculado ao Ministério da Fazenda, até então com posição contrária à migração conforme Parecer SEI n.º 10/2017/COAT/CGACI/SRPS/SPREV-MF, de 29.08.2017 (v. anexo VI-A), revista a teor do Parecer SEI n.º 15/2018/COAT/CGACI/SRPS/SPREV-MF, de 02.05.2018 (v. anexo VI-B), data posterior à reunião que aprovou a análise das contas de 2017; e à avaliação do Ministério Público de Contas de Pernambuco (MPCO-PE), de posicionamento contrário à migração, manifestado em processo que tramita no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), conforme verificado (processo n.º 1726405-4) - v. anexo VII.

Registra ainda que foi enviado ofício ao Conselho de Previdência questionando alguns pontos da migração, tendo este providenciado uma apresentação sobre o processo, feita pelo profissional responsável pela avaliação atuarial acima referido.

Assinala que em resposta ao seu principal questionamento, relacionado com o comportamento do resultado atuarial no caso de utilização de taxas de juros

inferiores a 6% aa, considerando os mesmos dados utilizados, foram apresentados os seguintes resultados em termos atuariais: a) 6% aa (taxa utilizada) – superávit de cerca de 239,3 milhões; b) 5,5% aa - déficit de cerca de 35,2 milhões; c) 5,0% aa - déficit de cerca de 359,1 milhões; d) 4,5% aa - déficit de cerca de 741,9 milhões.

Recomendando a reversão do processo de migração instituído pela Lei n.º 18.331, de 05.07.2017, considera a taxa de juros o parâmetro mais sensível no estudo atuarial pelas duas razões que entende como principais: a) porque pequenas variações desse índice produzem fortes oscilações no resultado atuarial, conforme demonstrado pelo próprio atuário, autor do estudo; b) porque o estudo atuarial abrange períodos de longuíssimo prazo (acima de 70 anos) e não é razoável presumir rentabilidade de investimentos nesse patamar por tão longo prazo. O cenário econômico brasileiro de curto prazo já indica rentabilidades inferiores aos 6% estabelecidos no estudo. A taxa selic, na faixa de 6% ao ano, reduz drasticamente as expectativas de retorno real dos investimentos, considerando uma inflação projetada entre 3% e 4% aa. Adicione-se a essa dificuldade os limites legais, impostos aos RPPS, de investimentos em renda variável, onde é possível se buscar rentabilidades maiores, aumentando também o nível de risco dos investimentos.

Considerações:

Dois aspectos, claramente, se destacam na discussão acerca do processo migratório promovido pela Lei n.º 18.331/2017: um de natureza jurídica e outro de natureza atuarial.

No aspecto jurídico, relacionado com a necessidade de autorização antecipada para promover mudança de parâmetros, independentemente do debate acerca do dever, ou não, do cumprimento das normas da Portaria 403/2008 por todos os entes da federação, entendemos que, embora o Município tenha descumprido o artigo 22 no que se refere à prévia aprovação pela Secretaria de Previdência Social (SPS) para implementação de alteração de parâmetros após a segregação da massa, esse óbice desfaz-se tendo em vista a convalidação conferida pelo Órgão por meio do Parecer SEI n.º 15/2018/COAAT/CGACI/SRPS/SPREV-MF, de 02.05.2018 (v. anexo VI-B).

Todavia, com relação ao aspecto atuarial, divergências afloram quanto às consequências financeiras e atuariais da migração, sugerindo equilíbrio, cautela e prudência em estudos sob essa ótica.

Assim, foram examinados os documentos numerados de VI – A e B e VII, acostados como anexo do presente documento, além de outros em meio digital via internet, todos relacionados com os pontos abordados no Parecer elaborado pelo Conselho Fiscal.

Inicialmente, quanto à convalidação da proposta de segregação, manifestada por meio do Parecer SEI n.º 15/2018/COAAT/CGACI/SRPS/SPREV-MF, de 02.05.2018 (v. anexo VI-B – parte final), observou-se que a Secretaria de Previdência em tais pedidos (alteração de segregação da massa) limita-se unicamente à análise da documentação e informações prestadas que entende suficientes para comprovar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Aliás, procedimento idêntico é observado também na conclusão do Parecer n.º 10/2017/COAAT/CGACI/SRPS/SPREV-MF, de 29.08.2017 (v. anexo VI-A – pág. 3), em que a desaprovação do mesmo pedido se baseou meramente na insuficiência dos índices de cobertura apresentados, não se adentrando em pormenores como a metodologia utilizada nos cálculos, as premissas adotadas no estudo, dentre outras particularidades inerentes à avaliação atuarial.

Já a análise procedida pelo TCE-PE, de forma consistente, ampla e detalhada questiona as premissas, números e resultados apontados pelo atuário responsável pela avaliação que embasa a migração (v. fls. 23 a 40 e 71 a 74 do anexo VII). Pincemos, portanto, algumas das observações apresentadas.

Com relação ao índice de cobertura da reserva matemática, por exemplo, que o artigo 25, I, da Portaria 403/2008 estabelece ser no mínimo de 1,25 em 5 (cinco) exercícios consecutivos para fins de revisão de plano, é apresentado quadro demonstrativo de 2012 a 2016 indicando índices que variam entre 1,04% a 1,20% (v. fl. 25 do anexo VII), próximos aos apresentados à Secretaria de Previdência (v. anexo VI-A). Ou seja, inferiores ao determinado pelo dispositivo, todavia não levados em consideração no Parecer que convalida a mudança (migração de servidores do RECIFIN para o RECIPREV) – v. anexo VI-B.

Também, é apontado que a avaliação atuarial adotou premissas desconectadas da realidade, tais como: as relacionadas com a meta atuarial anual adotada de 6%, vez que a conjunção de Selic em patamar alto e inflação em queda, como ocorreu em 2016, tem baixa probabilidade nos próximos anos, e que sua adoção ocasionará o surgimento de passivo oculto; taxa de crescimento real dos benefícios inadequada; índice nulo de crescimento real dos proventos, considerando que cerca de 1.743 servidores migrados tem direito à paridade; além do que a criação da contribuição patronal incidente sobre a folha de inativos e pensionistas não promove compensação suficiente para o RECI PREV (v. fls. 33 a 35 do anexo VII).

Enfim, em apertada síntese, como consignado pelo técnico de atuária do TCE-PE, o estudo de impacto atuarial depende da adequação das premissas biométricas, demográficas, financeiras e econômicas. E, na mesma linha, o atuário responsável pela avaliação atuarial, faz a ressalva de que os resultados do estudo atuarial são extremamente sensíveis à confiabilidade das informações financeiras e cadastrais fornecidas e a eventuais variações das hipóteses utilizadas nos cálculos e que, as modificações destes fatores, poderão implicar variações substanciais nos resultados apresentados (v. fl. 39 do anexo VII).

6 – Conclusão

Em conclusão, esperando ter contribuído proativamente, oferecendo os subsídios necessários às deliberações deste Conselho, independentemente de outras que venham a ser apresentadas, **opinamos por acatar as recomendações perpetradas pelo Conselho Fiscal:**

- a) A tomada de providencias legais para regularização das contribuições patronais sobre aposentados e pensionistas da Câmara Municipal do Recife;
- b) Estimar a Receita Patrimonial adequadamente, tendo em vista que as variações patrimoniais devam ser contabilizadas no Demonstrativo das Variações Patrimoniais – DVP;



- c) Reversão do processo de migração de 2.398 servidores efetivos inativos do Fundo Recifin para o Fundo Reciprev instituído pela Lei nº 18.331/2017.

E por fim, **opinamos pela concordância do relatório e dos demais pontos aprovados no parecer** do Conselho Fiscal datado de 25 de abril de 2018, e com suporte nos Artigo 16, inciso II, da Lei 16.729/2001 e Artigo 14, inciso V, do Decreto n.º 30.755/2017 colocamo-lo a disposição deste conselho, para exame e decisão.

7 – Anexos

São parte integrante:

- Anexo I – Parecer do Conselho Fiscal de 25.04.2018;
- Anexo II – Ofício n.º 366, de 01.12.2017, da AMPASS para Câmara Municipal do Recife;
- Anexo III – Ofício n.º 136, de 06.06.2018, da AMPASS para Câmara Municipal do Recife;
- Anexo IV – Ofício n.º 893, de 07.06.2018, da Câmara Municipal do Recife para AMPASS;
- Anexo V – Demonstrativo de Valores – Débitos Previdenciários da Câmara Municipal do Recife;
- Anexo VI - A – Parecer SEI n.º 10/2017/COAAT/CGACI/SRPPS/SPREV-MF, de 29.08.2017;
- Anexo VI - B – Parecer SEI n.º 15/2018/COAAT/CGACI/SRPPS/SPREV-MF, de 02.05.2018;
- Anexo VII – Processo TCE-PE n.º 1726405-4.

Recife 18 de junho de 2018.


CARLOS HERMANO DE MELO FURTADO
DE MENDONCA:77011309420

Assinado de forma digital por CARLOS HERMANO
DE MELO FURTADO DE MENDONCA:77011309420
Dados: 2018.06.18 11:20:17 -03'00'

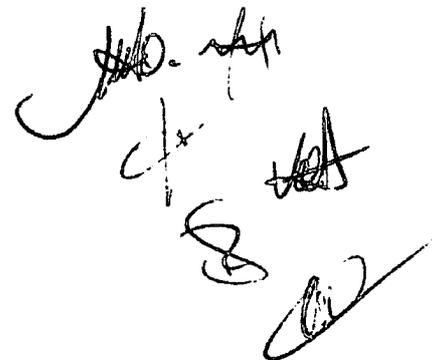
ANEXO I

FUNDO PREVIDENCIÁRIO RECIPREV

Análise das contas do exercício 2017

Recife, 25/04/2018

Este documento contém uma análise sucinta da prestação de contas efetuada pelo Fundo Previdenciário Reciprev, exercício 2017, tomando como base os relatórios anuais publicados pela Autarquia Municipal de Previdência e Assistência ao Servidor, gestora do fundo, previstos na legislação, especialmente na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como as informações diretamente requeridas por este Conselho aos gestores do fundo.



1. Balanço Orçamentário

1.1 – Quadro-resumo de Receitas Orçamentárias

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO (Resumo)

ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL				Em R\$ Milhares
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Receitas Realizadas (c)	Saldos d=(c-b)
RECEITAS CORRENTES	309.227	327.970	215.889	-112.081
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÃO	161.127	179.167	178.786	-381
RECEITA PATRIMONIAL	148.000	148.000	35.597	-112.403
OUTRAS RECEITAS				
CORRENTES	100	803	1.506	703
RECEITAS DE CAPITAL				

FONTE: SOFIN / Dezembro 2017 - 07/03/2018 08:51:31

De acordo com o relatório "Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada", as receitas orçamentárias estão assim distribuídas:

	Em R\$ Milhares
Contribuição dos servidores (ativos e inativos)	R\$ 77.664
Contribuição Patronal	R\$ 101.122
Patrimonial (rendimento de aplicações)	R\$ 35.597
Compensação Previdenciária	R\$ 730
Multa/Juros s/Contribuição Patronal	R\$ 776
TOTAL	R\$ 215.889

Constatações:

- a) A realização das Receitas de Contribuição superou em mais de 10% a previsão inicial. Parte desse acréscimo deveu-se ao processo de migração de servidores do fundo Recifin para o Reciprev (ver item 6 deste documento), com a receita dos inativos migrados e a criação da contribuição patronal sobre inativos;
- ⇨ Recomendação: tendo em vista o fato de a Câmara Municipal do Recife não vir recolhendo a contribuição patronal sobre aposentadorias e pensões, instituída na Lei Municipal nº 18.331/2017, recomenda-se, a tomada de providências legais para regularização da situação, incluindo os valores devidos desde a instituição da referida lei.
- b) Há grande divergência entre a previsão inicial e a realização da Receita Patrimonial. Neste grupo estão as receitas relativas à remuneração dos investimentos, porém, são refletidas apenas as receitas efetivamente realizadas, ou seja, aquelas em que houve resgate de investimentos ou depósito de rendimentos; as variações patrimoniais são contabilizadas na DVP.
- ⇨ Recomendação - os responsáveis pelo orçamento devem levar em conta os aspectos mencionados no item "b" acima quando da estimativa do valor da Receita Patrimonial, evitando maiores distorções entre previsão e realização.

1.2 – Quadro-resumo de Despesas Orçamentárias

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO (Resumo)

ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Em R\$ Milhares

DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	Dotação Inicial (e)	Dotação Atualizada (f)	Despesas Empenhadas (g)	Despesas Liquidadas (h)	Despesas Pagas (i)	Saldo da Dotação j=(f-g)
DESPESAS CORRENTES	10.256	79.653	75.195	75.195	75.195	4.458
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	7.544	76.941	72.483	72.483	72.483	4.458
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2.712	2.712	2.712	2.712	2.712	0
SUBTOTAL DE DESPESAS	10.256	79.653	75.195	75.195	75.195	4.458
SUPERAVIT			140.695			-140.695
TOTAL	10.256	79.653	215.890	75.195	75.195	-136.237
RESERVAS DO RPPS	298.971	248.317				248.317

FONTE: SOFIN / Dezembro 2017 - 07/03/2018 08:51:31

Constatações:

- O montante de Despesas Empenhadas foi sete vezes maior que a Dotação Inicial. Isso ocorreu devido ao mencionado processo de migração de servidores do Fundo Recifin para o Reciprev (ver item 6 deste documento);
- as despesas respeitaram as dotações orçamentárias;
- o superávit de R\$ 140.695.077,01 refere-se à diferença entre a Receita Realizada e a Despesa Empenhada;
- o superávit ficou em menos de 50% do previsto inicialmente (R\$ 298,9 mi) para a Reserva do RPPS, representando uma frustração no montante aplicado durante o exercício de 2017. Parte disso deveu-se também ao já mencionado processo de migração;
- a rubrica "Outras Despesas Correntes" refere-se à taxa de administração descontada do fundo pela Autarquia de forma rateada entre o Recifin e o Reciprev, proporcionalmente às receitas de contribuições previdenciárias de cada fundo;
- a referida taxa de administração, no valor de R\$ 2,7 milhões, ficou dentro do limite estabelecido no art. 103 da Lei Municipal 17.145/05 que é de 2% do valor total da remuneração, proventos e pensões dos segurados e beneficiários vinculados ao RPPS, com base no exercício financeiro anterior, que foi superior a R\$ 500 milhões.

2. Balanço Financeiro

Balanço Financeiro (Resumo)	Em R\$ Milhares	
	Exercício Atual	Exercício Anterior
Ingressos		
Receita Orçamentária	215.890	168.637
Recebimentos Extra-orçamentários	2.011.973	1.161.567
Saldo do Ano Anterior	285	52.819
TOTAL GERAL	2.228.148	1.383.023
Dispêndios		
Despesa Orçamentária	75.195	9.823
Pagamentos Extra-orçamentários	2.152.953	1.372.915
Saldo p/Exercício seguinte	-	285
TOTAL GERAL	2.228.148	1.383.023

FONTE: SOFIN / Dezembro 2017 - 07/03/2018 08:56:11

2.1 - Receitas**2.1.01 Receita Orçamentária**

As receitas orçamentárias cresceram R\$ 47 milhões, passando de R\$ 168,6 milhões em 2016 para R\$ 215,9 milhões em 2017. O crescimento da contribuição patronal foi de R\$ 23 milhões, sendo R\$ 6 milhões devidos ao estabelecimento da contribuição patronal sobre inativos, que passou a vigorar a partir de julho/2017, quando do mencionado processo de migração. A contribuição dos segurados cresceu R\$ 13 milhões e a receita patrimonial cresceu R\$ 10. O restante do crescimento, R\$ 1,2 milhão, ocorreu devido ao aumento na arrecadação da compensação previdenciária.

2.1.02 Recebimentos Extra-orçamentários – os valores apresentados neste grupo refletem os fluxos dos resgates financeiros efetuadas no período e podem ser superiores aos montantes aplicados, pois um mesmo valor pode ser aplicado/resgatado mais de uma vez no exercício.

2.2 - Dispêndios

2.2.01 Despesa Orçamentária – a despesa orçamentária, que reflete principalmente os pagamentos dos benefícios previdenciários (aposentadorias e pensões), passou de R\$ 9,8 milhões, em 2016, para R\$ 75,2 milhões, em 2017; um crescimento de R\$ 65 milhões, correspondendo a 665% de aumento. Como a maior parte desse crescimento ocorreu a partir de julho/2017, consequência do processo de migração, deduz-se que no exercício de 2018 esse valor será ainda bem superior.

2.2.02 Pagamentos Extra-orçamentários – os valores apresentados neste grupo refletem os fluxos das aplicações financeiras do período.

3. Balanco Patrimonial (INVESTIMENTOS)

Com base nas informações apresentadas no Relatório Mensal de Investimentos, publicado no Portal da Transparência da AMPASS, em atendimento à Portaria MPS nº 519/2011, constatam-se:

- Montante dos investimentos em 31/12/2017: R\$ 1.700.048.323,50
 - Aplicações em Renda Fixa: R\$ 1.444.514.832,15
 - Aplicações em Renda Variável: R\$ 255.533.491,35

- Cumprimento de todos os limites estabelecidos na Resolução 3.922/2010 do Conselho Monetário Nacional - CMN.
(Importante lembrar que a Resolução BACEN 4.604/2017, publicada em 23/10/2017, altera a Resolução 3.922/2010 (CMN) e estabelece prazo de 180 dias para adequação das carteiras dos RPPS)

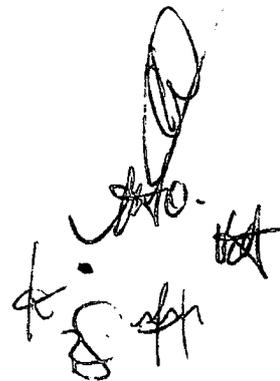
- Cumprimento da Meta Atuarial
 - o IPCA 2017: 2,95%
 - o Meta (IPCA + 6%) = 9,127%
 - o Rentabilidade acumulada no ano 11,98%

4. Avaliação Atuarial

A Lei 9.717, de 27/11/1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, estabelece a obrigatoriedade de realização de avaliação atuarial anual, para revisão e organização do plano de custeio e benefícios. O objetivo principal é a manutenção do equilíbrio atuarial do RPPS.

Em 05/02/2018, o fundo Reciprev teve sua avaliação atuarial efetuada pela empresa ACTUARIAL Ltda, assinada pelo atuário Luiz Cláudio Kogut.

A avaliação foi efetuada tomando como base os dados em 31/12/2017, e apresentou o seguinte quadro-resumo:



Fundo Previdenciário – RECIпреV – Comparativo de Resultados

Item	dez/16	dez/17	Variação	
Número de Servidores Ativos	14.783	15.103	+320	+2,16%
Valor Médio da Remuneração do Ativo (em R\$)	3.030	3.162,20	+131,99	+4,36%
Número de Beneficiários	292	2.584	+2.292	+784,93%
Valor Médio dos Benefícios (em R\$)	1.980	3.810,70	+1.830,44	+92,43%
1. Custo Total do Plano (em R\$ Milhões)	3.172,08	4.169,47	+997,39	+31,44%
2. Direitos de Contribuição + Compensação (em R\$ Milhões)	1.985,72	2.821,91	+836,20	+42,11%
3. Saldo Devedor dos Parcelamentos (em R\$ Milhões)	11,53	7,22	-4,31	-37,41%
4. Saldo dos Investimentos do Fundo (em R\$ Milhões)	1.414,19	1.700,05	+285,86	+20,21%
Déficit/Superávit Atuarial (2 + 3 + 4) – (1) (em R\$ Milhões)	239,36	359,71	+120,35	+50,28%
Folha Salarial Futura (em R\$ Milhões)	6.165,18	6.428,92	+263,74	+4,28%
Custo do Plano (em % da Folha Futura)	51,45%	64,85%	+13,40%	+8,85%
Déficit/Superávit (em % da Folha Futura)	3,88%	5,60%	+1,72%	+1,65%

Conclusão apresentada pelo atuário ao final da avaliação:

“O Fundo Previdenciário – RECIпреV apresentou um custo total a valor presente de R\$ 4.169,4 milhões em 31/12/2017. Considerando as receitas futuras estimadas e o saldo atual dos investimentos no valor de R\$ 4.529,1 milhões, o fundo apresentou um superávit atuarial de R\$ 359,71 milhões ou 5,60% da folha salarial futura. Este resultado superavitário indica um índice de cobertura de 1,2669. Considerando este resultado **não recomendamos a modificação do plano de custeio para o RECIпреV.**” (grifos nossos).

5. Certidão de Regularidade Previdenciária – CRP

O fundo Reciprev apresentou o CRP nº N.º 982531 -162319, emitido em 05/02/2018 e válido até 04/08/2018.

6. Fato relevante: Migração de 2.398 servidores do Recifin para o Reciprev

A Lei nº 17.142/2005, art. 32, criou o “Fundo Previdenciário - Reciprev, de natureza contábil e caráter permanente, para custear na forma legal, as despesas previdenciárias relativas aos servidores admitidos a partir de 17 de dezembro de 1998”

Em 06/07/2017 foi publicada a Lei nº 18.331/2017, que alterou a Lei nº 17.142/2005 e acrescentou ao Fundo Previdenciário Reciprev os servidores “nascidos até 31 de dezembro de 1944, portanto, com 72 anos ou mais de idade, e desde que a concessão do benefício tenha ocorrido até 31 de dezembro de 2016”.

A mudança introduzida na Lei nº 18.331/2017 implicou na migração de 2.398 servidores efetivos inativos do fundo Recifin para o Fundo Reciprev.

Para embasar a mudança, a Prefeitura baseou-se na avaliação atuarial feita pelo atuário Luiz Cláudio Kogut, com base nos dados de 31/12/2016, cujos principais argumentos foram:

- Superavit atuarial de R\$ 239.364.669,63;
- Instituição da contribuição patronal sobre inativos;

Principais efeitos financeiros da migração, de acordo com a avaliação do atuário:

- Folha mensal de inativos da Reciprev passa de R\$ 578.236,36 para 9.820.366,29

- Folha mensal de inativos do Recifin reduz de 31.398.900,31 para 22.156.770,38
- Contribuição mensal do Ente sobre inativos Reciprev no valor aproximado de R\$ 900.000,00

Principais efeitos atuariais, ainda de acordo com a avaliação:

- Redução do déficit atuarial do Recifin de R\$ 13.614.056.925,89 para 8.964.611.757,01
- Redução do superávit atuarial do Reciprev de R\$ 239.364.669,63 para 62.944.781,26

A migração na avaliação dos órgãos de controle:

- a) **SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA** – órgão vinculado ao Ministério da Fazenda. No Parecer SEI Nº 10/2017/COAAT/CGACI/SRPPS/SPREV-MF, a Secretaria de Previdência posiciona-se contrária à migração. Destaques do parecer:
- “Um dos mais importantes critérios para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio em que tenha havido a segregação da massa e que constitui premissa para sua consecução, assegurando a eficiência e economicidade dos recursos previdenciários, é o preceito da **incomunicabilidade patrimonial entre o plano previdenciário e o plano financeiros**” (grifos nossos);
 - “...qualquer resultado superavitário, ainda que apontado em estudo tecnicamente consistente, deve ser entendido e manuseado com grande atenção e cuidado, adotando-se, em relação a ele, **parâmetros prudenciais** para mitigar o risco de desequilíbrio do regime previdenciário, sendo, por essa razão, que **qualquer superavit deve ser precipuamente destinado à constituição de reserva de contingência** para assegurar o pagamento dos benefícios do sistema, antecipando-se à ocorrência de eventos futuros e incertos” (grifos nosso);
 - “Tal prudência e cautela devem ser ainda mais acentuadas no caso de regimes de previdência, em que o superavit atuarial apurado no Fundo Previdenciário resulta, em grande parte, dos **juros estabelecidos a título de meta atuarial**, juros cuja variação, por sua vez, **produz fortes oscilações no resultado apurado**. É facilmente demonstrado o impressionante impacto que a taxa de juros utilizada na avaliação atuarial produz sobre o resultado atuarial obtido” (grifos nossos);
 - “Em consulta ao sítio <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pe/recife>, verificamos a implementação da Lei Municipal nº 18.331/2017. Esta realiza alterações na segregação da massa **sem a observância do art 22 da Portaria MPS nº 403/2008** e o Parecer Técnico nº 083/2017/MF/SPREV/SRPPS/CGACI” (grifos nossos);
 - “Para cumprimento do que determina o art 40 da Constituição Federal, a Lei nº 9.717/98 e conforme o art 22 da Portaria MPS nº 403/2008, a segregação da massa, somente poderá alterar os seus parâmetros ou desfazê-la, mediante prévia aprovação da SPREV/MF. A Lei Municipal nº 18.331/2017 **alterou a segregação também sem a autorização necessária**” (grifos nossos).
- b) **Ministério Público de Contas de PE (MPCO)** – O MPCO também posiciona-se contrário à lei municipal que instituiu a migração. O parecer MPCO 236/2017 sobre o Projeto de Lei Executivo 14/2017, que deu origem à Lei 18.331/2017, apontou, entre outros, os seguintes problemas:
- “... a migração pretendida pelo Projeto de Lei do Executivo 14/2017 é vedada pelo posicionamento do Tribunal de Contas manifestado na consulta de Belo Jardim, nos autos do Processo TC 1105457-8”.
- 

- "Violação da Portaria 403/2008 do Ministério da Previdência pelo Projeto de Lei do Executivo 14/2017".
- "Na mesma Portaria do Ministério, art. 21, § 2º, temos: "Uma vez implementada a segregação de massas, fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão de destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo".
- "Este parágrafo da Portaria do Ministério da Previdência, que estabelece as normas gerais sobre o assunto, é claro e insofismável ao vedar, após a segregação de massas, a transferência de segurados entre o Plano Financeiro (RECIFIN) e o Plano Previdenciário (RECIPREV). Ora, o Projeto de Lei do Executivo 14/2017 propõe exatamente a transferência de 2.398 segurados do RECIFIN (Plano Financeiro) para o RECIPREV (Plano Previdenciário), o que é explicitamente vedado pela Portaria federal" (grifos do autor).
- "Opina o MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DE PERNAMBUCO pela Irregularidade do fundo RECIPREV custear o pagamento dos benefícios de todos os aposentados nascidos até 31 de dezembro de 1944 e que tiveram seus benefícios concedidos até 31 de dezembro de 2016, resultando na migração de 2.398 aposentados e pensionista hoje vinculados ao fundo RECIFIN".

Após a constatação dos posicionamentos da Secretaria de Previdência e do Ministério Público de Contas de PE, este Conselho Fiscal enviou ao Conselho de Previdência um ofício questionando alguns pontos da migração. O Conselho de Previdência providenciou uma apresentação sobre o processo, que foi efetuada pelo atuário, Sr. Luiz Cláudio Kogut, responsável pelo estudo que embasou a migração. Durante a apresentação, o principal questionamento deste Conselho foi respondido:

O comportamento do resultado atuarial no caso de utilização das seguintes taxas de juros (meta atuarial) inferiores a 6% aa, tomando como base os mesmos dados utilizados no estudo:

6,0% - superávit	R\$ 239.364.669,63 (taxa utilizada no estudo);
5,5% - déficit	R\$ 35.274.842,93
5,0% - déficit	R\$ 359.133.038,50
4,5% - déficit	R\$ 741.908.143,53

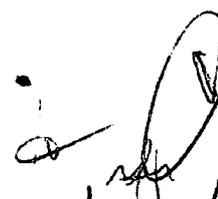
Esse é o parâmetro que o Conselho Fiscal considera mais sensível no estudo atuarial. Sensível por duas principais razões:

a) porque pequenas variações desse índice produzem fortes oscilações no resultado atuarial, conforme demonstrado pelo próprio atuário, autor do estudo;

b) porque o estudo atuarial abrange períodos de longuíssimo prazo (acima de 70 anos) e não é razoável presumir rentabilidade de investimentos nesse patamar por tão longo prazo. O cenário econômico brasileiro de curto prazo já indica rentabilidades inferiores aos 6% estabelecidos no estudo. A taxa selic, na faixa de 6% ao ano, reduz drasticamente as expectativas de retorno real dos investimentos, considerando uma inflação projetada entre 3% e 4% aa. Adicione-

se a essa dificuldade os limites legais, impostos aos RPPS, de investimentos em renda variável, onde é possível se buscar rentabilidades maiores, aumentando também o nível de risco dos investimentos.

Ante os fatos relatados, recomenda-se a reversão do processo de migração instituído na Lei nº 18.331/2017.



PARECER DO CONSELHO FISCAL RECIPREV 2017

Os membros do Conselho Fiscal do Fundo Previdenciário RECIPREV dos Servidores da Prefeitura do Recife, no desempenho de suas atribuições estatutárias, estabelecidas no decreto nº 30.755, de 06 de setembro de 2017, e em atendimento à Resolução TC nº 25, de 13 de dezembro de 2017, item 30 do anexo X, do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, tendo examinado as demonstrações orçamentárias, financeiras e patrimoniais e demais documentos integrantes da respectiva prestação de contas do exercício encerrado em 31 de dezembro de 2017, opinaram da seguinte forma acerca deste relatório:

- Conselheiros que votaram favoráveis ao relatório, ressaltando serem contrários ao processo de migração:

Carlos Elias, Clínio Oliveira e Petrônio Magalhães.

- Conselheiros que votaram favoráveis ao relatório, com ressalva ao item 6 (Fato relevante: Migração de 2.398 servidores do Recifin para o Reciprev):

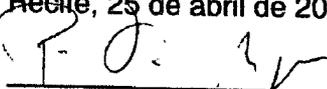
Valesca Romão, Rodrigo Chagas de Sá e Rodrigo Farias, que assim justificaram a ressalva:

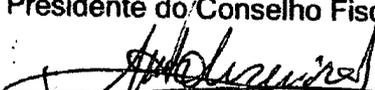
Tendo em vista:

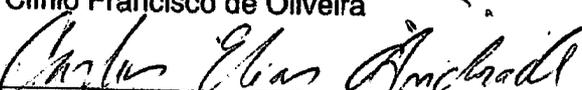
- a) a aprovação da migração pelo Conselho de Previdência desta Autarquia;
- b) o parecer favorável da Controladoria Geral do Município;
- c) a solicitação feita à Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda ainda sob reanálise;
- d) que não há decisão final do TCE-PE acerca do tema;

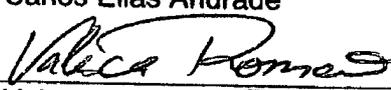
Não concordam com a redação dada ao item 6 deste documento, considerando que ainda restam posicionamentos dos órgãos competentes.

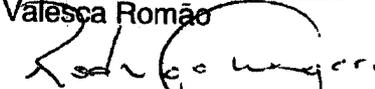
Recife, 25 de abril de 2018

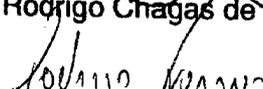

Petrônio Lira Magalhães
Presidente do Conselho Fiscal (Relator)


Clínio Francisco de Oliveira


Carlos Elias Andrade


Valesca Romão


Rodrigo Chagas de Sá


Rodrigo Farias

ANEXO II

Recife, 01 de dezembro de 2017.
Ofício n.º 366/2017-DP

Excelentíssimo Senhor
JAIME PAIVA
Secretário de Coordenação Geral da Câmara Municipal do Recife
Nesta

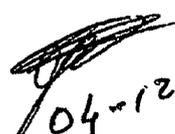
Senhor Secretário,

Cumprimentando-o cordialmente, serve o presente para em razão do que dispõe a Lei Municipal 18.331/2017, que promoveu alteração na Lei 17.142/2005, (cópia apensa), solicitarmos a V.Exª, urgentes providências no sentido de serem repassadas para esta Autarquia as contribuições previdenciárias incidentes sobre a totalidade dos proventos de aposentadoria e pensão dos servidores inativos dessa Câmara Municipal, referentes aos meses de **julho, agosto, setembro e outubro do corrente ano**, incluindo os consequentes encargos financeiros, conforme demonstrativos prévios elaborados pela Gerência de Previdência, em anexo.

Esclarecemos a V. Exª, que as normas previdenciárias determinam que o RPPS do ente federativo deve informar aos diversos órgãos de controle os casos de inadimplência, pelo que solicitamos a regularização dessa pendência e disponibilizamos a Gerente de Previdência, Anna Paula Almeida, telefone 3355-1634, email annap@recife.pe.gov.br para prestar informações adicionais, se necessárias.

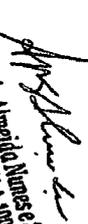
Atenciosamente,


MANOEL CARNEIRO SOARES CARDOSO
Diretor Presidente


04-12-17

INATIVOS E PENSIONISTAS DA CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE

BASES DE CÁLCULO				CONTRIBUIÇÃO PATRONAL				
RECEITAS	DEBITOS	TOTAL	RECEITAS	DEBITOS	TOTAL	RECEITAS	DEBITOS	TOTAL
RECIFIN 25,84%	39.435,85	31.428,85	363.362,50	10.111,35	80.924,63	90.755,99		
RECIPREV 15,84%	416.045,04	0,00	415.045,04	66.158,18	0,00	66.158,18		
BASES DE CÁLCULO				CONTRIBUIÇÃO PATRONAL				
RECEITAS	DEBITOS	TOTAL	RECEITAS	DEBITOS	TOTAL	RECEITAS	DEBITOS	TOTAL
RECIFIN 25,84%	39.435,85	341.898,95	381.332,80	10.111,35	87.692,38	97.773,73		
RECIPREV 15,84%	417.288,32	0,00	417.258,32	66.526,92	0,00	66.526,92		
BASES DE CÁLCULO				CONTRIBUIÇÃO PATRONAL				
RECEITAS	DEBITOS	TOTAL	RECEITAS	DEBITOS	TOTAL	RECEITAS	DEBITOS	TOTAL
RECIFIN 25,84%	39.435,85	322.735,13	382.170,98	10.111,35	82.749,29	92.660,64		
RECIPREV 15,84%	414.588,20	0,00	414.588,20	66.082,17	0,00	66.082,17		
BASES DE CÁLCULO				CONTRIBUIÇÃO PATRONAL				
RECEITAS	DEBITOS	TOTAL	RECEITAS	DEBITOS	TOTAL	RECEITAS	DEBITOS	TOTAL
RECIFIN 25,84%	39.435,85	312.218,80	381.624,65	10.111,35	80.052,90	90.184,25		
RECIPREV 15,84%	409.820,50	0,00	409.820,50	65.341,33	0,00	65.341,33		


 Anna Paula Almeida Nunes e Silva
 Gerente da Previdência, Méd. 100.039-0
 Administração Municipal de Previdência e
 Assistência à Saúde dos Servidores

ANEXO III

Recife, 06 de junho de 2018.
Ofício n.º. 136/2018-DP

Excelentíssimo Senhor
JAIME PAIVA
Secretário de Coordenação Geral da Câmara Municipal do Recife
Nesta

Senhor Secretário de Coordenação Geral,

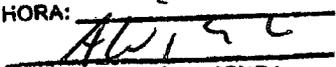
Cumprimentando-o cordialmente, serve o presente para em razão do que dispõe a Lei Municipal 18.331/2017, que promoveu alteração na Lei 17.142/2005, (cópia apensa), solicitarmos a V.Ex^a, urgentes providências no sentido de serem repassadas para esta Autarquia as contribuições previdenciárias incidentes sobre a totalidade dos proventos de aposentadoria e pensão dos servidores inativos dessa Câmara Municipal, referentes aos meses de **julho, agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro do ano 2017, e os meses de janeiro, fevereiro, março, abril e maio do corrente ano**, incluindo os conseqüentes encargos financeiros, conforme demonstrativos prévios elaborados pela Gerência de Previdência, em anexo.

Esclarecemos a V. Ex^a, que as normas previdenciárias determinam que o RPPS do ente federativo deve informar aos diversos órgãos de controle os casos de inadimplência, pelo que solicitamos a regularização dessa pendência e disponibilizamos a Gerente de Previdência, Anna Paula Almeida, telefone 3355-1634, email annap@recife.pe.gov.br para prestar informações adicionais, se necessárias.

Lembramos, por oportuno, que o assunto aqui tratado já foi comunicado a essa Secretaria através do Ofício n.º 366 de 01.12.2017, conforme cópia inclusa.

Atenciosamente,


MANOEL CARNEIRO SOARES CARDOSO
Diretor Presidente

JMR- SERVICOS DE PRECATORIOS DO PE
DATA: 07/06/18
HORA: 14:50

ASSINATURA

INATIVOS E PENSIONISTAS DA CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE

COMPETÊNCIA JULHO 2017	BASES DE CÁLCULO			CONTRIBUIÇÃO PATRONAL		
	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL
RECIFIN 25,64%	39.435,85	314.526,65	353.962,50	10.111,35	80.844,63	90.755,99
RECIPREV 15,94%	415.045,04	0,00	415.045,04	66.158,18	0,00	66.158,18
TOTAL DEVIDO						

COMPETÊNCIA AGOSTO 2017	BASES DE CÁLCULO			CONTRIBUIÇÃO PATRONAL		
	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL
RECIFIN 25,64%	39.435,85	341.896,95	381.332,80	10.111,35	87.662,38	97.773,73
RECIPREV 15,94%	417.358,32	0,00	417.358,32	66.526,92	0,00	66.526,92
TOTAL DEVIDO						

COMPETÊNCIA SETEMBRO 2017	BASES DE CÁLCULO			CONTRIBUIÇÃO PATRONAL		
	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL
RECIFIN 25,64%	39.435,85	322.735,13	362.170,98	10.111,35	82.749,29	92.860,64
RECIPREV 15,94%	414.568,20	0,00	414.568,20	66.082,17	0,00	66.082,17
TOTAL DEVIDO						

COMPETÊNCIA OUTUBRO 2017	BASES DE CÁLCULO			CONTRIBUIÇÃO PATRONAL		
	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL
RECIFIN 25,64%	39.435,85	312.218,80	351.654,65	10.111,35	80.052,90	90.164,25
RECIPREV 15,94%	409.920,50	0,00	409.920,50	65.341,33	0,00	65.341,33
TOTAL DEVIDO						

COMPETÊNCIA NOVEMBRO 2017	BASES DE CÁLCULO			CONTRIBUIÇÃO PATRONAL		
	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL
RECIFIN 25,64%	39.435,85	310.602,66	350.038,51	10.111,35	79.638,52	89.749,87
RECIPREV 15,94%	404.586,04	0,00	404.586,04	64.491,01	0,00	64.491,01
TOTAL DEVIDO						

COMPETÊNCIA DEZEMBRO 2017	BASES DE CÁLCULO			CONTRIBUIÇÃO PATRONAL		
	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL
RECIFIN 25,64%	39.435,85	307.572,42	347.008,27	10.111,35	78.861,57	88.972,92
RECIPREV 15,94%	414.014,86	1.777,92	415.792,78	66.277,37	0,00	66.277,37
TOTAL DEVIDO						

COMPETÊNCIA 13º SALÁRIO 2017	BASES DE CÁLCULO			CONTRIBUIÇÃO PATRONAL		
	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL
RECIFIN 25,64%	39.435,85	310.602,66	350.038,51	10.111,35	79.638,52	89.749,87
RECIPREV 15,94%	404.586,04	740,80	405.326,84	64.609,10	0,00	64.609,10
TOTAL DEVIDO						

COMPETÊNCIA JANEIRO 2018	BASES DE CÁLCULO			CONTRIBUIÇÃO PATRONAL		
	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL
RECIFIN 25,64%	39.452,85	307.572,42	347.025,27	10.115,71	78.861,57	88.977,28
RECIPREV 15,94%	405.161,88	1.777,92	406.939,80	64.866,20	0,00	64.866,20
TOTAL DEVIDO						

COMPETÊNCIA FEVEREIRO 2018	BASES DE CÁLCULO			CONTRIBUIÇÃO PATRONAL		
	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL
RECIFIN 25,64%	39.452,85	307.572,42	347.025,27	10.115,71	78.861,57	88.977,28
RECIPREV 15,94%	400.174,29	1.777,92	401.952,21	64.071,18	0,00	64.071,18
TOTAL DEVIDO						

COMPETÊNCIA MARÇO 2018	BASES DE CÁLCULO			CONTRIBUIÇÃO PATRONAL		
	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL
RECIFIN 25,64%	59.452,85	307.572,42	367.025,27	15.243,71	78.861,57	94.105,28
RECIPREV 15,94%	399.220,29	1.777,92	400.998,21	63.919,11	0,00	63.919,11
TOTAL DEVIDO						

COMPETÊNCIA ABRIL 2018	BASES DE CÁLCULO			CONTRIBUIÇÃO PATRONAL		
	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL
RECIFIN 25,64%	39.452,85	305.847,45	345.300,30	10.115,71	78.419,29	88.535,00
RECIPREV 15,94%	399.688,83	1.777,92	401.466,75	63.993,80	0,00	63.993,80
TOTAL DEVIDO						

COMPETÊNCIA MAIO 2018	BASES DE CÁLCULO			CONTRIBUIÇÃO PATRONAL		
	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL
RECIFIN 25,64%	39.452,85	294.754,36	334.207,21	10.115,71	75.575,02	85.690,73
RECIPREV 15,94%	395.735,72	1.777,92	397.513,64	63.363,67	0,00	63.363,67
TOTAL DEVIDO						

DOM n 76 de 06.07.17

LEI Nº 18.331 /2017

INTRODUZ ALTERAÇÃO NA LEI MUNICIPAL Nº 17 142/2005, QUE TRATA DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DO RECIFE

O POVO DA CIDADE DO RECIFE, POR SEUS REPRESENTANTES, DECRETOU, E EU, EM SEU NOME, SANCIONO A SEGUINTE LEI

Art. 1º Fica revogado o parágrafo 1º do artigo 18 da Lei Municipal nº 17.142, de 02 de dezembro de 2005.

Art. 2º Fica alterado o inciso III, do artigo 20 da Lei Municipal nº 17 142, de 02 de dezembro de 2005, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 20

I -

II -

III - no caso da contribuição do Município os valores correspondentes às bases de cálculo das contribuições dos servidores ativos e a totalidade dos proventos de aposentadoria e pensão dos servidores inativos oriundos de cada órgão ou entidade de origem

Art. 3º O artigo 32 da Lei Municipal nº 17.142, de 02 de dezembro de 2005, fica acrescido do seguinte parágrafo 4º

"Art. 32

§ 4º O Fundo Previdenciário - RECIPEV de que trata o caput, atenderá também ao pagamento dos benefícios de todos os aposentados nascidos até 31 de dezembro de 1944 e que tiveram seus benefícios concedidos até 31 de dezembro de 2016"

Recife, 05 de julho de 2017.

GERALDO JULIO DE MELLO FILHO

Prefeito do Recife

Projeto de Lei nº 14/2017 de autoria do Poder Executivo

ANEXO IV



ANEXO IV – Ofício n.º 893, de 07/06/2018

CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
GABINETE DA PRESIDÊNCIA
Rua Princesa Isabel, 410 - Boa Vista
CEP: 50050-450 - Recife - PE

Ofício nº 893/2018 – SCG

Recife, 07 de junho de 2018.

Ao Senhor Manoel Carneiro Soares Cardoso
M.D Diretor Presidente
Autarquia Municipal de Previdência e Assistência à Saúde dos
Servidores – Reciprev/Saúde Recife
Av. Manoel Borba, 488, CEP 50070-000, Boa Vista, Recife/PE

Assunto: Resposta aos Ofícios nºs 336/2017 – DP e 136/2018 – DP

Ilmo. Senhor Diretor Presidente,

Cumprimentando cordialmente, em resposta aos Ofícios nºs 336/2017 – DP e 136/2018 – DP, referentes à solicitação de repasses para Reciprev/Saúde Recife das contribuições previdenciárias incidentes sobre a totalidade dos proventos de aposentadoria e pensão dos servidores inativos da Câmara Municipal do Recife, relativo aos meses de julho a dezembro de 2017 e janeiro a maio de 2018, vimos informar o que se segue.

Consoante informações oriundas da Controladoria Geral do Poder Legislativo, as contribuições previdenciárias incidentes sobre a totalidade dos proventos de aposentadoria e pensão dos servidores inativos dessa Câmara Municipal do Recife não constaram nas Leis Orçamentárias Anuais de 2017 e 2018, no tocante à dotação destinada à essa Câmara Municipal.

Ademais, tendo em vista que a Administração Pública se subordina às prescrições legais, de acordo com o princípio da



CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
GABINETE DA PRESIDÊNCIA
Rua Princesa Isabel, 410 - Boa Vista
CEP: 50050-450 - Recife - PE

legalidade, previsto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal¹, é proibida a realização de qualquer despesa sem a autorização legal. Por outro lado, ordenar despesa estranha à Lei Orçamentária Anual consiste em crime contra as finanças públicas, previsto no Código Penal².

Insta ressaltar que, diante da isenção contida no § 1º do art. 18 da Lei nº 17.142/2005, esta Edilidade não recebeu, em exercícios anteriores, dotação orçamentária destinada ao pagamento das contribuições incidentes sobre os proventos de aposentadoria e pensão dos servidores.

Desta feita, considerando a ausência de previsão da despesa em tela nas mencionadas Leis Orçamentárias Anuais, a Câmara Municipal do Recife não possui capacidade financeira para realizar os repasses solicitados pela Reciprev/Saúde Recife, devendo tais custos correrem por conta do Tesouro Municipal.

Na oportunidade, firmo protestos de consideração e apreço.

Atenciosamente,


Jaime Paiva

Secretário de Coordenação Geral

¹ Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

² Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei:
Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

ANEXO V

ANEXO V

DEMONSTRATIVO DE VALORES

Competência	FUNDO CREDOR	CONTRIBUIÇÃO PATRONAL NÃO RECOLHIDA					
		VALORES ORIGINÁRIOS (*)			VALOR ATUALIZADO COM ACRÉSCIMOS (**)		
		Aposentados (A)	Pensionistas (B)	SOMA (C) = A + B	Aposentados (D)	Pensionistas (E)	SOMA (F) = D + E
jul/17	RECIFIN	10.111,35	80.644,63	90.755,98	11.422,79	91.104,24	102.527,03
	RECIPREV	66.158,18	0,00	66.158,18	74.738,90	0,00	74.738,90
	SOMA	76.269,53	80.644,63	156.914,16	86.161,69	91.104,24	177.265,93
ago/17	RECIFIN	10.111,35	87.662,38	97.773,73	11.318,95	98.131,90	109.450,85
	RECIPREV	66.526,92	0,00	66.526,92	74.472,23	0,00	74.472,23
	SOMA	76.638,27	87.662,38	164.300,65	85.791,18	98.131,90	183.923,08
set/17	RECIFIN	10.111,35	82.749,29	92.860,64	11.215,10	91.782,20	102.997,31
	RECIPREV	66.082,17	0,00	66.082,17	73.295,70	0,00	73.295,70
	SOMA	76.193,52	82.749,29	158.942,81	84.510,80	91.782,20	176.293,01
out/17	RECIFIN	10.111,35	80.052,90	90.164,25	11.111,26	87.969,33	99.080,59
	RECIPREV	65.341,33	0,00	65.341,33	71.802,93	0,00	71.802,93
	SOMA	75.452,68	80.052,90	155.505,58	82.914,20	87.969,33	170.883,53
nov/17	RECIFIN	10.111,35	79.638,52	89.749,87	11.007,42	86.696,09	97.703,50
	RECIPREV	64.491,01	0,00	64.491,01	70.206,20	0,00	70.206,20
	SOMA	74.602,36	79.638,52	154.240,88	81.213,62	86.696,09	167.909,71
dez/17	RECIFIN	10.111,35	78.861,57	88.972,92	10.616,92	82.804,65	93.421,57
	RECIPREV	66.277,37	0,00	66.277,37	69.591,24	0,00	69.591,24
	SOMA	76.388,72	78.861,57	155.250,29	80.208,16	82.804,65	163.012,80
13º/2017	RECIFIN	10.111,35	79.638,52	89.749,87	10.515,80	82.824,06	93.339,86
	RECIPREV	64.609,10	0,00	64.609,10	67.193,46	0,00	67.193,46
	SOMA	74.720,45	79.638,52	154.358,97	77.709,27	82.824,06	160.533,33
jan/18	RECIFIN	10.115,71	78.861,57	88.977,28	10.520,34	82.016,03	92.536,37
	RECIPREV	64.866,20	0,00	64.866,20	67.460,85	0,00	67.460,85
	SOMA	74.981,91	78.861,57	153.843,48	77.981,19	82.016,03	159.997,22
fev/18	RECIFIN	10.115,71	78.861,57	88.977,28	10.419,18	81.227,42	91.646,60
	RECIPREV	64.071,18	0,00	64.071,18	65.993,32	0,00	65.993,32
	SOMA	74.186,89	78.861,57	153.048,46	76.412,50	81.227,42	157.639,91
mar/18	RECIFIN	15.243,71	78.861,57	94.105,28	15.548,58	80.438,80	95.987,39
	RECIPREV	63.919,11	0,00	63.919,11	65.197,49	0,00	65.197,49
	SOMA	79.162,82	78.861,57	158.024,39	80.746,08	80.438,80	161.184,88
abr/18	RECIFIN	10.115,71	78.419,29	88.535,00	10.216,87	79.203,48	89.420,35
	RECIPREV	63.993,80	0,00	63.993,80	64.633,74	0,00	64.633,74
	SOMA	74.109,51	78.419,29	152.528,80	74.850,61	79.203,48	154.054,09
TOTAL	RECIFIN	116.370,29	884.251,81	1.000.622,10	123.913,22	944.198,20	1.068.111,42
	RECIPREV	716.336,37	0,00	716.336,37	764.586,06	0,00	764.586,06
	TOTAL	832.706,66	884.251,81	1.716.958,47	888.499,28	944.198,20	1.832.697,48

(*) Fonte: ofício n.º 136 - DP, de 06.06.18, da Reciprev para Câmara Municipal.

(**) Valor atualizado até 12.06.18. Acréscimos até 13.06.18 Acréscimos : atualização monetária de acordo com índice incidente sobre tributos municipais, além de juros de 12% a.a. (art: 28 da Lei 17.142/2005). Cálculos: Antônio M. M. Araújo.

ANEXO VI-A



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Previdência
Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social
Coordenação-Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos
Coordenação de Acompanhamento Atuarial

PARECER SEI Nº 10/2017/COAAT/CGACI/SRPPS/SPREV-MF

Assunto: **Solicitação da transferência de 2.398 aposentados do Fundo Financeiro (RECFIN) para o RECIPIREV.**

Senhor Prefeito,

I. RELATÓRIO

1. Acusado o recebimento do Ofício da Secretaria de Previdência Social, em 19 de junho de 2017, o ente demonstrou surpresa com o teor. Acreditam que o estudo atuarial encaminhado através do Ofício nº 20/2017 – GP demonstrava significativo superavit do Fundo de Previdência Municipal RECIPIREV e, dado esse resultado, foi solicitada a transferência de 2.398 aposentados do Fundo Financeiro (RECFIN) para o RECIPIREV, nascidos até 31/12/1944, e com data de concessão do benefício até 31/12/2016.
2. Para o ente, o estudo enviado ampliaria a fonte de custeio com a inclusão na base de cálculo da contribuição patronal sobre a totalidade dos proventos de aposentadoria e pensão dos Servidores, atualmente, a fonte de custeio apenas sobre os Servidores em atividade.
3. Destacam que o controle atuarial, visando ao longo do tempo e em face das reservas acumuladas, vem sendo feito de forma rigorosa. No caso em voga, buscou-se a preservação e garantia do sistema, protegendo os Servidores do Município.
4. Registram também a autonomia dos entes federados na criação e administração do sistema previdenciário dos seus Servidores (art. 24, XII, da Constituição Federal), com estrito respeito às demais regras constitucionais (arts. 40 e 249), à Lei nº 9.717/1998 e à LRF (art. 69). Enfatizando que o ente federado, pelo disposto no art. 6º IX, da Lei nº 9.717/1998, pode criar e extinguir o fundo.
5. Encaminham em anexo ao Ofício a reafirmação do entendimento atuarial que recomenda a revisão da segregação da massa na forma retratada. Neste, o atuário afirma que o estudo efetivamente aumenta a alíquota patronal para os fundos e cria uma revisão da composição da massa. Desta forma, entende que a análise do projeto pela SPREV/MF deveria ser de acordo com o documento da Secretaria: **“ORIENTAÇÕES SOBRE A ELABORAÇÃO DA PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO OU REVISÃO DA SEGREGAÇÃO DA MASSA DE SEGURADOS A SER ENCAMINHADA PELO ENTE FEDERATIVO À APROVAÇÃO DA SPPS”**, que segundo o Parecer do atuário, foi a solicitação original e aparentemente não apreciado na análise.
6. Pelo o estudo, com a incidência da nova contribuição patronal sobre a totalidade dos benefícios de aposentados e pensionistas, o superavit atuarial do RECIPIREV – Proposta 1 aumentaria de R\$ 239,3 milhões para R\$ 733,0 milhões. Após a migração das reservas matemáticas dos aposentados nascidos até 31 de dezembro de 1944 (mais de 71 anos de idade) e que tiveram benefício concedido até 31 de dezembro de 2016, o superavit atuarial seria de R\$ 69,9 milhões.
7. Nesta transferência de segurados, o Parecer Atuarial não caracteriza qualquer redução de alíquotas e aportes que justificasse a análise do art. 25 da Portaria MPS nº 403/2008. Enfatizam que o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, solicitou que a administração municipal providenciasse cobertura do deficit atuarial do RECFIN e entendem que o estudo contempla essa solução.
8. Explica no Parecer Atuarial que o deficit atuarial do RECFIN, após as mudanças reduziria de R\$ 13,614 bilhões para R\$ 8,964 bilhões, segundo o estudo, a maior parte da redução pelo aumento da contribuição patronal.
9. Ainda em relação ao plano financeiro, informam que as despesas continuarão aumentando, pois existirão 5.745 servidores ativos vinculados ao mesmo, de forma que eventual oscilação inicial é comum, conforme o Parecer, em qualquer projeto de alteração de segregação da massa, entendendo que neste caso não se aplica o art. 25 da Portaria MPS nº 403/2008. Avaliam também que o citado artigo não se aplica aos fundos financeiros uma vez que seus requisitos são identificados com plano capitalizados.
10. Apesar de todas as mudanças, o Parecer Atuarial afirma que há solidez extraordinária com capitalização muito significativa em relação aos compromissos assumidos e que desde o estabelecimento do modelo de segregação da massa o ente vem honrando seus compromissos conseguindo acumular patrimônio de R\$ 1,576 bilhões em 31/05/2017.
11. Consideram importante ressaltar que ao longo dos 12 anos de vigência do modelo da Lei 17.142/2005, esta é a primeira mudança de modelo solicitada.
12. Por fim, citam que outros casos que alteraram a composição de massas foram aprovados pela SPREV/MF, apesar de resultarem na redução de aportes de insuficiência financeira, sem atender os requisitos do art. 25 da Portaria MPS nº 403/2008.
13. É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

14. A Lei nº 9.717, de 1998, dispõe sobre regras gerais para organização e funcionamento dos RPPS dos servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos militares dos Estados e do Distrito Federal, e estabelece, em seu art. 9º, a competência do Ministério da Previdência Social (MPS) para orientar, supervisionar e acompanhar, definir **parâmetros e diretrizes gerais e receber informações sobre os regimes próprios**.
15. Conforme o que estabelece o Decreto nº 7.078, de 26 de janeiro de 2010, revogado pelo Decreto nº 8.894, de 3 de novembro de 2016, tais atribuições pertenciam à esfera de atuação da Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS), tendo sido aquelas competências incorporadas pela Secretaria de Previdência (SPREV) do Ministério da Fazenda (MF) quando da extinção do MPS promovida pela Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Na forma do disposto no Decreto nº 9.003, de 13 de março de 2017, que aprovou a estrutura regimental do MF, compõe a estrutura da SPREV a Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social (SRPPS), órgão que sucedeu o Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público (DRPSP), anteriormente integrante da SPPS.
16. Qualquer alteração no plano de custeio ou na modelagem atuarial do RPPS deve ser embasada em estudo técnico fundamentado demonstrando todos os seus impactos, a preservação dos recursos acumulados e a garantia do equilíbrio do regime previdenciário. Por isso, a Portaria MPS nº 403/2008, que dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências, dentre os quais a necessidade de aprovação prévia da SPPS para sua

alteração, conforme seu artigo 22. Com isso, não vislumbramos qualquer incompatibilidade com a autonomia dos entes federados na criação e administração do sistema previdenciário dos seus Servidores (art. 24, XII, da Constituição Federal) e com as demais regras constitucionais (arts. 40 e 249), e à LRF (art. 69).

17. Os recursos do plano previdenciário somente podem atender a despesas previdenciárias dos integrantes do grupo por ele vinculado e a despesas administrativas até o limite admitido pela legislação, não se podendo, pois, caracterizar como uma espécie das possíveis formas de utilização dos seus recursos o pagamento de benefícios do grupo vinculado ao plano financeiro.

18. Quando se promove a segregação da massa, não se está simplesmente criando fundos contábeis distintos para cada grupo de segurados, procedendo-se a burocrática atividade escritural, mas instituindo-se, a partir de procedimentos tecnicamente consagrados pelas Ciências Atuariais, modelos previdenciários que, embora operem lado a lado no contexto de um mesmo RPPS, apresentam lógica, estrutura, funcionamento e regulação próprios, já que concebidos a partir de pressupostos diversos e com propósitos também distintos.

19. Além da operação meramente escritural que promove a separação contábil, financeira e orçamentária dos fundos, existem diversos outros aspectos e providências tão ou mais importantes na constituição do modelo consubstanciado na segregação, dentre os quais a atribuição de diferentes regimes de financiamento para cada um dos planos constituídos e a possibilidade ou não de ampliação das respectivas massas (o plano previdenciário é estruturado sob regime de capitalização e aberto a novos entrantes e, o financeiro, sob regime de repartição simples e fechado ao ingresso de novos segurados).

20. Observe-se que cada aspecto ou detalhe que integra o modo de existir e funcionar de cada um desses planos têm fundamento na própria concepção do figurino de previdência que encerram, sendo, assim, sua organização e operação vinculadas e delimitadas pelos pressupostos, requisitos, condições e regras que lhes são tecnicamente aplicáveis.

21. Nesse contexto, importante lembrar que o procedimento da segregação da massa é adotado a partir da conclusão, baseada em minucioso estudo atuarial, de que o déficit apresentado pelo sistema, relativamente ao grupo de servidores que deverão compor o plano financeiro, teria alcançado tal cifra que já não seria possível sua amortização, por meio de custeio suplementar, em tempo hábil a assegurar o pagamento das obrigações previstas no plano de benefícios.

22. Ora, não sendo mais possível equacionar-se esse desequilíbrio, o sistema começa a apresentar déficit financeiro ou aprofunda-se o já existente, o que impõe, ao ente federativo, um crescente esforço de caixa destinado à sua cobertura. Nesse cenário, ainda que em relação aos novos servidores, cujos direitos previdenciários somente deverão ser atendidos em futuro mais remoto, não há possibilidade de acumulação de reservas ou capitalização de recursos, pois tudo o que é arrecadado de segurados, pensionistas e do próprio ente é imediatamente consumido no pagamento dos benefícios em manutenção, vertendo, ainda, o Estado ou Município, quantias cada vez mais elevadas, em detrimento de outras políticas públicas, para complementar os recursos necessários ao cumprimento das crescentes obrigações previdenciárias.

23. A implementação da segregação da massa realiza uma ruptura nesse processo, apartando os segurados do RPPS em dois grupos diferentes, de forma a que, separado o segmento em relação ao qual a amortização do déficit se tornou inviável, inaugura-se, relativamente ao conjunto dos outros segurados, uma previdência fundada no princípio do equilíbrio financeiro e atuarial estabelecido no art. 40 da Constituição.

24. A descrição desse processo demonstra como as diferenças que marcam o plano previdenciário e o plano financeiro já se revelam nas condições que determinam os seus respectivos surgimentos como técnicas previdenciárias autônomas, evidenciando, também, a importância e fundamentalidade da separação daquelas massas e do patrimônio relativo aos respectivos fundos nesse processo.

25. Os benefícios trazidos pela segregação da massa, então, incluem a gradativa extinção do plano financeiro deficitário, após um período de maior esforço por parte do ente federativo para a cobertura da diferença entre o que o plano arrecada e o que tem de pagar a título de prestação previdenciária, e a estruturação de um plano previdenciário que surge equilibrado e sustentável.

26. Porém, essa modelagem somente produzirá os efeitos positivos que dela se esperam caso sejam observados critérios que assegurem o seu funcionamento em conformidade com as técnicas que lhe são aplicáveis.

27. Um dos mais importantes critérios para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio em que tenha havido a segregação da massa e que constitui premissa para sua consecução, assegurando a eficiência e economicidade dos recursos previdenciários, é o preceito da **incomunicabilidade patrimonial entre o plano previdenciário e o plano financeiro**.

28. Evitam-se misturar fórmulas e soluções próprias a cada plano, com vistas a que não sejam descaracterizados e, assim, ceifados de suas virtualidades técnicas na promoção do propósito a que foram idealizados.

29. Diante dessa realidade, proceder-se à transferência de segurados, bens, direitos ou obrigações entre esses planos impacta seus respectivos funcionamentos, consequentemente, o seu equilíbrio financeiro e atuarial, razão pela qual a legislação previdenciária federal exige que eventuais alterações de parâmetros ou desfazimento da segregação da massa implementada sejam precedidos de estudos e avaliações previamente submetidos à aprovação da Secretaria de Previdência.

30. Pode-se, portanto, concluir que a diversidade com que são formatados o plano previdenciário e o plano financeiro refletem suas respectivas peculiaridades e decorrem de critérios que, objetivamente, buscam promover e manter o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial e, portanto, a sustentabilidade do sistema previdenciário em que tenha sido implementada a segregação da massa dos segurados.

31. Não obstante, sobre o tema, cabe lembrar que o plano de custeio necessário para manter o equilíbrio identificado na avaliação atuarial traz, a valor presente, receitas e despesas futuras a partir de metodologias de cálculo, premissas e hipóteses aplicadas sobre uma base cadastral, ou seja, na hipótese de o estudo atuarial indicar existência de superavit, tal resultado pressupõe que os ativos garantidores das reservas matemáticas, os investimentos e demais ativos do regime próprio vão obter, durante os 75 anos da projeção, a rentabilidade real considerada no cálculo e que esse cálculo considera como certo o recebimento das receitas oriundas de parcelamentos, das contribuições futuras e da compensação previdenciária.

32. Ocorre que tal regularidade não existe, em absoluto, no mundo real. Assim, dada à improbabilidade de se atuar sob cenário tão estável, qualquer resultado superavitário, ainda que apontado em estudo tecnicamente consistente, deve ser entendido e manuseado com grande atenção e cuidado, adotando-se, em relação a ele, parâmetros prudenciais para mitigar o risco de desequilíbrio do regime previdenciário, sendo, por essa razão, que qualquer *superavit* deve ser precipuamente destinado à constituição de reserva de contingência para assegurar o pagamento dos benefícios do sistema, antecipando-se à ocorrência de eventos rútuos e incertos.

33. Tal prudência e cautela devem ser ainda mais acentuadas no caso de regimes de previdência, em que o superavit atuarial apurado no Fundo Previdenciário resulta, em grande parte, dos juros estabelecidos a título de meta atuarial, juros cuja variação, por sua vez, produz fortes oscilações no resultado apurado. É facilmente demonstrado o impressionante impacto que a taxa de juros utilizada na avaliação atuarial produz sobre o resultado atuarial obtido.

34. No Ofício n.º 223/2017- GP, de 29 de junho de 2017, o nobre Prefeito enfatiza que ampliará a fonte de custeio com a inclusão na base de cálculo da contribuição do Município da totalidade dos proventos de aposentadoria e pensão dos Servidores, atualmente, a fonte de custeio recai apenas sobre os Servidores em atividade. Para o plano financeiro, haverá de fato aumento das contribuições, contudo, como o mesmo já está na fase de complemento das insuficiências financeiras pelo ente e não terá efeito prático sobre este. No plano previdenciário, haverá aumento significativo do Valor Atual das Contribuições Futuras (VACF) e, em consequência, um grande aumento no superavit atuarial (na escala de 500 milhões).

35. A melhor técnica atuarial determina que quando o Servidor em atividade complete as condições de aposentadoria programada, toda a sua reserva de benefícios esteja constituída. Com a alteração proposta na base de cálculo acrescentando os proventos de aposentadoria e pensão dos Servidores, no momento da aposentadoria, poderá haver reservas matemáticas concedidas a constituir, pois os fluxos de receitas foram postergadas com a mudança de base de cálculo. Utilizando os dados do Parecer Atuarial do Ofício do ente (data base 31/12/2016), o superavit atual de R\$ 239,3 milhões saltaria para R\$ 733,0 milhões, ficando em R\$ 62.944.781,26 após a migração de segurados em gozo de benefício.

36. Quanto aos outros casos que o ente questiona que alteraram a composição de massas terem sido aprovados pela SPREV/MF, apesar de, segundo o ente, resultarem na redução dos aportes de insuficiência financeira, sem atender os requisitos do art. 25, da Portaria MPS n.º 403/2008, ressaltamos que cada caso

possui suas próprias peculiaridades. Exemplificando, para a **revisão completa da segregação da massa**, não tem como se exigir que o plano previdenciário seja superavitário com índice de cobertura 1,25, pois a mudança é exatamente para que a segregação melhore sua *performance*.

37. Começando a tratar o Parecer Atuarial anexo ao Ofício n.º 223/2017- GP, o atuário afirma que o estudo efetivamente aumenta de alíquota patronal para os fundos e cria uma revisão da composição da massa. Entende que a análise do projeto pela SPREV/MF deveria ser de acordo com o documento da Secretaria: **"ORIENTAÇÕES SOBRE A ELABORAÇÃO DA PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO OU REVISÃO DA SEGREGAÇÃO DA MASSA DE SEGURADOS A SER ENCAMINHADA PELO ENTE FEDERATIVO À APROVAÇÃO DA SPPS"**, que segundo o Parecer do atuário, foi a solicitação original. Entretanto, no Ofício n.º 020/2017-GT, em anexo, encaminhado em 08/02/2017, solicitando a migração de reservas do plano financeiro para o plano previdenciário o ente federativo deixa claro que o pedido não foi conforme o documento citado pelo atuário e sim para transferência de 2.398 assistidos, conforme a proposta 1 do Ofício, tratando-se de procedimento de transferência de provisões matemáticas do plano financeiro para o plano previdenciário

38. O critério mínimo para a SPREV/MF iniciar a aprovação de **transferência de segurados do plano financeiro para o previdenciário** é que, conforme o art. 25 da Portaria MPS n.º 403/2008, é a existência superavit atuarial com índice de cobertura igual ou superior a 1,25, pois após o processo de migração, o plano previdenciário deverá permanecer com no mínimo 1,25 de índice de cobertura. Além disso, as premissas atuariais devem estar adequadas à sua massa para que não seja criado um déficit atuarial no plano previdenciário.

39. As informações encaminhadas pelo ente através do Ofício n.º 223/2017- GP tem data base 31/12/2016. Contudo, o Parecer Técnico n.º 083/2017/MF/SPREV/SRPPS/CGACI tem data base 31/12/2015. Neste, o índice de cobertura verificado (ativo garantidor dividido pela provisão matemática dos benefícios a conceder mais a provisão matemática dos benefícios concedidos) pela SPREV/MF foi a seguinte:

Ano	Reservas Matemáticas (R\$)	Ativo do plano (R\$)	Índice de Cobertura (R\$)	Resultado maior ou igual a 1,25
2012	379.931.678,24	527.471.509,94	1,388	Satisfatório
2013	612.926.878,65	628.823.752,09	1,029	Insatisfatório
2014	617.852.349,74	707.041.533,55	1,147	Insatisfatório
2015	709.004.856,40	586.852.609,41	1,193	Insatisfatório
2016	672.196.449	124.227.069,31	1,186	Insatisfatório

Não atende o inciso I do art. 25 da Portaria MPS n.º 403/2008.

40. De forma correta, o ente tratou o superavit declarado da geração futura como ativo para efeito contábil. Contudo, para efeito de migração, é prudente não considerar tal valor como ativo. Logo, o índice de cobertura (IC) do ano de 2016 corrigido sem o montante de R\$ 204.239.848,84, será de 1,005, conforme demonstrado abaixo:

$$IC = 1.078.056.212,47 / (67.075.546,09 + 1.005.120.943,20) = 1,005$$

41. Se utilizarmos os dados atualizados encaminhados e declarados pelo ente no Ofício n.º 223/2017- GP, mesmo assim o índice de cobertura não alcança 1,25, necessário para migração de provisões.

$$IC = 1.576.670.690,24 / (753.538.085,51 + 778.608.056,58) = 1,029$$

42. Se for da conveniência e oportunidade do ente, poderá ser encaminhada proposta de revisão da segregação da massa conforme **"ORIENTAÇÕES SOBRE A ELABORAÇÃO DA PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO OU REVISÃO DA SEGREGAÇÃO DA MASSA DE SEGURADOS A SER ENCAMINHADA PELO ENTE FEDERATIVO À APROVAÇÃO DA SPPS"** no sítio <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdenciasocial/atuaria/> e Nota Técnica n.º 03/2015/DRSPSP/SPPS/MPS localizada no sítio: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/NOTA-TECNICA-03-2015.pdf>.

43. Em consulta ao sítio <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/pe/recife>, verificamos a implementação da Lei Municipal n.º 18.331/2017. Esta realiza alterações na segregação da massa sem a observância do art 22 da Portaria MPS n.º 403/2008 e o Parecer Técnico n.º 083/2017/MF/SPREV/SRPPS/CGACI.

29/08/2017

Lei Ordinária 18331 2017 de Recife PE



www.LeisMunicipais.com.br

LEI N.º 18.331/2017

**INTRODUZ ALTERAÇÃO
17.142/2005, QUE TRAZ
PRÓPRIO DE PREVIDENCIÁRIO
DO MUNICÍPIO DO RECIFE**

O POVO DA CIDADE DO RECIFE, POR SEUS REPRESENTANTES, C
NOME, SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Fica revogado o parágrafo 1º do artigo 18 da Lei Municipal nº 17
2005.

Art. 2º Fica alterado o inciso III, do artigo 20 da Lei Municipal nº 17.142,
que passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 20 ...

I - ...

II - ...

III - no caso da contribuição do Município os valores correspondente
contribuições dos servidores ativos e a totalidade dos proventos de a
servidores inativos oriundos de cada órgão ou entidade de origem."

Art. 3º O artigo 32 da Lei Municipal nº 17.142, de 02 de dezembro de 2005
parágrafo 4º:

"Art. 32 ...

§ 4º O Fundo Previdenciário - RECIPIREV de que trata o caput, atenderá
benefícios de todos os aposentados nascidos até 31 de dezembro de 2016
benefícios concedidos até 31 de dezembro de 2016".

Recife, 05 de julho de 2017.

GERALDO JULIO DE MELLO FILHO
Prefeito do Recife

Projeto de Lei nº 14/2017 de autoria do Poder Executivo

III. CONCLUSÃO

44. Tendo em vista a análise acima procedida, que elucida questões levantadas no Ofício nº 223/2017- GP, de 29 de junho de 2017.

45. Para cumprimento do que determina o art 40 da Constituição Federal, a Lei nº 9.717/98 e conforme o art 22 da Portaria MPS nº 403/2008, a segregação da massa, somente poderá alterar os seus parâmetros ou desfazê-la, mediante prévia aprovação da SPREV/MF. A Lei Municipal nº 18.331/2017 alterou a

12/09/2017

SEI/MF - 0062670 - Parecer ANEXO VI - A - Ofício SEI n.º 10, de 29/08/2017

segregação também sem a autorização necessária.

46. O ente poderá efetuar proposta de revisão ou remodelagem da segregação da massa, encaminhando estudo prévio, conforme art 22 da Portaria MPS n.º 403/2008 e preenchendo os documentos em anexo:

Modelo_Justificativa Técnica - Implantação Segreg.

Leiaute de demonstrativos - Implantação Segreg.

Leiaute_Cad_Resul_AvAtu_PREVIDENCIARIO - Implantação Segreg.

Leiaute_Cad_Resul_AvAtu_FINANCEIRO - Implantação Segreg.

Leiaute_Base_Técnica

Leiaute_CAD_RES_AA

47. Sugere-se o encaminhamento ao ente federativo.

48. Sendo o que se tem a tratar sobre o tema, submetemos este Parecer à aprovação do Senhor Subsecretário dos Regimes Próprios de Previdência Social.

49. É o parecer.

Brasília, 29 de agosto de 2017.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente
ALAN DOS SANTOS DE MOURA
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil

De acordo.

Documento assinado eletronicamente
CLAUDIO HENRIQUE SOARES DA CRUZ
Coordenador de Acompanhamento Atuarial

Documento assinado eletronicamente
ALEX ALBERT RODRIGUES
Coordenador-Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos

Ciente e de acordo.

Notifique-se o ente federativo das irregularidades apontadas no item 45 deste Parecer, concedendo prazo de 45 dias (quarenta e cinco) dias para que adote as medidas necessárias ao seu saneamento.

Encaminhe-se ao ente federativo, com cópia à unidade gestora do RPPS, para as providências cabíveis.

Documento assinado eletronicamente
NARLON GUTIERRE NOGUEIRA
Subsecretário dos Regimes Próprios de Previdência Social



Documento assinado eletronicamente por Alan dos Santos de Moura, Auditor(a) Fiscal, em 29/08/2017, às 19:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por Alex Albert Rodrigues, Coordenador(a)-Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos, em 30/08/2017, às 17:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por Naron Gutierre Nogueira, Subsecretário(a) dos Regimes Próprios de Previdência Social, em 30/08/2017, às 19:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

12/09/2017

SEI/MF - 0062670 - Parecer ANEXO VI - A - Ofício SEI n.º 10, de 29/08/2017



Documento assinado eletronicamente por **Claudio Henrique Soares da Cruz**, **Coordenador(a) de Acompanhamento Atuarial**, em 31/08/2017, às 16:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0062670** e o código CRC **F8BC08BC**.

Referência: Processo nº 10133.100457/2017-18

SEI nº 0062670

ANEXO VI-B



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Previdência
Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social
Coordenação-Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos
Coordenação de Acompanhamento Atuarial

PARECER SEI N° 15/2018/COAAT/CGACI/SRPPS/SPREV-MF

Justificativa técnica para alteração da segregação da massa.

Referência: Ofício n° 357/2017- GP, de 27 de outubro de 2017.

Processo SEI n° 10133.100457/2017-18

I - INTRODUÇÃO

1. Apresentam, no ofício e seus anexos, estudo atuarial elaborado em 31 de agosto de 2017, para justificar a alteração da segregação da massa instituída pela Lei Municipal n° 18.331/2017, que alterou a Lei n° 17.142/2005. Informam que a proposta de segregação foi construída com observância do equilíbrio financeiro e atuarial, conforme o art. 40 da Constituição Federal de 1988 regulamentado pela Lei n° 9.717/1998, a viabilidade orçamentária e financeira do ente e com os limites impostos com gastos com pessoal estabelecido pela Lei Complementar n° 101/2000 (LRF).

2. Diante da elevada insuficiência financeira do plano financeiro e do superavit do plano previdenciário, foi instituída Lei Municipal, que alterou a segregação da massa, conforme avaliação atuarial com data focal de 31 de agosto de 2017, mantendo o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

3. **Da situação atual antes da alteração da segregação da massa:**

3.1. No plano previdenciário, havia 15.489 segurados com patrimônio total de **R\$ 1.677.569.585,35**, sendo R\$ 10.472.420,80 em saldo de parcelamentos, e obrigação previdenciária estimada de R\$ 1.151.892.021,95, resultando superavit atuarial de R\$ 525.677.563,40 (data focal 31 de agosto de 2017).

3.2. Através do histórico de rentabilidades obtidas nos últimos 44 meses e na expectativa de retorno dos investimentos do plano previdenciário (e considerando a meta atuarial na política de investimentos dos recursos do RPPS para o longo prazo), o ente considerou aderente a taxa de juros real de 6,00% ao ano.

3.3. No plano financeiro, havia 13.347 segurados, na data focal 31 de agosto de 2017, com insuficiência financeira estimada de R\$ 14.946.268.763,06.

3.4. Quanto à viabilidade orçamentária e financeira, o ente declara que é viável e apresentam tabela, na página 5 do Ofício n° 357/2017-GP (0583934) do Processo SEI 10133.101131/2018-99, com o quociente entre “as contribuições previdenciárias do ente” e a “Receita Corrente Líquida, iniciando em 15,35% aumentando levemente nos primeiros anos e reduzindo para 1,76% após 35 anos.

3.5. Quanto aos limites de gastos determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), apresentam quadro da relação entre as despesas totais com pessoal (DTP) do ente e a receita corrente líquida. Pela tabela, na página 6 do Ofício n° 357/2017-GP (0583934) do Processo SEI 10133.101131/2018-99, infere-se que, na situação antes da revisão, o ente atenderia os limites impostos no art 19 da LRF, contudo, a partir do ano de 2019 até 2026, excede o limite prudencial, previsto no parágrafo único do artigo 22 da LRF, de gastos com pessoal (95% do limite do art 20 da LRF)

4. Cenário proposto:

4.1. A Lei nº 18.331/2017 alterou a Lei nº 17.142/2005 revisando o modelo de segregação da massa que era vigente.

4.2. Na nova Lei, foi revogado o §1º do art 18 e alterado o III do art 20 da Lei anterior. Com isso, o ente deverá contribuir sobre a folha de aposentados e pensionistas dos planos previdenciário (RECIPREV) e financeiro (RECIFIN).

4.3. A nova Lei também incluiu o §4º no art 32 da Lei anterior, que estipula que o RECIPREV passa a ser responsável pelo pagamentos dos **benefícios dos aposentados nascidos até 31 de dezembro de 1944 e que tiveram benefício concedido até 31 de dezembro de 2016.**

4.4. O superavit atuarial do estudo apresentado, com base em 31 de agosto de 2017, foi determinado com o superavit gerado pela incidência da contribuição patronal sobre a totalidade dos benefícios do plano previdenciário. Ainda no estudo, a migração do plano financeiro para o previdenciário, em 31 de dezembro de 2016, é de **2.398 aposentados.**

4.5. Com a mudança legal, no ofício, o plano financeiro passou a ter 11.082 segurados com insuficiência financeira estimada de R\$ 9.917.760.970,84. O plano previdenciário novo foi estimado superavit atuarial de R\$ 349.920.672,71 e 17.754 segurados e com índice de cobertura do passivo estimado de **1,2651** (ativos líquidos sobre provisão matemática total).

4.6. Quanto à viabilidade orçamentária e financeira, o ente declara que é viável e apresentam tabela, na página 10 do Ofício nº 357/2017-GP (0583934) do Processo SEI 10133.101131/2018-99, com o quociente entre “as contribuições previdenciárias do ente” e a “Receita Corrente Líquida, iniciando em 13,10% aumentando levemente nos primeiros anos e reduzindo para 2,66% após 35 anos. Entendem que, comparado com a situação antes da mudança legal na segregação, houve melhora na situação previdenciária.

4.7. Quanto aos limites de gastos determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), apresentam quadro da relação entre as despesas totais com pessoal (DTP) do ente e a receita corrente líquida. Pela tabela, na página 11 do Ofício nº 357/2017-GP (0583934) do Processo SEI 10133.101131/2018-99, infere-se que, na situação após a revisão, o ente atenderia os limites impostos no art 19 da LRF e que, em relação a situação anterior, houve melhora significativa.

5. Anexos ao ofício:

5.1. Relatório dos estudos atuariais: Processo SEI 10133.101131/2018-99 - Avaliação estudo_alteracao_segregacao_recife_base_31082017 (0584990).

5.2. Estudos sobre impactos dos gastos nos limites determinados pela LRF, antes da alteração na segregação: Processo SEI 10133.101131/2018-99 - Planilha Avaliacao_RECIPREV_082017_Sem_Migracao (0584829).

5.3. Estudos sobre a viabilidade orçamentária e financeira da alteração da segregação: Processo SEI 10133.101131/2018-99 - Planilha Avaliacao_RECIPREV_082017_Migrado (0584625) e Planilha Avaliacao_RECIPREV_082017_Sem_Migracao (0584829).

5.4. Lei que estabeleceu a alteração da segregação da massa.

5.5. Base de dados usada na avaliação atuarial, contendo os dados cadastrais dos segurados integrantes do plano previdenciário e financeiro e informações relativas ao cálculo atuarial: Processo SEI 10133.101131/2018-99 - Planilha Base Dados 31082017-20171030T161812Z-001 (0584920).

5.6. Nota técnica atuarial do plano previdenciário e financeiro: Processo SEI 10133.101131/2018-99 - Nota_Tecnica-20171030T161701Z-001 (0585017).

6. A Lei nº 9.717, de 1998, dispõe sobre regras gerais para organização e funcionamento dos RPPS dos servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos militares dos Estados e do Distrito Federal, e estabelece, em seu art. 9º, a competência do Ministério da Previdência Social (MPS) para orientar, supervisionar e acompanhar, definir **parâmetros e diretrizes gerais e receber informações sobre os regimes próprios**.
7. Conforme o que estabelece o Decreto nº 7.078, de 26 de janeiro de 2010, revogado pelo Decreto nº 8.894, de 3 de novembro de 2016, tais atribuições pertenciam à esfera de atuação da Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS), tendo sido aquelas competências incorporadas pela Secretaria de Previdência (SPREV) do Ministério da Fazenda (MF) quando da extinção do MPS promovida pela Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Na forma do disposto no Decreto nº 9.003, de 13 de março de 2017, que aprovou a estrutura regimental do MF, compõe a estrutura da SPREV a Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social (SRPPS), órgão que sucedeu o Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público (DRPSP), anteriormente integrante da SPPS.
8. Qualquer alteração no plano de custeio ou na modelagem atuarial do RPPS deve ser embasada em estudo técnico fundamentado demonstrando todos os seus impactos, a preservação dos recursos acumulados e a garantia do equilíbrio do regime previdenciário. Por isso, a Portaria MPS nº 403/2008, que dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências, dentre os quais a necessidade de aprovação **prévia** da SPPS para sua alteração, conforme seu artigo 22.
9. Os recursos do plano previdenciário somente podem atender a despesas previdenciárias dos integrantes do grupo por ele vinculado e a despesas administrativas até o limite admitido pela legislação, não se podendo, pois, caracterizar como uma espécie das possíveis formas de utilização dos seus recursos o pagamento de benefícios do grupo vinculado ao plano financeiro.
10. Quando se promove a segregação da massa, não se está simplesmente criando fundos contábeis distintos para cada grupo de segurados, procedendo-se a burocrática atividade escritural, mas instituindo-se, a partir de procedimentos tecnicamente consagrados pelas Ciências Atuariais, modelos previdenciários que, embora operem lado a lado no contexto de um mesmo RPPS, apresentam lógica, estrutura, funcionamento e regulação próprios, já que concebidos a partir de pressupostos diversos e com propósitos também distintos.
11. Além da operação meramente escritural que promove a separação contábil, financeira e orçamentária dos fundos, existem diversos outros aspectos e providências tão ou mais importantes na constituição do modelo consubstanciado na segregação, dentre os quais a atribuição de diferentes regimes de financiamento para cada um dos planos constituídos e a possibilidade ou não de ampliação das respectivas massas (o plano previdenciário é estruturado sob regime de capitalização e aberto a novos entrantes e, o financeiro, sob regime de repartição simples e fechado ao ingresso de novos segurados).
12. Observe-se que cada aspecto ou detalhe que integra o modo de existir e funcionar de cada um desses planos têm fundamento na própria concepção do figurino de previdência que encerram, sendo, assim, sua organização e operação vinculadas e delimitadas pelos pressupostos, requisitos, condições e regras que lhes são tecnicamente aplicáveis.
13. Nesse contexto, importante lembrar que o procedimento da segregação da massa é adotado a partir da conclusão, baseada em minucioso estudo atuarial, de que o déficit apresentado pelo sistema, relativamente ao grupo de servidores que deverão compor o plano financeiro, teria alcançado tal cifra que já não seria possível sua amortização, por meio de custeio suplementar, em tempo hábil a assegurar o pagamento das obrigações previstas no plano de benefícios.
14. Ora, não sendo mais possível equacionar-se esse desequilíbrio, o sistema começa a apresentar déficit financeiro ou aprofunda-se o já existente, o que impõe, ao ente federativo, um crescente esforço de caixa destinado à sua cobertura. Nesse cenário, ainda que em relação aos novos servidores, cujos direitos previdenciários somente deverão ser atendidos em futuro mais remoto, não há possibilidade de acumulação de reservas ou capitalização de recursos, pois tudo o que é arrecadado de segurados, pensionistas e do próprio ente

Município, quantias cada vez mais elevadas, em detrimento de outras políticas públicas, para complementar os recursos necessários ao cumprimento das crescentes obrigações previdenciárias.

15. A implementação da segregação da massa realiza uma ruptura nesse processo, apartando os segurados do RPPS em dois grupos diferentes, de forma a que, separado o segmento em relação ao qual a amortização do *deficit* se tornou inviável, inaugura-se, relativamente ao conjunto dos outros segurados, uma previdência fundada no princípio do equilíbrio financeiro e atuarial estabelecido no art. 40 da Constituição.
16. A descrição desse processo demonstra como as diferenças que marcam o plano previdenciário e o plano financeiro já se revelam nas condições que determinam os seus respectivos surgimentos como técnicas previdenciárias autônomas, evidenciando, também, a importância e fundamentalidade da separação daquelas massas e do patrimônio relativo aos respectivos fundos nesse processo.
17. Os benefícios trazidos pela segregação da massa, então, incluem a gradativa extinção do plano financeiro deficitário, após um período de maior esforço por parte do ente federativo para a cobertura da diferença entre o que o plano arrecada e o que tem de pagar a título de prestação previdenciária, e a estruturação de um plano previdenciário que surge equilibrado e sustentável.
18. Porém, essa modelagem somente produzirá os efeitos positivos que dela se esperam caso sejam observados critérios que assegurem o seu funcionamento em conformidade com as técnicas que lhe são aplicáveis.
19. Um dos mais importantes critérios para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio em que tenha havido a segregação da massa e que constitui premissa para sua consecução, assegurando a eficiência e economicidade dos recursos previdenciários, é o preceito da **incomunicabilidade patrimonial entre o plano previdenciário e o plano financeiro**.
20. Evitam-se misturar fórmulas e soluções próprias a cada plano, com vistas a que não sejam descaracterizados e, assim, ceifados de suas virtualidades técnicas na promoção do propósito a que foram idealizados.
21. Diante dessa realidade, proceder-se à transferência de segurados, bens, direitos ou obrigações entre esses planos impacta seus respectivos funcionamentos, e, conseqüentemente, o seu equilíbrio financeiro e atuarial, razão pela qual a legislação previdenciária federal exige que eventuais alterações de parâmetros ou desfazimento da segregação da massa implementada sejam precedidas de estudos e avaliações, **previamente**, submetidos à aprovação da Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social.
22. Pode-se, portanto, concluir que a diversidade com que são formatados o plano previdenciário e o plano financeiro refletem suas respectivas peculiaridades e decorrem de critérios que, objetivamente, buscam promover e manter o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial e, portanto, a sustentabilidade do sistema previdenciário em que tenha sido implementada a segregação da massa dos segurados.
23. Não obstante, sobre o tema, cabe lembrar que o plano de custeio necessário para manter o equilíbrio identificado na avaliação atuarial traz, a valor presente, receitas e despesas futuras a partir de metodologias de cálculo, premissas e hipóteses aplicadas sobre uma base cadastral, ou seja, na hipótese de o estudo atuarial indicar existência de *superavit*, tal resultado pressupõe que os ativos garantidores das reservas matemáticas, os investimentos e demais ativos do regime próprio vão obter, durante os 75 anos da projeção, a rentabilidade real considerada no cálculo e que esse cálculo considera como certo o recebimento das receitas oriundas de parcelamentos, das contribuições futuras e da compensação previdenciária.
24. Ocorre que tal regularidade não existe, em absoluto, no mundo real. Assim, dada à improbabilidade de se atuar sob cenário tão estável, qualquer resultado *superavitário*, ainda que apontado em estudo tecnicamente consistente, deve ser entendido e manuseado com grande atenção e cuidado, adotando-se, em relação a ele, parâmetros prudenciais para mitigar o risco de desequilíbrio do regime previdenciário, sendo, por essa razão, que qualquer *superavit* deve ser precipuamente destinado à constituição de reserva de contingência para assegurar o pagamento dos benefícios do sistema, antecipando-se à ocorrência de eventos futuros e incertos.
25. Tal prudência e cautela devem ser ainda mais acentuadas no caso de regimes de previdência, em

de meta atuarial, juros cuja variação, por sua vez, produz fortes oscilações no resultado apurado. É facilmente demonstrado o impressionante impacto que a taxa de juros utilizada na avaliação atuarial produz sobre o resultado atuarial obtido. O ente encaminhou, em anexo ao ofício supracitado, no Processo SEI 10133.101131/2018-99 - Planilha Dados Financeiros e Fiscais-20171030T161816Z-001 (0584947), estudo que demonstra ter alcançado a meta atuarial (juros e índice inflacionário) no período de janeiro de 2014 até a data do estudo atuarial da alteração da segregação em agosto de 2017.

26. No PARECER SEI N° 10/2017/COAAT/CGACI/SRPPS/SPREV-MF do Processo SEI 10133.100457/2017-18, foi negada a convalidação da Lei n° 18.331/2017. Na conclusão, foi explicado ao ente como a nova proposta de revisão ou remodelagem da segregação da massa poderia ser enviada, se fosse da conveniência e oportunidade do ente.

27. No Ofício n° 357/2017- GP, de 27 de outubro de 2017, que trata esse Parecer, o ente solicita, através de novos estudos com data focal em 31 de agosto de 2017, a convalidação da Lei n° 18.331/2017.

28. Iniciando a análise, com a mudança da base de cálculo instituída na Lei n° 18.331/2017, o ente irá contribuir sobre a folha de aposentados e pensionistas dos planos previdenciário (RECIPREV) e financeiro (RECIFIN) **ampliando a fonte de custeio** com a inclusão na base de cálculo da contribuição patronal da totalidade dos proventos de aposentadoria e pensão dos servidores **sem alteração na alíquota patronal de 15,94% da Lei n° 18.232/2016**. Anteriormente, a fonte de custeio recaía apenas sobre os servidores em atividade. Para o plano financeiro, haverá de fato aumento das contribuições, contudo, como o mesmo já está na fase de complemento das insuficiências financeiras pelo ente e não terá efeito prático sobre este. No plano previdenciário, haverá aumento significativo do Valor Atual das Contribuições Futuras (VACF) e, em consequência, um grande aumento no superavit atuarial (na escala de 677 milhões).

29. O critério mínimo para a Subsecretaria de Regimes Próprios de Previdência Social iniciar a aprovação de **transferência de segurados do plano financeiro para o previdenciário** é que, conforme o art. 25 da Portaria MPS n° 403/2008, exista superavit atuarial com índice de cobertura igual ou superior a 1,25, pois após o processo de migração, o plano previdenciário deverá permanecer com no mínimo 1,25 de índice de cobertura. Além disso, as premissas atuariais devem estar adequadas à sua massa para que não seja criado um deficit atuarial no plano previdenciário.

30. As informações encaminhadas pelo ente tem data base 31 de agosto de 2017. No estudo, o índice de cobertura verificado (ativo líquido dividido pela provisão matemática dos benefícios a conceder mais a provisão matemática dos benefícios concedidos) pela Subsecretaria de Regimes Próprios de Previdência Social foi a seguinte:

30.1. Para efeito de migração, é prudente não considerar a geração futura. Logo, o índice de cobertura (IC) na data focal era de **1,2557**, conforme demonstrado abaixo: (Ativos – Parcelamentos) / (PM benefícios concedidos + PM benefícios a conceder – Compensação Previdenciária a receber).

30.2. $IC = (1.677.569.585,35 - 10.472.420,80) / (784.666.232,50 + 772.055.521,19 - 229.072.841,05) = 1,2557$.

31. Conforme Processo SEI 10133.101131/2018-99 - Planilha Base Dados 31082017-20171030T161812Z-001 (0584920), o montante de Provisões de Benefícios Concedidos do plano financeiro para o plano previdenciário é de **R\$ 664.458.954,65** (incluída a reversão da aposentadoria em pensão).

32. Quanto à viabilidade orçamentária e financeira e limites de gastos determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) com dados encaminhados pelo ente, melhoram com a migração em todo período estudado de 35 anos.

III - CONCLUSÃO

33. Tendo em vista a análise acima procedida, que elucida questões levantadas no Ofício n° 357/2017- GP, de 27 de outubro de 2017.

conforme o art 22 da Portaria MPS n.º 403/2008, **propomos** a convalidação da alteração da segregação da massa da Lei Municipal n.º 18.331/2017.

35. Sugere-se o encaminhamento ao ente federativo.
36. Sendo o que se tem a tratar sobre o tema, submetemos este Parecer à aprovação do Senhor Subsecretário dos Regimes Próprios de Previdência Social.
37. É o parecer.

Brasília, 02 de maio de 2018.

Documento assinado eletronicamente
ALAN DOS SANTOS DE MOURA
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil

Documento assinado eletronicamente
LUIZ AUGUSTO PEREIRA TAVARES
Coordenador de Acompanhamento Atuarial

Documento assinado eletronicamente
ALEX ALBERT RODRIGUES
Coordenador-Geral de Atuária Contabilidade e Investimentos

1 – Visto e de acordo.

2 – Autorizo nos termos da proposta de segregação da massa de segurados do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS do Município de Recife – PE por meio dos estudos apresentados e pela Lei n.º 18.331/2017, tendo em vista que a documentação e informações prestadas pelo ente federativo e analisadas pela Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social, foram suficientes para comprovar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS de acordo com o estabelecido art. 22 da Portaria 403/2008.

3 – No cumprimento das competências legais, regimentais e institucionais esta Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social está à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que julgarem necessários os Gestores e Atuários.

4 – Encaminhe-se ao Município de Recife - PE, com cópia à unidade gestora do RPPS, para as providências cabíveis.

Documento assinado eletronicamente
NARLON GUTIERRE NOGUEIRA

Subsecretário dos Regimes Próprios de Previdência Social



Documento assinado eletronicamente por **Alan dos Santos de Moura, Auditor(a) Fiscal**, em 09/05/2018, às 21:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Augusto Pereira Tavares, Coordenador(a) de Acompanhamento Atuarial**, em 11/05/2018, às 08:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Allex Albert Rodrigues, Subsecretário(a) dos Regimes Próprios de Previdência Social Substituto(a)**, em 15/05/2018, às 11:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Narlon Gutierre Nogueira, Subsecretário(a) dos Regimes Próprios de Previdência Social**, em 18/05/2018, às 13:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id orgao acesso externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0610194** e o código CRC **9A660C52**.

ANEXO VII



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

49ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 01.08.2017

PROCESSO TCE-PE N° 1726405-4

MEDIDA CAUTELAR PARA DETERMINAR AO DIRETOR PRESIDENTE DO RECIPEV A SUSPENSÃO DE TODOS OS ATOS ADMINISTRATIVOS E DE EXECUÇÃO NECESSÁRIOS PARA O PAGAMENTO, PELO FUNDO PREVIDENCIÁRIO, DE TODOS OS APOSENTADOS NASCIDOS ATÉ 31/12/1994 E QUE TIVERAM SEUS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS ATÉ 31/12/2016

INTERESSADOS: RINALDO ALVES DE LIMA JÚNIOR (REPRESENTANTE); GERALDO JÚLIO DE MELLO FILHO (REPRESENTADO); MANOEL CARNEIRO SOARES CARDOSO (REPRESENTADO)

ADVOGADO: DR. CLOVIS EDUARDO GOMES DE MORAIS - OAB/PE N° 28.220-D;

PRESIDENTA E RELATORA: CONSELHEIRA TERESA DUERE

RELATÓRIO

Conselheiros, Representante do Ministério Público, há uma cautelar monocrática que foi dada em relação à questão da RECIPEV. A lei que foi aprovada na Prefeitura retira servidores do fundo de previdência do município e os coloca na RECIPEV.

A nossa preocupação é uma preocupação técnica. No início do ano passado, com as preocupações sobre previdência, o Tribunal de Contas da União fez uma auditoria compartilhada com alguns estados que tinham problemas graves em relação à previdência. Um deles, evidentemente, Pernambuco. Nós tivemos a oportunidade de participar com a ATRICON, o Tribunal de Contas da União e com a equipe técnica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

O relatório está finalizado no sentido de estudar a questão da RECIPEV. É um material que certamente ainda será visto e estudado, também, pela gestão da Prefeitura da Cidade do Recife, mas que dá vários sinais de alerta, coloca algumas luzes em relação a essa questão. Isso nos trouxe uma preocupação efetiva e nós nos debruçamos sobre essa questão da RECIPEV. Em outro particular, também, há uma preocupação de geração de uma jurisprudência em relação a esses fundos de capitalização. Dessa forma, também os municípios do estado de pernambuco poderão proceder. Não é apenas a cidade do Recife que está neste processo, a nosso ver, está uma conjuntura em relação à previdência e às segregações de massa no sentido de que outros municípios podem se basear neste processo e assim começar a migrar a questão da segregação.

Já existia uma resposta de uma Consulta, parece-me que de Belo Jardim, ou de Bom Jardim, em que o Conselheiro João Campos, relator dessa consulta, dizia que era vedada a passagem para... Acontece que nós demos essa cautelar e ontem à tarde é que recebemos a resposta da Prefeitura da Cidade do Recife. Evidentemente eles deram no prazo; não estou dizendo que foi fora do prazo. Agora, nós temos, também, na nossa Lei Orgânica, prazo para trazer a cautelar; mas não descarto a nossa preocupação, do ponto de vista legal, com algumas



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

questões colocadas nessa, e não na primeira defesa da prefeitura, que precisam ser melhor analisadas, até decisões recentes foram colocadas, como a decisão do Ministro Fux- já existia uma da Ministra Rosa Weber, mas essa é de maio de 2017- em que, numa questão similar, ele coloca a inconstitucionalidade ou a incompetência do ministério, nas suas normas gerais, de exigir autorização da migração pelo ministério da previdência e assistência social. Mas isso foi um documento que recebi, uma informação recebida ontem.

Há outra questão, do ponto de vista legal, sobre a qual gostaria, inclusive, de ouvir o Ministério Público, no sentido da inconstitucionalidade. Eu diria que é colocada a incompetência, vamos dizer, ou a usurpação do Tribunal de Contas em declarar inconstitucional uma determinada lei. Acho que, na nossa legislação interna é permitido, na nossa Lei Orgânica, desde que isso seja acatado pelo Pleno desta Casa. Portanto acho que essa não nos atinge.

O fato é que é uma matéria extremamente relevante, uma matéria extremamente técnica, isso tem a ver com a questão de políticas públicas, que sangram neste país, a questão da previdência social.

Preocupa-nos porque é o futuro das pessoas que está em jogo. Hoje, pela manhã, vi o jornal *Bom Dia Brasil* e vi que os aposentados do Rio de Janeiro já não recebem seus salários há mais de quatro meses. Então, é um fato real, que já está chegando ao Brasil e chegando possivelmente aos estados e principalmente aos estados que têm grande problema em previdência, como é o caso do estado de Pernambuco.

Essa é uma matéria que nos preocupa, entretanto confesso que não tive tempo hábil para ouvir o pessoal da casa sobre a defesa que nos chegou ontem à tarde. Em princípio, por todas essas questões de *periculum in mora*, que poderá haver, eu seria pela manutenção da cautelar. Entretanto considero que é necessário um aprofundamento maior sobre o que veio da defesa, que tem substância pelo que li e pelo que ouvi, mas que não me permite, com tantos dados e tantas questões atuariais técnicas em jogo, ter uma posição bastante definida em relação a essa questão. Estou trazendo isso de uma forma muito aberta, porque temos uma legislação a cumprir, temos prazo a cumprir, mas isso é uma questão de vida de pessoas e eu gosto de sempre repetir o nosso Geraldo Vandré para que não esqueçamos que "gado a gente marca, tange, ferra, engorda e mata, mas com gente é diferente".

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:

Sra. Presidente, gostaria de colaborar com V.Exa., que demonstrou a boa vontade de analisar a documentação que chegou no dia de ontem; lógico que mantida a medida cautelar que V.Exa. assinou monocraticamente, poderia pedir vista e, nesse intervalo,



**ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS**

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

tanto eu como V.Exa. analisaríamos a defesa apresentada pela Prefeitura.

CONSELHEIRA TERESA DUERE - PRESIDENTE E RELATORA:

Eu acho que poderia ter um estudo por parte do Ministério Público a respeito e também hoje, mesmo por pouco tempo, pelo nobre e douto Marcos Nóbrega. Se não me engano, V.Exa. tem sua tese de doutorado sobre isso. Acho que não foi em vão e não foi uma coincidência V.Exa. está sentado na bancada no dia de hoje. Não é todo Tribunal que se permite ter um doutor internacional nessa área.

Vejo que esse Tribunal mostra sua responsabilidade, sua coesão, as suas preocupações de forma equilibrada, no sentido de que o colegiado não é apenas para julgar, é para conjuntamente definir certos desafios que nos aparecem no dia a dia. Felizmente temos, no Ministério Público de Contas, membros competentes. Temos também, como já disse, o nosso economista, o douto Dr. Ranilson.

Assim sendo, o processo encontra-se com vista para o Conselheiro Ranilson Ramos.

ACS.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO
51ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 08.08.2017
PROCESSO TCE-PE N° 1726405-4

MEDIDA CAUTELAR PARA DETERMINAR AO DIRETOR PRESIDENTE DO RECIPEV A SUSPENSÃO DE TODOS OS ATOS ADMINISTRATIVOS E DE EXECUÇÃO NECESSÁRIOS PARA O PAGAMENTO, PELO FUNDO PREVIDENCIÁRIO, DE TODOS OS APOSENTADOS NASCIDOS ATÉ 31/12/1994 E QUE TIVERAM SEUS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS ATÉ 31/12/2016

INTERESSADOS: RINALDO ALVES DE LIMA JÚNIOR (REPRESENTANTE); GERALDO JÚLIO DE MELLO FILHO (REPRESENTADO); MANOEL CARNEIRO SOARES CARDOSO (REPRESENTADO)

ADVOGADO: DR. CLOVIS EDUARDO GOMES DE MORAIS - OAB/PE N° 28.220-D;

PRESIDENTA E RELATORA: CONSELHEIRA TERESA DUERE

ADIADA A VOTAÇÃO POR PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO RANILSON RAMOS, EM SESSÃO REALIZADA NO DIA 01/08/2017.

RELATÓRIO

Trago para referendo desta Primeira Câmara a Medida Cautelar que expedi monocraticamente em 25/07/2017, com base no art. 18 da Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Estadual n° 12.600/2004) e Resolução TC n° 029/2016, para determinar ao Diretor Presidente do RECIPEV, Manoel Carneiro Soares Cardoso, a suspensão de todos os atos administrativos e de execução necessários para o pagamento, pelo fundo previdenciário, de todos os aposentados nascidos até 31 de dezembro de 1944 e que tiveram seus benefícios concedidos até 31 de dezembro de 2016, até deliberação ulterior deste Tribunal.

Na oportunidade, determinei a imediata formalização deste processo de Medida Cautelar, conforme previsão do art. 48-B da Lei Orgânica desta Corte, comunicando ao responsável, Sr. Manoel Carneiro Soares Cardoso, para que adotasse a medida deferida, concedendo-lhe o prazo de 05 (cinco) dias corridos, a partir da ciência, para que, querendo, apresentasse suas contrarrazões.

Registro primeiramente que o relatório que farei desta Medida Cautelar será extenso, tendo em vista que, do início de sua tramitação nesta Casa até o presente momento, o Ministério Público de Contas se pronunciou por duas vezes (fls. 126/140 e 232/233), da mesma forma que o fizeram o Município de Recife e Reciprev (fls. 158/178 e 267/288). E, além do próprio teor da tutela cautelar, relatarei os principais trechos do relatório técnico elaborado pelo Analista de Controle Externo desta Casa, José Iramar da Rocha, que analisou o cálculo atuarial que fundamentou a criação da Lei Municipal n° 18.331/2017.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

1,6 bilhão em aplicações financeiras, constituído após a "segregação de massa" dos fundos municipais de previdência do Município do Recife.

É o relatório necessário. Passamos a nossa manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

Analisaremos a questão em tópicos, de forma a facilitar a avaliação.

Impossibilidade de concessão de cautelar contra processo legislativo

Apesar do STF reconhecer, em casos excepcionais, a possibilidade de cautelares para suspender o processo legislativo em curso, no caso concreto, não estão presentes os requisitos autorizadores.

[...]

De fato, neste caso, o pedido de medida cautelar foi para que o Tribunal de Contas fizesse um estudo do projeto. Não se alega violação de prerrogativa parlamentar ou vício no processo legislativo. A insurgência é contra o próprio mérito do projeto de lei.

A concessão de medida cautelar, neste caso concreto, seria uma interferência indevida no Poder Legislativo municipal.

Todavia cabe deixar claro: em caso de conversão deste projeto em lei formal, o Tribunal de Contas poderá exercer o seu poder geral de cautela, já reconhecido pelo STF em vários precedentes, bem como previsto expressamente no art. 18 da Lei Estadual 12.600/2004, dado que caberá, em tese, medida cautelar para ordenar ao RECIPREV a abstenção da prática de atos administrativos que efetivem a migração do custeio destes benefícios de 2.398 aposentados e pensionistas.

Portanto, inviável medida cautelar para suspender a tramitação do Projeto de Lei do Executivo 14/2017, mas cabível, em tese, no caso de conversão do projeto em lei formal, cautelar para ordenar ao RECIPREV a abstenção da prática de atos administrativos, inclusive o pretendido "pagamento dos benefícios de todos os aposentados nascidos até 31 de dezembro de 1944 e que tiveram seus benefícios concedidos até 31 de dezembro de 2016".

[...]

Da deliberação do TCE na Consulta de Belo Jardim

O Tribunal de Contas, em 2011, nos autos do Processo TC 1105457-8, deliberou matéria idêntica à discutida nesta representação.

O Município de Belo Jardim fez a seguinte consulta:

"Uma vez implementada a segregação de massas no Município, poderão ser utilizados recursos



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

previdenciários do Fundo Previdenciário para custear o pagamento da folha dos servidores inativos do Fundo Financeiro?"

[...]

A resposta da consulta de Belo Jardim, relatada pelo ilustre Conselheiro João Campos, não deixa dúvidas sobre a posição oficial do Tribunal de Contas sobre a impossibilidade do RECIPIREV custear os benefícios destas 2.398 pessoas, que nunca contribuíram para o Plano Previdenciário:

"Uma vez implementada a segregação de massas no Município, fica vedada qualquer espécie de transferência de recursos previdenciários do Fundo Previdenciário para custear o pagamento da folha dos servidores inativos do Fundo Financeiro. O saldo deficitário do Fundo Financeiro Municipal deverá ser de responsabilidade do tesouro do Município, em conformidade com a Lei Federal 9.717/98 e a Portaria MPS 403/2008"

[...]

Portanto, a migração pretendida pelo Projeto de Lei do Executivo 14/2017 é vedada pelo posicionamento do Tribunal de Contas manifestado na consulta de Belo Jardim, nos autos do Processo TC 1105457-8.

Violação da Portaria 403/2008 do Ministério da Previdência pelo Projeto de Lei do Executivo 14/2017

De início, cabe registrar que, de acordo com a Lei Federal 9.717/98, cabe à norma do Ministério da Previdência estabelecer as normas gerais na matéria de regimes próprios:

[...]

A referida Portaria é clara ao vedar a pretendida migração dos 2.398 beneficiários do RECIFIN para o RECIPIREV. Com efeito, o art. 21, caput, disciplina a segregação de massa: "A segregação da massa será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, mediante a separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes".

Ora, como de conhecimento geral, a segregação de massa foi implementada em Recife pela Lei Municipal 17.142, de 2 de dezembro de 2005. Aliás, é o que informa o próprio estudo atuarial da Prefeitura, fls. 23 e 30 deste expediente.

Na mesma Portaria do Ministério, art. 21, § 2º, temos: "Uma vez implementada a segregação da massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo".



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

Este parágrafo da Portaria do Ministério da Previdência, que estabelece as normas gerais sobre o assunto, é claro e insofismável ao vedar, após a segregação de massas, a transferência de segurados entre o Plano Financeiro (RECIFIN) e o Plano Previdenciário (RECIPREV). Ora, o Projeto de Lei do Executivo 14/2017 propõe exatamente a transferência de 2.398 segurados do RECIFIN (Plano Financeiro) para o RECIPREV (Plano Previdenciário), o que é explicitamente vedado pela Portaria federal.

A Portaria, em norma geral, estabelece no seu art. 26 que "independentemente da forma de estruturação do RPPS as eventuais insuficiências financeiras para o pagamento dos benefícios previstos no Plano de Benefícios são de responsabilidade do tesouro do respectivo ente federativo". Ora, ao transferir do tesouro municipal para o RECIPREV o custeio final do déficit destes 2.398 beneficiários, o Projeto de Lei do Executivo 14/2017 viola o art. 26 da Portaria 403/2008 do Ministério da Previdência.

Reiteramos, do tópico anterior, que estão estabelecidos na própria Portaria 403/2008 os conceitos de segregação de massa, plano previdenciário e plano financeiro, no art. 2º da norma federal, de modo que não há margem de interpretação para o legislador municipal desafiar estes conceitos e normas gerais.

Em conclusão deste tópico, o projeto viola diretamente os termos das normas gerais federais, estabelecidas pela Portaria 403/2008 do Ministério da Previdência, especialmente o art. 21, § 2º, e o art. 26.

De se registrar que a desobediência às normas gerais da Portaria 403/2008 do Ministério da Previdência sujeita o Município do Recife às graves sanções previstas no art. 7º da Lei Federal 9.717/98.

Da ineficiência do estudo atuarial para justificar a migração

Em que pese o respeito ao profissional que assina o estudo atuarial, fls. 22/34, vemos que o mesmo é manifestamente insuficiente para justificar a migração destes 2.398 benefícios para o RECIPREV.

[...]

Conforme expressamente informado no estudo atuarial, fls. 30, esta migração terá um impacto de 9,2 milhões mensais nos cofres da RECIPREV, daí a extrema importância que o assunto seja corretamente avaliado.

Apesar da fragilidade argumentativa do estudo (o que falamos sempre respeitosamente), o prejuízo ao RECIPREV será considerável, conforme fls. 31 do expediente. Conforme expressamente colocado pelo atuário, o custo total do RECIPREV passaria de 3,1 bilhão para 4,02 bilhão de reais. Ainda segundo o atuário, a Prefeitura só aumentaria sua contribuição em apenas 629 milhões de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

reais. Ora, numa conta de diminuir simples, se constata facilmente que o prejuízo dos servidores do RECIPREV (os verdadeiros donos destes recursos), ao custear estes benefícios para pessoas que nunca contribuíram para o RECIPREV, seria de cerca de 270 milhões de reais, em se aceitando os números do próprio atuário contratado pela Prefeitura.

Ora, não vislumbramos, respeitadamente, porque os servidores contribuintes do RECIPREV precisam pagar uma conta "alheia" (do tesouro municipal), suportando com o patrimônio deles (dos servidores) uma conta de cerca de 270 milhões de reais (em se aceitando os números do atuário da Prefeitura).

A migração, por questão de lógica, só poderia ser cogitada - ao menos no aspecto financeiro - se comprovada a total ausência de prejuízo aos servidores beneficiários do RECIPREV, o que, segundo o estudo atuarial, não ocorre.

Não é por, supostamente e alegadamente, o RECIPREV continuar sustentável, que justifica os servidores vinculados pagarem por um "prejuízo" que não lhes diz respeito. Devemos frisar que os servidores do RECIPREV não têm nenhuma obrigação ou responsabilidade em relação a estes 2.398 aposentados e pensionistas que nunca contribuíram para este fundo.

Outro ponto, não devidamente esclarecido pelo estudo, em uma omissão manifesta: não há maiores explicações sobre o déficit atuarial que passa do RECIFIN para o RECIPREV. De fato, conforme documento oficial da RECIPREV, fls. 20 deste expediente, com a migração, o déficit do RECIFIN passaria de R\$ 13,6 bilhões para R\$ 8,9 bilhões, numa surreal e gritante diminuição de 4,7 bilhões de reais.

Ora, o que o estudo não menciona, com a devida vênia, é para onde vai este monumental ônus de R\$ 4,7 bilhões de reais de déficit. Como estes 4,7 bilhões de déficit certamente não "evaporarão como mágica", é lógico se concluir que, de alguma maneira e em certa medida, serão suportados pelo RECIPREV, fundo previdenciário, cujos servidores beneficiários não têm nenhuma obrigação com esta conta.

Desta forma, o estudo atuarial é inadequado e manifestamente insuficiente para justificar a migração proposta destes 2.398 aposentados e pensionistas.

Do prejuízo futuro dos servidores do RECIFIN na migração proposta

De se registrar que a migração proposta, a longo prazo, é manifestamente prejudicial aos servidores ativos e inativos vinculados ao RECIFIN.

Apenas uma leitura da questão "atrapalhada e leiga", data máxima vênia, pode fazer os atuais servidores da



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

ativa do Município do Recife, vinculados ao RECIFIN, pensarem ser benéfica para eles esta migração.

O RECIFIN deve ter seus déficits financiados pelo tesouro municipal. É norma geral federal, não há o que discutir.

Ao fazer a segregação de massa, ou seja, ao criar o RECIPREV, o objetivo foi fazer uma "poupança" para, em um futuro distante, pagar os servidores vinculados ao RECIPREV com os recursos desta capitalização.

Por uma questão de lógica, o objetivo do RECIPREV é fazer com que sobre mais recursos no tesouro municipal, em um futuro hoje distante, de modo que o Município do Recife não precise custear estas aposentadorias.

Os servidores ativos e inativos vinculados ao RECIFIN dependem hoje - e por um longuíssimo tempo dependerão - dos recursos do tesouro municipal para cobrir o déficit deste plano financeiro.

Ora, se o Poder Executivo adentrar hoje nos recursos do fundo RECIPREV para finalidades alheias aos seus atuais segurados - como objetiva o Projeto de Lei do Executivo 14/2017 - não há mais garantia que, no futuro, o RECIPREV realmente tenha recursos para pagar as aposentadorias dos seus atuais beneficiários. Data vênua, o Projeto de Lei do Executivo 14/2017 pode ser apenas o primeiro de uma série de projetos semelhantes, até mesmo em gestões futuras de outros grupos políticos.

Caso, no futuro, os servidores do RECIPREV também precisem ser pagos com recursos do tesouro municipal, teremos uma situação em manifesto prejuízo dos atuais servidores ativos e inativos do RECIFIN.

Com efeito, hoje os servidores do RECIFIN dependem de aportes do tesouro municipal. No futuro, caso o RECIPREV não tenha recursos suficientes, os servidores do RECIFIN terão que dividir com os colegas do RECIPREV estes aportes.

Ou seja, os servidores do RECIFIN poderão, no futuro, dividir com os colegas do RECIPREV a exata situação atual do Estado do Rio de Janeiro, ou seja, um tesouro sem condições de quitar ou pagar em dia os benefícios de ambos os fundos.

Ao final, cabe lembrar que a instituição do RECIPREV teve como único objetivo sobrar mais dinheiro, no futuro, para o tesouro municipal.

Caso se utilize hoje os recursos do RECIPREV, o resultado no futuro, como no Estado do Rio, poderá ser a insuficiência do tesouro para fazer estes aportes em ambos os fundos.

CONCLUSÃO

Pelo exposto,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

CONSIDERANDO o Acórdão TC 754/11, consulta formulada pelo Município de Belo Jardim, definindo, em caráter normativo nos termos do Regimento Interno deste Tribunal, que "uma vez implementada a segregação de massas no Município, fica vedada qualquer espécie de transferência de recursos previdenciários do Fundo Previdenciário para custear o pagamento da folha dos servidores inativos do Fundo Financeiro";

CONSIDERANDO as normas gerais definidas pela Portaria 403/2008 do Ministério da Previdência, pela qual "uma vez implementada a segregação da massa, **fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados**, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo";

CONSIDERANDO que a mesma Portaria 403/2008 do Ministério da Previdência ainda estabelece que "as eventuais insuficiências financeiras para o pagamento dos benefícios previstos no Plano de Benefícios são de responsabilidade do tesouro do respectivo ente federativo";

CONSIDERANDO que a desobediência às normas gerais da Portaria 403/2008 do Ministério da Previdência sujeita o Município do Recife às graves sanções previstas no art. 7º da Lei Federal 9.717/98;

CONSIDERANDO que o estudo atuarial apresentado é insuficiente para justificar a proposta, por falta de fundamentação e omissão de tópicos importantes sobre a migração;

CONSIDERANDO que esta migração terá um impacto de 9,2 milhões de reais mensais para o fundo RECIPEV;

CONSIDERANDO que os servidores vinculados atualmente ao RECIPEV não têm nenhum motivo para custear estes 2.398 benefícios, dado que estes aposentados e pensionistas nunca contribuíram para este fundo;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 71, IX, da Constituição Federal, o Tribunal de Contas pode assinar prazo para os gestores públicos se manifestarem sobre ilegalidade;

CONSIDERANDO que os Relatores de contas de unidades gestoras podem enviar recomendações aos gestores públicos;

Opina o MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DE PERNAMBUCO pela irregularidade do fundo RECIPEV custear o pagamento dos benefícios de todos os aposentados nascidos até 31 de dezembro de 1944 e que tiveram seus benefícios concedidos até 31 de dezembro de 2016, resultando na migração de 2.398 aposentados e pensionistas hoje vinculados ao fundo RECIFIN.

Requer o MPCO que:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

I - este parecer seja enviado ao Prefeito do Recife e ao Diretor do RECIPEV, a título de recomendação de retirada deste trecho do projeto e, caso tenha sido aprovado, do seu veto, conforme autorizado pelo art. 71, IX, da Constituição Federal;

II - assinar prazo de 10 (dez) dias para o Prefeito do Recife e o Diretor do RECIPEV se manifestarem sobre o acatamento desta recomendação;

III - determinar que o Diretor do RECIPEV forneça cópia deste parecer a todos os conselheiros do fundo, para ciência;

[...]

Acolhendo o requerimento efetuado pelo MPCO, em 05/07/2017, encaminhei cópia do parecer acima reproduzido (MPCO n° 236/2017) ao Exmo. Sr. Prefeito, para que tomasse ciência do seu teor e para que se manifestasse, no prazo de 10 (dez) dias, sobre a recomendação efetuada pelo *parquet* de contas, de retirada do art. 3° do Projeto de Lei n° 014/2017, que trata da migração dos servidores.

Em 14/07/2017, o Prefeito Geraldo Júlio encaminhou resposta (fl. 158), informando que o aludido Projeto de Lei n° 14/2017, já é a Lei n° 18.331/2017, publicada em 06/07/2017, e que, ao ver do Município do Recife, ela respeita os ditames constitucionais e legais, consoante atestam as razões jurídicas contidas no Parecer n° 04/2017 - PGM, exarado pelo Procurador Geral do Município, Ricardo do N. Correia de Carvalho (fls. 159/178).

Foram também cientificados do Parecer do MPCO, o Diretor Presidente do Reciprev, Manoel Carneiro Soares Cardoso, e o parlamentar representante, Rinaldo Alves de Lima Júnior.

Encaminhada ao MPCO, a documentação enviada pelo Sr. Prefeito foi analisada por seu Procurador Geral, Dr. Cristiano da Paixão Pimentel, que elaborou a Cota MPCO n° 027/2017 (fl. 232/233), cujo teor reproduzo:

[...]

Requeremos a adoção de medida cautelar, nos termos do art. 18 da Lei Orgânica, pelos fundamentos abaixo expostos.

O risco de dano irreparável ou de difícil reparação (*periculum in mora*) está presente, pois a Lei Municipal já foi sancionada e publicada no Diário Oficial em 06/07/2017. Deste modo, o RECIPEV já está autorizado a gastar 9,2 milhões por mês do fundo previdenciário para pagar os 2.398 servidores atualmente do fundo financeiro. Com as restrições de recursos atuais na Prefeitura, será muito difícil ao RECIPEV retomar estes recursos do tesouro municipal no futuro.

A plausibilidade jurídica do direito alegado (*fumus boni iuris*) está dada no parecer do MPCO já juntado aos autos. Além disso, o parecer do Procurador Geral do Município se funda exclusivamente em suposta inconstitucionalidade das normas gerais emitidas pela Previdência Social da União.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

Ora, apesar de alguns julgados isolados, mesmo do STF, não há decisão vinculante a respeito. Tantas Prefeituras e Estados terem que discutir esta matéria no STF revela claramente que há controvérsia jurídica relevante: se a Portaria MPS 403/2008 é ou não constitucional ao estabelecer normas gerais.

Lemos atentamente o douto parecer do Procurador Geral do Município e, nos precedentes que ele transcreveu, em nenhum é citada a inconstitucionalidade da Portaria 403/2008, especialmente na parte em que a literalidade desta portaria federal proíbe a migração pretendida no Recife. Temos literalidade de norma federal proibindo a migração, não é possível indeferir a cautelar com base em suposta e eventual inconstitucionalidade.

Desta forma, presentes os dois requisitos da concessão de medida cautelar: periculum in mora e fumus boni iuris, pelo menos até que o Tribunal de Contas possa fazer um estudo aprofundado da questão de mérito, ou até mesmo uma consulta ao Ministério da Fazenda - Secretaria da Previdência, sobre a compatibilidade do pretendido pelo Recife com a Portaria 403/2008.

Como o prefeito e o Reciprev já têm ciência das razões do MPCO, desnecessária nova notificação e a cautelar pode ser inaudita altera pars.

Pelo exposto, requer a **concessão de medida cautelar** para determinar ao RECIPREV a suspensão de todos os atos administrativos e de execução necessários para o pagamento pelo fundo previdenciário de todos os aposentados nascidos até 31 de dezembro de 1944 e que tiveram seus benefícios concedidos até 31 de dezembro de 2016, resultando na migração de 2.398 aposentados e pensionistas hoje vinculados ao fundo RECIFIN, mencionados na Ata 01/2017 do Conselho Municipal de Previdência, até deliberação ulterior deste Tribunal.

[...]

É o relatório.

DECISÃO

Acolho, na íntegra, as análises efetuadas pelo Ministério Público de Contas, destacadamente sobre a adoção da medida cautelar, que teve seu cabimento examinado pelo Procurador Geral do MPCO em duas ocasiões.

Inicialmente, quando a matéria em análise - migração do custeio de benefícios de 2.398 servidores do Recifin para o Reciprev - ainda era objeto de um **Projeto de Lei**, o de n.º 014/2017, o MPCO assim se pronunciou:

Impossibilidade de concessão de cautelar contra processo legislativo



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

Apesar do STF reconhecer, em casos excepcionais, a possibilidade de cautelares para suspender o processo legislativo em curso, no caso concreto, não estão presentes os requisitos autorizadores.

Cabe medida cautelar contra tramitação de projeto de lei, expedida pelo Judiciário, quando há violação de prerrogativa de parlamentar prevista na Lei Orgânica do município ou no Regimento Interno da Câmara de Vereadores. Neste sentido, o seguinte precedente:

"AÇÃO POPULAR. CONTROLE JUDICIAL SOBRE O ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO. POSSIBILIDADE. VOTAÇÃO DE PROJETO DE LEI PELA CÂMARA DE VEREADORES. AFRONTA AO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA E DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. ILEGALIDADE. LESIVIDADE AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO IMPROVIDO. I - O controle judicial constitui, juntamente com o princípio da legalidade, um dos fundamentos em que repousa o Estado do Direito, pois de nada adiantaria sujeitar-se a Administração Pública à lei, se seus atos não pudessem ser controlados por um órgão dotado de garantias de imparcialidade, que permita apreciar e invalidar os atos ilícitos por ela praticados. II - A inobservância da Lei Orgânica do Município e do Regimento Interno da Câmara dos Vereadores pelo Presidente desta, configura verdadeira ofensa ao princípio da legalidade, impondo-se a nulidade dos atos normativos que não cumpriram o determinado em lei. III- São nulos os atos lesivos ao patrimônio público no caso de vício de forma, consistente na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato"

(TJ-PR - Apelação Cível AC 1257743 PR 0125774-3
Data de publicação: 04/05/2004)

No entanto, não cabe a cautelar quando o objetivo for suspender o projeto de lei por suposta inconstitucionalidade, ou mesmo para melhores estudos por parte de órgão ou Tribunal de Contas. Citamos o precedente abaixo:

"AÇÃO CAUTELAR. PROCESSO LEGISLATIVO. ATERROS PARA DESPEJO DE RESÍDUOS DOMICILIARES, INERTES, DE SAÚDE E INDUSTRIAIS. CONVOCÇÃO EXTRAORDINÁRIA. PRETENSÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROIBIÇÃO DE RETROCESSO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. 1. A ação cautelar é sempre dependente da ação principal. Art. 796 do CPC. Não se admite ação cautelar satisfativa para impedir a tramitação e votação de projeto de lei pela Câmara de Vereadores por vício de inconstitucionalidade. 2. Afigura-se impossível juridicamente o pedido de declaração de nulidade de projeto de lei"

(TJ-RS - Apelação Cível AC 70040620171 RS Data de publicação: 07/01/2011)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

De fato, neste caso, o pedido de medida cautelar foi para que o Tribunal de Contas fizesse um estudo do projeto. Não se alega violação de prerrogativa parlamentar ou vício no processo legislativo. A insurgência é contra o próprio mérito do projeto de lei.

A concessão de medida cautelar, neste caso concreto, seria uma interferência indevida no Poder Legislativo municipal.

No entanto, já naquela ocasião, o MPCO destacou:

Todavia cabe deixar claro: em caso de conversão deste projeto em lei formal, o Tribunal de Contas poderá exercer o seu poder geral de cautela, já reconhecido pelo STF em vários precedentes, bem como previsto expressamente no art. 18 da Lei Estadual 12.600/2004, dado que caberá, em tese, medida cautelar para ordenar ao RECIPEV a abstenção da prática de atos administrativos que efetivem a migração do custeio destes benefícios de 2.398 aposentados e pensionistas.

Portanto, inviável medida cautelar para suspender a tramitação do Projeto de Lei do Executivo 14/2017, mas cabível, em tese, no caso de conversão do projeto em lei formal, cautelar para ordenar ao RECIPEV a abstenção da prática de atos administrativos, inclusive o pretendido "pagamento dos benefícios de todos os aposentados nascidos até 31 de dezembro de 1944 e que tiveram seus benefícios concedidos até 31 de dezembro de 2016".

Pois bem, convertido o Projeto de Lei n° 014/2017 na Lei Municipal n° 18.331/2017, o MPCO ratificou seu entendimento sobre a possibilidade de adoção da tutela de urgência, para determinar ao RECIPEV a "suspensão de todos os atos administrativos e de execução necessários para o pagamento pelo fundo previdenciário de todos os aposentados nascidos até 31 de dezembro de 1944 e que tiveram seus benefícios concedidos até 31 de dezembro de 2016", por verificar estarem presentes os requisitos autorizadores (*fumus boni iuris* e *o periculum in mora*). Reproduzo, mais uma vez:

O risco de dano irreparável ou de difícil reparação (*periculum in mora*) está presente, pois a Lei Municipal já foi sancionada e publicada no Diário Oficial em 06/07/2017. Deste modo, o RECIPEV já está autorizado a gastar 9,2 milhões por mês do fundo previdenciário para pagar os 2.398 servidores atualmente do fundo financeiro. Com as restrições de recursos atuais na Prefeitura, será muito difícil ao RECIPEV retomar estes recursos do tesouro municipal no futuro.

A plausibilidade jurídica do direito alegado (*fumus boni iuris*) está dada no parecer do MPCO já juntado aos autos. Além disso, o parecer do Procurador Geral do Município se funda exclusivamente em suposta inconstitucionalidade das normas gerais emitidas pela Previdência Social da União. Ora, apesar de alguns julgados isolados, mesmo do STF, não há decisão vinculante a respeito. Tantas Prefeituras e Estados



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

terem que discutir esta matéria no STF revela claramente que há controvérsia jurídica relevante: se a Portaria MPS 403/2008 é ou não constitucional ao estabelecer normas gerais.

Lemos atentamente o douto parecer do Procurador Geral do Município e, nos precedentes que ele transcreveu, em nenhum é citada a inconstitucionalidade da Portaria 403/2008, especialmente na parte em que a literalidade desta portaria federal proíbe a migração pretendida no Recife. Temos literalidade de norma federal proibindo a migração, não é possível indeferir a cautelar com base em suposta e eventual inconstitucionalidade.

Desta forma, presentes os dois requisitos da concessão de medida cautelar: periculum in mora e fumus boni iuris, pelo menos até que o Tribunal de Contas possa fazer um estudo aprofundado da questão de mérito, ou até mesmo uma consulta ao Ministério da Fazenda - Secretaria da Previdência, sobre a compatibilidade do pretendido pelo Recife com a Portaria 403/2008.

Como o prefeito e o Reciprev já têm ciência das razões do MPCO, desnecessária nova notificação e a cautelar pode ser inaudita altera pars.

Pelo exposto, requer a **concessão de medida cautelar para determinar** ao RECIPREV a suspensão de todos os atos administrativos e de execução necessários para o pagamento pelo fundo previdenciário de todos os aposentados nascidos até 31 de dezembro de 1944 e que tiveram seus benefícios concedidos até 31 de dezembro de 2016, resultando na migração de 2.398 aposentados e pensionistas hoje vinculados ao fundo RECIFIN, mencionados na Ata 01/2017 do Conselho Municipal de Previdência, até deliberação ulterior deste Tribunal.

Cabe destacar, também, trechos do Parecer MPCO n° 236/2017 que evidenciam a plausibilidade jurídica do direito alegado:

Da deliberação do TCE na Consulta de Belo Jardim

[...]

A resposta da consulta de Belo Jardim, relatada pelo ilustre Conselheiro João Campos, não deixa dúvidas sobre a posição oficial do Tribunal de Contas sobre a impossibilidade do RECIPREV custear os benefícios destas 2.398 pessoas, que nunca contribuíram para o Plano Previdenciário:

"Uma vez implementada a segregação de massas no Município, fica vedada qualquer espécie de transferência de recursos previdenciários do Fundo Previdenciário para custear o pagamento da folha dos servidores inativos do Fundo Financeiro. O saldo deficitário do Fundo Financeiro Municipal deverá ser de responsabilidade do tesouro do Município, em



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

conformidade com a Lei Federal 9.717/98 e a Portaria MPS 403/2008"

De se destacar que, segundo o Regimento Interno deste Tribunal de Contas no art. 203, as **"decisões em processo de consulta têm caráter normativo e constituem prejulgamento da tese"**. Por força desta norma regimental, a consulta de Belo Jardim deve ser aplicada na análise do Projeto de Lei do Executivo 14/2017, por ser situação idêntica.

Portanto, a migração pretendida pelo Projeto de Lei do Executivo 14/2017 é vedada pelo posicionamento do Tribunal de Contas manifestado na consulta de Belo Jardim, nos autos do Processo TC 1105457-8.

Violação da Portaria 403/2008 do Ministério da Previdência pelo Projeto de Lei do Executivo 14/2017

De início, cabe registrar que, de acordo com a Lei Federal 9.717/98, cabe à norma do Ministério da Previdência estabelecer as normas gerais na matéria de regimes próprios:

"Art. 9º Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social:

(...)

II - o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei"

Estas normas gerais foram estabelecidas, como é de conhecimento geral, pela Portaria 403/2008 do Ministério da Previdência: "Art. 1º As avaliações e reavaliações atuariais com o objetivo de dimensionar os compromissos do Plano de Benefícios e estabelecer o Plano de Custeio para a observância do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **deverão ser elaboradas tendo como parâmetros técnicos as normas fixadas nesta portaria"**.

A referida Portaria é clara ao vedar a pretendida migração dos 2.398 beneficiários do RECIFIN para o RECIPREV. Com efeito, o art. 21, caput, disciplina a segregação de massa: "A **segregação da massa será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo**, mediante a separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes".

Ora, como de conhecimento geral, a segregação de massa foi implementada em Recife pela Lei Municipal 17.142, de 2 de dezembro de 2005. Aliás, é o que informa o próprio estudo atuarial da Prefeitura, fls. 23 e 30 deste expediente.

Na mesma Portaria do Ministério, art. 21, § 2º, temos: "Uma vez implementada a segregação da massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo".

Este parágrafo da Portaria do Ministério da Previdência, que estabelece as normas gerais sobre o assunto, é claro e insofismável ao vedar, após a segregação de massas, a transferência de segurados entre o Plano Financeiro (RECIFIN) e o Plano Previdenciário (RECIPREV). Ora, o Projeto de Lei do Executivo 14/2017 propõe exatamente a transferência de 2.398 segurados do RECIFIN (Plano Financeiro) para o RECIPREV (Plano Previdenciário), o que é explicitamente vedado pela Portaria federal.

A Portaria, em norma geral, estabelece no seu art. 26 que "independentemente da forma de estruturação do RPPS as eventuais insuficiências financeiras para o pagamento dos benefícios previstos no Plano de Benefícios são de responsabilidade do tesouro do respectivo ente federativo". Ora, ao transferir do tesouro municipal para o RECIPREV o custeio final do déficit destes 2.398 beneficiários, o Projeto de Lei do Executivo 14/2017 viola o art. 26 da Portaria 403/2008 do Ministério da Previdência.

Reiteramos, do tópico anterior, que estão estabelecidos na própria Portaria 403/2008 os conceitos de segregação de massa, plano previdenciário e plano financeiro, no art. 2º da norma federal, de modo que não há margem de interpretação para o legislador municipal desafiar estes conceitos e normas gerais.

Em conclusão deste tópico, o projeto viola diretamente os termos das normas gerais federais, estabelecidas pela Portaria 403/2008 do Ministério da Previdência, especialmente o art. 21, § 2º, e o art. 26.

De se registrar que a desobediência às normas gerais da Portaria 403/2008 do Ministério da Previdência sujeita o Município do Recife às graves sanções previstas no art. 7º da Lei Federal 9.717/98.

Devo, aqui, acrescentar consideração sobre o disposto no art. 22 da Portaria 403/2008 do MPS, que prevê a possibilidade da alteração da segregação da massa, mediante prévia aprovação da Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPS):

Art. 22. Observado o disposto no artigo 25, o RPPS que implementar a segregação da massa, somente poderá alterar os seus parâmetros ou desfazê-la, mediante prévia aprovação da SPS.

Em suas contrarrazões, a Prefeitura do Recife afirma que "não estão os entes federativos obrigados a se submeter a Portaria 403/2008, do MPS, inclusive no tocante a aprovação prévia de estudo atuarial para implantar a segregação de massa pretendida" (grifos do original). E continua (fl. 174):



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

É que, por qualquer ângulo que se analise a questão, forçoso reconhecer que, do ponto de vista constitucional, respeitado os princípios do equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40, da CF), tem o Município autonomia de fazer a revisão na sua própria previdência. Igualmente, do ponto de vista legal (art. 6º, IX, da Lei 9.717/98), tem o ente político autonomia para até mesmo extinguir fundo criado. Por fim, pode o Município, no âmbito infra-legal desta Portaria inconstitucional e ilegal, conforme previsão do seu art. 22, alterar ou desfazer os parâmetros que implementar a segregação de massa.

É relevante contra-arrazoar tal argumentação.

Primeiro, porque, como destacou o MPCO, no parecer do Procurador Geral do Município não foram apresentados precedentes do STF considerando a inconstitucionalidade da Portaria 403/2008. As regras previstas nessa Portaria foram estabelecidas pelo MPS no uso da competência que lhe foi conferida pelo art. 87, parágrafo único, inc. II, da Constituição Federal e no 9º da Lei Federal nº 9.717/98. Até que sejam consideradas inconstitucionais/ilegais ou que sejam retiradas do ordenamento jurídico devem ser seguidas por seus destinatários.

No entanto, a Prefeitura do Recife ignorou por completo o disposto no art. 22 da citada portaria e efetuou alterações nos parâmetros da segregação da massa do RPPS – medida que “mexe” com a previdência social de milhares de servidores municipais – escolhendo, para esse proceder, a urgência.

O parecer atuarial utilizado pela Prefeitura para amparar o Projeto de Lei foi elaborado em 07/06/2017 (fls. 22/34). Nesta mesma data, segundo a Ata de Reunião às fls. 19/20, foi submetido ao Conselho Municipal de Previdência e Assistência à Saúde dos Servidores. No dia 12/06/2017, o Prefeito encaminhou o Projeto de Lei à Câmara Municipal do Recife (fls. 11/12). O estudo atuarial só foi encaminhado à Casa Legislativa no dia 21/06/2017 (fls. 18). Em 03/07/2017, o projeto foi aprovado pela Câmara¹, e, em 06/07/2017 a Lei nº 18.331/2017 foi publicada. Tudo isso em menos de 1 (um) mês.

Necessário destacar que, caso tivesse sido cumprida a exigência do art. 22 da Portaria 403/2008 do MPS, o estudo atuarial que embasou tamanha mudança na previdência de milhares de servidores – elaborado pelo atuário contratado pelo município em 2016 – teria sofrido análise profunda e consistente por técnicos especializados do MPS, possibilitando que os Senhores Vereadores votassem com segurança (segundo notícia veiculada no próprio site da Câmara Municipal, houve parlamentar que argumentou que “a pressa em votar o assunto acabou não dando tempo para que se pudesse aprofundar o assunto”¹).

Registro que o próprio município do Recife, apesar de defender a tese de que “os entes federativos não estão obrigados a se submeter à Portaria 403/2008, do MPS”, e que a “ciência” ao MPS ocorreria apenas se conviesse ao ente federativo, mas sem subordinação, utiliza-se dos exemplos das cidades de Manaus e Londrina, que submeteram as alterações da segregação de massa ao MPS, para asseverar que a mudança efetuada pelo Recife é permitida.

¹ <http://www.recife.pe.leg.br/noticias/camara-debate-transferencia-de-servidores-do-recifin-para-o-reciprev>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

Para comprovar essa alegação, anexa os pareceres técnicos elaborados pelo MPS no caso dessas duas cidades (fls. 190/230).

Pois bem, da leitura dos referidos pareceres técnicos, verifica-se que a aprovação das segregações da massa propostas pelos municípios de Manaus e Londrina foram aprovadas pelo MPS, desde que os municípios efetuassem as alterações necessárias a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial que os técnicos apontaram.

Por exemplo, no caso da cidade de Manaus, os técnicos do MPS verificaram que a taxa de juros usada no fator de desconto do cálculo atuarial foi constante, de 6% a.a., durante todo o período de 150 anos das projeções atuariais (2015 a 2164), não tendo sido contempladas as possíveis oscilações das taxas de juros na perspectiva de longo prazo. Como consequência dessa constatação, o MPS aprovou a alteração, mas efetuou determinação (ver item 7.1 do Parecer Técnico n.º 035/2015 MTPS/SPPS/DRPSP/CGACI/CCOAT, fl. 203)

Da mesma forma, a proposta apresentada pela cidade de Londrina foi aprovada pelo MPS, desde que fossem adotadas as medidas apontadas como necessárias para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Inclusive, uma das determinações decorreu de os cálculos atuariais terem adotado a expectativa de rentabilidade de 6% a.a., sem considerar a possível oscilação do risco financeiro (ver item 9 do Parecer Técnico n.º 008/2016 MTPS/SPPS/DRPSP/CGACI, fl. 227).

Dá transparece a importância da norma prescrita no art. 22 da Portaria n.º 403/2008: a análise prévia da proposta de alteração da segregação da massa de segurados, de forma que reste assegurado o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. O que não foi feito pelo Município do Recife.

E, aqui, considero relevante trazer a informação de que está tramitando nesta Casa um processo de auditoria especial, TC n.º 1725987-3, de relatoria do Conselheiro Valdecir Pascoal, que foi formalizado em virtude do resultado de uma auditoria de acompanhamento, relativa ao exercício de 2016, que teve por objetivo avaliar a gestão financeira e atuarial do RPPS do município de Recife. A auditoria, parte de um conjunto coordenado de ações com o objetivo de consolidar um Sistema Integrado de Fiscalização dos RPPS do país, foi realizada em decorrência da execução da estratégia de longo prazo do Tribunal de Contas da União, e foi supervisionada, inicialmente, pelo Departamento de Regimes de Previdência no Serviço Público (DRPSP), e sucedido pela Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência do Ministério da Fazenda em virtude da reforma administrativa.

Referido processo encontra-se na fase final de instrução, com a elaboração do Relatório de Auditoria, para a abertura do contraditório. Contudo, verifico que no Relatório Preliminar de Auditoria já foram apontados achados que vêm juntar-se aos fundamentos já analisados nesta decisão. Cito apenas um, mas que é suficiente para demonstrar a necessidade de análises mais aprofundadas da matéria:

- Taxa de juros incompatível com os rendimentos obtidos.

Verificou a auditoria, com fulcro nos rendimentos obtidos nos exercícios de 2015 e 2016, que o RPPS do Recife obteve



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

um rendimento médio de 5,08% ao ano nesse biênio, abaixo da meta atuarial de 6% ao ano. Destaca a área técnica que essa diferença não é irrelevante, pois o cálculo atuarial é muito sensível à taxa de capitalização adotada. Acrescenta a auditoria que se fosse adotada a meta atuarial de 5% a.a. que se apresenta mais adequada aos rendimentos do último biênio o resultado superavitário apontado na avaliação atuarial de 2016 passaria de um resultado superavitário de R\$ 239.364.669,63, para um deficitário, da ordem de R\$ 560.315.743,00. Tal fato demonstra a prudência que deve ser exigida pela gestão tanto em relação aos rendimentos obtidos pelos investimentos e aplicações feitos quanto em relação ao resultado atuarial, pois as receitas, especialmente a de rendimentos, são muito incertas ao contrário das despesas.

Portanto, o aprofundamento da matéria é imperioso.

Ante todo o acima exposto, e

CONSIDERANDO o Acórdão TC n° 754/11, consulta formulada pelo Município de Belo Jardim, definindo, em caráter normativo nos termos do Regimento Interno deste Tribunal, que "uma vez implementada a segregação de massas no Município, fica vedada qualquer espécie de transferência de recursos previdenciários do Fundo Previdenciário para custear o pagamento da folha dos servidores inativos do Fundo Financeiro";

CONSIDERANDO as normas gerais definidas pela Portaria 403/2008 do Ministério da Previdência, pela qual "uma vez implementada a segregação da massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo" (art. 21, § 2º);

CONSIDERANDO que a citada Portaria estabelece que a segregação da massa de segurados somente poderá ser alterada mediante prévia aprovação da Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPS), e que a alteração efetuada pelo Município do Recife (Lei n° 18.331/2017) não obedeceu ao referido regramento (art. 22);

CONSIDERANDO que a desobediência às normas gerais da Portaria 403/2008 do Ministério da Previdência sujeita o Município do Recife às graves sanções previstas no art. 7º da Lei Federal 9.717/98;

CONSIDERANDO que o estudo atuarial apresentado é insuficiente para justificar a proposta, por falta de fundamentação e omissão de tópicos importantes sobre a migração;

CONSIDERANDO que os servidores vinculados atualmente ao RECIPEV não têm nenhum motivo para custear estes 2.398 benefícios, dado que estes aposentados e pensionistas nunca contribuíram para este fundo;

CONSIDERANDO a urgência que o caso requer, a plausibilidade do direito invocado e o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, pois a Lei Municipal já foi sancionada e publicada no Diário Oficial em 06/07/2017, estando,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

deste modo, o RECIPIREV autorizado a gastar 9,2 milhões por mês do fundo previdenciário para pagar os 2.398 servidores atualmente do fundo financeiro e que, com as restrições de recursos atuais na Prefeitura, será muito difícil ao RECIPIREV retomar estes recursos do tesouro municipal no futuro;

CONSIDERANDO os termos do art. 18 da lei Estadual n.º 12.600/2004, e Resolução TC n.º 029/2016, bem assim o poder geral de cautela reconhecido aos Tribunais de Contas pelo STF (Mandado de Segurança 26.547);

CONSIDERANDO a necessidade de aprofundar as análises para decisão final de mérito;

DEFIRO, *ad referendum* da Primeira Câmara, a Medida Cautelar para determinar ao RECIPIREV a suspensão de todos os atos administrativos e de execução necessários para o pagamento pelo fundo previdenciário de todos os aposentados nascidos até 31 de dezembro de 1944 e que tiveram seus benefícios concedidos até 31 de dezembro de 2016, resultando na migração de 2.398 aposentados e pensionistas hoje vinculados ao fundo RECIFIN, mencionados na Ata 01/2017 do Conselho Municipal de Previdência, até deliberação ulterior deste Tribunal.

Notifique-se o Diretor Presidente da RECIPIREV, Sr. Manoel Carneiro Soares Cardoso, para cumprimento imediato desta cautelar e para que apresente as razões de defesa, se quiser, no prazo de 5 (cinco) dias.

Formalize-se, de imediato, o processo de Medida Cautelar.

Por meio do Procurador Geral do Município, a autarquia previdenciária apresentou as contrarrazões de fls. 267/288, com anexos de fls. 289/296.

Em **preliminar**, questiona a competência deste Tribunal para apontar inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 18.331/2017, afastando sua aplicação. Citã jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que entende pela ausência de competência do TCU pra determinar que a Petrobrás não dê cumprimento à legislação específica, por suposta inconstitucionalidade (MS 27.796/MC, MS 26.410/MC, MS 27.743, e MS 28.745, entre outros). Cita, também, acórdão do TCE-PR (processo 387526/15, Acórdão n.º 2330/15-Pleno), que julgou extinto o processo, sem conceder a medida cautelar que pleiteava a suspensão de dispositivos de lei estadual paranaense.

No **mérito**, reafirma o entendimento de que o Município do Recife e o Reciprev estão autorizados pela Constituição Federal, pela Lei Federal 9.717/98 e pelas regras *legítimas* que regulam o sistema previdenciário nacional a fazer a migração prevista na Lei n.º 18.331/2017, fundamentada em cálculo atuarial que aponta significativo *superávit* do fundo previdenciário.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

Reafirmam, também, o entendimento da inconstitucionalidade da Portaria nº 403/2008 do Ministério da Previdência e da necessidade da alteração efetuada pela lei municipal para garantia do equilíbrio financeiro do RPPS. Acrescentam que o STF vem reiteradamente manifestando-se pela inconstitucionalidade de normas impostas pelo governo federal (RE 797.926-AgR, ACO 1062, RE 808.352 AgR, RE 831.068, entre outras). Dá realce à decisão do Ministro Luiz Fux, na Ação Civil Originária ACO 2829, que reconheceu que o Estado de Santa Catarina não estava obrigado a pedir a autorização prévia do Ministério da Previdência Social para alterar os parâmetros da segregação da massa dos segurados, conforme estabelecido no art. 22 da Portaria MPS 403/2008.

Por fim, destaca a enorme segurança financeira da revisão da segregação da massa realizada, contestando os apontamentos constantes na Medida Cautelar, relativos ao cálculo atuarial.

Requer ao final que este Tribunal revogue a medida cautelar expedida, possibilitando às partes dar cumprimento à Lei Municipal nº 18.331/2017, sem prejuízo de este Tribunal aprofundar os estudos frente ao cálculo atuarial que anexa às fls. 289/294.

Apesar do rito de urgência típico da medida cautelar, encaminhei as razões de defesa para a área técnica deste Tribunal, especializada na matéria, para que analisasse o cálculo atuarial que embasou a mudança da segregação da massa de segurados, expressa na Lei nº 18.331/2017.

Pois bem, apesar do pouco tempo disponível, o Analista de Controle Externo, José Iramar da Rocha, elaborou um minucioso Relatório Preliminar de Auditoria, cujos principais trechos não posso deixar de reproduzir, pois fundamentará não só a decisão que adotarmos nesta Sessão, como, também, os encaminhamentos dela decorrentes (grifos acrescidos):

2. ACHADOS DE AUDITORIA

Concluída a Auditoria, foram identificados os achados de auditoria relacionados nos itens a seguir.

2.1. IRREGULARIDADES

2.1.1. [Al.1] Migração de inativos desprovida de legalidade

Situação Encontrada:

[...]

No caso do Município do Recife, a segregação de massas determinada pela Lei Municipal nº 17.142/2005 adotou o critério da data de ingresso do servidor nos seguintes termos:

[...]



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

Posteriormente, houve o advento do Projeto de Lei n° 14/2017 (Doc. 03) o qual convertido na Lei Municipal n° 18.331/2017 (Doc. 04) que altera os critérios de segregação nos seguintes termos:

[...]

Essencialmente, a Prefeitura procurava transferir 2.398 inativos do RECIFIN para o RECIPREV, inativos esses que preenchiam os critérios estabelecidos no incluso § 4° do Art. 32 da Lei Municipal n° 17.142/2005. No tocante à alteração de segregação de massas, os seguintes dispositivos da Portaria MPS n° 403/2008 cabem ser transcritos.

Art. 21. A segregação da massa será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, mediante a separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes.

(...)

§ 2° Uma vez implementada a segregação da massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo.

(...)

Art. 22. Observado o disposto no artigo 25, o RPPS que implementar a segregação da massa, somente poderá alterar os seus parâmetros ou desfazê-la, mediante prévia aprovação da SPS.

(...)

Art. 25. A revisão do plano de custeio que implique em redução das alíquotas ou aportes destinados ao RPPS deverá ser submetida previamente à aprovação da SPPS e deverá atender, cumulativamente, os seguintes parâmetros:

I - Índice de Cobertura igual ou superior a 1,25 em, no mínimo, cinco exercícios consecutivos, para os planos superavitários;

II - a avaliação atuarial indicativa da revisão tenha sido fundamentada em base cadastral atualizada, completa e consistente, inclusive no que se refere ao tempo de serviço e de contribuição anterior dos segurados;

III - os bens, direitos e demais ativos considerados na apuração do resultado atuarial estejam avaliados a valor de mercado e apresentem liquidez compatível com as obrigações do plano de benefícios;

IV - o histórico da rentabilidade das aplicações e investimentos dos recursos do RPPS não tenha apresentado performance inferior à meta estabelecida na política anual de investimentos dos três últimos exercícios;

V - a taxa de juros utilizada na avaliação atuarial seja condizente com a meta estabelecida na política de investimentos dos recursos do RPPS, em perspectiva de longo prazo.

Essencialmente, a Portaria determina que, uma vez implementada a segregação de massas, não poderia haver qualquer transferência de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

segurados, obrigações, direitos e ativos entre os planos previdenciários originados dessa operação. Dessa forma, procurou-se evitar que houvesse manipulação da parte dos entes para procurar mitigar o déficit crescente do plano financeiro que constituía grupo em extinção e com gastos crescentes em decorrência da redução de segurados ativos vinculados a ele. Essa mitigação seria realizada às custas do plano previdenciário sob o regime financeiro de capitalização que, em tese, teria recursos significativos e que seriam objeto da ação do Administração para serem utilizados para pagar os benefícios do plano financeiro.

Diversas manobras podem ser executadas com esse fim como reversão da segregação, transferência irregular de segurados entre planos, destinação dos ativos existentes para o plano financeiro ao invés do plano previdenciário, transferência irregular de recursos entre planos, entre outras. Contudo, a alteração dos critérios da segregação ou seu desfazimento não é absoluta, visto que o Art. 22 permite tais medidas desde que atendidas as condições do elencadas no Art. 25 dessa mesma Portaria. Não entrando no mérito do atendimento das exigências postas nos Incisos II e III desse dispositivo, a análise se limitará às outras três condições postas.

A primeira condição consiste no alcance do Índice de Cobertura da Reserva Matemática (ICRM) em patamar igual ou superior a 1,25 nos últimos cinco anos. Este indicador consiste na razão entre o ativo garantidor do plano e a reserva matemática estimada. O ativo garantidor é o total de recursos cumulados que não estão comprometidos com o adimplemento de obrigações pendentes de pagamento como restos a pagar ou depósitos restituíveis. O ativo garantidor também agrega créditos a receber do ente federativo desde que devidamente reconhecidos por meio de termo de parcelamento.

A adoção desse indicador permitiria a verificação da real capitalização de um plano previdenciário, visto que a mera análise de valores ou direitos acumulados poderia induzir a conclusões equivocadas, pois estaria desconsiderando flutuações no valor das reservas matemáticas. Com base nos DRAA 2009 a 2014 do RECIPIREV (Docs. 29 a 34) e nas avaliações atuariais de 2015 a 2017 do RECIPIREV (Docs.14, 15 e 20), foi elaborado o demonstrativo posto a seguir.

Exercício	Reserva matemática	Ativo garantidor	ICRM
2012	602.757.107,06	625.523.757,69	1,04
2013	617.552.399,94	702.460.635,55	1,14
2014	769.004.346,46	886.852.909,41	1,15
2015	1.072.196.489,29	1.282.296.061,31	1,20
2016	1.187.358.314,98	1.414.193.238,21	1,19



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

FonFoFontF

Fonte: DRAA de 2013 e 2014 do RECIPEV e avaliações atuariais de 2015 a 2017 do RECIPEV.

O demonstrativo não deixa margens para dúvidas de que o processo de capitalização do RECIPEV apresenta quadro de estagnação em patamar inferior ao exigido para comprovar a existência de um sólido e suficiente patrimônio para arcar com o pagamento dos benefícios. Em razão disso, conclui-se que não há condições atuariais e financeiras para promover a migração dos inativos do RECIPEV, visto que o RECIPEV não possui condições para arcar com tal ônus sem prejudicar o seu processo de capitalização.

A segunda condição refere-se também ao processo de capitalização sob o enfoque do alcance da meta atuarial, a qual sempre foi definida em 6% ao ano. A sustentabilidade do regime próprio decorre do alcance da meta atuarial, visto que os recursos gerados com a aplicação e investimentos de recursos constituem a diferença basilar entre o regime de capitalização e o regime de repartição simples. Utilizando-se os dados dos resumos das rentabilidades da carteira RECIPEV de 2014 a 2016 (Docs. 24 e 25), é obtida a seguinte tabela:

Exercício	Rendimento Nominal (%)	IPCA (%)	Rendimento Real (%)
2014	9,92	6,40	3,31
2015	10,27	10,67	(0,36)
2016	17,72	6,29	10,75

Fonte: relatórios de rentabilidade de 2014 a 2016.

Constata-se novamente que o RECIPEV não atendeu às condições postas pela Portaria em questão. À exceção do exercício de 2016, o rendimento alcançado estava abaixo da meta atuarial. Esse exercício em particular teve a convergência de dois fatores que especialmente favoreciam investimentos no segmento de renda fixa: inflação em forte declínio e manutenção da taxa SELIC em patamar alto. Contudo, nos outros dois tais fatores não ocorreram e os investimentos no segmento de renda variável não lograram o êxito necessário. Isso significa que não foram gerados os recursos esperados e a manutenção dessa meta atuarial nas avaliações cria um descompasso entre a realidade e o horizonte estimado por elas, gerando um passivo oculto. Diante dessa situação, resta apenas concluir que o RECIPEV não está sofrendo a devida capitalização e há indícios de passivo oculto, tornando temerária a migração pretendida pela Lei Municipal nº 18.331/2007.

A última condição está relacionada ao histórico de rentabilidade. Diferencia-se do anterior porque este procura a taxa de rentabilidade anual equivalente em um intervalo de tempo maior para explicitar a real tendência de capitalização e não apenas a mera pretensão registradas nos planos de investimentos que habitualmente defendem que a meta atuarial de 6% será sempre alcançada. Utilizando-se os dados dos resumos das rentabilidades da carteira RECIPEV de 2012 a 2016 (Docs. 23 a 25), é obtida a seguinte tabela:

Exercício	Rendimento Nominal (%)	IPCA (%)	Rendimento Real (%)
2012	22,35	5,84	15,60



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

os outros itens desta peça refutam por meio de análise igualmente técnica. Assim, resta como argumento inédito a questão da autonomia dos entes federativos, o que qualificaria a imposição do Art. 22 combinado com o Art. 25, ambos da Portaria MPS n.º 403/2008, como intromissão na autonomia do Município do Recife. Para compatibilizar tais dispositivos com esse princípio constitucional, restaria concluir que o parecer da Secretaria de Previdência Social do Ministério da Fazenda seria de caráter meramente opinativo, não vinculando de qualquer forma a atuação da gestão pública do Recife.

Se tal entendimento fosse considerado factível, mesmo assim os dispositivos da Portaria não seriam mera orientação e sim regulamentação do Art. 40, Caput, da Constituição Federal. Este dispositivo constitucional determina que devem ser empreendidas medidas da parte do gestor em busca da preservação do equilíbrio atuarial e financeiro do regime próprio. Os dispositivos da Portaria fornecem os critérios para determinar se uma medida preserva ou não o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário do ente.

A análise exposta nos demais achados deste relatório revela que a migração dos inativos do RECIFIN em nada atende ao dispositivo constitucional, mas, na verdade, configura em consumo das reservas do RECIPREV para postergar a adoção de uma solução definitiva para a questão do RECIFIN e seu déficit financeiro crescente, transferindo para as gestões posteriores o ônus de recuperar a capitalização do plano previdenciário, o que irá se traduzir em um comprometimento da RCL em nível superior ao da manutenção da situação atual.

Portanto, a proposta de migração configurou inobservância ao Art. 40, Caput, da Constituição Federal e ao Art. 22 combinado com o Art. 25, ambos da Portaria MPS n.º 403/2008. Cabe responsabilizar a pessoa do Prefeito, o Sr. Geraldo Júlio de Mello Filho, que em razão de sua condição como gestor maior do Município é o responsável pelas políticas previdenciárias em nível municipal, o que inclui o Projeto de Lei n.º 14/2017 (Doc. 03) que foi convertido na Lei n.º 18.331/2017 (Doc. 04) o qual promovia a migração que prejudicava de forma significativa o equilíbrio atuarial do RECIPREV.

A responsabilidade também envolve a pessoa do Diretor Presidente da Autarquia Municipal de Previdência, o Sr. Manoel Carneiro Soares Cardoso, ao qual como gestor maior do ente gestor caberia empreender os esforços para que Autarquia alcance a consecução de seus fins, conforme Decreto Municipal n.º 27.276/2013 (DOC. 28), Anexo Único, Item I. Nesse caso ele deveria subsidiar a análise do impacto atuarial da migração sobre o RECIPREV, preservando esse fundo do risco significativo decorrente desse Projeto de Lei.

[...]

2.1.2. [A2.1] Repercussão inadequada no equilíbrio atuarial

Situação Encontrada:

[...]



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

Posteriormente, a Prefeitura enviou o Projeto de Lei n.º 014/2017 (Doc. 03) que promoveu alterações no critério de segregação de massas, transferindo segurados do RECIFIN para o RECIPREV sob a seguinte argumentação:

A organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como dos militares dos Estados e do Distrito Federal, têm a regulamentação de suas diretrizes gerais dada pela Lei Federal n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998, a qual estipula que é dever do ente estatal fazer a avaliação atuarial do plano de custeio e benefícios em cada balanço, desde a sua constituição.

A norma em comento visa assegurar o princípio da preservação do equilíbrio atuarial em face do decurso do tempo ou da dinâmica da carteira de vidas seguradas, prevendo a possibilidade de revisão do plano de custeio ou benefícios.

Tal situação recomenda a migração dos 2.398 (dois mil, trezentos e noventa e oito) aposentados vinculados ao Fundo RECIFIN, nascidos até 31 de dezembro de 1944 e que tiveram seus benefícios concedidos até 31 de dezembro de 2016, para o Fundo RECIPREV, tudo amparado em sólido estudo atuarial que acompanha esta mensagem.

Ainda, como reforço das dotações financeiras dos fundos previdenciário (RECIPREV) e financeiro (RECIFIN), o presente Projeto de Lei institui outra fonte de custeio ao sistema, qual seja, a contribuição patronal sobre os proventos de aposentadorias e pensões a eles vinculados, o que reforçará a segurança dos dois fundos de previdência municipal e de seus servidores vinculados.

Ressaltamos que as contribuições dos servidores ativos ou inativos, independente de fundo ao qual eles estejam vinculados, não sofrerão qualquer modificação.

Posteriormente, esse Projeto de Lei foi aprovado e promulgado como a Lei Municipal n.º 18.331/2017 (Doc. 04) a qual determinava:
[...]

Em sua exposição de motivos, o Prefeito alega que esse conjunto de alterações almejava assegurar o equilíbrio atuarial do sistema previdenciário municipal em face da dinâmica desse sistema e do ambiente em que estava inserido que exigiram medidas da parte do Poder Público que estavam consubstanciadas nesse Projeto de Lei. **Em tese**, essa postura estaria de acordo com o Art. 1.º, § 1.º, da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 (LRF) dispõe que "a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas".

Na verdade, a finalidade dessa alteração legislativa é conter o comprometimento crescente das contas municipais com os aportes feitos ao RECIFIN. A segregação de massas em si não resolve as distorções existentes no sistema previdenciário no qual foi implantada. Se de um lado há a constituição de um plano com



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

condições para ser sustentável no futuro, há outro plano que nasce distorcido e sem condições de tal característica ser resolvida, mas apenas mitigada para que as contas municipais não fossem comprometidas em demasia no momento em que o déficit financeiro atingisse o patamar maior, exatamente quando as contribuições dos servidores são reduzidas com as aposentadorias e pensões concedidas e, conseqüentemente, as despesas com esses benefícios atingiam o seu maior valor.

O aviso acerca de tal risco estava inserido nos Demonstrativos de Resultado de Avaliação Atuarial (DRAA) que no quadro de projeção atuarial confrontava os valores estimados das receitas e despesas futuras dentro de um horizonte de 75 anos contados do exercício a que os dados do DRAA se referiam.

O quadro a seguir, confeccionado com base nos dados dos DRAA 2006 a 2014 do RECIFIN (DOCS. 05 a 13) e nas avaliações de 2015 e 2016 (DOCS. 14 e 15), revela o momento projetado em que o déficit financeiro do fundo irá alcançar o seu valor máximo e o comprometimento que ele causaria em relação à RCL do Município ao final de 2016, obtido a partir do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 3º Quadrimestre de 2016 (Doc. 16). Cabe frisar que os valores projetados de despesas foram corrigidos para valores ao final de 2016 com base no índice IPCA.

DRAA	ANO	VALOR	%RCL 2016
2006	2022	180.698.975,60	4,72%
2007	2024	191.891.973,78	5,01%
2008	2024	239.375.838,98	6,25%
2009	2022	202.310.536,09	5,29%
2010	2022	274.543.056,05	7,17%
2011	2024	292.459.059,59	7,64%
2012	2024	321.033.705,30	8,39%
2013	2023	390.138.490,60	10,19%
2014	2025	407.271.262,57	10,64%
2015	2024	433.618.309,13	11,33%
2016	2026	544.831.024,48	14,24%

Fonte: DRAA 2006 a 2014 RECIFIN, Avaliações 2015 e 2016 RECIFIN e RGF 3º Quad.

Observa-se que o valor corrigido apresenta um crescimento explosivo que superou 200% em apenas 10 anos, fato relevante para uma despesa com pouca possibilidade de ingerência da parte do Poder Público em razão da "camisa de força" da base normativa que adotou o modelo do Benefício Definido (BD), restando à Administração buscar formas para equacionar tal déficit crescente que já era significativo há dez anos atrás.

Como o RECIFIN é um grupo fechado, o déficit financeiro estimado tem como causa provável as alterações realizadas nos planos de cargos e salários dos servidores, incrementando no valor futuro da folha de salários, base tanto o cálculo das contribuições quanto para a estimativa da folha de proventos e pensões. Portanto, esses dados induzem a uma postura mais conservadora diante da afirmação do Prefeito de que a simples passagem do tempo ou das conseqüências da imprevisível dinâmica do plano previdenciário seriam as causas de tal situação.

[...]



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

Expostas as premissas atuariais adotadas pelo estudo atuarial (Doc. 19) e com a informação de que a base cadastral utilizada fora a mesma usada para realizar as avaliações atuariais de 2017 dos fundos RECIPIREV e RECIFIN (Doc. 20), foi obtido o resultado atuarial com o impacto da migração dos 2.398 inativos entre os dois planos. Para melhor ilustrar tal impacto, o estudo disponibilizou para efeito comparativo o resultado atuarial da avaliação de 2017 (Doc. 20) e aquele decorrente da migração a fim de oferecer uma base comparativa. No caso do RECIPIREV, os resultados são os seguintes:

Tabela 10. Balanço do Fundo Previdenciário - RECIPIREV - Situação Atual:

Item	Data-Base: 31/12/2016			
	Geração Atual (R\$)	Geração Futura (R\$)	Total (R\$)	% Folha
Custo Total (VABF)	3.172.076.213,56	0,00	3.172.076.213,56	51,45%
Compensação a Receber (-)	154.965.790,66	0,00	154.965.790,66	2,51%
Contribuição de Inativos (-)	57.647.239,62	0,00	57.647.239,62	0,94%
Contribuição de Ativos (-)	790.375.674,95	0,00	790.375.674,95	12,82%
Contrib Normal Ente s/Ativos(-)	982.729.193,35	0,00	982.729.193,35	15,94%
Contrib Normal Ente s/Inativos(-)	0,00	0,00	0,00	0,00%
Saldo dos Parcelamentos (-)	11.529.746,40	0,00	11.529.746,40	0,19%
Ativo Financeiro (-)	1.414.193.238,21	0,00	1.414.193.238,21	22,94%
Deficit/Superávit Atuarial	239.364.669,63	0,00	239.364.669,63	3,88%

Tabela 14. Balanço do Fundo Previdenciário - RECIPIREV - Proposta:

Item	Data-Base: 31/12/2016			
	Geração Atual (R\$)	Geração Futura (R\$)	Total (R\$)	% Folha
Custo Total (VABF)	4.022.044.254,80	0,00	4.022.044.254,80	65,25%
Compensação a Receber (-)	169.367.938,74	0,00	169.367.938,74	2,75%
Contribuição de Inativos (-)	87.636.299,44	0,00	87.636.299,44	1,42%
Contribuição de Ativos (-)	790.375.674,95	0,00	790.375.674,95	12,82%
Contrib Normal Ente s/Ativos(-)	982.729.193,35	0,00	982.729.193,35	15,94%
Contrib Normal Ente s/Inativos(-)	629.156.944,97	0,00	629.156.944,97	10,21%
Saldo dos Parcelamentos (-)	11.529.746,40	0,00	11.529.746,40	0,19%
Ativo Financeiro (-)	1.414.193.238,21	0,00	1.414.193.238,21	22,94%
Deficit/Superávit Atuarial	62.944.781,26	0,00	62.944.781,26	1,02%

Fonte: estudo atuarial da migração

Observa-se que o resultado atuarial antes da migração é superavitário em R\$ 239.364.669,63. Com a migração, a valor presente, surge um passivo previdenciário da ordem de R\$ 850.031.958,76 o qual é **parcialmente compensado** com a receita proveniente da contribuição a cargo do ente incidente sobre a folha de inativos e pensionistas a qual foi estimada em R\$ 629.156.944,97. Assim, há um aumento da reserva matemática em R\$ 220.875.013,79 e, por conseguinte, a redução do valor superavitário para R\$ 62.944.781,26. Diante dessa situação, o estudo atuarial afirma o seguinte:

Quando comparamos os resultados do resultado oficial do RECIPIREV com o resultado da proposta em análise, percebemos que o custo total aumenta de R\$ 3.172.076.213,56 para R\$ 4.022.044.254,80, equivalente ao custo atuarial dos 2.398 aposentados. Mas em contrapartida o município aumenta suas contribuições futuras a este fundo em R\$ 629.156.944,97. Não há aumento de contribuições dos ativos ou inativos, apenas as contribuições e a compensação financeira estimadas dos



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

2.398 aposentados passam a ser consideradas neste fundo, assegurando um confortável superávit atuarial de R\$62.944.781,26 que representa 1,02% da folha salarial futura.

Portanto, o responsável pelo estudo atuarial afirma que, apesar da migração, ainda restaria um "confortável" superávit. Essa avaliação subjetiva que apenas encara o resultado em termos nominais e não em termos relativos quando associada ao outros valores e, em especial, quando analisado à luz das premissas adotadas, destacando-se a taxa de juros utilizada e a taxa de crescimento nula dos benefícios.

No caso do RECIFIN, os resultados são os seguintes:

Tabela 11. Balanço do Fundo Financeiro - RECIFIN - Situação Atual:

Item	Data-Base 31/12/2016	
	Geração Atual (RS)	
Custo Total (VABF)		
Compensação a Receber (-)	14.679.268.481,00	
Contribuição de Inativos (-)	173.569.383,51	
Contribuição de Ativos (-)	473.765.518,38	
Contrib Normal do Ente s/Ativos(-)	138.848.713,58	
Contrib Normal Ente s/Inativos(-)	277.697.427,17	
Saldo dos Parcelamentos (-)	0,00	
Ativo Financeiro (-)	0,00	
Déficit/Superávit Atuarial	13.614.056.925,89	
JÁ COM A MIGRAÇÃO (-)		
Ativo Financeiro (-)	www	
Déficit/Superávit Atuarial	8.964.611.787,01	

Fonte: estudo atuarial da migração

Observa-se que o resultado atuarial antes da migração é deficitário em R\$ 13.614.056.925,89. Com a migração, a valor presente, é deduzido um passivo previdenciário da ordem de R\$ 1.284.860.090,37 que corresponde ao passivo que surge no RECIPREV, contudo, como no plano sob o regime financeiro de repartição simples a taxa de juros é igual a zero, o passivo não sofre o desconto financeiro ao ser trazida a valor presente. Em vista disso, o passivo deduzido do RECIFIN é maior em termos nominais a valor presente do que aquele que surge no RECIPREV, mas os dois são equivalentes quando postos em uma projeção atuarial da despesa.

Há uma redução do déficit atuarial para R\$ 8.964.757,01 que corresponde a uma diminuição de R\$ 4.649.445.168,88. O responsável pelo estudo atuarial chegou à seguinte conclusão:

Já o RECIFIN tem uma redução importante no custo total, pela migração dos 2.398 aposentados e um aumento considerável nas contribuições futuras do município pela inclusão da folha total de inativos na base de incidência. Também neste caso não há aumento de alíquotas para servidores ativos ou inativos.

Essa redução de 34,15% deve ser vista com reservas. Em primeiro lugar, a maior parte dela decorre da criação da contribuição a cargo do ente sobre a folha de inativos e pensionistas. Em outras palavras, em termos fiscais tal redução é desprovida de qualquer efeito, visto que será o ente que suportará tal ônus e não receita de proveniente de rendimentos, contribuição dos servidores ou outra fonte. Em segundo lugar, parte da redução decorre da transferência



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

Investimento de Recursos do 6º bimestre desses exercícios (Docs. 26 e 27).

Esse comportamento do atuário em se adotar a taxa máxima de juros permitida corresponde a um padrão "otimista" mesmo quando tal meta é apenas alcançada esporadicamente. Em vista disso, a definição da taxa de juros torna-se mais uma formalidade do que realmente um parâmetro escolhido com fulcro em avaliação técnica dos resultados obtidos em uma visão retrospectiva aliada a um exame das perspectivas do mercado.

O resultado da ação da meta atuarial anual de 6% desconectada da realidade é que não serão cumulados recursos suficientes para o futuro custeio dos benefícios, um passivo oculto vai surgindo até o ponto que sua existência não poderá ser ignorada e a sustentabilidade do sistema é comprometida, exigindo aportes do Poder Público.

Diante de tais fatos, deve-se receber com prudência o resultado superavitário do RECIPEV registrado na avaliação atuarial de 2017 (Doc. 20), visto que se fosse adotada taxa mais próxima da rentabilidade obtida (4%), tornar-se-ia um déficit da ordem de R\$ 1.601.164.125,63. Se fosse adotada uma taxa da ordem de 5%, o resultado ainda seria deficitário no montante de R\$ 648.195.931,60. Com adoção de premissa diversa, o resultado atuarial explicitaria um passivo oculto que demandaria revisão no plano de custeio.

Diante disso, a afirmação da parte da empresa responsável pelo estudo atuarial de que a migração dos inativos ainda resultaria em um superávit "confortável" é desprovida de amparo na análise feita e o que se conclui é que a rentabilidade inferior à meta atuarial vem promovendo o crescimento de passivo oculto o qual será ainda mais agravado pela migração, agravamento detalhado na tabela a seguir posta.

Taxa de desconto	Resultado atuarial sem migração	Resultado atuarial com migração
6,00%	239.364.699,63	68.233.603,33
5,00%	(560.315.743,00)	(648.195.931,60)
4,00%	(1.635.015.164,00)	(1.601.164.125,63)
3,00%	(3.102.417.620,00)	(2.889.655.500,92)
2,00%	(5.136.987.303,00)	(4.661.834.292,02)
1,00%	(8.005.813.027,00)	(7.143.081.039,73)
0,00%	(12.121.581.920,00)	(10.602.895.471,30)

Fonte: Avaliação atuarial de 2017 e Apêndice 01

Outra premissa que exige reparo é a taxa de crescimento real dos benefícios, a qual foi definida com zero crescimento real ao ano. Essa taxa define a projeção dos benefícios futuros a serem pagos e, portanto, impacta no resultado atuarial de forma significativa. Na avaliação atuarial de 2016 (Doc. 28), foram definidas as seguintes hipóteses:

[...]

Constata-se que foi realizado estudo estatístico que estimou a taxa de crescimento real dos salários em 1,90% ao ano. Por outro lado, a taxa de crescimento real dos benefícios adotada foi de 0,90%. Esse percentual é decorrente da existência de servidores que gozam do



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

direito da paridade, assim, parte dos inativos têm seus proventos vinculados aos vencimentos pagos aos servidores em atividades. O índice não é o mesmo daquele relacionado a salários porque muitos servidores devem ter os seus proventos calculados com base na média e reajustados segundo o índice oficial de inflação.

Entretanto, tanto na avaliação atuarial de 2017 (Doc. 20) quanto no estudo atuarial da migração (Doc. 19) adotaram o índice nulo de crescimento real dos proventos. Uma análise da base cadastral dos inativos (Doc. 22) revela que dos 2.379 inativos elegíveis para migração, 1.743 foram aposentados antes do advento da Emenda Constitucional Federal nº 41/2003, ou seja, eles teriam direito à paridade. Portanto, **73,27% dos servidores passíveis de migração teriam direito à paridade, o que torna, no mínimo, questionável a adoção de taxa zero de crescimento real dos proventos.**

Caso fosse adotado o índice de crescimento real dos proventos da ordem de 0,70% ao ano e este fosse aplicado nos inativos passíveis de migração, o balanço do atuarial do RECIPEV passaria a ter o seguinte detalhamento:

[...]

Observa-se que o impacto da adoção dessa taxa apenas nos inativos passíveis de migração promove uma redução do superávit atuarial para R\$ 36.032.601,04 decorrente de uma dedução da ordem de R\$ 32.201.002,29. **Se esse índice fosse adotado nos demais inativos do RECIPEV, o resultado seria deficitário, o que destaca a importância dessa premissa para o resultado atuarial.**

Na verdade, a migração de inativos do RECIFIN para o RECIPEV importa em ônus excessivo para este fundo. Conforme o Apêndice 01, se os inativos migrados fossem devidamente destacados dos restantes, ficaria evidenciado que em nenhum momento há um superávit financeiro e, por conseguinte, as contribuições a cargo do ente e incidentes sobre a folha de inativos e pensionistas não podem ser consideradas para gerar os rendimentos necessários.

Assim, fica manifesto que os recursos em processo de acumulação do RECIPEV terão que suportar esse ônus da migração e terão que ser gerados rendimentos ainda maiores. Entretanto, foi exposto anteriormente que a gestão de investimentos apenas eventualmente alcançou a meta atuarial e a adoção automaticamente dessa meta sem amparo na realidade em que está inserida a massa de segurados apenas gera passivo previdenciário oculto. Portanto, a migração desses inativos consiste em risco significativo para a sustentabilidade do regime próprio.

[...]

A migração dos inativos do RECIFIN para o RECIPEV não preserva o equilíbrio atuarial deste fundo nem altera a situação do RECIFIN, na verdade, essa migração apenas promove a redução do déficit financeiro do RECIFIN, pois o gasto com custeio dos benefícios dos aposentados e seus dependentes simplesmente é transferido para o RECIPEV. A criação da contribuição a cargo do ente e incidente sobre a folha de inativos e pensionistas não promove compensação suficiente para o RECIPEV.

A adoção dessa medida configura inobservância do Art. 40, Caput, da Constituição Federal o qual exige que a gestão empreenda medidas para preservar o equilíbrio atuarial e financeiro, o que não



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

constitui a situação em exame. Ao não adotar premissas que guardassem a mínima correlação com a realidade em que está inserida a massa de segurados do RECIPEV, negou-se às avaliações atuariais o seu caráter de instrumento de planejamento e gestão e, em última análise, inviabilizou a obtenção do necessário equilíbrio atuarial mesmo em longo prazo, desobedecendo ao Art. 5º, Caput, da Portaria MPS nº 403/2008.

Portanto, a proposta de migração configurou inobservância ao Art. 40, Caput, da Constituição Federal e ao Art. 5º, Caput, da Portaria MPS nº 403/2008. Cabe responsabilizar a pessoa do Prefeito, o Sr. Geraldo Júlio de Mello Filho, que em razão de sua condição como gestor maior do Município é o responsável pelas políticas previdenciárias em nível municipal, o que inclui o Projeto de Lei nº 14/2017 (Doc. 03) que foi convertido na Lei nº 18.331/2017 (Doc. 04) o qual promovia a migração que prejudicava de forma significativa o equilíbrio atuarial do RECIPEV.

A responsabilidade também envolve a pessoa do Diretor Presidente da Autarquia Municipal de Previdência, o Sr. Manoel Carneiro Soares Cardoso, ao qual como gestor maior do ente gestor caberia empreender os esforços para que Autarquia alcance a consecução de seus fins, conforme Decreto Municipal nº 27.276/2013 (DOC. 28), Anexo Único, Item I. Nesse caso ele deveria subsidiar a análise do impacto atuarial da migração sobre o RECIPEV, preservando esse fundo do risco significativo decorrente desse Projeto de Lei.

[...]

2.1.3. [A2.2] Impacto fiscal inadequado da migração de inativos

Situação Encontrada:

Em resposta à solicitação feita por intermédio do Ofício TC/CCE nº 085/2017 (Doc. 17) foi entregue junto ao estudo atuarial sobre a migração (Doc. 19) um estudo do impacto fiscal da migração dos inativos do RECIFIN para o RECIPEV (Doc. 36). Esse estudo procurou estimar o comprometimento da RCL projetada com um crescimento real de 2% ao ano durante um período delimitado (2017/2054) com as despesas previdenciárias. A análise resultou no seguinte quadro comparativo.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

Tabela 10. Comparativo de Gastos Anuais do Municípios por Alternativa:

Data-Base: 31/12/2016

ANO	RCL PROJETADA	DESPESA ATUAL	% RCL	DESPESA PROPOSTA	% RCL	Varição % RCL
2017	3.903.727.378,58	565.105.653,69	14,48%	476.396.317,61	12,20%	-2,27%
2018	3.981.801.926,15	580.890.589,47	14,59%	497.463.102,63	12,49%	-2,10%
2019	4.061.437.964,67	601.137.447,77	14,80%	522.327.974,09	12,86%	-1,94%
2020	4.142.666.723,97	610.170.732,95	14,73%	536.409.563,91	12,95%	-1,78%
2021	4.225.520.058,45	616.574.956,99	14,59%	548.346.059,73	12,98%	-1,61%
2022	4.310.030.459,62	620.279.573,88	14,39%	558.044.048,74	12,95%	-1,44%
2023	4.396.231.068,81	621.588.936,53	14,14%	566.124.447,90	12,88%	-1,26%
2024	4.484.155.690,18	619.818.363,41	13,82%	571.829.697,10	12,75%	-1,07%
2025	4.573.838.803,99	615.481.522,82	13,46%	575.697.078,12	12,59%	-0,87%
2026	4.665.315.580,07	610.674.867,56	13,09%	580.009.425,04	12,43%	-0,66%
2027	4.758.621.891,67	599.275.207,86	12,59%	577.793.461,82	12,14%	-0,45%
2028	4.853.794.329,50	587.501.238,68	12,10%	574.310.049,05	11,83%	-0,27%
2029	4.950.870.216,09	572.094.295,73	11,56%	566.317.552,81	11,44%	-0,12%
2030	5.049.887.620,41	558.769.534,31	11,06%	559.635.203,39	11,08%	+0,02%
2031	5.150.885.372,82	541.947.657,72	10,52%	549.555.314,95	10,67%	+0,15%
2032	5.253.903.080,28	522.709.374,99	9,95%	536.859.288,68	10,22%	+0,27%
2033	5.358.981.141,89	499.310.385,68	9,32%	521.503.000,52	9,73%	+0,41%
2034	5.466.160.764,72	476.238.324,87	8,71%	504.485.863,34	9,23%	+0,52%
2035	5.575.483.980,02	451.632.229,70	8,10%	486.754.037,43	8,73%	+0,63%
2036	5.686.993.659,62	425.053.446,72	7,47%	468.191.585,86	8,23%	+0,76%
2037	5.800.733.532,81	398.844.102,70	6,88%	449.196.058,44	7,74%	+0,87%
2038	5.916.748.203,47	373.932.151,80	6,32%	429.866.939,92	7,27%	+0,95%
2039	6.035.083.167,54	349.743.955,75	5,80%	410.326.970,08	6,80%	+1,00%
2040	6.155.784.830,89	325.739.114,25	5,29%	390.516.884,65	6,34%	+1,05%
2041	6.278.900.527,50	302.487.276,24	4,82%	370.605.880,14	5,90%	+1,08%
2042	6.404.478.538,05	279.492.011,87	4,36%	350.603.249,48	5,47%	+1,11%
2043	6.532.568.108,82	257.843.816,05	3,95%	330.767.808,63	5,06%	+1,12%
2044	6.663.219.470,99	236.691.599,26	3,55%	311.070.948,10	4,67%	+1,12%
2045	6.796.483.860,41	216.354.116,79	3,18%	291.636.345,05	4,29%	+1,11%
2046	6.932.413.537,62	196.968.298,35	2,84%	272.533.026,34	3,93%	+1,09%
2047	7.071.061.808,37	179.055.631,44	2,53%	253.974.133,70	3,59%	+1,06%
2048	7.212.483.044,54	162.128.087,27	2,25%	235.957.893,21	3,27%	+1,02%
2049	7.356.732.705,43	145.406.453,88	1,98%	218.425.517,92	2,97%	+0,99%
2050	7.503.867.359,54	129.963.623,04	1,73%	201.605.619,47	2,69%	+0,95%
2051	7.653.944.706,73	115.809.010,20	1,51%	185.553.329,83	2,42%	+0,91%
2052	7.807.023.600,86	102.738.434,24	1,32%	170.275.665,30	2,18%	+0,87%
2053	7.963.164.072,88	90.554.024,80	1,14%	155.762.577,63	1,96%	+0,82%
2054	8.122.427.354,34	79.318.663,38	0,98%	142.040.142,04	1,75%	+0,77%

No caso da situação levantada pela avaliação atuarial de 2017 (Doc. 20), as despesas em questão envolvem as contribuições a cargo do ente dos dois fundos e o montante de aportes por insuficiência de cobertura feitos em favor do RECIFIN. No caso da situação proposta, as despesas previdenciárias envolvem as contribuições a cargo do ente em relação aos dois fundos, o montante de aportes por insuficiência de cobertura feitos em favor do RECIFIN e as despesas com contribuições a cargo do ente que incidiam sobre a folha de inativos e pensionistas.

A projeção da RCL foi obtida com o incremento real de 2% ao ano apurado com a obtenção de taxa equivalente ao crescimento da



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

Receita Corrente Líquida no período de 2010/2016. **Essencialmente, o quadro comparativo apresenta um resultado favorável para a migração, visto que o percentual de comprometimento da RCL com gastos previdenciários a cargo do ente tem o seu patamar reduzido, freando o deterioramento da situação fiscal do Município.** Gráfico constante do estudo de impacto fiscal (Doc. 36) ilustra a situação detalhada no quadro comparativo.

[...]

E com base nesse gráfico, o responsável pelo estudo concluiu da seguinte forma:

Como podemos observar no gráfico acima, o impacto financeiro e fiscal da iniciativa em análise é favorável ao município pelos primeiros 14 anos e depois há um pequeno aumento nas despesas, mas este aumento ocorre já no período de redução de despesas do ente público. Esta redução é normal nos modelos de financiamento por segregação de massas, uma vez que o grupo do Fundo Financeiro - RECIFIN, por ser um grupo fechado e sem renovação, vai reduzindo com o falecimento natural de seus integrantes.

Essencialmente, a migração iria frear a deterioração da situação financeira do RECIFIN e apenas futuramente é que o comprometimento da RCL com gastos previdenciários com a realização da migração seria maior do que a manutenção da situação atual. Portanto, em termos fiscais a migração seria uma proposta viável e adequada em termos fiscais.

Inicialmente, cabe um reparo quanto à projeção da RCL adotada pelo estudo de impacto fiscal (Doc. 36). O procedimento consistiu na apuração do crescimento nominal da RCL no período de 2010 a 2016, sendo posteriormente deduzida a inflação acumulada nesse período medida pelo índice IPCA para ser obtido o crescimento real nesse intervalo. Posteriormente, é obtida a taxa equivalente anual que seria aplicada na RCL de 2016 para se obter a projeção de crescimento real dessa grandeza até o exercício de 2052. A taxa apurada foi da ordem de 2% ao ano.

Entretanto, caso o período adotado fosse de 2011 a 2016, os relatórios de gestão fiscal (Doc. 37) revelariam uma taxa de crescimento real da RCL da ordem de 0,61%. Portanto, cabe a utilização de critério objetivo para decidir qual o incremento real adequado para esse exame. Em primeiro lugar, o Art. 5º da Portaria MPS nº 403/2008 determina que a definição das premissas biométricas, financeiras, econômicas e demográficas devem atender a parâmetros mínimos de prudência. O sistema previdenciário distingue-se dos demais por causa do horizonte longo sobre o qual devem ser feitas as projeções, da restrita ingerência sobre alguns aspectos como a base normativa e da consequência de longo prazo das decisões de gestão. Tudo isso impõe sobre a gestão de regimes próprios uma escala de riscos muito maior, os quais devem ser devidamente previstos e mitigados por meio de ação planejada, segundo o Art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portanto, em observância ao dispositivo da Portaria, seria cabível a adoção do incremento real menor, pois definiria uma projeção mais conservadora que iria impor sobre a Administração o ônus de mitigar



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

tal risco. Além disso, o Art. 25, Inciso I, da mesma Portaria define o período de cinco anos como o intervalo mínimo para apurar a estabilidade do sistema previdenciário quanto à capitalização do regime próprio. Adotando-se o incremento real anual de 0,61%, obteve-se a projeção do comprometimento da RCL mantida a situação atual (Apêndice 03) e a projeção com a adoção da proposta de migração (Apêndice 04). Com base nas informações contidas nesses demonstrativos, foi confeccionado o gráfico a seguir posto.

[...]

Essencialmente, não há alteração no formato das curvas entre o apurado pela auditoria e aquele constante do relatório de impacto fiscal (Doc. 36). A diferença reside no patamar do comprometimento e na unidade adotada. Ao se adotar o comprometimento percentual da RCL, é evidenciado o impacto na situação fiscal do Município, o que o simples valor nominal da despesa adotado no estudo não teria o condão de explicitar. Ao se adotar um incremento menor para a RCL, a projeção adota um cenário mais conservador em que a RCL chega a ser comprometida em 16% com as despesas que o erário teria que arcar para resguardar o pagamento dos benefícios, no caso de ser mantida a situação atual.

Caso fosse adotada a proposta de migração, o patamar máximo de comprometimento seria de 14%, diferença significativa em termos fiscais. Assim, aparentemente, a proposta seria benéfica para o Município. Entretanto, cabe adotar uma postura prudente diante dessa conclusão preliminar. Conforme trecho transcrito do relatório de impacto fiscal (Doc. 36), o próprio responsável alega que após 14 anos haveria uma inversão: o comprometimento da RCL ficaria maior no caso da adoção da proposta de migração do que a manutenção do cenário atual.

O responsável pelo relatório argumenta que tal inversão não seria prejudicial para o Município, pois ocorreria no momento em que as despesas previdenciárias do RECIFIN, incluindo aquelas relacionadas aos inativos que teriam sido migrados, estariam em declínio. Dessa forma, a inversão teria um impacto mínimo e a proposta continuaria viável. Na verdade, o gráfico elaborado pela auditoria realmente confirma que a inversão ocorreria no momento em que a curva de comprometimento teria inclinação negativa, em declínio. Contudo, o momento da inversão teria lugar quando o patamar de comprometimento ainda estaria acima de 12% e a diferença iria aumentar até se tornar estável. Em outras palavras, a curva indica um adiamento da situação de restrição fiscal e não a resolução do problema.

Além disso, o responsável pelo estudo de impacto (Doc. 36) fez a seguinte ressalva em sua conclusão:

Por fim, salientamos que os resultados deste estudo atuarial são extremamente sensíveis à confiabilidade das informações financeiras e cadastrais fornecidas e a eventuais variações das hipóteses e premissas utilizadas nos cálculos e que, modificações destes fatores, poderão implicar variações substanciais nos resultados apresentados.

Em outras palavras, o responsável afirmou que o estudo de impacto fiscal é extremamente dependente do estudo de impacto atuarial e este, da adequação das premissas biométricas, demográficas,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

financeiras e econômicas adotadas. Portanto, o possível otimismo com o resultado desse estudo de impacto fiscal deve ser visto com reservas, ainda mais pelo fato de que no item que trata do exame do impacto atuarial, a premissa financeira de taxa de juros igual ao valor máximo permitido pela Portaria MPS n.º 403/2008 e a premissa econômica de ausência de crescimento real dos benefícios não tinham respaldo na realidade em que estava inserida a massa de segurados.

Havia elementos para se concluir pela existência de passivo previdenciário oculto pela adoção conveniente dessas premissas, quando se deveria usar taxa de juros mais condizente com o histórico de rentabilidade obtida e com a utilização de percentual de crescimento real dos benefícios diferente de zero em atenção ao fato de que a maior parte dos inativos a serem migrados teriam, em tese, direito à paridade com os vencimentos pagos aos ocupantes de cargos públicos na ativa. Portanto, não há elementos que sustentem o relatório de impacto fiscal como instrumento hábil para provar a procedibilidade da migração para o sistema previdenciário municipal.

Na verdade, a inversão que ocorre no gráfico comparativo elaborado pela auditoria denuncia a verdadeira natureza da migração dos inativos. Essencialmente, em um primeiro momento, a despesa previdenciária do Município tem reduzido o seu patamar de comprometimento da RCL, visto que o déficit financeiro do grupo de inativos migrados seria custeado não por aportes do tesouro e sim com os recursos acumulados pelo RECIPIREV.

Esse consumo de recursos do RECIPIREV não ficaria impune, pois ele promoveria uma redução do ritmo de capitalização desse fundo e quando a despesa com benefícios do RECIPIREV se tornasse significativa, a falta desses recursos consumidos pelo grupo de inativos migrados do RECIFIN exigiria mais recursos da parte do Município que se consubstanciariam no aumento do valor das contribuições a cargo do ente incidentes sobre a folha de inativos e pensionistas do RECIPIREV. Como a capitalização desse fundo fora prejudicada com a migração, o comprometimento da RCL permaneceria acima do patamar em que esse comprometimento estaria caso o cenário atual fosse mantido.

Em outras palavras, a migração corresponde a um "empréstimo" que a gestão atual procura realizar, deixando para as gestões futuras o ônus de pagar os "encargos financeiros" dessa operação. Portanto, não há qualquer resolução do problema previdenciário do RECIFIN que se avistava desde 2006 e sim uma postergação do enfrentamento desse problema que, aliado ao passivo oculto com adoção de premissas inadequadas, pode gerar uma situação insustentável quando ocorresse a mencionada inversão em torno do exercício de 2031.

Na verdade, a situação superavitária indicada na avaliação atuarial de 2017 (Doc. 20) deve ser vista como um estímulo para se empreender medidas que aperfeiçoem a gestão com investimentos que não obteve o alcance da meta atuarial de forma consistente e não para concluir que a situação atuarial do regime próprio do Recife, em especial do RECIPIREV, autoriza medidas como a da migração porque teria um estoque confortável de ativos garantidores para amortecer os riscos dessas operações.

A migração dos inativos do RECIFIN para o RECIPIREV não preserva o equilíbrio financeiro do regime próprio do Município do Recife,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

pois ela consome recursos do RECIPIREV os quais são essenciais para a sua capitalização enquanto os gastos com benefícios ainda é pequeno e, portanto, compromete a sustentabilidade desse sistema quando tomado um horizonte de médio e longo prazo.

A adoção dessa medida configura inobservância do Art. 40, Caput, da Constituição Federal o qual exige que a gestão empreenda medidas para preservar o equilíbrio financeiro. Esta expressão no dispositivo constitucional não deve ser vista apenas como o fluxo financeiro do regime próprio e sim tomada dentro de um enfoque mais amplo, no caso, o próprio equilíbrio fiscal do Municipal porque a insuficiência de cobertura do RPPS é suprida pelo Tesouro Municipal e, devido a isso, o equilíbrio financeiro deve ser também encarado como equilíbrio fiscal do ente.

Ao se adotar a proposta de migrar inativos do RECIPIFIN, há comprometimento do equilíbrio fiscal futuro do ente, o que contraria o Art. 40, Caput, da Constituição Federal e do Art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

[...]

3. CONCLUSÃO

Diante dos achados descritos neste relatório, constatou-se que a implementação da proposta contida na Lei Municipal nº 18.331/2017 não constitui medida hábil para preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do RECIPIREV a longo prazo e sim promove a degeneração da situação fiscal do Município do Recife quando adotado um horizonte de médio e longo prazo, característico da análise de risco da gestão de regimes próprios.

Diante dessa situação, a adoção de premissas inadequadas e a postergação sem utilidade do enfrentamento do problema de capitalização do RECIPIREV e da mitigação do desequilíbrio financeiro do RECIPIFIN exige uma discussão maior para discutir a realidade desses fundos previdenciários e a necessidade de atuação desta Corte de Contas através da instauração de um processo de medida cautelar para suspender as consequências danosas dessa migração e também de um processo de auditoria especial para que possa contribuir para correção de desvios na gestão e na política previdenciária do Município, prevenindo contra uma degeneração maior da situação municipal.

É o relatório.

VOTO DA RELATORA

Antes de analisar a questão preliminar suscitada pelo Reciprev, quero destacar dois aspectos.

Primeiro, quanto à profundidade das análises constantes no relatório técnico elaborado pelo Analista de Controle Externo desta Casa, José Iramar da Rocha, que envidou esforços para realizá-las no pouco espaço de tempo que dispunha, e que conseguiu



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

superar a precariedade típica das análises efetuadas nas tutelas de urgência.

O segundo aspecto decorre, exatamente, de **informação** contida no citado relatório técnico, que considero **importante**. Explico.

Para decidir quanto à concessão da medida cautelar, considerei relevante a informação que dispunha no momento, de que o Município do Recife, a despeito do que dispunha o art. 22 da Portaria nº 403/2008 do MPS, não submetera a alteração da segregação da massa de segurados à Secretaria de Políticas de Previdência Social do MPS. Cito o trecho da minha decisão:

Devo, aqui, acrescentar consideração sobre o disposto no art. 22 da Portaria 403/2008 do MPS, que prevê a possibilidade da alteração da segregação da massa, mediante prévia aprovação da Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPS):

Art. 22. Observado o disposto no artigo 25, o RPPS que implementar a segregação da massa, **somente poderá alterar os seus parâmetros ou desfazê-la, mediante prévia aprovação da SPS.**

Em suas contrarrazões, a Prefeitura do Recife afirma que "não estão os entes federativos obrigados a se submeter a Portaria 403/2008, do MPS, inclusive no tocante a aprovação prévia de estudo atuarial para implantar a segregação de massa pretendida" (grifos do original). E continua (fl. 174):

É que, por qualquer ângulo que se analise a questão, forçoso reconhecer que, do ponto de vista constitucional, respeitado os princípios do equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40, da CF), tem o Município autonomia de fazer a revisão na sua própria previdência. Igualmente, do ponto de vista legal (art. 6º, IX, da Lei 9.717/98), tem o ente político autonomia para até mesmo extinguir fundo criado. Por fim, pode o Município, no âmbito infra-legal desta Portaria inconstitucional e ilegal, conforme previsão do seu art. 22, alterar ou desfazer os parâmetros que implementar a segregação de massa.

É relevante contra-arrazoar tal argumentação.

Primeiro, porque, como destacou o MPCO, no parecer do Procurador Geral do Município não foram apresentados precedentes do STF considerando a inconstitucionalidade da Portaria 403/2008. As regras previstas nessa Portaria foram estabelecidas pelo MPS no uso da competência que lhe foi conferida pelo art. 87, parágrafo único, inc. II, da Constituição Federal e no 9º da Lei Federal nº 9.717/98. Até que sejam consideradas inconstitucionais/ilegais ou que sejam retiradas do ordenamento jurídico devem ser seguidas por seus destinatários.

No entanto, a Prefeitura do Recife ignorou por completo o disposto no art. 22 da citada portaria e efetuou alterações nos parâmetros da segregação da massa do RPPS – medida que “mexe” com a previdência social de milhares de servidores municipais – escolhendo, para esse proceder, a urgência.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

No entanto, conforme informação da auditoria deste Tribunal:

Por meio do Ofício n.º 020/2017 (Doc. 38), a Prefeitura encaminhou o material referente à alteração do critério de segregação de massas consubstanciado no Projeto de Lei n.º 14/2017 (Doc. 03) para obter a devida autorização para implementar essa medida. Por intermédio do Ofício n.º 821/2017 - SPREV/MF (Doc. 38), foi encaminhada à Prefeitura o Parecer Técnico n.º 083/2017 MF/SPREV/SRPPS/CGACI que respondia à consulta feita, sendo denegatória a resposta desse órgão que adotou entendimento assemelhado ao exposto neste item.

Diante da decisão denegatória, a Prefeitura se insurge por intermédio do Ofício n.º 223/2017 - GP (Doc. 40). Nesse instrumento é manifesta o entendimento contido nos Pareceres n.º 022/2017 da Controladoria Geral do Município (Doc. 41) e n.º 001/2017 da Gerência de Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Planejamento, Administração e Gestão de Pessoas. O Município na pessoa do Prefeito afirmou o seguinte:

De registrar, por fim, a autonomia dos entes federados na criação e administração do sistema previdenciário dos seus servidores (art. 24, XII, da Constituição Federal), com estrito respeito, obviamente, aos demais regramentos constitucionais (arts. 40 e 249, dentre outros), à Lei 9.717/98 e à LRF (art. 69), inclusive, devendo-se atentar para o fato de que o ente federado, pelo disposto no art. 6º, IX, da referida Lei 9.717/98, pode não só criar, mas até mesmo extinguir o fundo.

Assim, ao passo em que renovo votos de estima e consideração, encaminho, em anexo, a reafirmação do entendimento atuarial que recomenda a revisão da segregação de massa ali tratada.

Verifica-se, portanto, que, a despeito de considerar inconstitucional a exigência contida no art. 22 da Portaria MPS n.º 403/008, a Prefeitura requereu a aprovação prévia, mas a resposta foi denegatória.

A negativa do MPS (DOC. 38) está embasada nos seguintes aspectos - os quais, destaque-se, receberam análise mais profunda no relatório técnico deste Tribunal: (a) o índice de cobertura dos últimos cinco anos é insatisfatório; (b) o histórico de rentabilidade é inferior à meta estabelecida; (c) a taxa de juros utilizada de 6% não é condizente com a política de investimento, já que a média dos últimos 3 exercícios da rentabilidade efetiva atingiu apenas 4,8% a.a; e (d) aplicando-se a taxa de juros efetivamente obtida, o resultado atuarial superavitário tornar-se-ia deficitário.

O Reciprev, ao oferecer contrarrazões à decisão que concede a medida cautelar, não faz referência a essa recusa do Ministério da Previdência Social. Há apenas uma menção no parecer atuarial anexado à defesa e assinado pelo atuário, no qual informa que "diante deste fato, foi produzido um parecer atuarial complementar, esclarecendo o



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

ocorrido e solicitando a reanálise e conseqüente aprovação do pleito, de acordo com o art. 22 ..." (fl. 292).

Pode-se chegar à mesma conclusão constante no relatório de auditoria desta Casa, de que, diante da recusa do MPS de aprovar a alteração requerida pelo Reciprev, restou ao município suscitar a inconstitucionalidade da norma. Nas palavras do analista:

O exame dos pareceres revela que os estudos de impacto atuarial e fiscal (Docs. 19 e 36) eram considerados como prova técnica irrefutável para amparar a petição da Prefeitura, condição essa que os outros itens desta peça refutam por meio de análise igualmente técnica. Assim, resta como argumento inédito a questão da autonomia dos entes federativos, o que qualificaria a imposição do Art. 22 combinado com o Art. 25, ambos da Portaria MPS n° 403/2008, como intromissão na autonomia do Município do Recife. Para compatibilizar tais dispositivos com esse princípio constitucional, restaria concluir que o parecer da Secretaria de Previdência Social do Ministério da Fazenda seria de caráter meramente opinativo, não vinculando de qualquer forma a atuação da gestão pública do Recife.

Pois bem, efetuadas essas considerações iniciais, passo à análise da preliminar suscitada pelo Reciprev quanto à incompetência deste Tribunal de apontar hipotética inconstitucionalidade da Lei Municipal n° 18.331/2017.

O Reciprev questiona a competência deste Tribunal para apontar inconstitucionalidade da Lei Municipal n° 18.331/2017 e afastar sua aplicação, o que somente poderia ser feito pelo Poder Judiciário.

Em primeiro lugar, esta preliminar seria mais adequada ao exame de mérito. Estamos apenas no exame da cautelar, em que as dúvidas preponderam.

Portanto, esta questão preliminar deve ser guardada para a análise de mérito da questão, se cabe aos tribunais de contas este controle.

Apenas para fins de argumentação, contudo, vemos que os argumentos de impossibilidade de expedição desta cautelar não se sustentam. Com efeito, não temos um controle de lei em tese, pois a cautelar não foi dirigida para a lei, mas sim para atos administrativos e de execução de uma autarquia municipal. Não foi suspensa ou atacada a lei, apenas se determinou a suspensão de medidas por parte de uma pessoa autárquica - a Reciprev.

A decisão não dirigiu contra a lei em tese, cingindo-se a tratar de atos administrativos e de execução internos a gestão própria de uma autarquia municipal.

Devemos, de plano, rechaçar a impossibilidade de os tribunais de contas, em controle incidental, declarar a inconstitucionalidade



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

de leis e atos do Poder Público. Apesar de algumas vezes isoladas, até no STF, a Súmula 347 permanece vigente. O STF, em decisões e acórdãos, tem reconhecido aos tribunais de contas a possibilidade de fazer o controle difuso de constitucionalidade.

Nestes autos, vale repisar, não se ataca a lei, mas se manda uma autarquia suspender atos administrativos internos, como está no dispositivo da decisão monocrática que está sob referendo.

O controle difuso difere do controle concentrado. A questão da constitucionalidade da lei é discutida nestes autos como questão antecedente ou prejudicial, não como objeto principal. De fato, por exemplo, se um município editasse uma lei para ingressar um servidor público efetivo sem concurso, este Tribunal poderia expedir uma cautelar contra o ato administrativo concreto de admissão do servidor. A questão da constitucionalidade da lei seria questão antecedente ou prejudicial, mas o Tribunal pode exercer seu poder geral de cautela mesmo que, para fundamentar suas decisões cautelares, possa apreciar a constitucionalidade de atos ou leis do Poder Público.

É um controle semelhante ao feito nas ações civis públicas. O controle difuso de constitucionalidade através da ação civil pública, principalmente se exercitada perante um caso concreto, não equivaleria a uma ação direta de inconstitucionalidade. Sobre o tema a lição do ministro do STF Alexandre de Moraes, ao afirmar que *"em tese, nada impedirá o exercício do controle difuso de constitucionalidade em sede de ação civil pública, seja em relação às leis federais, seja em relação às leis estaduais, distritais ou municipais, em face da Constituição Federal"* (Direito Constitucional, 15ª ed., São Paulo: Atlas, 2004, p. 614).

O decano Ministro Celso de Mello, apreciando a Reclamação 1.898-9/DF, em decisão onde analisa minuciosamente algumas questões similares a destes autos, proclamou que o *"Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a legitimidade da utilização da ação civil pública como instrumento idôneo de fiscalização incidental de constitucionalidade, pela via difusa, de quaisquer leis ou atos do Poder Público, mesmo quando contestados em face da Constituição da República, desde que, nesse processo coletivo, a controvérsia constitucional, longe de identificar-se como objeto único da demanda, qualifique-se como simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal. Precedentes. Doutrina"* (D.J. 35, de 19.02.2004).

Portanto, não há que se confundir o litígio principal - os atos administrativos internos de uma autarquia municipal - com a questão da constitucionalidade, mera prejudicial, ou seja, apenas um elemento da fundamentação, que nem faz parte do dispositivo da decisão ora questionada.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII

MEDIDA CAUTELAR

Processo TCE-PE N.º 1726405-4

Em reforço, cito a ministra Eliana Calmon: *"É possível a declaração incidental de inconstitucionalidade, na ação civil pública, de quaisquer leis ou atos normativos do Poder Público, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público"* (EResp 439.539/DF, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 28.10.2003).

Ora, é exatamente o que temos nestes autos. Estamos discutindo atos de gestão interna de uma autarquia municipal, com autonomia administrativa.

Para decidir a esse respeito, foi necessário passar, na fundamentação da decisão, sobre a suposta inconstitucionalidade de uma lei municipal. Isto não impede o Tribunal de exercer o poder geral de cautelar, mesmo que tomando, de forma incidental e difusa, como inconstitucional uma lei. Aliás, esta é exatamente a definição doutrinária do controle difuso. Os tribunais de contas, nos termos da Súmula 347 do STF, estão legitimados a fazer o controle difuso.

O jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes toma parte desse entendimento: *"Aos tribunais de contas não compete a declaração de inconstitucionalidade de lei, competência essa restrita aos órgãos do poder judiciário. O que lhes assegura a ordem jurídica, na efetivação do primado da Constituição Federal no controle das contas públicas, é a inaplicabilidade da lei que afronta a Magna Carta, pois há que se distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos poderes do Estado"* (Tribunais de Contas no Brasil: jurisdição e competência. Belo Horizonte: Fórum, 2003, pg. 296).

Também, na jurisprudência do TCU, o ministro Aroldo Cedraz: *"cumpre destacar o enunciado da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal (STF). De acordo com essa súmula, o Tribunal de Contas da União, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e atos do poder público. Essa faculdade, entretanto, somente pode ser exercida pela via concreta, uma vez que o controle em abstrato de constitucionalidade compete ao STF, haja vista o disposto no art. 102, inc. I, alínea a, da Constituição Federal"* (TCU. Processo n. 021.410/2007-8. Acórdão 3.351/2011. Sessão: 24 maio 2011).

Neste sentido, a questão destes autos diverge dos precedentes citados na preliminar, inclusive do caso do TCE do Paraná, pois aqui a lei não é objeto principal da demanda. A constitucionalidade da lei foi citada apenas como parte de uma longa fundamentação da decisão. O dispositivo da decisão, por fim,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

não entrou em constitucionalidade da lei, como nos precedentes citados pelo Município do Recife, mas sim tratou apenas de questões internas da autarquia Reciprev.

Nestes termos, rejeito a preliminar.

No mérito, e conforme análise constante no relatório técnico deste Tribunal, a alteração da segregação da massa de segurados efetuada por meio a Lei Municipal n.º 18.331/2017 não assegurou o equilíbrio atuarial e financeiro do regime próprio de previdência dos servidores municipais, indo de encontro ao art. 40, caput, da Constituição Federal. Tal constatação técnica contrapõe, inclusive, a fundamentação utilizada pelo Prefeito Municipal na mensagem que encaminhou ao Poder Legislativo Municipal junto com o Projeto de Lei n.º 014/2017, já que não se sustenta a sua informação de que "A norma em comento visa assegurar o princípio da preservação do equilíbrio atuarial em face do decurso do tempo ou da dinâmica da carteira de vidas seguradas, prevendo a possibilidade de revisão do plano de custeio ou benefícios."

Reproduzo, mais uma vez, trecho do relatório:

A migração dos inativos do RECIFIN para o RECIPREV não preserva o equilíbrio financeiro do regime próprio do Município do Recife, pois ela consome recursos do RECIPREV os quais são essenciais para a sua capitalização enquanto os gastos com benefícios ainda é pequeno e, portanto, compromete a sustentabilidade desse sistema quando tomado um horizonte de médio e longo prazo.

A adoção dessa medida configura inobservância do Art. 40, Caput, da Constituição Federal o qual exige que a gestão empreenda medidas para preservar o equilíbrio financeiro. Esta expressão no dispositivo constitucional não deve ser vista apenas como o fluxo financeiro do regime próprio e sim tomada dentro de um enfoque mais amplo, no caso, o próprio equilíbrio fiscal do Municipal porque a insuficiência de cobertura do RPPS é suprida pelo Tesouro Municipal e, devido a isso, o equilíbrio financeiro deve ser também encarado como equilíbrio fiscal do ente.

Ao se adotar a proposta de migrar inativos do RECIFIN, há comprometimento do equilíbrio fiscal futuro do ente, o que contraria o Art. 40, Caput, da Constituição Federal e do Art. 1.º, § 1.º, da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

E esse:

Constata-se que a rentabilidade habitualmente alcançada chega a 3,58% em termos reais ou 59,67% da meta atuarial de 6%. A primeira vista, o RECIPREV alcançou um desempenho significativo, contudo, a diferença em relação à meta atuarial estabelecida resultou em receita com rendimentos efetivamente não gerada e que deve ser compensada com revisão do plano de custeio, caso contrário, esse passivo oculto irá aflorar no momento em que sua amortização poderá ser inviável e, por conseguinte, o Tesouro Municipal deve arcar com esse descompasso atuarial e financeiro.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

Diante de tal situação, conclui-se que a migração pretendida que corresponde a alteração na segregação de massas implementada não pode ser executada, pois o RECIPIREV não apresentou condições para suportar o ônus de custear o desequilíbrio financeiro existente no grupo de inativos do RECIFIN que deveria migrar para o RECIPIREV. Esse desequilíbrio é explicitado no Apêndice 01.

Esse, também:

A migração dos inativos do RECIFIN para o RECIPIREV não preserva o equilíbrio atuarial deste fundo nem altera a situação do RECIFIN, na verdade, essa migração apenas promove a redução do déficit financeiro do RECIFIN, pois o gasto com custeio dos benefícios dos aposentados e seus dependentes simplesmente é transferido para o RECIPIREV. A criação da contribuição a cargo do ente e incidente sobre a folha de inativos e pensionistas não promove compensação suficiente para o RECIPIREV.

A adoção dessa medida configura inobservância do Art. 40, Caput, da Constituição Federal o qual exige que a gestão empreenda medidas para preservar o equilíbrio atuarial e financeiro, o que não constitui a situação em exame. Ao não adotar premissas que guardassem a mínima correlação com a realidade em que está inserida a massa de segurados do RECIPIREV, negou-se às avaliações atuariais o seu caráter de instrumento de planejamento e gestão e, em última análise, inviabilizou a obtenção do necessário equilíbrio atuarial mesmo em longo prazo, desobedecendo ao Art. 5º, Caput, da Portaria MPS nº 403/2008.

Portanto, a proposta de migração configurou inobservância ao Art. 40, Caput, da Constituição Federal e ao Art. 5º, Caput, da Portaria MPS nº 403/2008.

E na conclusão do relatório técnico:

Diante dos achados descritos neste relatório, constatou-se que a implementação da proposta contida na Lei Municipal nº 18.331/2017 não constitui medida hábil para preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do RECIPIREV a longo prazo e sim promove a degeneração da situação fiscal do Município do Recife quando adotado um horizonte de médio e longo prazo, característico da análise de risco da gestão de regimes próprios.

Ante todo o acima exposto, e

CONSIDERANDO que, a despeito das alegações do Município do Recife e do RECIPIREV de que dispositivos da Portaria nº 403/2008 do Ministério da Previdência Social são inconstitucionais, não se pode ignorar eles estabelecem **critérios** que visam à regulamentação do art. 40, caput, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que o art. 40, caput, da Constituição Federal, **assegura** aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados **critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial;**

CONSIDERANDO que é **dever** dos dirigentes e gestores do regime próprio de previdência social do Município do Recife, em todos os níveis de poder e de responsabilidade, **assegurar** aos servidores municipais um regime de previdência equilibrado financeira e atuarialmente, a teor do art. 40, *caput*, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO as análises efetuadas pelo Ministério Público de Contas;

CONSIDERANDO o criterioso estudo técnico atuarial elaborado por analista deste Tribunal de Contas informando que a implementação da proposta contida na Lei Municipal n.º 18.331/2017 não constitui medida hábil para preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do RECIPEV a longo prazo, e promove a degeneração da situação fiscal do Município do Recife num horizonte de médio e longo prazo;

CONSIDERANDO que a adoção de premissas inadequadas e a postergação do enfrentamento do problema de capitalização do RECIPEV e da mitigação do desequilíbrio financeiro do RECIPEV exigem um aprofundamento maior para discutir a realidade desses fundos previdenciários;

CONSIDERANDO a necessidade de atuação desta Corte de Contas, de forma a contribuir para a correção de desvios na gestão e na política previdenciária do Município, prevenindo contra uma degeneração maior da situação municipal;

CONSIDERANDO a urgência que o caso requer, a plausibilidade do direito invocado e o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, pois a Lei Municipal já foi sancionada e publicada no Diário Oficial em 06/07/2017, estando, deste modo, o RECIPEV autorizado a gastar 9,2 milhões por mês do fundo previdenciário para pagar os 2.398 servidores atualmente do fundo financeiro e que, com as restrições de recursos atuais na Prefeitura, será muito difícil ao RECIPEV retomar estes recursos do tesouro municipal no futuro;

CONSIDERANDO os termos do art. 18 da Lei Estadual n.º 12.600/2004, e Resolução TC n.º 029/2016, bem assim o poder geral de cautela reconhecido aos Tribunais de Contas pelo STF (Mandado de Segurança 26.547);

CONSIDERANDO a necessidade de aprofundar as análises para decisão final de mérito;

Voto por **REFERENDAR**, nos termos do artigo 7º da Resolução TC n.º 029/2016, a Medida Cautelar monocraticamente expedida em 25 de julho de 2017, para determinar ao RECIPEV a suspensão de todos os



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

atos administrativos e de execução necessários para o pagamento pelo fundo previdenciário de todos os aposentados nascidos até 31 de dezembro de 1944 e que tiveram seus benefícios concedidos até 31 de dezembro de 2016, resultando na migração de 2.398 aposentados e pensionistas hoje vinculados ao fundo RECIFIN, mencionados na Ata 01/2017 do Conselho Municipal de Previdência, até deliberação ulterior deste Tribunal.

Ainda,

Determino a abertura de processo de auditoria especial e o seu encaminhamento à área técnica deste Tribunal para que proceda aos estudos necessários à decisão final de mérito.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:

Sra. Presidente, Srs. Conselheiros, Dr. Ricardo Alexandre, devolvo observando o prazo regimental, o Processo TCE-PE nº 1726405-4, que trata de uma Medida Cautelar concedida monocraticamente pela Conselheira Teresa Duere, que venho com a devida vênia, apresentar o meu voto alternativo no que pertine a competência do município para tratar o tema do projeto.

E, aí, já estou apresentando o voto divergente.

CONSELHEIRA TERESA DUERE - PRESIDENTE E RELATORA:

Certo, mas vai ter a discussão.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:

Sim, lógico.

CONSELHEIRA TERESA DUERE - PRESIDENTE E RELATORA:

É isso que perguntava o Procurador.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:

Sim, quando eu apresentar V.Exa. pode discutir.

DR. RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS - PROCURADOR:

Agora, a fase de discussão é anterior ao voto.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:

Diga como é, que faço.

DR. RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS - PROCURADOR:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

Na realidade tem que ser feita inicialmente a discussão, até porque é possível que os argumentos que venham ser apresentados possam alterar o voto.

CONSELHEIRA TERESA DUERE - PRESIDENTE E RELATORA:

O que fala o Ministério Público, Conselheiro Ranilson, é o seguinte, é que quando V.Exa. começar a fazer o seu voto entra na área de julgamento.

Então, não caberá mais ao Ministério Público ou caberá apenas questões de fato.

Está devolvido o processo de Medida Cautelar.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Sra. Presidente, estive ausente na Sessão anterior, parece-me que, não sei se o julgamento chegou a ser iniciado ou não.

Havia um voto de V.Exa. no sentido da manutenção da concessão da Cautelar, de forma que o prazo é, parece-me agora, a reabertura seria a continuidade do julgamento dentro do prazo de três dias, salvo engano.

CONSELHEIRA TERESA DUERE - PRESIDENTE E RELATORA:

Não, ficou ainda em discussão. Estava em discussão quando o Conselheiro Ranilson Ramos pediu vista.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Pois não, então, está em discussão ainda.

CONSELHEIRA TERESA DUERE - PRESIDENTE E RELATORA:

Está em discussão o processo.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Então, indago a V.Exa. as razões que V.Exa. apresentou naquele voto de manutenção, que permanecem intactas. V.Exa. manteve, quero só registrar aqui que li.

CONSELHEIRA TERESA DUERE - PRESIDENTE E RELATORA:

Eu, inclusive, encaminhei ao gabinete de V.Exa., ontem, o meu voto da Medida Cautelar, para que V.Exa. viesse com o inteiro teor da minha...



**ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS**

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

E, se V.Exa. me permitir, já estando em fase de discussão, V.Exa. vai me facultar o poder de falar? Qual é a ordem que V.Exa. quer, o Ministério Público gostaria de se manifestar?

CONSELHEIRA TERESA DUERE - PRESIDENTE E RELATORA:

Gostaria até de acrescentar, até dizer que usando o nosso Regimento Interno, o artigo 56, como existe questão atuarial, que acho que nenhum de nós somos doutores nessa questão, e poderia haver alguma dúvida, o Regimento nos permite de trazeremos um técnico especializado no assunto da Casa, trouxe o Dr. Iramar.

Inclusive quero fazer um registro público, o Dr. Iramar passou o final de semana, sexta, sábado e domingo debruçado, porque ele fez parte daquela auditoria com o TCU, em que fizemos aquela auditoria compartilhada com o TCU.

Então, alguma dúvida técnica em relação a essa questão, ele está totalmente habilitado em tirar as dúvidas.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Pois não, só gostaria de indagar se há alguma manifestação por escrito do técnico, em que foi facultada à parte contrária a se defender ou não. Apenas nessa Sessão o técnico vai se manifestar ou já tem algum laudo com relação ao cálculo pericial.

CONSELHEIRA TERESA DUERE - PRESIDENTE E RELATORA:

Não, o que o técnico analisou foi porque houve uma questão atuarial que foi trazida pela Prefeitura da Cidade do Recife.

E como não entendo o que é atuária, certo, foi uma explicação que foi dada...

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Só gostaria de registrar, se V.Exa. me permitir, que vou ouvir com muita atenção, o técnico é qualificado mas a minha decisão enfim, que estou inclinado, gostaria de ouvir a manifestação do Ministério. Vai ser muito útil a manifestação dele ou agora, ou posteriormente, é fundamental que o Tribunal se debruce sobre essa questão para analisar o âmbito mais técnico.

CONSELHEIRA TERESA DUERE - PRESIDENTE E RELATORA:

Não só nesse processo como nos demais processos que forem necessários.

Com a palavra o Ministério Público.



**ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS**

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

DR. RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS - PROCURADOR:

Sra. Presidente, pela ordem, ao que me recorde, na Sessão passada em que foi trazido o processo para homologação da Cautelar, não foi lido o relatório e não se chegou na fase de discussão. O Conselheiro Ranilson Ramos pediu vista dos autos antes de qualquer leitura de relatório. Por isso que me manifestei, no sentido de que a votação não teria sido...

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:

A Conselheira apresentou a cautelar.

PROCURADOR DR. RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS:

Apresentou a cautelar para homologação, mas não houve qualquer discussão naquele momento. Não foi apresentado voto.

CONSELHEIRA TERESA DUERE - PRESIDENTE E RELATORA:

Inclusive, coloquei, Conselheiro João Campos, acho que consta até no ITD, que eu tinha recebido, parece-me, no dia anterior, às 18:00 horas, 17:30 horas, por aí, e que, realmente, era denso, e que eu tinha várias dúvidas a respeito, mas que eu estava cumprindo ali um prazo regimental, foi quando o Conselheiro Ranilson Ramos, também, acometido dessas dúvidas, solicitou vista, para poder adentrar o mérito, e ter tempo para fazer. Como tínhamos uma sessão, então, preferimos tomar isso, que foi uma coisa praticamente conjunta.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

E só registrar que estou com todos os elementos para firmar a minha convicção, e proferir o meu voto nessa assentada, na forma que V.Exa. encaminhar. Se V. Exa. quer abrir para discussão, gostaria, de alguma forma, colaborar e respeitando V. Exa, claro, na condução.

CONSELHEIRA TERESA DUERE - PRESIDENTE E RELATORA:

Estou abrindo para discussão, e dando a palavra ao Ministério Público.

PROCURADOR DR. RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS:

Muito bem. Então, o motivo de eu ter me manifestado foi simplesmente pelo fato de o Ministério Público não ter tido conhecimento anterior. Não recebi cópia do voto, até porque a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

Conselheira recebeu documentação no final da tarde do dia anterior, então não tive acesso aos autos, por isso que solicitei que me fossem apresentados os argumentos.

Então, diante da situação atual, já que a votação está iniciada e me foi franqueada a palavra, vou abordar os principais pontos que foram comentados pelo município do Recife, a respeito da matéria.

Em primeiro lugar, foi alegada ausência de competência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, em virtude de a declaração de inconstitucionalidade está sendo feita em abstrato.

É bom que ressaltemos que a lei que está sendo objeto de discussão é uma lei, claramente, de efeitos concretos. Ela transfere cerca de 3.800 servidores de um Fundo para outro. São servidores específicos e determinados. Não é uma lei geral, aplicável a qualquer pessoa que venha a se colocar em determinada situação. Ela fala da data de nascimento, servidores que nasceram a partir de determinada data, até a criação do RECIPEV. Então, é uma lei de efeitos concretos, e está sendo analisada a questão concreta da transferência desses servidores de um Fundo para outro.

De qualquer forma, mesmo que não se tratasse de uma lei de efeitos concretos, a questão da inconstitucionalidade, aqui, é apenas causa de pedir, ela não é o pedido. Não foi feita uma representação pedindo que fosse declarada a inconstitucionalidade de uma norma, mas, sim, para que fosse essa inconstitucionalidade reconhecida como causa de pedir, para que não fossem adotados os atos administrativos que concretizariam, no plano fático, aquilo que foi colocado na lei.

Mas, na prática, os servidores foram colocados no Fundo. Então, a causa de pedir é esta e o pedido é que não sejam praticados os demais atos.

O Supremo Tribunal Federal, na Reclamação n.º 1.773, de São Paulo, decidiu um caso semelhante, em sede de ação civil pública, em que o Ministério Público ajuizou a ação, é bom lembrar que, em sede de ação civil pública, é claro, também, não pode ter controle concentrado abstrato de inconstitucionalidade, o Ministério Público ajuizou a ação, contestando uma lei do município de Sorocaba, que aumentava o número de vereadores para 14, contrariando aquele número máximo que é fixado até pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O município alegou que a lei estava sendo atacada em abstrato, e o Supremo Tribunal Federal decidiu que a inconstitucionalidade, ali, era apenas causa de pedir, e o que se pedia, o pedido concreto era, efetivamente, que o número voltasse a ser o número anterior, e se entendeu que não haveria o controle abstrato de inconstitucionalidade, bem semelhante a um caso como esse em que se muda um conjunto de servidores de um Fundo para outro.

Além disso, com relação ao mérito, o principal argumento que



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

tem sido apresentado pelo município é a inconstitucionalidade da Portaria do Ministério da Previdência, atualmente Ministério da Fazenda, Secretaria da Previdência, que estaria agredindo o pacto federativo, ao subordinar municípios a normas que são editadas pela União. Apesar de a matéria ser controversa, e eu, particularmente, não concordo com esse argumento, mas como existem decisões do Supremo Tribunal Federal neste sentido, recentes, inclusive, então, o Ministério Público de Contas, curvando-se a essa decisão, vai fazer a análise da matéria, sob o ponto de vista estritamente constitucional, desconsiderando a Portaria do Ministério da Previdência, o Ministério da Fazenda, Secretaria da Previdência.

Então, olhando sob o ponto de vista estritamente constitucional, acredito que ninguém, nenhum dentre nós aqui, vai negar a necessidade de que haja equilíbrio atuarial do Fundo de Previdência. Então, isso está na Constituição Federal, está nas Normas Regulamentadoras e, portanto, a mudança proposta pelo município deve ser analisada estritamente sobre estes aspectos.

E quanto a estes aspectos, em primeiro lugar, foram apontados alguns problemas pelo Ministério da Previdência, e olha só: alguém poderia argumentar, Ricardo, você acabou de falar que não vai analisar a matéria, não vai considerar a portaria. Mas, na realidade, o que vou analisar são os argumentos que foram colocados pelo Ministério, testá-los sob a ótica, sob as luzes da necessidade e equilíbrio atuarial, considerando o que o Ministério da Previdência se manifestou, o que ele falou, sob o ponto de vista de equilíbrio, somente. Considerando como uma orientação técnica que foi dada ao município.

Então, alguns pontos foram apresentados, vou apresentá-los aqui para V.Exas. para que sejam analisados sob a ótica do texto constitucional. Se há ou não desequilíbrio ou uma tendência de desequilíbrio com a mudança proposta pela Prefeitura do Recife.

Logo, em primeiro lugar, foi apontado o problema com relação à cobertura da reserva matemática, que teria que estar em patamar superior a 1,25%.

Na segunda definição científica atuária, esse índice de cobertura é a relação entre o ativo real líquido e a reserva matemática previdenciária.

Veja, o ativo real líquido se refere aos ativos financeiros que já foram acumulados trazidos para valor atual, ativos financeiros já acumulados.

Então, basicamente o patrimônio disponível para pagamento desses benefícios futuros vai ser dividido pela reserva matemática previdenciária.

Atenção: a reserva matemática previdenciária, apesar de ter um nome de reserva, equivale a basicamente ao passivo previdenciário. É o lado negativo, são despesas que terão que ser cobertas pelo Fundo de Previdência.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

Exige-se que essa relação seja superior a 1,25% por prudência, ter 25% a mais. Isso aí não é uma questão da portaria. É uma questão de uma norma técnica de prudência.

Inclusive, uma pergunta que gostaria de fazer ao atuário presente, se for possível que ele nos responda, se com relação a esse critério, se é um critério semelhante, se há correlação entre o que a própria lei do município diz quando fala da reserva de contingência. Para que não sejamos muito técnico aqui, quando falamos em reserva de contingência, contingência, o que pode vir a ocorrer é como se, por exemplo, a família não pode consumir todos os seus recursos, tudo o que recebe, tudo o que tem de orçamento todos os meses, sem deixar uma reserva para eventuais contingências. É o que todo mundo pensa, e se alguém adoecer na família, e se alguém perder o emprego. Então, tenho que ter dinheiro reservado.

Um plano de previdência, também, está sujeito a contingências, inclusive, nos cálculos atuariais, não tenho visto a análise da contingência de decisões judiciais que possam prejudicar o patrimônio do Fundo.

Existem várias matérias que estão sendo discutidas na previdência do Brasil, várias teses que estão sendo criadas pelos escritórios de advocacias, que podem trazer mais à frente um passivo para o Fundo de Previdência. Isso daí é uma contingência que teria que ser avaliada.

O próprio município afirma, não só afirma, coloca na sua lei, que o superávit técnico, estavam falando da Lei nº 17.142/2005, no artigo 34, que diz que: "*o superávit técnico dos Fundos satisfeitas as exigências legais e regulamentais no que se refere aos benefícios, será destinado a constituição de reserva de contingência até o limite de 25% das reservas matemáticas, podendo exceder a reserva de contingência de um dos Fundos desde que ocorram por três exercícios consecutivos se alocado para o outro Fundo*".

Então, o legislador reconheceu que só quando se ultrapassar o patamar de 25% de reserva de contingência, guardado para essas contingências que podem surgir, esse excesso poderia ser transferido para o outro Fundo.

O que na prática está acontecendo, Srs. Conselheiros, é que durante vários anos esse Tribunal de Contas enfrentou várias tentativas de municípios pegarem dinheiro dos Fundos de Previdência emprestado. De tirar esses recursos para usar como pagamento de despesas correntes.

Contudo, como esse Tribunal bloqueou todas essas iniciativas, a Prefeitura parece que achou uma solução, ao invés de retirar dinheiro do Fundo está colocando despesas para serem pagas dentro do Fundo. E com isso liberando esses recursos.

Então, a ideia básica aqui é que esses recursos não podem ser retirados e os excedentes formarem uma reserva de contingência de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

25%. E me parece que esse número mágico aí, 25%, que está na própria legislação do município, não está apenas em portaria é um número que... há uma correlação entre essa reserva de contingência, só a partir daí você poderia distribuir e, só a partir daí, também, poderia fazer revisões. Parece que isso aí faz algum sentido, e não é apenas uma portaria, pelo que vi em todos os livros, todas as normas sobre atuária, esse percentual é citado. Tem que se chegar ao patamar de 1,25% para que se faça algum tipo de modificação. E se formos olhar o patamar que estava sendo atingindo pelo município, em 2012 estava em 1,04%, 2013, 1,14%, 2014, 1,15%, depois 1,20%, depois caiu para 1,19%, para fazerem alterações, o que era exigido, seriam os últimos 05 anos acima de 1,25%, e, nos últimos 05 anos, em nenhum momento esteve acima de 1,25%.

E aqui, repito novamente, não estou tratando, exclusivamente, da aplicação de uma portaria, estamos desconsiderando a portaria. Estamos verificando o seguinte: seria razoável um fundo que não está se capitalizando o suficiente para fazer qualquer tipo de retirada, segundo a própria lei do município? A própria lei do município continua proibindo qualquer retirada se não chegar acima dos 25%. Então, seria razoável esse fundo trazer para dentro dessa população um conjunto de servidores que são servidores mais velhos, que estão mais próximos de se aposentar, que vão gerar mais despesas à frente? Porque quando se faz a separação de massas, o olhar é dessa forma: você reconhece a impossibilidade de trazer equilíbrio com relação àquela população, você segrega aquela população, e os servidores mais jovens vão para um fundo saudável. Com o passar do tempo, o fundo FUNAFIM... a vida é assim, não é? A tendência é que as pessoas morram algum dia, não é? Então, essas pessoas vão morrer num momento mais próximo, esse fundo que é deficitário vai se tornando cada vez menos deficitário, até que ele se extinga. Essa é a lógica da segregação de massas. Quando você traz toda essa população para dentro do Reciprev, a tendência é que esses recursos se esvaíam com o passar do tempo, com pouco tempo.

Além disso, com relação ao alcance da meta atuarial. Então, são 02 itens apontados que, na realidade, vou resumir num só, que tem a ver com o não atingimento do patamar de rendimentos que era estimado, que foi utilizado pelo atuário para capitalizar o fundo. O fundo tem os seus recursos, que vão gerando frutos civis, lucros, que vão ser utilizados, também, para pagamento de benefícios. O município, vamos dizer assim, para não usar outra palavra, foi extremamente, exageradamente otimista. Fez todos os cálculos, imaginando uma taxa de juros reais de 6%, taxa básica de juros Selic menos inflação é a que seria a taxa de juros reais do país, que está caindo bastante. E, mesmo nos anos anteriores, em que essa taxa esteve mais elevada, vejamos, estivemos em 13%, 14%, a taxa básica de juros da economia, hoje, está em 9,25%. Está



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

bastante baixa. Então, nos anos anteriores, mesmo com a Selic alta, o rendimento obtido pelo Reciprev varia ano a ano, mas se formos olhar a média, não é exatamente a média, mas se for verificar quanto rendeu durante todo esse período de tempo, estaria em 3,58%. Fazendo-se os cálculos, se o rendimento fosse 5%, o município considerou 6%, se fosse de 5%, que não foi atingido, não chegou nem perto disso, o fundo seria deficitário em quase R\$ 650.000.000,00. Se fosse 4%, mais próxima que o município atingiu, o déficit seria de mais de R\$ 1.600.000.000,00.

Então, o município está utilizando uma taxa de juros que ele não está conseguindo atingir, não conseguiu nos últimos anos, e muito provavelmente não vai conseguir atingir nos anos subsequentes, porque a tendência da taxa de juros básica da economia é de acentuada queda, e isso é uma agressão ao princípio contábil da prudência. E, tentando explicar de maneira bem simplória o que seria o princípio da prudência, imaginem uma família que resolve contrair empréstimos e raciocina assim: "Vou contrair empréstimos até determinado patamar, que é o valor daquela casa que tenho na praia, porque se a coisa apertar, vendo a casa na praia". Aí, ele procura um corretor: "Sr. Corretor, por quanto é que consigo vender essa casa na praia?". Aí, o sujeito diz: "Consegue vender, o mercado varia muito, mas consegue vender por um valor entre R\$ 600.000,00 e R\$ 1.000.000,00". O que é que a família deve fazer? Limitar as dívidas a R\$ 600.000,00. Ter prudência. Você não pode pensar no menor cenário. Foi um dos motivos que quebrou a Eike Batista, que o pessoal falava que Eike Batista, o raciocínio era o seguinte: quando fazia a prospecção do poço, o técnico dizia para ele: "Olha, esse poço tem entre 80 e 150". Ele chamava a imprensa e emitia uma nota: "Achamos um poço com 150". Isso não é prudência. A ideia é que os ativos sejam avaliados no menor patamar possível dentre os que são apresentados, os passivos no maior patamar, então, suas dívidas, também. Se você olhar, sua dívida pode chegar de acordo com a variação dos juros a hum milhão, pode chegar entre quinhentos e hum milhão, você tem que olhar pelo hum milhão, olhar a pior situação. Na realidade trabalhamos aqui em termos médios, não vamos olhar para o pior dos rendimentos do passado. Agora, se o município vem obtendo, num tempo de taxa de juros elevada, um rendimento de 3,58%, colocar 6%, me perdoem porque estou querendo usar a palavra, mas isso é irresponsável, irresponsável, porque estou usando legalmente a palavra, no sentido da Lei de Responsabilidade Fiscal, porque a Lei de Responsabilidade Fiscal diz que é requisito para responsabilidade na gestão fiscal do país a prevenção de riscos e evitar esse caminho, desviar desse caminho, correção de rumo, é prevenção de riscos e correção de rumos.

E o município não está prevenindo risco, o município está gerando risco e se encaminhando para um buraco, porque no momento atual esse empréstimo está sendo feito, é uma pedalada. É uma



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

pedalada, porque o município não fez uma operação de crédito com o Fundo de Previdência, porque se fizesse isso, isso era chapadamente inconstitucional.

Então, ao invés de fazer a operação de crédito diretamente, o município simplesmente jogou despesas para dentro do Fundo e acaba liberando recursos correntes. Logo, é a mesma coisa ele pegar esse dinheiro emprestado. Eu deixo de gastar isso aqui, porque isso aí vai ser gasto com recursos do Fundo.

Além disso, uma outra premissa, simplesmente foi esquecida no cálculo atuarial. No cálculo se colocou uma previsão de crescimento real da remuneração dos aposentados, dos proventos, o crescimento real que foi colocado foi zero. O município, simplesmente esqueceu que 73%, um pouco mais disso, da população do RECIPREV, que está sendo migrado, do RECIFIN está sendo mudada para o RECIPREV, mais de 73% ingressaram no serviço público antes da Emenda Constitucional nº 41, e tem direito a paridade. E, tendo direito a paridade, os últimos anos demonstram que a remuneração dos servidores públicos tem aumentado acima do patamar da inflação.

Então, tem o direito a paridade se mantidas as condições atuais de temperatura e pressão, como diria o meu professor de química, a tendência é que esse crescimento não seja zero, na realidade.

Se formos olhar um crescimento pequenino, isso já dá uma diferença gigantesca com relação ao agravamento do déficit atuarial que o Fundo vai passar a ter.

Um outro ponto que não foi citado em nenhum momento, que até considero lamentável que isso tenha acontecido, foi que, simplesmente, foi descoberto apenas agora que o município do Recife, ele sim, consultou o Ministério da Previdência, na realidade o Ministério da Fazenda, Secretaria da Previdência. Porque a portaria determina que ele consulte. É a portaria que estamos aqui tratando como inconstitucional.

Então, o município durante todos esses anos cumpriu tudo que estava na portaria, absolutamente tudo, à risca. E nesse momento, também, se curvou à portaria, consultou o Ministério da Previdência, só que quando a resposta veio com o parecer negativo, com a denegação da tentativa, o município, simplesmente, levantou a tese jurídica, "opa", então, estão agredindo o pacto federativo em um momento que me fazem essa exigência.

Eu quero, simplesmente, registrar aqui o ofício encaminhado pelo Prefeito do Município para o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, para que vocês vejam que ele é insustentável sob o ponto de vista da lógica, da lógica. É absolutamente ilógico, porque ele parte de uma premissa. O que é que ele diz? Depois de falar sobre a questão da autonomia federativa, ele conclui dizendo: de registrar, me refiro ao Ofício nº 223/2017 - Gabinete do Prefeito encaminhado a este Tribunal, de registrar, por fim, a autonomia dos entes federais na criação e administração do sistema previdenciário dos seus servidores, artigo 24, da lei tal e da



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

Constituição. A Lei n° 9.718 e a LRF, inclusive, devendo estar atento ao fato de que o ente federado, pelo exposto no artigo tal pode não só criar, mas até extinguir o Fundo. Ele diz isso, todo o ofício fala da inconstitucionalidade. Aí a conclusão - assim, ao passo em que renovo os votos de estima e consideração, encaminho anexo a reafirmação do entendimento atuarial. Recomenda a revisão de segregação da massa ali tratada. É como se ele estivesse dito, simplesmente, como é inconstitucional, então, vale isso daqui. A inconstitucionalidade tem como consequência o fato de que o estudo atuarial está correto.

Na realidade, ele não analisa uma vírgula do parecer do Ministério mostrando que a mudança é agressiva à idéia de equilíbrio atuarial.

Ele simplesmente, repito, olha a lógica da questão, por favor Senhores, o município encaminhou para o Ministério da Previdência, órgão técnico qualificadíssimo, submeteu-se ao Ministério, quando veio a resposta negativa, ele diz: a resposta agride o princípio da autonomia.

Então, o meu cálculo está certo, ele não analisa o cálculo atuarial, não há essa relação de causa e efeito que foi colocada por S.Exa., o prefeito. Se não considera que o Ministério deve ser obedecido, que, ao menos, analise como parecer técnico, analise usando o princípio da prudência, o princípio da responsabilidade fiscal. Não se analisa uma vírgula, simplesmente se reafirma o que está colocado no cálculo atuarial, sem fazer qualquer tipo de análise.

E, quanto ao comentário que é feito no fim, que o município pode não só criar, mas extinguir o fundo, o prefeito cita o artigo 6° da Lei n° 9.718, que diz o seguinte:

Art. 6° É facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios que tratam o artigo 1° e, adicionalmente, os seguintes preceitos:
[...]

IX - constituição e extinção do fundo mediante lei.

Ótimo, o município poderia até extinguir o fundo, mediante lei, mas olha o *caput* do dispositivo: "...desde que observados os critérios que tratam o artigo 1°..."., que fala em equilíbrio atuarial. Então, a extinção do fundo tem que demonstrar equilíbrio atuarial, o que não foi demonstrado, e, pela análise técnica realizada, não foi obedecido

Por fim, só um argumento que é colocado, que não foi apresentado ainda, mas foi colocado na nota técnica do Ministério da Previdência e Assistência Social, não a nota técnica relativa ao fundo do Recife, mas uma nota técnica bem fundamentada, uma



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

nota técnica geral, que fala das questões dos fundos. Por que é que se criam fundos? Na realidade, no Direito Financeiro, aprendemos que as dotações orçamentárias são criadas para serem utilizadas em determinado exercício. Então, o valor que é liberado pela lei orçamentária, aquela dotação tem que ser utilizada dentro do exercício. A regra é que, encerrado o exercício, a autoridade administrativa perde a possibilidade de usar aquela dotação. Só que, em alguns casos, há a necessidade daquele dinheiro ficar carimbado, guardado dentro de um fundo, para dar disponibilidade, para que ele seja usado com as mesmas despesas durante vários exercícios subsequentes.

No caso do fundo previdenciário, obviamente, esses recursos têm que ser utilizados para pagamentos dos benefícios previdenciários das pessoas que fazem parte do fundo. Quando falamos em solidariedade em previdência, não falamos, apenas, da solidariedade intergeracional, que era o que se imaginava antes, isso é para fundo financeiro. Qual é a solidariedade intergeracional? Estou na ativa, aqui, no serviço público do Estado de Pernambuco, e estou pagando a aposentadoria das pessoas que já se aposentaram, na expectativa de que, mais à frente, quem estiver na ativa vai pagar a minha aposentadoria. Vimos que isso não funciona, não tem funcionado por vários motivos que levaram à crise da previdência. Por isso, essa tentativa de migração para fundos de capitalização.

Mas, a solidariedade não pode ser, apenas, intergeracional, tem que ser intrageracional, também, porque o fundo de capitalização muda esse conceito para dentro do intrageracional, de forma que pessoas que fazem parte de determinada geração são colocadas dentro do fundo, e vão contribuir para aquele fundo, que vai ser capitalizado. A solidariedade está entre as pessoas. Agride essa solidariedade você pegar pessoas que não contribuíram para aquele fundo, trazer essas pessoas para lá para dentro. Então, essas pessoas vão acabar gozando desses benefícios, os recursos que eram para pagamento da previdência desse grupo de pessoas. Então, os recursos do fundo estariam sendo usados para outras despesas. Alguém pode alegar: "Mas, são despesas previdenciárias, também". Sim, são despesas previdenciárias, mas a criação do fundo vinculou os recursos, para pagamento de benefícios daquelas pessoas. Então, está sendo feito desvio de recursos dos fundos, e que, na realidade, é uma "pedalada", como falei no início, porque o município queria pegar dinheiro emprestado do fundo. A situação atual é complicada, reconheço, mas não é fazendo uma coisa desse tipo que, retira do ordenamento jurídico, praticamente, aquela expectativa de equalização do problema previdenciário, que iria acontecer daqui a algum tempo. O que acontece, na prática da previdência brasileira, é que os gestores atuais, querendo liberar recursos para atividades que



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

são, digamos, mais populares, porque pagar a previdência para um grupo de servidores que, muitas vezes, a própria população acha que é um grupo de pessoas que tem benefícios demais, não é uma coisa tão agradável para a população quanto liberar esses recursos para fazer outras coisas. O município quer liberar esses recursos, agora, porque, certamente, é mais popular, mas isso quebra esse pacto previdenciário, e vai gerar problemas para o futuro.

Por fim, na nota técnica que foi feita pelo Ministério da Previdência Social, não com relação a Recife, estou falando da nota técnica sob o ponto de vista previdenciário, para todos os entes federados, o Ministério da Previdência se manifestou sobre iniciativas semelhantes a esta, porque elas estão acontecendo no Brasil, em vários locais.

O que é que o Ministério falou: "Este Ministério tem acompanhado a situação dos poucos entes da Federação que adotaram esse modelo...". Esse modelo de fazer essa migração entre fundos. "...verificando que, em regra, o patrimônio amealhado, embora acumulado ao longo de vários anos, é consumido em curto espaço de tempo. Por essa razão, foram emitidas notificações e despachos por descumprimento do critério do equilíbrio financeiro e atuarial, exigido para a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP."

Mais à frente ele diz: "É importante ressaltar que o Ministério da Previdência Social não se opõe a revisões ou alterações nas normas locais de organização dos RPPS, pelo contrário, incentiva a construção de alternativas para equacionamento dos déficits atuariais, ...mas desde que demonstrado que são garantidas a solvência e a liquidez do plano de benefícios."

A análise do Ministério da Previdência é uma análise técnica, não é uma análise política. Não se trata de um ente federado exercer do poder político para colocar os outros ao seu reboque. A análise é feita de maneira técnica. Da mesma forma que discuti aqui os argumentos apresentados, de maneira técnica.

À frente ele fala: "a revisão dos planos de amortização e de segregação da massa pressupõe o atendimento aos parâmetros mínimos estabelecidos para as avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS, que derivam da Ciência Atuarial..."

É uma ciência, isso não é política, isso é ciência para garantir a manutenção do equilíbrio desses Fundos, certo.

Então, no final, como conclusão, o Ministério Público de Contas, em face do que foi exposto, peço perdão até por ter me alongado, dado que a matéria, acredito, que é de grande relevância. Estamos em um momento crucial para fazermos valer, o que nós temos feito valer durante um bom tempo que é a higidez desses Fundos, a não retirada desses recursos e a manutenção do equilíbrio atuarial.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

Logo, o Ministério Público, em suma, chega as seguintes conclusões: primeiro, o TCE tem competência para em sede de controle difuso e concreto inconstitucionalidade - difuso, porque todo e qualquer juízo ao Tribunal pode declarar inconstitucionalidade.

Existe uma discussão sobre a Súmula 347, mas existem decisões para todos os lados. Então, por enquanto, ela tem sido mantida, inclusive, segundo a jurisprudência desse Tribunal.

E, em sendo o caso negar aplicação da norma considerada inconstitucional ao caso concreto. E aqui estamos falando, não estou falando da portaria versus a Lei do Município do Recife. Estou falando da Lei do Município do Recife versus a Constituição Federal, que exige equilíbrio financeiro atuarial.

Em segundo lugar, a revisão da segregação de massa depende de demonstração de respeito a equilíbrio financeiro atuarial.

E no caso do município do Recife, essa revisão é inconstitucional. Primeiro lugar, porque é agressiva ao equilíbrio atuarial; segundo lugar, porque configura empréstimo disfarçado de recurso previdenciário; em terceiro lugar, porque configura utilização de Fundo e despesa diferente daquelas para quais o Fundo foi criado.

Então, em face do exposto, o Ministério Público defende a manutenção da Cautelar ressaltando que estamos analisando uma Medida Cautelar. E na Medida Cautelar para a sua manutenção não é necessário exaurimento de todas as dúvidas. É necessária a fumaça do bom direito, que os argumentos sejam relevantes e que vejamos uma possibilidade de dano irreversível.

Como foi dito pelo Ministério da Previdência, em pouco tempo os Fundos Previdenciários que fizeram mudanças como essas tiveram os seus recursos exauridos.

Então, para mim, o período da demora salta aos olhos. E depois de tudo que falei não é possível que não imaginemos que, pelo menos, existe fumaça do bom direito, existem pelo menos argumentos relevantes que justificam a manutenção dessa Cautelar, até que seja concluída a auditoria especial, e quem sabe, tudo é possível, pode até o que falei aqui vir a ser rebatido e o município do Recife prove que o que está sendo proposto vai manter o equilíbrio desse Fundo atuarial.

É o que defende o Ministério Público de Contas.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Sra. Presidente, está em discussão, V.Exa. permite eu me manifestar?

CONSELHEIRA TERESA DUERE - PRESIDENTE E RELATORA:

Pois não, é porque a parte gostaria de se manifestar.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII

MEDIDA CAUTELAR

Processo TCE-PE N.º 1726405-4

V.Exa. gostaria de falar após a parte?

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Está em discussão, como uma manifestação de fato?
Porque se está em discussão já está superada a fase.

CONSELHEIRA TERESA DUERE - PRESIDENTE E RELATORA:

Mas é de fato.

DR. RICARDO DO NASCIMENTO CORREIA DE CARVALHO - ADVOGADO:

Exma. Presidente, Dra. Teresa Duere; demais Conselheiros, Dr. Ranilson, Dr. João Campos; Ilustre representante do Ministério Público de Contas,

Tendo em vista que algumas matérias, de fato, foram suscitadas pelo digno representante do Ministério Público, se faz necessário rapidamente pontuar pouquíssimos pontos.

São eles: primeiro, matéria de fato, todo requerimento firmado desde o princípio pelo Ministério Público de Contas se baseia na inconstitucionalidade da Lei Municipal.

O próprio Ministério Público de Contas reconhece agora, nesta Sessão, como sendo possível sim, serem realizadas legislações municipais e estaduais, tais quais a do Município do Recife, tanto é que abandona a Portaria n° 403/08, que é o cerne da questão, desde o princípio. Então, ele abandona a questão da Portaria n° 403/08 e diz: "Não, vamos admitir que seja constitucional", mas, o cálculo atuarial, em nenhum momento, foi objeto de enfrentamento, está sendo aqui, agora, nesta sessão. Então, para dizer que, em razão do cálculo atuarial possuir eventuais deficiências, a cautelar teria que ser mantida. É argumento completamente diferente dos que vinham sendo até utilizados.

Abstraindo essa questão, e voltando, também, à matéria de fato do cálculo atuarial, está claro, também, como o município do Recife, a Reciprev pôde carrear aos autos, posicionamentos do atuário contratado pelo município do Recife, onde refuta, inclusive, a manifestação da Secretaria da Previdência do Ministério da Fazenda. E refuta por que Presidente e demais Conselheiros? Porque, primeiro, a questão dos cálculos dos juros, de ser de 6%, já está demasiadamente até clarificado, primeiro, porque você tem que puxar, numa projeção futura, para um ambiente instável, onde, num ano se tem menos de 6%, no outro se tem mais. Este ano de 2017, está afirmado nos autos, teremos mais de 7% de rendimento. Então, a carteira, hoje, já no meio do ano, agora, Conselheiros, a carteira já vai com mais de 7%, e a projeção para o final do ano é que tenhamos o superávit de mais de R\$ 50.000.000,00 além da meta. Além da meta. Então, pegar,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

permissa venia, os últimos exercícios, 02, 03 exercícios, como comparativo, onde estamos na maior recessão da história deste País, é, permissa venia, como já disse, ser extremamente injusto, até porque não se trata de "pedalada". A ser "pedalada", teremos vários Estados da Federação, vários municípios da Federação, o Distrito Federal, também, do País, e, mais, a própria Secretaria da Previdência contribuindo para as "pedaladas", porque ela autoriza, administrativamente, coisa que o Ministério Público dizia que não.

Então, um outro ponto, também, Conselheiros, reside no fato de que, definitivamente, o Prefeito Geraldo Júlio tem a plena compreensão e convicção da seriedade do tema tratado, e foi em razão desse fato mesmo que, durante todo o exercício de 2016, o atuário esteve debruçado, fizemos várias simulações, se chegou, inclusive... o atuário apontou 03 alternativas, uma mais, digamos assim, agressiva, uma mais conservadora, e uma superconservadora, o prefeito utilizou a mais conservadora das 03.

E, quanto ao último argumento, de que não se faz política na Secretaria da Previdência, gostaríamos que fosse assim, e foi por isso que citamos, expressamente, e fizemos comparativo com o caso de Londrina e de Manaus, onde ficou claro que o Ministério da Previdência autorizou, administrativamente, que tanto Londrina, quanto Manaus, fizessem a revisão da segregação de massas e as migrações das massas respectivas, e o caso do Recife, onde pontuamos, é extremamente mais vantajoso do que aqueles 02, seja porque o fundo nosso é muito mais bem estruturado do que o deles, e fizemos anexar, inclusive, no nosso pedido, Sra. Presidente, de reconsideração da decisão de V. Exa., esse comparativo, e, apenas, para falar do índice de cobertura que o Douto Representante do Ministério Público mencionou, que o do Recife ficaria inferior a 1,25%, é verdade, se não levamos em consideração o que vou dizer agora, e que está pontuado no nosso requerimento. No nosso requerimento tem dito: "*Para efeito de comparação, se na avaliação do Reciprev tivesse sido utilizada a hipótese de gerações futuras, ...*". Gerações que vão ingressar no Reciprev, e vão contribuir, e o município vai ter, também, mais fonte de custeio para aportar. "*...o superávit atuarial passaria de R\$ 239.000.000,00, índice de cobertura de 1,2037%, para R\$ 473.000.000,00.*" O índice de cobertura vai para 1,5030%. Passa de 1,5%.

Então, esse critério é o mais correto, do ponto de vista atuário. Evidente que cabe a este Tribunal de Contas, e o *Parquet* de Contas, se debruçar. Em nenhum momento nem o prefeito pretendeu, muito menos eu, enquanto Procurador-Geral, pretendemos que o Tribunal de Contas se esquivasse da missão institucional dele de se debruçar no cálculo atuarial e até acompanhar.

Porque se hoje nós temos a convicção de termos um prefeito responsável, amanhã nós não sabemos.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

Enquanto cidadão, permita-me até puxar para mim mesmo, do ponto de vista pessoal, quebrando até o protocolo. Eu quero que esse Tribunal se debruce mesmo.

Então, é confiando, primeiro, de que a preliminar suscitada pelo Município do Recife, agora mais do que nunca, ela se apresenta, porque todas as decisões do Supremo Tribunal Federal são na linha de que? Legislações Municipais ou Estaduais e do próprio Distrito Federal semelhantes a do município, elas são sim praticadas, efetivadas dentro da competência dos entes federativos. Seja sobre a questão própria atuarial, porque, também, não entendo cálculo atuarial. Mas, sobre a própria questão atuarial o índice de cobertura vai para 1,5030 se utilizarmos, como é para se utilizar a questão das contribuições futuras.

Então, é confiante de que a defesa do Município do Recife será acolhida, sobretudo a preliminar, e no mérito, acaso superado a preliminar, que seja reconhecida sim a constitucionalidade, como o próprio representante do Ministério Público reconheceu, a lei é constitucional. Mas, tem um problema no cálculo atuarial.

Agradeço a atenção.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Sra. Presidente, pela ordem, gostaria de fazer uma manifestação.

Gostaria de registrar que achei muito esclarecedora a manifestação do advogado da tribuna, especialmente a do douto representante do Ministério Público, inclusive, é um especialista em direito constitucional e acho que tratou muito bem a questão da possibilidade dessa Corte afastar aplicação de lei, que considera inconstitucional. Parece-me que isso não há discussão em relação a esse tema.

Não me parece que a preliminar no caso se mistura com o mérito, porque aí o Supremo já decidiu em casos análogos que há possibilidade, que é constitucional e que não se trata absolutamente de pedalada, que o Tribunal não estaria... Suprema Corte do país não estaria autorizando pedalada em casos análogos.

Inicialmente gostaria de trazer à baila algumas considerações e esclarecimentos acerca de consulta feita a esta Corte pelo Município de Belo Jardim no exercício de 2011 (processo TC 1105457-8), da qual fui relator, e cuja resposta deste Tribunal é apontado como *fumus boni iures* subjacente à medida cautelar no presente feito.

A questão foi posta pelo consulente nos seguintes termos:

"uma vez implementada a segregação de massas no Município, poderão ser utilizados recursos previdenciários do Fundo Previdenciário para custear



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

o pagamento da folha dos servidores inativos do Fundo Financeiro?

E a resposta a tal questionamento, embasada no voto condutor de minha autoria, foi a seguinte:

"Uma vez implementada a segregação de massas no Município, fica vedada qualquer espécie de transferência de recursos previdenciários do fundo previdenciário para custear o pagamento da folha dos servidores inativos do Fundo Financeiro. O saldo deficitário do Fundo Financeiro Municipal deverá ser de responsabilidade do tesouro do Município, em conformidade com a Lei Federal n. 9.717/98 e a Portaria MPS 403/2008"

Destaco, máxima vênia ao Exmo. membro do MPCO e Conselheira Relatora, que a resposta a tal Consulta não pode ser aplicada como fundamento de concessão de medida cautelar no presente feito.

Explico.

A resposta à consulta somente disse o óbvio: *Se ou após* implementada a segregação de massas (que, é evidente, só pode ser feita através de Lei, no sentido formal), fica vedada qualquer espécie de transferência dos recursos.

É o que determina o princípio da estrita legalidade.

Ocorre que nenhuma Lei é, para saúde de todo o sistema, eterna ou imutável: pode ser ab-rogada ou sub-rogada por outra Lei, de igual ou superior hierarquia no sistema jurídico nacional.

Afirmar o contrário seria um absurdo sistêmico auto-explicável: quem o afirmasse estaria tolhendo uma competência constitucional de um ente da Federação.

No presente feito, o Município do Recife alterou a legislação municipal através de regular processo legislativo e, ao fazê-lo, criou para o administrador a obrigação de cumprir os ditames dos novos dispositivos vigentes.

Observem V.Exas que neste ponto fica evidente que a Consulta feita pelo Município do Belo Jardim (transcrita no Parecer do MPCO e no Voto da Exma. Relatora) não tratava da possibilidade da alteração legislativa da segregação de massas (que é o caso destes autos), mas da transferência de recursos após a implementação da segregação das massas.

Parece-me claro, assim, que o acórdão TC 754/11 (resposta da Consulta TC 1105457-8), tratando de situação teórica diversa da que se examina no presente feito, não possui "caráter normativo" nem constitui "pré-julgamento em tese" (art. 203 do RITCEPE) a ser aplicada no caso ora apreciado.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

O corolário é que o Acórdão TC n.º 754/11 não é fumaça de bom direito para a concessão ou manutenção da presente medida cautelar.

OS DISPOSITIVOS DA LEI n.º 9717/98 E A PORTARIA n.º 403/2008

Mas eu vou além!

Suponham V.Exas., para efeito de argumentação, que no Acórdão TC n.º 754/11 (resposta da Consulta TC n.º 1105457-8) esta Corte tivesse respondido ao consulente *não ser possível a alteração da segregação de massas em conformidade com a Lei Federal n.º 9.717/98 e a Portaria MPS n.º 403/2008*”.

Ainda assim, o meu voto hoje seria pela não aplicação da mesma ao presente caso concreto, bem como (*se a resposta tivesse sido naquele sentido hipotético*), pela necessidade de alteração no texto da mesma.

E por quê eu assim o faria?

Porque após a publicação do Acórdão TC n.º 754/11 os Ministros do STF, nas duas turmas e no Plenário (conforme se verifica em diversas decisões transcritas nestes autos), têm se pronunciado em julgados, de maneira clara e inequívoca, que dispositivos da Lei Federal n.º 9717/98 que imponham sanções a Estados e Municípios são inconstitucionais, por irem além da competência da União na fixação de normas gerais.

É o que se vê, por exemplo, na decisão do Pleno do STF, às fls. 275 destes autos, que peço vênha para ler nesta Sessão:

"(...)3. O estabelecimento de sanções à hipótese de descumprimento do que previsto no art. 7º da Lei 9717/1998 e a atribuição ao Ministério da Previdência e Assistência Social de Atividades administrativas em órgãos dos Estados, Municípios e Distrito Federal previstos no referido diploma legal, configura extravasamento dos limites constitucionais da competência legislativa da União. Inconstitucionalidade. Remansosa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Embargos de declaração da União e do Ministério Público Federal rejeitados. (A.C.O. 1062 AGR-ED-ED-SEGUNDOS/DF, Rel. Min. Edson Fachin, publicada no DJE 21/06/2017, ATA n. 93/2017, DJE n. 134."

Observo, outrossim, que as decisões do STF transcritas nos autos são todas *inter partes*, e não tenho conhecimento de nenhuma delas com caráter *erga omnes*.

Por outro lado, todas elas foram proferidas em situações semelhantes ao tratado no presente feito: possibilidade de entes



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

da Federação legislarem sobre a migração de massas sem se submeterem a determinações impostas pela União nem às sanções previstas no art. 7º da Lei 9717/98.

Acrescento que o Ministério Público Federal, na pessoa do Procurador Geral da República, Rodrigo Janot, ao pronunciar-se no STF nos autos da ADI 5.330/DF (manifestação n. 23.004/2016), opinou favoravelmente à possibilidade de transferência de servidores do Fundo Financeiro para o Fundo Previdenciário, desde que indicadas as fontes de custeio e obedecidos os princípios da contrapartida, equilíbrio financeiro e atuarial e da diversidade da base de financiamento. (transcrição às fls 282 dos autos).

Destaco também que boa parte dos argumentos contidos tanto no Parecer do MPCO quanto na medida cautelar deferida giram em torno da Portaria MPS nº 403/2008 que, disciplinando o art. 9º da Lei nº 9717, traz normas de orientação/supervisão/acompanhamento dos regimes próprios de previdência social, com estabelecimento de parâmetros e diretrizes gerais e apuração de infrações.

Ora, Portarias, assim como Decretos, não criam direitos; quem o faz é a Lei.

E se dispositivos da Lei 9.717/98 são tidos por inconstitucionais em diversos julgados do STF, os dispositivos da Portaria àqueles referentes não podem ser válidos.

Com efeito, é comezinho que a incompatibilidade vertical de normas é resolvida em favor daquelas de grau mais elevado, as quais validam ou não as de grau inferior.

Assim, a discussão sobre se há ou não "declaração de inconstitucionalidade da portaria 403/98" é inútil, a despeito de o Município do Recife ter transcrito a seu favor Acórdão do STF (proferido na ACO 2829, Rel. Min. Luiz Fux, Dje 115, publicado em 01.06.2017) no qual fica claro na fundamentação do julgado (e especificamente em relação a tal portaria) que "Aceitar essas determinações de caráter punitivo, tal como o é a inscrição de ente federado em sistema de inadimplência, a partir de disposições contidas apenas em normas infra-legais - tal como a portaria- põe em cheque o próprio princípio constitucional da legalidade. (...)"

E isso me parece suficiente para entender como fulminado o outro tópico tido como fumaça do bom direito subjacente à medida cautelar ora apreciada.

Inexistindo *fumus boni iures*, a medida cautelar não pode ser mantida.

Mas ainda há mais.

O CÁLCULO ATUARIAL

Se há um ponto neste feito que definitivamente não é controvertido é o fato de que os regimes próprios de previdência devem ter caráter contributivo e solidário, e devem preservar o



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

equilíbrio financeiro e atuarial. (CF, art 40 e 249; LRF, art. 69; L 9717/98, art. 1º.)

E nestes autos temos laudos apresentados pelo Município do Recife afirmando que a alteração promovida pela Lei Municipal nº 18.331/2017 preserva o equilíbrio financeiro e atuarial, assim como temos um relatório preliminar de auditoria (fls. 298/355) dizendo exatamente o oposto, salientando que tal relatório não foi submetido ao contraditório.

A matéria "Cálculo Atuarial" é extremamente árida, e não tenho convencimento firmado para emitir posicionamento sobre o mérito deste caso concreto em sede desta medida cautelar.

Assim, não estou sequer convencido de que, no presente feito, há *periculum in mora*, mormente ao lembrar que a Lei Municipal n. 18.331/2017, tendo seguido o trâmite legislativo constitucional, faz agora parte do sistema jurídico e tem presunção de constitucionalidade.

Sem querer desmerecer o trabalho do Analista desta Casa que elaborou o Relatório de fls. 298/355 (o qual, aparentemente, está muito bem elaborado), creio ser necessária a formalização de processo de Auditoria Especial visando a apurar minuciosamente se a Lei Municipal nº 18.331/17 observou, na migração de que trata o caso concreto, o caráter contributivo e solidário, e preservou o equilíbrio financeiro e atuarial.

Então, Sra. Presidente, gostaria de antecipar minha convicção no sentido da revogação da cautelar,

CONSELHEIRA TERESA DUERE - PRESIDENTE E RELATORA:

V.Exa. já está votando?

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Não, gostaria de antecipar até o meu voto, se V.Exa. me permitir, em fase de discussão, não há nenhum óbice.

CONSELHEIRA TERESA DUERE - PRESIDENTE E RELATORA:

É um direito de V.Exa..

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Assim, inexistindo a fumaça do bom direito, voto pela não manutenção da medida cautelar proferida; voto ainda pela instauração de processo de Auditoria Especial com o objeto específico de se apurar minuciosamente se a Lei Municipal nº 18.331/17 observou, na migração de que trata o caso concreto, o caráter contributivo e solidário, e preservou o equilíbrio financeiro e atuarial.



**ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS**

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

Esse é o meu voto, Sra. Presidente.

CONSELHEIRA TERESA DUERE - PRESIDENTE E RELATORA:

Conselheiro Ranilson Ramos, o auditor gostaria de... até porque foi mencionado aqui alguma questão atuarial do trabalho. V.Exa. gostaria de ouvi-lo antes?

Por favor Iramar.

SR. JOSÉ IRAMAR DA ROCHA - ANALISTA DE CONTROLE EXTERNO-ÁREA DE AUDITORIA DE CONTAS PÚBLICAS:

Exma. Presidente; Exmos. Conselheiros; Exmo. representante do Ministério Público,

Informando, houve sim uma auditoria de acompanhamento à Prefeitura do Recife, em razão da auditoria nacional coordenada pelo TCU.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Sra. Presidente, só para não ficar debatendo. Há um laudo atuarial que foi apresentado pela Prefeitura. A questão tem que ser analisada sobre essa ótica desse laudo e da situação concreta que a lei acarreta. Obviamente houve um cálculo atuarial em relação... quando as massas estavam segregadas. Não me parece haver dúvida em relação a isso.

Mas, gostaria de ouvir a manifestação técnica, uma crítica em relação ao laudo apresentado pela Prefeitura.

CONSELHEIRA TERESA DUERE - PRESIDENTE E RELATORA:

Mas ele está iniciando.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Sra. Presidente, só para fazer um registro, para não ficar em um ambiente de debate que não cabe...

Seria objetivamente um esclarecimento técnico.

CONSELHEIRA TERESA DUERE - PRESIDENTE E RELATORA:

Ele está contextualizando.

SR. JOSÉ IRAMAR DA ROCHA - ANALISTA DE CONTROLE EXTERNO-ÁREA DE AUDITORIA DE CONTAS PÚBLICAS:

Só informando, que já existe e foi transformado em auditoria especial, mas vai até o exercício de 2016, o objeto é o resultado de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

auditoria de acompanhamento 2013, 2016 do RECIPEV, RECIFIN. Já existe.

E já tem uma auditoria de acompanhamento, foi um insumo utilizado pela Exma. Presidente, para essa análise agora que ela fez, que está agora na DICC e deve ir para o gabinete dela.

Em relação ao cálculo atuarial, só foco dois pontos que o atuário fez no estudo.

Primeiro ele disse, olha esse estudo só é válido se essas premissas tiverem pé e cabeça, ele diz isso claramente. E na minha ótica alguns aspectos são muito questionáveis.

O segundo ponto é, quando se analisa o gráfico, a despesa, você tem a curva atual que a despesa vai em determinado comportamento. Quando se adota isso, essa migração a despesa cai em primeiro instante, mas em 2031 há reversão, passa a ser maior.

E, na minha análise ele está pegando dinheiro agora do RECIPEV para gastar com esses aposentados. Isso vai prejudicar a capitalização do RECIPEV, aí lá na frente quando a massa começar a se aposentar, não vai ter esse dinheiro. Aí, o que é que vai acontecer? Os gastos permanecem, aquele patamar caindo mais lentamente, do que se fosse... ele aguentasse agora, até 2030, essa situação, aqui, os gastos, realmente, iriam cair mais rapidamente. Então, ele faz essas 02 ressalvas, até para se proteger, diz assim: "Olha, não estou assinando embaixo que isso tudo é uma maravilha não". O grande problema do cálculo atuarial é, como disse o meu professor, lá no curso, é querer acertar um mosquito a 1 quilômetro de distância com um rifle, à noite, porque o risco inerente no cálculo atuarial é muito diferente, por exemplo, no risco de seguro de carro, porque se está olhando um prazo de até 75 anos em que há premissas biométricas a pessoa, tabelas biométricas, premissas econômicas, ou seja, fatores macroeconômicos, há premissas políticas, então, há toda uma gama que faz com que você tenha que adotar uma prudência muito grande, porque, qual foi o primeiro ponto colocado pelo Exmo. Representante do Ministério Público? A questão do percentual de taxa de rendimento: "Não, vamos conseguir esse ano, já estamos conseguindo 7%, vamos conseguir, vamos passar". Tem que dizer é o seguinte: é o histórico. Promessas, promessas. Histórico. 2016, a Prefeitura do Recife conseguiu 10% líquido, real. Esse ano talvez consiga mais ou menos a mesma meta, mas sabe por quê? Porque a Prefeitura investe em torno de 90% em segmento de renda fixa, ou seja, aquele que é lastreado em títulos públicos, ou é referenciado em títulos públicos, ou é referenciado em algum índice do mercado, que é ligado a isso. Como a inflação está caindo, e a Selic estava alta, você tem um alto rendimento em segmento de renda fixa. Com isso, você consegue bons rendimentos. Mas, agora, que está caindo a Selic, pode chegar a 8,25% no final do ano, e a inflação está caindo lentamente em torno de 4%, ano que vem vai ser mágica eles conseguirem perto de 6%, É tanto que 2013, 2016 foi 3,58%. Por quê? Porque o segmento de renda variável deles não deu certo. Eles não



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

conseguiram nem perto. Na verdade, alguns deram até prejuízo. O grande problema é esse. O Ministério da Previdência colocou em 6%, o máximo. Por que não pode botar 7%, 8%, 9%, 10%? Porque, basicamente, é o seguinte: só para explicar, é feito desconto em duplicata. Quando você pega um desconto em duplicata, e, normalmente, você paga antes, tem um desconto. Pagando antes, tenho um desconto. Então, a taxa de juros que é colocada é como um desconto das despesas futuras, porque no balanço atuarial trago as receitas e as despesas futuras. A receita não salvo o desconto, mas, despesas, sim. Por quê? Porque vou gerar recursos, através desses rendimentos, para cobrir esse desconto que estou fazendo. É por causa disso que, por exemplo, nas pessoas, 2.398, que foram migradas, se não trago a valor presente, dá R\$ 1.285.000.000,00. Quando trago a valor presente dando esse desconto cai para, exatamente, em torno de R\$ 857.000.000,00. Ora, deu R\$ 400.000.000,00 de desconto. Por quê? A maior parte vai morrer em torno de 20, 25 anos. Então, essa é a grande mágica que os regimes próprios estão fazendo, todos mantêm em torno de 6%. Isso é ocultação de passivo, porque se o seu histórico não dá 6%, como é que você está dizendo, agora, que a partir de agora você vai conseguir 6%? Como é que eles alegam que: "Tivemos uma crise terrível nos últimos anos", mas daqui para agora vamos conseguir 6%, 7%, 8%? Não é assim, tem que ter a prudência. O que é que vai acontecer? Esses 2.398, que a Prefeitura disse que eles não vão ter aumento real, usamos uma premissa chamada crescimento real de salários, e na portaria que a Prefeitura diz que é inconstitucional, ela diz que tem que ser no mínimo, 1%. Por quê? Para se proteger de que você faz um cálculo atuarial, aí, lá na frente, os servidores têm revisões de planos, que dão aumentos reais. Aí, quando vai, está a bomba para os futuros gestores, ou seja: "Mas rapaz, cresceu mais do que devia. Enquanto isso, eu pensava que não ia crescer". É, no mínimo, 1%. Aí, a Prefeitura, em 2015, na avaliação atuarial de 2015, ela disse que seria 1,8% em termos reais. 1,8%. Os aposentados teriam 0,9%. Em 2016, a partir de 2016, o atuário diz: "Não, o aposentado é 0%, baseado na experiência da empresa". Mas, o problema é que, dos 2.398, 1.700 se aposentara até o advento da Emenda nº 41. Então, em tese, eles têm direito a paridade. Então, em tese, boa parte dessa massa vai ter aumento, vai acompanhar um pouco os da ativa. Vai ter, sim, vai acompanhar, mas botaram 0%. O que é que eles fazem? Diminuem a despesa potencial. Com isso, vai ajeitando-se o balanço atuarial. Na verdade, de maneira nenhuma quero discordar da técnica utilizada pelo atuário, mas ele mesmo diz que está baseado nas premissas aqui colocadas. Ele faz aquela ressalva, olhe, baseado no que me informaram, o prédio não vai cair; mas, na verdade, na verdade, infelizmente, o que há é que não é preservado o equilíbrio atuarial, é tanto que ele reconhece; no cálculo dele cai de duzentos e sessenta e dois milhões para sessenta e dois milhões.

Quando fiz um cálculo comparado, não tinha todas as informações, ficou em sessenta e oito. Quando coloco apenas 0,7% de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

aumento real desses aposentados, cai para trinta e dois. Quando mexo e boto em 5%, aí desaba; ou seja, fica um déficit atuarial de mais de seiscentos milhões que, em caso, a prefeitura deveria até reconhecer e fazer um plano de amortização. E para ficar mais agravada, realmente, essa situação, é que a Prefeitura do Recife, e diga-se de passagem que é uma das mais organizadas, já fiz auditoria em vários RPPS, estou com vinte auditorias de RPPS na minha mão, mas cai na mesma armadilha que o próprio Tribunal de Contas da União, no julgamento dessa auditora, chamou "padrão otimista", ou seja, tudo vai acontecer de bom, a partir da frente, vou adotar essas premissas.

O problema é o seguinte: quando se faz uma alteração dessa, ou em base normativa ou em base técnica, não se corrige em um ou dois anos, vai-se levar dez, quinze, vinte anos, porque o dinheiro vai ser consumido. Pois bem, comparei a receita proveniente desse pessoal que está sendo migrado e a despesa deles, não cobre. Quando pego a dos ativos e dos inativos do RECIPEV, também não cobre; ou seja, a fonte de recursos já é deficitária. De onde vem esse dinheiro? Dos recursos acumulados. Então, na ótica do artigo 40, o *caput* que diz "equilíbrio atuarial", tinha que dizer assim, está equilibrado; não, na verdade, piora a situação atuarial, "mantidas as premissas otimistas", otimistas.

Como técnico, sempre me baseio no princípio da prudência, e o próprio gestor não pode chegar alegando um passado, porque se realmente pegar os dois últimos anos deu 5,08, mas, tanto no parecer da Secretaria de Previdência e do Ministério da Fazenda, dizem que é o histórico; em cinco anos, só deu 3. Então, vai realmente haver um prejuízo para o pessoal que é do RECIPEV, porque, lá na frente, eles vão ter que ser chamados para contribuir mais, e provavelmente... não agora.

O grande problema da previdência, e que foi o problema da crise da previdência do Brasil, é que os efeitos não surgem agora, vão surgir em 2025, em 2030. É tanto que, quando tratei do relatório da FUNAPE, a situação é tão séria que, dentro de quinze anos, vai triplicar o déficit da FUNAPE, vai chegar a seis, sete milhões. Já está ocupando 10% da Receita Corrente Líquida do Estado só o aporte para a insuficiência de cobertura. É uma grande questão que, infelizmente, como escapa à inteligência do cidadão comum, porque estou tratando de elementos que pode-se chamar até "etérios", e que só vão se tornar realidade lá na frente. A crise econômica deprimiu a Receita da União, fez muita gente perder o emprego, caiu a Receita da Previdência, aí estourou a crise no RPPS, e todos os RPPS estão em crise, todos os RPPS estão em crise.

Então, basicamente, espero minimamente ter esclarecido um pouco a situação acerca da deliberação desta egrégia Câmara. Obrigado!



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

CONSELHEIRA TERESA DUERE - PRESIDENTE E RELATORA:

Agradeço Iramar, não só pela sua posição agora, mas também por todo o seu trabalho desenvolvido ao longo desse tempo em relação à questão da previdência, inclusive em momentos que é do seu lazer.

Conselheiro Ranilson Ramos.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:

Sra. Presidente, Conselheiro João Campos, Dr. Ricardo Alexandre, Srs. Advogados representantes da parte interessada, a Prefeitura do Recife.

Sra. Presidente, em primeiro lugar, vou esclarecer que vou ter que alterar minha proposta de voto, que não chamo de divergente, chamo alternativo, por conta de que, consciente de que o próprio representante do Ministério Público ultrapassou a questão da preliminar se teria ou não competência o Município para tratar, em lei, a citada alteração e a consequente migração dos dois mil, trezentos e noventa e oito aposentados e pensionistas do RECIFIN para o RECIPREV, vou, agora, tratar, especificamente, do mérito, que foi o plano de fundo muito competentemente mostrado pelo Dr. Ricardo Alexandre, e contribuído imensamente pelo técnico do nosso Tribunal.

O fundo da questão é o equilíbrio atuarial apresentado pelo Dr. Ricardo e pela contribuição do nosso técnico. Começo dizendo que tudo o que está aqui apresentado pela prefeitura para ser questionado é preciso que tenha um estudo, tal como foi feito pela prefeitura, para se questionar esses números. Esses números apresentados aqui, em tese, a prefeitura tem que ter a responsabilidade do que está encaminhando não somente para a Câmara dos Vereadores, mas para o Tribunal de Contas do Estado. Portanto, começo dizendo que o *superávit* futuro do RECIPREV chega, apontado por esse estudo atuarial, em dezoito bilhões, após o cumprimento de todos os compromissos com aposentados e pensionistas, e olhe que, imediatamente, coloco que fundo de previdência não é para dar lucro. Fundo de previdência não é para ter *superávit*, é para ter o mínimo de garantia de 1,25, de 1,25 que é tratado na lei.

Por outro lado, o *déficit* do RECIFIN é, hoje, de treze bilhões, e é preciso que, matematicamente, comecemos logo a olhar, porque esses dois cálculos matemáticos se completam, porque vai ser pago pelos servidores da prefeitura e pelos contribuintes do Recife. No momento em que se faz a migração de dois mil, trezentos e noventa e oito servidores do RECIFIN para o RECIPREV, o *déficit* atuarial do RECIFIN cai de treze bilhões para oito bilhões. Na hora que esses dois mil, trezentos e noventa e oito servidores entram no RECIPREV, ocorre um impacto financeiro que é preciso termos aqui um estudo continuado e no horizonte da compensação que foi colocada. Ninguém



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

tratou aqui da compensação que o município se propõe a fazer e, ao final, nesse horizonte de 75 anos, o saldo, o *superávit* ainda é de cinco bilhões, ainda é de cinco bilhões de reais para o RECIPIREV.

Ocorre que esse argumento de que é presente aí o *fumus boni iuris*, a dificuldade da expressão jurídica...

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Se V.Exa. me permitir só um aparte em relação a esse tema...

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:

Pois não.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Com a explanação de V.Exa., e foi muito, na verdade, elucidativa a manifestação do técnico, que lançou uma crítica sobre o laudo atuarial, mas não o destruiu por completo, isso reforça uma necessidade de uma auditoria, até mesmo para que à crítica que foi feita seja lançada o contraditório, o que pode levar, inclusive, a uma evolução do município em relação a esses cálculos, para que adote uma postura mais conservadora, já que não é dado a este Tribunal proibir, a priori, que se faça a reintegração, vamos dizer assim, da massa, já que está autorizada por inúmeras decisões da Suprema Corte.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:

Não se pode afirmar que não se tem como reparar qualquer dano que possa trazer no estudo que deveremos fazer, e aí, Conselheira Presidente, fiquei muito satisfeito em ouvir do técnico que já tem aqui uma auditoria em curso, uma auditoria que vai apresentar um resultado, acredito que, de cálculo atuarial do RECIPIREV para que ele pegue logo esse documento aqui, que se chama estudo atuarial apresentado pela Prefeitura do Recife, para que ele possa nos dar um resultado de que se isso aqui está correto ou a Prefeitura pode ter usado de cálculos que não represente a continuidade e a permanente expressão do *superávit* do RECIPIREV.

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS:

Inclusive propor novo cálculo. É possível até que a auditoria proponha um novo cálculo em relação a essa questão.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

E aí, quando comecei a falar de danos irreparáveis é porque existe... todo o Fundo o prefeito é obrigado a sempre, e se ele tiver mais compromisso possível, o maior compromisso, ele tem que analisar a cada exercício para que ele possa tratar a sua alíquota patronal de forma a no horizonte ele ver o equilíbrio atuarial, que foi exatamente como tratou o representante do Ministério Público.

Portanto, não se deve falar em danos irreparáveis. Qualquer dano aqui é reparável, até porque nos Fundos já são assim. Existem as alíquotas compensatórias para se fazer essa compensação de observado todas as variáveis que o técnico aqui falou.

De que se não alcança 6% e aí quero registrar o que ele colocou. A correta aplicação dos recursos do RECIPEV para esse exercício que pode chegar a 10% de receita.

Portanto, a minha fundamentação agora deixa de ser a discussão jurídica de competência do município em tratar administrativamente por lei e a competência do Tribunal interromper a aplicação dessa lei.

Vou fundamentar somente na questão do cálculo atuarial e aí não deixa de ser outra coisa a não ser o mérito da questão.

Portanto, Sra. Presidente, consciente de que os cálculos apresentados pela Prefeitura em tese são corretos.

Jamais poderei aqui antecipar em uma Cautelar que os estudos apresentados pelo Tribunal estão errados. Não posso. Eu não tenho essa competência.

Terei sim, futuramente, se me apresentarem aqui um estudo questionador e mostrar que é o sentido inverso de um resultado de cinco bilhões de reais. E garantindo aquele 1.25% de garantia real depositada no Fundo, porque estou falando aqui de um termo econômico, que isso é garantia real - garantia real é 1.25% do que se precisa.

Não posso admitir que esses cálculos estejam incorretos. E, consciente, também, de que existe a previsão legal das correções de tudo que possa parecer, inclusive, para uma contribuição compensatória menor.

Ao gestor é assegurado, também, no acompanhamento do cálculo atuarial, que ele possa ter alíquota compensatória menor no momento em que o Fundo possa aparecer muito mais rentável, por quê? O que estou falando é que num princípio legal não pode tirar nem de servidor, nem da prefeitura recurso para dar lucro acima de 1.25% a Fundo.

Portanto, tenho certeza que teremos oportunidade de discutir o mérito da questão que é exatamente o cálculo atuarial em sede dessa auditoria que já está em curso ou de outra auditoria aberta pela relatora do município.

Eu apresento um voto alternativo no sentido de revogar a presente medida cautelar, convencido da ausência dos requisitos para concessão dela, posto que o projeto de lei foi fundamentado em cálculo atuarial, que não posso antecipar a inverdade dele, e que



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

mostra o permanente e continuado superávit do RECIPIREV, mesmo com o impacto financeiro da entrada de 2.398 aposentados e pensionistas oriundos do RECIPIFIN. É como apresento o voto divergente.

CONSELHEIRA TERESA DUERE - PRESIDENTE E RELATORA:

Bem, Srs. Conselheiros e Representante do Ministério Público, a mim, por fim, cabe votar.

Na verdade, acho que não há dúvida nas exposições aqui colocadas que, no mínimo, há dúvidas sobre as questões atuariais e sobre a questão, inclusive, do ponto de vista constitucional. Digo constitucional, não quando falo da lei, simplesmente, e, também, da portaria ministerial. Falo da constitucional, quando falo, reporto-me ao artigo 40, onde ele é muito claro em dizer que os Estados e Municípios podem fazer a questão em relação ao regime de previdência, desde que preservem os critérios de equilíbrio financeiro e atuarial.

Não posso suspender, ou não referendar uma cautelar, se esses critérios que preservam, que devem ser preservados, no equilíbrio financeiro e atuarial, não estão aqui expostos. Então, não estou no cumprimento do artigo 40, da Constituição.

Digo isso, porque, como foi até mencionado pelo nobre Representante do Ministério Público, a Prefeitura da Cidade do Recife encaminhou, em 2017, ao Ministério da Fazenda, através da Secretaria da Previdência, esse cálculo atuarial, como consulta, para que recebesse, em tese, a tal autorização que se permitia na lei, na norma. E recebeu, da Secretaria de Previdência, um documento, que está nos autos, 38, encaminhando à Prefeitura, através do Parecer Técnico nº 083/2017, que respondia, dizendo que era denegatória a resposta desse órgão, que adotou entendimento assemelhado ao que estamos expondo no nosso voto.

Então, temos, uma auditoria, como disse nosso técnico, compartilhado, inclusive, pelo TCU, onde demonstra um alerta, em relação a essa questão, e não assegura o que nos impõe o artigo 40. Temos a própria auditoria do Tribunal de Contas do Estado, temos, inclusive, esta auditoria feita e este estudo atuarial que aqui está, analisado pelo Ministério da Previdência, e dito que não assegura e não vai ao encontro do artigo 40, da Constituição. E não vejo, Srs. Conselheiros, o porquê dessa urgência. Estamos pedindo aqui cautela para uma coisa que não está definida. É uma coisa que V.Exa., Conselheiro João Campos, tenho certeza, tem dúvidas. Conselheiro Ranilson Ramos tem dúvidas. Para que urgência? Para que urgência? E se disse: "não há dano irreparável", há, porque na hora em que faz essa migração, já há um dano.

O que nós nos dispomos aqui é esgotar a discussão. É fazer que os Senhores Conselheiros, também, tenham a convicção, a certeza de que nós temos o amparo, não só legal, como técnico, para tomar uma atitude de suspender tal Cautelar.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ANEXO VII
MEDIDA CAUTELAR
Processo TCE-PE N.º 1726405-4

Se pede aqui é prudência, é cautela e que urgência é essa, que é negada a cautela e a prudência. Não vejo, não vejo.

Não vejo em absoluto, vejo sim em todas as falas. O risco que nós temos de problemas que poderão haver. Vejo a questão da previdência social como um problema de Estado e não um problema de Governo.

Como os problemas sempre acontecem no Governo e quero resolver, eu não olho que isso é um problema de Estado, eu quero resolver o problema do meu Governo.

Não me refiro isso à Prefeitura da Cidade do Recife, refiro-me a todos os processos que se pega aqui neste Tribunal para análise e julgamento.

Vejo, também, que uma atitude como essa, aonde só se pede cautela e prudência, não sendo observada, trará também danos irreparáveis em relação aos demais municípios, que poderão fazer suas migrações, tendo neste Tribunal essa jurisprudência do dia de hoje.

É um chamamento de responsabilidade, que gostaria de fazer. Até porque se nós tivéssemos a convicção, poderíamos até votar com clareza, mas acho que o sentimento da dúvida ficou claro e não entendo porque a cautela e a prudência não seja a vencedora desta Sessão.

Assim sendo, voto pelo referendo da Medida Cautelar, em nome da prudência, da cautela e por, também, considerar que não estamos cientes e convictos de que estamos cumprindo a Constituição a partir do referendo do artigo 40, do qual nos referimos aqui nesta Corte.

POR DOIS VOTOS A UM FOI VENCEDOR O VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS QUE FICA DESIGNADO PARA LAVRAR O ACÓRDÃO. PRESENTE O PROCURADOR DR. RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS.

ASF/MV/PAN/ACS