



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 727958/13
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE UBIRATÃ
INTERESSADO: HAROLDO FERNANDES DUARTE
ADVOGADO:
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 4473/14 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Extinção de Regime Próprio de Previdência. Impossibilidade de transferência dos recursos do Fundo Previdenciário em extinção ao Tesouro Municipal. Impossibilidade de amortização de dívida confessada (parte patronal) junto ao INSS com recursos oriundos do Fundo de Previdência.

1. DO RELATÓRIO

O Prefeito do Município de Ubiratã, Sr. Haroldo Fernandes Duarte, considerando a extinção do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Ubiratã – UBIRATÃ-PREV, bem como o Fundo de Previdência Municipal, através de Lei local específica, e o fato de que, até a presente data, referido Fundo ainda se encontra em plena atividade, inclusive com contabilidade descentralizada, formula os seguintes questionamentos a esta Corte de Contas:

a) É correto e permitido que os recursos financeiros do extinto Fundo sejam transferidos para o Tesouro Municipal, e o gerenciamento dos recursos financeiros sejam geridos pela contabilidade centralizada da Prefeitura?

b) O município (Prefeitura) pode utilizar os recursos oriundos do Fundo de Previdência para amortizar dívida confessada de exercícios anteriores junto ao INSS?

Em atendimento ao disposto no inc. IV, do art. 38, da LC/PR 113/05, foi acostado o Parecer subscrito pelo Procurador Jurídico Aparecido Alves de Araújo, OAB/PR 34.690-B (Peças 06), o qual se pronuncia no sentido de que “os saldos das Contribuições previdenciárias decorrentes da extinção do Regime Próprio de Previdência Social sejam revertidos ao Município de Ubiratã, em conta bancária específica (fonte 550) não podendo utilizar para outra finalidade os valores aplicados e nem seus rendimentos”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Recebidos os autos e encaminhados à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, em conformidade com a previsão do art. 313, § 2º, do RITCE/PR, esta apresentou a Informação 97/13 (Peça 11), na qual aduz não haver encontrado resposta específica acerca do tema consulta, sem prejuízo de arrolar outras decisões desta Corte que se assemelham ao tema proposto.

A Diretoria de Contas Municipais, nos termos da Instrução 4108/13 (Peça 12) analisando o tema, corroborou as conclusões do Parecer Municipal, apresentando as seguintes respostas aos questionamentos formulados:

“Diante do exposto, com as cautelas, precauções e proteção que devem ser concedida aos servidores, responde-se afirmativamente à consulta formulada pelo Município de Ubatuba, pela possibilidade da assunção do saldo remanescente, com abertura de conta bancária específica (fonte 550), vedada a utilização dos recursos e respectivos rendimentos do Fundo para finalidade diversa da previdenciária (art. 2º, da Lei nº 1.724/2009), vedado inclusive o uso desses recursos para pagamento da cota patronal mensal perante o INSS ou dívidas de outra natureza.

Quanto à possibilidade do Município utilizar os recursos do Fundo de Previdência para amortizar dívida confessada de exercícios anteriores junto ao INSS, essa amortização exigiria Lei municipal específica autorizando tais repasses (amortizações) e não ofereceria segurança de que no montante dos recursos transferidos (amortizados) não estivessem recursos de responsabilidade patronal (cota patronal) ou dívidas de natureza diversa (não previdenciária, situação esta que poderia implicar em prejuízos aos servidores, pois seria possível que nessas amortizações estivessem embutidas parcelas não previdenciárias ou não vinculadas exclusivamente a benefícios fruíveis pelos servidores.

Assim, desde que os recursos do Fundo sejam utilizados exclusivamente para pagar benefícios previdenciários, como o exige a Lei nº 1.724/2009, não há óbice à abertura de conta específica para gerir esses recursos, pois no extremo sempre será o Tesouro Municipal o ente instado a suportar os direitos previdenciários.

Após a emissão da Instrução pela unidade técnica, o Consulente tornou a peticionar (Peça 14), requerendo esclarecimentos no sentido da possibilidade ou não de o Município, mediante lei específica, amortizar dívida confessada (parte patronal) com recurso financeiro oriundo do Fundo de Previdência extinto.

Retornaram então os autos à unidade técnica que, nos termos da Informação 997/14 – DCM (Peça 17), reiterou a manifestação anterior no sentido de que *“não pode o Município amortizar dívida confessada (parte patronal) com recurso financeiro oriundo do Fundo de Previdência extinto, independente da existência de lei específica”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas, através do Parecer 9627/14 (Peça 18) aliando-se às manifestações da DCM, opinou “a) *pela possibilidade da assunção do saldo remanescente, com abertura de conta bancária específica (fonte 550), vedada a utilização dos recursos e respectivos rendimentos do Fundo para finalidade diversa da previdenciária, vedado inclusive o uso desses recursos para pagamento da cota patronal mensal perante o INSS ou dívidas de outra natureza ; e b) impossibilidade de o Município amortizar dívida confessada referente a cota patronal com recurso financeiro oriundo do Fundo de Previdência extinto, independente da existência de lei específica.*”

É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO¹

Em consonância com o artigo 38 da Lei Complementar n.º 113/2005, encontram-se satisfeitos os requisitos para que se conheça das consultas formuladas.

Mérito

O tema em exame, corretamente formulado em tese, trata da possibilidade de o Município transferir os recursos financeiros do “extinto” Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Ubatã para o Tesouro Municipal, passando o gerenciamento de tais recursos para a contabilidade centralizada da prefeitura, bem como sobre a possibilidade de tais recursos serem utilizados para amortizar a dívida confessada de exercícios anteriores junto ao INSS.

Extrai-se do contido nos autos que o Município instituiu o regime de previdência próprio, com o respectivo Fundo, em 2001, sendo que em 31/05/2009 a lei local determinou sua extinção, passando, a partir de então, ao INSS a responsabilidade pelos benefícios previdenciários de seus servidores.

Quanto ao saldo financeiro remanescente no referido Fundo, destina-se, na forma da lei, ao custeio dos benefícios previdenciários devidos e concedidos durante a vigência do Instituto Previdenciário Municipal.

A justificativa para o questionamento encontra-se no parecer jurídico municipal, do qual se extrai tão somente que “*Embora a extinção, tenha ocorrido em 2009, o saldo remanescente ainda está sendo administrado pelo extinto fundo, o que não se justifica, devido o elevado custo de administração que atinge o valor mensal de R\$ 6.000,00 (seis mil reais).*”(Peça 6, p.1) Observe-se que, a despeito da alegação, não há qualquer esclarecimento ou demonstrativo que evidencie a origem de referidas despesas.

¹ Responsável Técnico: Vivian F. Cetenaeski (TC 514640)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Passando ao mérito do questionamento, preliminarmente entendo necessário esclarecer a impropriedade na colocação do consulente, que reputa “*extinto*” o Regime de Previdência dos servidores municipais.

De acordo com o ordenamento jurídico pátrio, o RPPS não pode ser considerado extinto simplesmente em razão de previsão expressa de lei. Enquanto houver servidores aposentados, bem como pensionistas, cujos pagamentos de proventos sejam de responsabilidade do Regime Próprio de Previdência, este regime estará **em processo de extinção**, ainda que os proventos de inativos e pensionistas venham a ser custeados com recursos do tesouro municipal.

De acordo com as regras previdenciárias, somente após o falecimento do último dos inativos ou pensionistas do RPPS se dará a extinção definitiva do RPPS.

E, mesmo que se encontre em extinção, o RPPS observará, em sua organização e funcionamento, o disposto na Constituição Federal, na Lei 9.717/98, na Lei 10.887/2004, e nos Atos Normativos emanados do Ministério da Previdência Social.

Portanto, diversamente do constante do questionamento do consulente, o regime de Previdência local não pode ser considerado extinto, uma vez que, de acordo com as informações contidas na própria consulta, ainda há obrigações previdenciárias de responsabilidade do RPPS a serem cumpridas.

Não é demais repisar que, com fundamento na organização constitucional do tema, **os recursos tributários de natureza previdenciária somente podem ser utilizados nessa finalidade**, razão pela qual devem necessariamente ser mantidos e geridos separadamente dos demais recursos.

Observe que o tema, por diversas vezes tratado por esta Corte, **sofreu alteração específica pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, que incluiu o inciso XI ao art. 167, criando vedação expressa, inafastável pela legislação infraconstitucional:**

“Art. 167. São vedados:

(...)

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II,² para a realização de despesas distintas

²Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

(...)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.”

Referido dispositivo veio reforçar ainda mais a natureza contributiva dos sistemas previdenciários pátrios.

Como decorrência legal necessária da vinculação do produto da arrecadação das contribuições previdenciárias, tem-se então a **obrigatória constituição de fundo contábil próprio para a administração dos referidos recursos, consoante fixado nos artigos 71 a 74 da Lei 4.320/67:**

“Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.”

Dessa feita, a exigência legal da existência de fundo contábil próprio para o gerenciamento dos recursos de natureza previdenciária mantém-se até o efetivo encerramento de todas as obrigações próprias do Regime Próprio de Previdência Social do Município.

Por outro lado, e conforme cada caso concreto, pode não ser razoável a manutenção de uma estrutura própria para a administração de recursos do fundo previdenciário, não havendo óbice legal a que a lei local determine a transferência da responsabilidade pela administração do Fundo Previdenciário para a contabilidade centralizada do Município, desde que o órgão a receber tal incumbência encontre-se em condições de atender as exigências próprias relacionadas à gestão dos fundos previdenciários, mantendo-se, à evidencia, a contabilidade autônoma em relação às contas do ente público (inciso IV da Portaria MPAS 4992/98)

Dessa forma, deve ser respondido ao consulente que ***não é correto nem permitido legalmente o encerramento do Fundo do Regime Próprio de Previdência Social, não havendo óbice a que a lei estabeleça o gerenciamento de tais recursos pela contabilidade centralizada do Município.***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No que tange ao segundo questionamento, acerca da possibilidade de o município utilizar os recursos oriundos do Fundo de Previdência para amortizar dívida confessada de exercícios anteriores junto ao INSS, **a resposta é também negativa.**

Independentemente de determinação da lei municipal, **desde o advento da EC 20/98, é expressamente vedada a utilização dos recursos de natureza previdenciária para finalidades diversa daquela pela qual foi arrecadada**, consoante determinação contida no art. 167, XI, da CF/88, repetido pela legislação nacional que trata do assunto. O saldo das contribuições previdenciárias decorrentes da extinção do Regime Próprio de Previdência Social somente pode ser utilizado **no pagamento dos benefícios concedidos e na compensação financeira com o Regime Geral de Previdência Social.**

A compensação financeira, prevista no art. 201, § 9º, da CF/88, é a regulamentada pela Lei 8213/91 e especificamente pela Lei Federal 9.796/99³

E é certo que a amortização de dívida confessada do Município, referente a exercícios anteriores, junto ao INSS não tem natureza de benefício previdenciário e nem tampouco de compensação financeira com o Regime Geral de Previdência. Como bem destacado pela unidade técnica, *“o consulente deve levar em conta que em nenhum momento pode utilizar de recursos descontados dos servidores para fazer face a obrigações suas, sob pena da prática de crime de apropriação indébita e outros crimes específicos previstos no Código Penal (ex. art. 337-A, CP).”* (Instrução nº 4108/13-DCM – Peça 12, p. 12)

Dessa feita, é inconstitucional, e portanto, vedado ao Município, amortizar dívida confessada referente a cota patronal com recurso financeiro oriundo do Fundo de Previdência em extinção, independente da existência de lei local específica.

Por fim, não é demais destacar que o Tesouro Municipal sempre será o responsável pelo pagamento dos benefícios previdenciários caso os recursos do Fundo em extinção sejam insuficientes para fazer face a esses direitos e às mudanças ocorridas antes, durante e após a criação e extinção do sistema próprio, nos termos da Lei 9717/98⁴, da Lei 9.796/99⁵, e da Lei 10887/2004⁶

³ A regulamentação e os procedimentos operacionais para a realização da compensação financeira encontram-se fixados pelo [Decreto nº 3.112/99](#) e pela [Portaria MPAS nº 6.209/99](#), alterada pela [Portaria MPS nº 98/2007](#).

⁴ O art. 10, da Lei 9.717/98, estabelece: *“Art. 10. No caso de extinção de regime próprio de previdência social, a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios assumirão integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários a sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do regime próprio de previdência social.”*

⁵ Art. 2º. (...) § 2º Na hipótese de o regime próprio de previdência de servidor público não possuir personalidade jurídica própria, atribuem-se ao respectivo ente federado as obrigações e direitos previstos nesta Lei.

⁶ Art. 10. A Lei no 9.717, de 27 de novembro de 1998, com a redação dada pela Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. DO VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

3.1. conhecimento da Consulta formulada pelo Município de Ubitatã, CNPJ nº 76.950.096/0001-10, através de seu representante legal, Sr. Haroldo Fernandes Duarte, CPF 960.951.728-53, uma vez que presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:

a) É correto e permitido que os recursos financeiros do extinto Fundo sejam transferidos para o Tesouro Municipal, e o gerenciamento dos recursos financeiros sejam geridos pela contabilidade centralizada da prefeitura?

Não é correto nem permitido legalmente o encerramento do Fundo do Regime Próprio de Previdência Social, não havendo óbice a que a lei estabeleça o gerenciamento de tais recursos pela contabilidade centralizada do Município.

b) O município (Prefeitura) pode utilizar os recursos oriundos do Fundo de Previdência para amortizar dívida confessada de exercícios anteriores junto ao INSS?

É inconstitucional, e portanto vedado ao Município, amortizar dívida confessada referente a cota patronal com recurso financeiro oriundo do Fundo de Previdência em extinção, independente da existência de lei específica.

3.2. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a adoção das seguintes medidas:

a) à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

(...) Art. 2º (...) § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I. Conhecer da Consulta formulada pelo Município de Ubitatã, CNPJ nº 76.950.096/0001-10, através de seu representante legal, Sr. Haroldo Fernandes Duarte, CPF 960.951.728-53, uma vez que presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:

a) É correto e permitido que os recursos financeiros do extinto Fundo sejam transferidos para o Tesouro Municipal, e o gerenciamento dos recursos financeiros sejam geridos pela contabilidade centralizada da prefeitura?

Não é correto nem permitido legalmente o encerramento do Fundo do Regime Próprio de Previdência Social, não havendo óbice a que a lei estabeleça o gerenciamento de tais recursos pela contabilidade centralizada do Município.

b) O município (Prefeitura) pode utilizar os recursos oriundos do Fundo de Previdência para amortizar dívida confessada de exercícios anteriores junto ao INSS?

É inconstitucional, e, portanto vedado ao Município, amortizar dívida confessada referente a cota patronal com recurso financeiro oriundo do Fundo de Previdência em extinção, independente da existência de lei específica.

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a adoção das seguintes medidas:

a) à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e DURVAL AMARAL e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, MICHAEL RICHARD REINER.

Sala das Sessões, 7 de agosto de 2014 – Sessão nº 27.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Presidente