

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

14ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 12/08/2020

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

CONSULTA Nº 1.082.500

Consulente: Rafael Correa Coletta

Procedência: Fundo de Previdência dos Servidores do Município de Rochedo de Minas

RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada pelo Senhor Rafael Correa Coletta, superintendente do Fundo de Previdência dos Servidores do Município de Rochedo de Minas, por meio da qual formula os seguintes questionamentos:

- A presente consulta tem por base sanar dúvida, concernente à seguinte hipótese: quando em um exercício, o RPPS, deixa de gastar todo o valor da taxa de administração, poderá a referida “sobra” ser aproveitada no exercício seguinte?
- Em caso positivo, seria necessário Lei Municipal regulamentadora?

A presente consulta foi distribuída à minha relatoria em 22/11/19, sendo em seguida redistribuída ao conselheiro Sebastião Helvecio, com fundamento no art. 126 do Regimento Interno, retornando em 29/11/19, nos termos do art. 127 da mesma norma.

Em 18/12/19, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, emitiu o seu relatório técnico, nos termos do art. 210-B, § 2º, do Regimento Interno, em que constatou que esta Corte não enfrentou, direta e objetivamente, os questionamentos nos termos formulados. No entanto, noticiou excertos das deliberações das Consultas nºs 912.135 e 809.491, que tangenciam o tema.

Após, os autos retornaram conclusos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

Observadas as disposições regimentais vigentes para a espécie, notadamente o § 1º do art. 210-B do Regimento Interno, conheço da consulta.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Conheço.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Admito.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Também admito, Presidente.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Admito.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Eu também admito.

FICA ADMITIDA A CONSULTA.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Mérito

Conforme relatado, o consulente manifesta dúvida acerca da possibilidade de utilização pelo regime próprio de previdência social (RPPS) da sobra da taxa de administração no exercício seguinte ao que foi orçada, bem como da necessidade de regulamentação em lei municipal.

Acerca do tema, convém observar que a Lei nº 9.717/98, que estabelece regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos em todas as esferas federativas, trata sucintamente do modelo de financiamento e da taxa de administração nos incisos II e III do art. 1º e inciso VIII do art. 6º, *in verbis*:

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

[...]

II - financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;

III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais;

[...]

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

[...]

VIII - estabelecimento de limites para a taxa de administração, conforme parâmetros gerais;

A referida lei foi regulamentada pela Portaria nº 402/08 do então Ministério da Previdência Social, que disciplinou a utilização dos recursos previdenciários na Seção V, com as seguintes referências:

Seção V

Da Utilização dos Recursos Previdenciários

Art. 13. São considerados recursos previdenciários as contribuições e quaisquer valores, bens, ativos e seus rendimentos vinculados ao RPPS ou ao fundo de previdência de que trata o art. 11, inclusive a totalidade dos créditos do ente instituidor, reconhecidos pelo regime de origem, relativos à compensação financeira disciplinada na Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo serão utilizados apenas para o pagamento dos

benefícios previdenciários e para a Taxa de Administração do RPPS, cujos critérios encontram-se estabelecidos no art. 15.

[...]

Art. 15. Para cobertura das despesas do RPPS, poderá ser estabelecida, em lei, Taxa de Administração de até dois pontos percentuais do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício financeiro anterior, observando-se que:

I - será destinada exclusivamente ao custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora do RPPS, inclusive para a conservação de seu patrimônio;

II - as despesas decorrentes das aplicações de recursos em ativos financeiros não poderão ser custeadas com os recursos da Taxa de Administração, devendo ser suportadas com os próprios rendimentos das aplicações;

III - o RPPS poderá constituir reserva com as sobras do custeio das despesas do exercício, cujos valores serão utilizados para os fins a que se destina a Taxa de Administração;

IV - para utilizar-se da faculdade prevista no inciso III, o percentual da Taxa de Administração deverá ser definido expressamente em texto legal;

V - a aquisição ou construção de bens imóveis com os recursos destinados à Taxa de Administração restringe-se aos destinados ao uso próprio da unidade gestora do RPPS;

VI - é vedada a utilização dos bens adquiridos ou construídos para investimento ou uso por outro órgão público ou particular em atividades assistenciais ou quaisquer outros fins não previstos no inciso I.

§ 1º Na hipótese de a unidade gestora do RPPS possuir competências diversas daquelas relacionadas à administração do regime previdenciário, deverá haver o rateio proporcional das despesas relativas a cada atividade para posterior

apropriação nas rubricas contábeis correspondentes, observando-se, ainda, que, se a estrutura ou patrimônio utilizado for de titularidade exclusiva do RPPS, deverá ser estabelecida uma remuneração ao regime em virtude dessa utilização.

§ 2º Eventuais despesas com contratação de assessoria ou consultoria deverão ser suportadas com os recursos da Taxa de Administração.

§ 3º Excepcionalmente, poderão ser realizados gastos na reforma de bens imóveis do RPPS destinados a investimentos utilizando-se os recursos destinados à Taxa de Administração, desde que seja garantido o retorno dos valores empregados, mediante processo de análise de viabilidade econômico-financeira.

Do tratamento normativo conferido à matéria, é possível extrair algumas informações úteis ao deslinde da dúvida do consulente.

A primeira pode ser identificada no § 1º do art. 13, em que se estabelece que os recursos previdenciários, correspondentes ao patrimônio vinculado ao RPPS, aí incluídas as contribuições, os valores, os bens, os ativos e os rendimentos, serão utilizados para duas finalidades: o pagamento dos benefícios previdenciários e a composição da taxa de administração.

Outra informação importante relaciona-se à forma de instituição e do limite percentual da taxa de administração. Assim é que o *caput* do dispositivo estabelece que, para fazer frente às despesas do RPPS, poderá ser estabelecida taxa de administração por lei, tendo como limite máximo 2% (dois por cento) do total das remunerações, dos proventos e das pensões dos seus segurados, apurado no exercício anterior.

É relevante também a disposição do inciso I do art. 15, em que é delimitada a destinação da taxa de administração, voltada exclusivamente para o custeio das despesas necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora do RPPS, sejam correntes ou de capital. Não é permitido, portanto, utilizar o valor correspondente em finalidades diversas daquelas vinculadas ao estabelecimento e manutenção da entidade gerenciadora do RPPS.

Por fim, cumpre chamar a atenção para o importante ponto tratado nos incisos III e IV, referente à sobra da taxa de administração. Aqui, a Portaria autorizou que o excedente da taxa em um exercício constitua reserva para ser utilizada nos exercícios seguintes, apenas quando o percentual houver sido fixado expressamente em lei, mantida a destinação original.

Observa-se, pois, que os incisos III e IV do art. 15 da Portaria MPS nº 402/08 tratam especificamente da questão posta pelo consulente, esclarecendo de forma direta que é possível a constituição de reserva com as sobras do custeio das despesas do exercício, desde que o percentual da taxa de administração esteja expressamente fixado em lei e que seja mantida a destinação dos recursos, qual seja, o custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora do RPPS, inclusive para a conservação de seu patrimônio.

Os estudos realizados no âmbito do Ministério da Previdência Social à época, hoje Secretaria Especial, reforçam as disposições da Portaria MPS nº 402/08 no que concerne à constituição de reserva administrativa a partir das sobras da taxa de administração, desde que seu percentual tenha sido fixado em lei, senão vejamos:

As despesas administrativas de responsabilidade do RPPS, classificáveis como despesas correntes (folha de pagamento, despesas com material, serviços, entre outros) e despesas de capital (obras e instalações, equipamentos, entre outros),

deverão ser orçadas considerando o limite de gastos permitido pela legislação previdenciária (taxa de administração). Caso o percentual da taxa esteja definido expressamente em texto legal, com as eventuais sobras da diferença entre os valores dotados e os valores executados, poderão ser constituídas reservas administrativas*, que podem ser utilizadas nos exercícios seguintes, com as mesmas finalidades já permitidas pela taxa de administração utilizada no exercício financeiro.

Para que seja possível o uso das reservas administrativas ao longo dos anos, deverá ser

observado o equilíbrio orçamentário e financeiro entre as receitas e despesas do RPPS no exercício financeiro. Desta forma, é necessário que no total da previsão da receita esteja incluído o superávit financeiro “administrativo” do exercício anterior, para justificar o suporte financeiro a uma parcela dos créditos adicionais (já que os créditos originais observarão o limite de gastos permitidos pela taxa de administração do exercício), necessitando, também nesse caso, de autorização legislativa.¹

* Não se trata de uma reserva contábil, pois não é constituída a partir do resultado do exercício, figurando os recursos não utilizados na conta de “Investimentos Com a Taxa de Administração do RPPS”. [nota das autoras]

Aliás, dúvida semelhante à do consulente consta na seção de perguntas frequentes da página eletrônica da Secretaria de Previdência na internet, a qual foi também respondida nos termos da regulamentação dada pela Portaria MPS nº 402/08, senão vejamos:

09 – O RPPS poderá constituir reserva com as sobras do custeio das despesas administrativas do exercício?

R- Sim. O RPPS poderá constituir reserva com as sobras do custeio das despesas do exercício, cujos valores serão utilizados para os fins a que se destina a taxa de administração. No entanto, para utilizar-se dessa faculdade, a alíquota da taxa de administração deverá ser definida expressamente em texto legal. Caso não haja normatização legal pelo Ente a respeito do limite da taxa de administração, prevalece o limite máximo de 2%, no entanto, se houver sobras, essas não poderão ser objeto de reservas.²

Em face dessas ponderações, verifica-se que, se a taxa de administração do RPPS estiver prevista em lei do ente federativo instituidor com percentual fixo, é possível que as sobras de um exercício constituam reserva administrativa, a ser utilizada nos exercícios seguintes, desde que mantida a destinação exclusivamente para custeio das despesas necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora, sejam correntes ou de capital.

Na ausência de fixação do percentual da taxa de administração por lei em sentido estrito, as sobras não podem constituir reserva para utilização posterior, revertendo-se para o pagamento de benefícios previdenciários.

Neste ponto, há que se ressaltar que, por já ter sido computada para fins de aferição do limite da taxa de administração no exercício em que houve sobras, a utilização da reserva

¹ LIMA, Diana Vaz de. GUIMARÃES, Otoni Gonçalves. Contabilidade Aplicada aos Regimes Próprios de Previdência Social. Brasília: MPS, 2009, p. 37-38. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_100204-101907-696.pdf . Grifos aditados.

² Disponível em <http://www.previdencia.gov.br/perguntas-frequentes/xiv-taxa-de-administracao-do-regime-proprio/> . Acesso em 26/03/20.

administrativa nos exercícios seguintes, ainda que vinculada ao custeio da organização e ao funcionamento da unidade gestora do RPPS, não será novamente contabilizada para verificação do teto legal.

Isso não dispensa, porém, o regular registro contábil dos recursos que compõem a reserva administrativa e a previsão orçamentária das despesas que serão suportadas por ela, nos moldes definidos na Lei nº 4.320/64 e na normatização da matéria. Nesse sentido, tem-se a manifestação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás:

CONSULTA. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE ATENDIDOS. CONHECIMENTO. 2. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDENCIA SOCIAL. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO. RESERVA FINANCEIRA. CONSTRUÇÃO DE SEDE. ALERTA.

1. Conhece-se da consulta por atender aos requisitos de admissibilidade dispostos no art. 199 do Regimento Interno.

2. Responde-se ao consulente que (a) é legal a constituição de reservas com as sobras do custeio das despesas administrativas do exercício, assim como, a utilização de tais recursos para construção do prédio da autarquia do RPPS, desde que seja para uso exclusivo da unidade gestora, em consonância com o disposto no art.15, incisos III a VI da Portaria MPS 402/2008; No entanto, alerta-se o consulente que, para o uso das reservas administrativas ao longo dos anos, deverá ser observado o equilíbrio orçamentário e financeiro entre as receitas e despesas do RPPS no exercício; (b) Não há disposição legal quanto ao limite para utilização dos recursos das reservas constituídas com as sobras da taxa de administração, logo, poderá ser gasto até o montante da reserva, contudo, deve restar evidenciado no registro contábil de tais despesas a utilização de recursos oriundos de exercícios anteriores, assim como a previsão orçamentária do gasto, em consonância com a Lei 4.320/64.³

A propósito dos registros contábeis da reserva administrativa, são esclarecedores mais uma vez os estudos divulgados pelo antigo Ministério da Previdência Social, que ora reproduzo, por sua pertinência:

Observado o limite de gastos e desde que haja deliberação pela instância coletiva de decisão, é permitida a constituição de reservas administrativas com as eventuais sobras da taxa de administração. A princípio, será considerado reserva administrativa o saldo remanescente na conta bancária 1.1.1.1.2.0x.00 – Bancos Conta Movimento -Taxa de Administração do RPPS, cujo “superavit financeiro”, como visto no Cap. 3 – Especificidades na Elaboração do Orçamento do RPPS, deverá ser contemplado na previsão da receita da unidade gestora, para o próximo exercício. O mesmo raciocínio será aplicado àquelas unidades gestoras que mantenham apenas registro extracontábil para o controle das suas despesas administrativas.

Ressalta-se que, apesar de receber o nome de “reserva”, as reservas administrativas não são constituídas a partir do resultado do exercício, como é o caso de uma reserva contábil. Na prática, os valores destinados a despesas administrativas que não forem

³ Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Acórdão Consulta nº 0015/2018. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Subst. Irany Júnior. Cons. Rev. Maria Teresa. Sessão de 17/10/18. Grifos adotados.

aplicados no exercício podem ser aplicados em conta de investimento à parte (1.1.x.x.x.xx.00 – Aplicações com a Taxa de Administração do RPPS). Assim, os valores “reservados” receberão o mesmo tratamento contábil da despesa contemplada pela taxa de administração do exercício, e só poderão ser utilizados nas mesmas despesas permitidas pela taxa de administração do exercício, sendo que naquele exercício em que não houver mais razões que justifiquem a permanência dos mesmos, ou no caso de o seu montante constituído ser superior às necessidades da unidade gestora do RPPS, estes poderão ser revertidos para o pagamento de benefícios previdenciários.⁴

Com efeito, à vista da regulamentação conferida pela Portaria MPS nº 402/08, respondo às indagações do consulente no sentido de que é possível a constituição de reserva com as sobras do custeio das despesas do exercício, desde que o percentual da taxa de administração esteja expressamente fixado em lei e que seja mantida a destinação dos recursos, qual seja o custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora do RPPS, inclusive para a conservação de seu patrimônio.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, respondo aos questionamentos formulados pelo consulente nos seguintes termos:

É possível que o RPPS constitua reserva com as sobras do custeio das despesas do exercício, desde que o percentual da taxa de administração esteja expressamente fixado em lei e que seja mantida a destinação dos recursos, qual seja o custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora, inclusive para a conservação de seu patrimônio.

Cumpram-se as disposições do art. 210-D da Resolução nº 12/08.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também de acordo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Também de acordo.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

⁴ LIMA, Diana Vaz de. GUIMARÃES, Otoni Gonçalves. Contabilidade Aplicada aos Regimes Próprios de Previdência Social. Brasília: MPS, 2009, p. 140. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_100204-101907-696.pdf

Com o relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Também acompanho o relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também acompanho o relator.

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)