



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 7CAD0-9793F-6D440



Estudo Técnico 00003/2022-6

Protocolo(s): 08511/2022-9

Assunto: Estudo técnico preliminar

Descrição complementar: Boletim Extraordinário nº 1/2022

Criação: 05/05/2022 18:33

Origem: NATR - Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos



BOLETIM EXTRAORDINÁRIO Nº 1/2022

TENDÊNCIAS E RISCOS PREVIDENCIÁRIOS NOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS

SUMÁRIO EXECUTIVO

O que foi examinado?

Examinou-se a política previdenciária dos 34 municípios capixabas¹ que possuem Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), mediante amostra de 13 municípios selecionados por critérios. Avaliou-se a condução da gestão previdenciária com base em informações dos relatórios técnicos elaborados pelo NPPREV² do TCEES, em consulta às informações previdenciárias disponíveis no [Painel de Controle](#) do TCEES e aos sites das prefeituras (portal de transparência). Adicionou-se o contexto da gestão orçamentária e da economia do município, incluindo a visão macro das finanças municipais (se a prefeitura tem grande presença na economia e mercado de trabalho local, há um risco social caso as finanças estejam em risco; e se mais prefeituras próximas estão em risco, há um risco social regional na formação de bolsões de miséria). Apontaram-se riscos e tendências a serem considerados na tomada de decisão do gestor e nas ações de controle pelo TCEES para se consolidar e/ou atingir o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência.

Quais os problemas mais observados na previdência municipal e implicações?

Recursos insuficientes para arcar com o pagamento de benefícios previdenciários; utilização indevida de recursos previdenciários destinados à constituição de reservas; aportes financeiros executados indevidamente como recursos vinculados; dificuldade para equacionamento do déficit atuarial; e, crescimento da necessidade de cobertura do déficit atuarial por meio de plano de amortização.

¹ O Estado do Espírito Santo possui 78 municípios.

² Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência.



Situação financeira desequilibrada. O desequilíbrio financeiro apurado no RPPS demonstra incapacidade por parte das alíquotas previdenciárias normais (patronal e de servidores) para suportar o pagamento dos benefícios, justificando a necessidade de revisão do plano de custeio estabelecido pela legislação municipal.

Ausência de aporte destinado à cobertura de déficit financeiro do regime previdenciário. Diante da situação de desequilíbrio financeiro identificada no RPPS, compete ao ente instituidor a transferência de aporte para a cobertura de insuficiência financeira, propiciando a devida complementação de recursos para o pagamento de despesas previdenciárias, em garantia à constituição de reservas para equacionamento do déficit atuarial do RPPS. Caberá, também, avaliar a viabilidade de readequação das alíquotas normais de custeio com o objetivo de garantir o pagamento da folha de inativos e pensionistas. A insuficiência financeira (aporte) diminui a capacidade de investimento e a capacidade de pagamentos, contribuindo para o aumento do percentual da despesa com pessoal.

Utilização indevida de recursos destinados à constituição de reservas do RPPS. Não foi constituída uma reserva financeira mínima, baseada na soma de rendimentos financeiros e recursos do plano de amortização do déficit atuarial vigente, possibilitando a constituição de ativos garantidores. A constituição de mínima reserva referente aos rendimentos financeiros e recursos do plano de amortização será exigível, caso o regime previdenciário capitalizado ainda se encontre em fase inicial de acumulação de reservas, quando inexistentes ativos garantidores suficientes para a cobertura de provisões de benefícios concedidos.

Os recursos de aplicações financeiras, assim como aqueles oriundos do plano de amortização, possuem uma destinação específica, devendo atender tão somente ao objeto de sua vinculação, qual seja, serem destinados à formação de reservas para amortizar o déficit atuarial existente, não podendo ser utilizados para o custeamento de despesas em regime que se encontra em fase inicial de acumulação de reservas. Esse processo de constituição de reservas por meio da capitalização de recursos previdenciários representa um importante mecanismo de equacionamento do déficit atuarial do regime previdenciário em capitalização.



Ausência de equilíbrio atuarial. Inexistência de reservas suficientes para a cobertura de benefícios concedidos e a conceder, ou seja, não existem ativos garantidores suficientes para arcar com a totalidade das provisões matemáticas previdenciárias, exigindo medidas para reestabelecer o equilíbrio atuarial do regime capitalizado.

Aportes financeiros executados indevidamente como recursos vinculados.

Diferentemente dos recursos arrecadados em contribuições previdenciárias, que são classificados como recursos vinculados, aptos a serem deduzidos nos gastos de pessoal do ente público, os recursos transferidos pelo ente como aporte para cobertura de insuficiência financeira devem ser geridos por meio de fonte de recursos ordinários, sendo, portanto, computados nos gastos de pessoal do ente transferidor. O pagamento de benefícios previdenciários com recursos do ente, por meio de uso indevido de fonte vinculada de recursos, distorce a apuração do gasto com pessoal, pois interfere diretamente na dedução da despesa com pessoal, reduzindo o percentual de pessoal para fins da LRF.

Inobservância de prazo mínimo de aplicação para aportes atuariais. Os aportes atuariais devem ser mantidos em conta específica pelo período mínimo de 5 anos, conforme disposições do art. 1º, § 1º, da Portaria MPS 746/2011. A unidade gestora do regime previdenciário não deve utilizar recursos de aportes atuariais para o financiamento de suas despesas correntes, medida que interfere negativamente na capitalização de recursos para o pagamento de benefícios previdenciários futuros.

Especificamente quanto ao **Plano Financeiro**: ausência do registro da cobertura de insuficiência financeira nas provisões matemáticas previdenciárias, ocasionado uma elevação significativa no passivo da unidade gestora; desequilíbrio atuarial (ativos inferiores às provisões matemáticas previdenciárias), ensejando a realização de transferência de aporte para a cobertura de insuficiência financeira garantida por meio de recursos do Tesouro municipal.

Quais foram as limitações de escopo no desenvolvimento do trabalho?

Inexistência de análise mais aprofundada sobre as projeções atuariais para os próximos 75 anos encaminhadas ao TCEES.



Não foram considerados os estudos de sustentabilidade dos regimes previdenciários, incluindo as projeções de gastos com pessoal no longo prazo.

Ausência de avaliação do risco associado ao crescimento do plano de amortização no longo prazo, que pode exigir elevado esforço fiscal por parte do ente para o seu cumprimento. Explica-se: o equacionamento de eventual desequilíbrio atuarial demanda adoção de plano de amortização. Caso o plano de amortização não seja suficiente e haja previsão de crescimento de repasses em percentual elevado, surge o risco de torna-se excessivamente oneroso aos cofres municipais. Sucessivas alterações no plano de amortização também ensejam preocupação. Em suma, os principais pontos de risco envolvem: plano de amortização muito elevado e recorrência na necessidade de revisão e elevação do plano de amortização.

Não foi analisada a situação de cada um dos 34 regimes próprios da previdência municipais. Contudo, a amostra dos 13 casos analisados é capaz de oferecer um panorama abrangente sobre os principais problemas que envolvem a gestão previdenciária, devendo ser considerado por todos os 34 RPPS.

Quais as medidas que devem ser adotadas para a correção dos problemas identificados no RPPS?

Havendo incapacidade por parte das alíquotas de contribuições normais (patronal e de servidores) para suportar o pagamento dos benefícios previdenciários, deverá ser avaliada a revisão do plano de custeio estabelecido pela legislação local.

Ter cautela para utilização de recursos de rendimentos de aplicações financeiras e do plano de amortização, vinculados à formação de reservas para amortização do déficit atuarial do regime em capitalização, não podendo ser consumidos para o custeamento de despesas em regime que se encontra em fase inicial de formação de reservas, quando inexistentes ativos para cobertura de provisões de benefícios concedidos.

Com base na avaliação atuarial anual, caso o plano de amortização instituído pelo município não seja suficiente para realizar a cobertura do déficit atuarial do RPPS, deve-se revisar o plano de custeio suplementar do regime previdenciário capitalizado.



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

*Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR*

Acompanhar a evolução das provisões matemáticas previdenciárias, em conjunto com o acúmulo de ativos garantidores, evitando-se a elevação de resultado atuarial negativo, pois pode ocasionar crescimento da necessidade de cobertura do déficit atuarial por meio de plano de amortização.

Manter a situação financeira equilibrada do regime previdenciário capitalizado, ou seja, com recursos suficientes para arcar com o pagamento de benefícios previdenciários, garantido a devida formação de reservas previdenciárias.

Preservar o princípio do equilíbrio atuarial do regime previdenciário capitalizado, pautado na formação de reservas previdenciárias suficientes para a cobertura de benefícios concedidos e a conceder, ou seja, formação de ativos garantidores para arcar com a totalidade das provisões matemáticas previdenciárias (passivo atuarial).

Constatado desequilíbrio atuarial no RPPS sem segregação de massa, apurado pela avaliação atuarial do plano capitalizado, serão necessárias medidas para equacionamento do déficit, pautadas em reforço do plano de custeio suplementar e/ou avaliação quanto a vantagens e desvantagens de possível segregação de massa.

Com relação aos limites de pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, não serão computadas as despesas com inativos e pensionistas, quanto à parcela custeada por recursos provenientes de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, independentemente do modelo adotado pelo plano de amortização, seja por meio de aporte atuarial ou alíquota suplementar.

No caso do RPPS com segregação, o aporte financeiro do Fundo Financeiro, operado em regime financeiro de repartição simples, deverá ser computado nos cálculos do limite da despesa com pessoal do respectivo ente federativo instituidor do regime. Essa mesma situação também será aplicável ao Fundo Previdenciário, operado em regime financeiro de capitalização, caso receba aporte para cobertura de desequilíbrio financeiro no pagamento de seus benefícios previdenciários. Por isso, a decisão de implementar um plano de custeio que atenda às necessidades de acumulação de reservas do RPPS interfere diretamente na gestão fiscal do ente instituidor do regime próprio.



APRESENTAÇÃO

A condução da política previdenciária de um município possui grande impacto nas finanças públicas. Pela natureza da gestão previdenciária, a atenção se volta tanto para o curto prazo, que exige o equilíbrio financeiro, quanto para o longo prazo, que exige o equilíbrio atuarial³.

A ideia de longo prazo na previdência tem uma raiz muito forte no presente. Quando o regime é de capitalização⁴, é no momento atual que são acumuladas as reservas (contribuições) para se fazer frente a futuros compromissos (aposentadorias e pensões). Também é no momento presente que as normas de pessoal são elaboradas, gerando compromissos futuros que devem ser balizados pela sustentabilidade previdenciária.

Quando o regime é de repartição simples⁵, é no momento atual que são gastas quantias vultosas para arcar com compromissos assumidos no passado que não foram acompanhados pelo acúmulo prévio (reservas) de recursos. A tendência é arcar com déficits financeiros maiores hoje, que irão diminuir com o passar dos anos até zerarem. Também, aqui, a mudança de normas de pessoal pode afetar a sustentabilidade previdenciária.

Dessa forma, a análise da situação atual da política previdenciária de um município, atentando-se para as possíveis tendências, pode apontar riscos previdenciários que devem ser gerenciados no momento presente. Assim, o **objetivo** deste trabalho é apresentar e analisar os municípios cuja política previdenciária apresente ameaça à sustentabilidade fiscal.

³ O equilíbrio financeiro e o equilíbrio atuarial são abordados nas contas do Prefeito.

⁴ Regime financeiro de capitalização: regime onde há a formação de uma massa de recursos, acumulada durante o período de contribuição, capaz de garantir a geração de receitas equivalentes ao fluxo de fundos integralmente constituídos, para garantia dos benefícios iniciados após o período de acumulação dos recursos.

⁵ Regime financeiro de repartição simples: regime em que o valor atual do fluxo de contribuições normais futuras de um único exercício é igual ao valor atual de todo o fluxo de benefícios futuros cujo pagamento venha a ocorrer nesse mesmo exercício.



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

*Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR*

SUMÁRIO

1 MUNICÍPIOS SELECIONADOS	8
2 ANÁLISE DETALHADA	10
2.1 MUNICÍPIOS SEM SEGREGAÇÃO DE MASSA NO RPPS	10
2.1.1 Alegre	10
2.1.2 Barra de São Francisco	16
2.1.3 Guaçuí	23
2.1.4 Mantenópolis	30
2.1.5 Santa Leopoldina	36
2.1.6 São Gabriel da Palha	42
2.1.7 Serra	49
2.2 MUNICÍPIOS COM SEGREGAÇÃO DE MASSA NO RPPS	56
2.2.1 Guarapari	56
2.2.2 Jerônimo Monteiro	64
2.2.3 Mimoso do Sul	71
2.2.4 São José do Calçado	78
2.2.5 Viana	85
2.2.6 Vitória	92
3 DIRETRIZES PARA UMA BOA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA	99



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

1 MUNICÍPIOS SELECIONADOS

O Estado do Espírito Santo possui 78 municípios. Desses, 42 optaram pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS); 34 municípios possuem Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), gerenciado por um instituto próprio; e 2 municípios (Castelo e São Mateus) estão com o RPPS em extinção, migrando para o RGPS.

Dos 34 municípios que têm RPPS em plena atividade, 12 possuem a “segregação de massa”⁶, que ocorre quando o instituto de previdência municipal separa os servidores em dois grupos, ou duas massas, distribuindo os segurados em fundos independentes: Fundo Financeiro (com regime de repartição simples, originariamente deficitário) e o Fundo Previdenciário (com regime de capitalização, originariamente superavitário). Os outros 22 municípios que possuem RPPS não realizaram a segregação de massa⁷.

Para o propósito deste trabalho, a seleção dos municípios observou se os 34 municípios⁸ com RPPS apresentam algum risco, conforme os critérios⁹ a seguir relativos ao exercício 2020:

- Para os 22 municípios sem segregação de massa: índice de cobertura < 0,20.

⁶ Os 12 municípios com segregação de massa são: Anchieta, Boa Esperança, Cariacica, Guarapari, Jerônimo Monteiro, Linhares, Mimoso do Sul, Rio Novo do Sul, São José do Calçado, Viana, Vila Velha e Vitória.

⁷ Os 22 municípios sem segregação de massa são: Águia Branca, Alegre, Aracruz, Barra de São Francisco, Cachoeiro do Itapemirim, Conceição da Barra, Domingos Martins, Dorcas do Rio Preto, Fundão, Guaçuí, Ibirapu, Iconha, Itapemirim, João Neiva, Mantenópolis, Pedro Canário, Rio Bananal, Santa Leopoldina, Santa Maria de Jetibá, São Gabriel da Palha, Serra e Vargem Alta

⁸ Os 42 municípios optantes do RGPS sofreram limitação de escopo no presente trabalho, pois não foi possível atestar: se o município está em dia com o INSS, se há parcelamento e se está adimplente com o parcelamento, além do perfil desse parcelamento.

⁹ Índice de cobertura: relação entre os recursos previdenciários (disponibilidades financeiras e ativos garantidores) e as provisões matemáticas previdenciárias (passivo previdenciário), demonstrando a proporção de recursos existentes para a cobertura de cada R\$ 1,00 de dívida previdenciária. Aporte financeiro: quando as despesas previdenciárias são maiores que as receitas previdenciárias, exigindo a cobertura financeira via aportes. RCL: receita corrente líquida, parâmetro fiscal definido na LRF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

- Para o Fundo Financeiro: $(\text{aporte financeiro} / \text{RCL}) > 0,10$ ou¹⁰ $(\text{despesa previdenciária} / \text{RCL}) > 0,10$.
- Para o Fundo Previdenciário: índice de cobertura < 1 .

Os dados foram coletados no [Painel de Controle](#) do TCEES¹¹ e, após a aplicação dos critérios de seleção, resultaram nos municípios constantes da Tabela a seguir. Algumas características da seleção realizada merecem comentário:

- Um terço (7) dos municípios sem segregação de massa se enquadram no critério;
- Metade dos municípios (6) com segregação de massa foram selecionados;
- 5 municípios com segregação de massa foram selecionados pelo critério do Fundo Financeiro e 2 municípios pelos critérios dos dois Fundos (Financeiro e Previdenciário).

Tabela 1.1 – Municípios selecionados - critérios

Município selecionado (Ano 2020)	Critério			
	Sem segregação (Cobertura < 0,20)	Com segregação		
		Fundo Financeiro (Aporte finan./RCL > 0,10)	Fundo Financeiro (Desp. previd./RCL > 0,10)	Fundo Previdenciário (Cobertura < 1)
Alegre	0,07	-	-	-
Barra de São Francisco	0,03	-	-	-
Guaçuí	0,08	-	-	-
Mantenópolis	0,16	-	-	-
Santa Leopoldina	0,15	-	-	-
São Gabriel da palha	0,07	-	-	-
Serra	0,13	-	-	-
Guarapari	-	0,05	0,08	0,88
Jerônimo Monteiro	-	0,04	0,10	1,57
Mimoso do Sul	-	0,09	0,12	0,51
São José do Calçado	-	0,11	0,12	0,84
Viana	-	0,10	0,10	1,41
Vitória	-	0,09	0,15	2,47

Fonte: Painel de Controle do TCEES.

¹⁰ A alternativa do critério busca eliminar uma possível distorção: se o município adotar uma alíquota maior para a contribuição patronal (do ente), o aporte diminui, mas, isso não deixa de obrigar o Tesouro com recursos (o que antes era para cobrir o déficit financeiro com aporte em decorrência das despesas maiores que as receitas, agora passa a ser a contribuição patronal para cobrir as despesas previdenciárias).

¹¹ A fonte de dados do Painel de Controle é oriunda de dados enviados pelo gestor, inclusive quanto à avaliação atuarial que não foi objeto de procedimentos específicos de validação.



2 ANÁLISE DETALHADA

2.1 MUNICÍPIOS SEM SEGREGAÇÃO DE MASSA NO RPPS

2.1.1 Alegre

O município de Alegre não implementou a segregação de massa no seu Regime Próprio de Previdência dos Servidores, que foi instituído por meio da Lei Municipal nº 1.972, de 29 de abril de 1992, e reestruturado por meio da Lei Municipal nº 2.812, de 12 de fevereiro de 2007.

O **Instituto de Previdência** apresentou, **segundo o [Painel de Controle](#) do TCEES**, resultado orçamentário positivo nos últimos anos e uma necessidade de aporte financeiro em relação à RCL nula entre 2016 e 2019 e de 0,7% em 2020 em decorrência do déficit financeiro observado em 2020. Os ativos disponíveis (disponibilidades financeiras e os ativos garantidores) não cobrem o passivo atuarial (pagamentos de benefícios previdenciários concedidos e a conceder) nos últimos anos. Essa situação se reflete drasticamente nos desembolsos imediatos dos benefícios concedidos, pois seu índice de cobertura é 0,13 (ou seja, para cada 1 real de benefício concedido, tem-se apenas 13 centavos de ativos hoje). Ademais, a partir de 2043, o resultado previdenciário tende a ficar negativo (despesas superam as receitas), segundo avaliação atuarial entregue nas contas de 2020. O quantitativo de servidores ativos em relação aos inativos (aposentados e pensionistas) apresenta situação crítica¹² nos últimos anos, decorrente, principalmente, da queda dos servidores ativos e aumento dos inativos (aposentados e pensionistas). O tempo médio faltante para os professores do município se aposentarem é 4 anos e dos demais servidores é 7 anos, o que tende a agravar a necessidade de desembolsos imediatos dos benefícios concedidos e a situação crítica da relação “ativo/inativo”.¹³

Na **análise das contas de 2019**, o Relatório Técnico nº 223/2021 (Processo TC 5384/2020) apontou o seguinte:

¹² Situação crítica: para cada inativo existem no máximo 3 ativos.

¹³ Informações extraídas do [Painel de Controle do TCEES](#).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

- Situação financeira desequilibrada.
- Ausência de aporte destinado à cobertura de déficit financeiro do regime previdenciário em capitalização.
- Inexistência de composição de ativos garantidores para a cobertura de provisões de benefícios concedidos.
- Incapacidade das alíquotas previdenciárias normais (patronal e de servidores) para suportar o pagamento dos benefícios, justificando a necessidade de revisão do plano de custeio estabelecido pela legislação.
- Utilização indevida de recursos destinados à constituição de reservas do regime previdenciário em capitalização.
- Inexistência de equilíbrio atuarial. O plano de amortização instituído pelo município não é suficiente para realizar a cobertura do déficit atuarial do RPPS.
- As projeções atuariais não coincidem com os resultados apresentados pela avaliação atuarial: em análise às projeções atuariais, identificou-se a existência de distorções entre receitas e despesas previdenciárias apresentadas pela avaliação atuarial anual.
- Existência de indícios de superavaliação de ativos incorporados ao resultado atuarial.

Na **análise das contas de 2020**, o Relatório Técnico nº 266/2021 (Processo TC 3920/2021) apontou o seguinte:

- Situação financeira desequilibrada.
- Ausência de medidas para equacionamento do déficit financeiro do regime previdenciário em capitalização: insuficiência financeira desprovida de aporte por parte do Tesouro municipal.
- Uso indevido de recursos previdenciários destinados ao equacionamento do déficit atuarial do regime em capitalização.
- Incapacidade das alíquotas previdenciárias normais (patronal e de servidores) para suportar o pagamento dos benefícios, justificando a necessidade de revisão da legislação municipal, situação identificada posteriormente, conforme Lei Municipal nº 3631/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

- Aportes financeiros executados indevidamente como recursos vinculados, distorcendo a apuração do gasto com pessoal por meio de redução indevida do percentual de pessoal para fins da LRF.
- Ausência de equilíbrio atuarial. No entanto, o plano de amortização é suficiente para proporcionar o equacionamento do déficit atuarial do RPPS.
- As provisões matemáticas previdenciárias apresentam uma evolução superior ao acúmulo de ativos, o que eleva o passivo atuarial, resultando em crescimento da necessidade de cobertura do déficit atuarial por meio do plano de amortização.
- Índícios de superavaliação de ativos incorporados ao resultado atuarial.

Quadro 2.1.1.1 - Resumo da Previdência segundo parâmetros - Alegre

Parâmetro	Condição	Reação
Resultado orçamentário	Positivo	
Aporte financeiro	Insuficiente	
Equilíbrio financeiro	Não	
Ativo disponível x Passivo atuarial	Não cobre	
Equilíbrio atuarial	Não	
Plano de amortização suficiente	Sim	
Servidor ativo x inativo	Crítico	
Tempo médio faltante para aposentar	4 a 7 anos	

Fonte: Painel de Controle do TCEES e Relatórios Técnicos da PCA.

Conclui-se, do ponto de vista da política previdenciária, que o Município de **Alegre** apresenta os seguintes riscos e tendências:

- Seus equilíbrios financeiro e atuarial já se encontram prejudicados e tendem a se agravar caso nada seja feito. No curto prazo (dimensão financeira), as



necessidades de recursos extras não estão sendo totalmente cobertas pelo caixa do Tesouro, ou seja, o aporte financeiro repassado pelo ente ao RPPS não tem sido suficiente para garantir o equilíbrio financeiro. Pior: está se lançando mão de recursos (reservas: receita de rendimentos financeiros e de contribuições suplementares) que lastreiam o equilíbrio de longo prazo (ou atuarial) para cobrir o déficit no momento presente. O “cobertor” está curto e para cobrir uma parte está se descobrindo outra em decorrência da condução da política previdenciária de forma equivocada.

- Como o regime ainda se encontra em fase inicial de acumulação de reservas, a incapacidade por parte das alíquotas previdenciárias normais (patronal e de servidores) para suportar o pagamento dos benefícios impede que se reserve hoje os recursos para arcar com despesas futuras.
- Essa situação se agravará mais ainda entre 4 e 7 anos em decorrência da aposentadoria prevista para professores e demais servidores, situação que agravará a já crítica relação “ativos/inativos”.
- A execução orçamentária dos aportes financeiros recebidos pelo Tesouro como recursos vinculados (em vez de recursos ordinários) reduz o percentual de pessoal para fins da LRF, criando uma margem fictícia para aumentos de pessoal, com agravamento no longo prazo.
- Em suma, está se empurrando um problema para a população futura do Município: está sendo gerado e aumentado, hoje, um “buraco” (déficit) nas contas da previdência diante da cobertura a menor pelo caixa do Tesouro; e também está se gerando um “buraco” para o amanhã em decorrência do menor acúmulo de reservas, ferindo frontalmente o equilíbrio intergeracional.

De uma forma geral, a gestão orçamentária do município pode ser avaliada sob quatro aspectos: política fiscal, dependência de outras fontes, investimento e resultado primário e endividamento¹⁴. A avaliação desses aspectos nos últimos anos permite considerar a gestão orçamentária de Alegre mediana (nota B): se de um lado tem-se a boa condução da política fiscal, com resultados superavitários (nota A), resultado primário positivo e

¹⁴ Durante a análise das contas municipais de 2020, o NATR/TCEES considerou estes aspectos para criar o Indicador da Gestão Orçamentária Municipal (Igom).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

endividamento com lastro financeiro em 2020, que contribuem para o município trilhar o caminho da sustentabilidade fiscal (nota A); por outro lado, tem-se a grande dependência (65%) de fontes de recursos de outros entes em 2020 (nota C) e um baixo patamar (1,9% da despesa total) de investimento (nota C).

O nível da gestão orçamentária do município e os riscos e tendências na política previdenciária afetam diretamente a condição de empregador da Administração Pública, pois a sustentabilidade de suas finanças (incluída a questão previdenciária) é fator primordial para a garantia da manutenção dos seus empregos e para o fomento do mercado consumidor (o salário médio mensal dos trabalhadores formais¹⁵ no município foi de 2,2 salários mínimos em 2018, o que coloca o município acima da média salarial do estado, que foi de 2 salários mínimos)¹⁶.

A composição setorial da economia (PIB) de Alegre tem elevado peso do setor de serviços nos últimos anos. A administração pública contribuiu em segundo na formação do PIB¹⁷ e seu poder empregador local corresponde a 26,1%, em média, considerando os empregos formais oferecidos no município entre 2018 e 2020, conforme tabela a seguir:

Tabela 2.1.1.1 - Trabalhadores formais x Servidores públicos - 2018/2020 - Alegre

Ano	Emprego formal* (a)	Servidor** (b)	% (b / a)
2018	3.732	973	26%
2019	3.622	974	27%
2020	3.614	912	25%
Média	3.656	953	26,1%

Fonte:

* Rais.

** Porta da Transparência.

Notas: 1) Emprego formal: vínculos existentes em 31 de dezembro do ano. 2) Servidor (só Poder Executivo): total de ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários, contratados.

¹⁵ Trabalhadores formais são: empregados contratados por empregadores, pessoa física ou jurídica, sob o regime da CLT, por prazo indeterminado ou determinado, inclusive a título de experiência; servidores públicos das três esferas; trabalhadores avulsos; empregados de cartórios extrajudiciais; trabalhadores temporários.

¹⁶ Fonte: IBGE.

¹⁷ Em terceiro e quarto lugar estão, respectivamente, a indústria e a agropecuária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

Aliado a isso, uma Administração Pública saudável do ponto de vista fiscal pode/deve contribuir com a melhoria dos indicadores socioeconômicos. O Município apresentou melhora no IDHM¹⁸ (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal): do censo de 1991, passando por 2000 e chegando no de 2010, o município saiu de um índice de 0,469, passou por 0,616 e chegou em 0,721, obtendo, respectivamente, a classificação “muito baixo”, “médio” e “alto” desenvolvimento humano¹⁹. Outro indicador importante é o Índice de Gini, que afere o grau de concentração de renda num grupo²⁰. Observando-se os resultados entre os censos de 1991, 2000 e 2010²¹, o Município de Alegre obteve 0,60, 0,57 e 0,52, respectivamente, ou seja, houve melhora na distribuição de renda da população em 20 anos.

Quadro 2.1.1.2 – Resumo econômico-orçamentário – Alegre

Variável	Condição	Gesto do polegar
Gestão orçamentária (2020)	PF  Depen  Inv  RP End 	
Salário médio mensal (2018)	2,2 (média estadual = 2)	
Poder empregador da Prefeitura* (média dos 3 anos)	26,1%	
IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal)	Alto desenvolvimento humano em 20 anos	
Índice de Gini	Melhorou a distribuição de renda em 20 anos	

Legenda:

PF: política fiscal

Depen: dependência de outras fontes

Inv: investimento

RP End: resultado primário e endividamento

Nota: * Percentual dos ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários e contratados sobre os empregos formais no município.

¹⁸ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

¹⁹ Fonte: Atlas Brasil.

²⁰ O Índice de Gini aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Em suma: quanto mais próximo de zero, menor a concentração de renda e quanto mais próximo de um, maior a concentração de renda.

²¹ Fonte: Atlas Brasil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

A **conclusão geral** do município de **Alegre** é que a Administração Pública municipal contribuiu aproximadamente com um quarto (26,1% em média) dos empregos formais nos últimos três anos, além de participar em segundo lugar na formação da riqueza municipal (PIB). Seu papel importante como agente econômico local, aliado a melhora nos indicadores socioeconômicos (melhora no desenvolvimento humano e melhora na distribuição de renda nos últimos 20 anos), impõe uma responsabilidade maior ao município na sustentabilidade de suas finanças, incluída a gestão previdenciária.

À mediana gestão orçamentária observada de forma geral em 2020, do ponto de vista da política fiscal, da dependência de outras fontes, do nível de investimento e do resultado primário e endividamento, impõe-se o apontamento de riscos e tendências na política previdenciária:

- Desequilíbrios financeiro e atuarial elevados com potencial tendência para o agravamento da situação caso nada seja feito.
- Uso de reservas que lastreiam o equilíbrio de longo prazo (ou atuarial) para cobrir o déficit financeiro no momento presente.
- Incapacidade por parte das alíquotas previdenciárias normais (patronal e de servidores) para suportar o pagamento dos benefícios, o que impede que se reserve hoje os recursos para arcar com despesas futuras.
- Nos próximos 4 a 7 anos, há previsão da aposentadoria para professores e demais servidores, agravando a crítica relação “ativos/inativos” já existente.
- Redução artificial do percentual de pessoal para fins da LRF, criando uma margem fictícia para aumentos de pessoal, com agravamento no longo prazo.
- Está sendo gerado e aumentado, hoje, um “buraco” (déficit) nas contas da previdência e também para o amanhã, ferindo frontalmente o equilíbrio intergeracional.

2.1.2 Barra de São Francisco

O município de Barra de São Francisco não implementou a segregação de massa no seu Regime Próprio de Previdência dos Servidores, que foi instituído em 2 de maio de 2002, por meio da Lei Complementar Municipal nº 1/2002.



O Instituto de Previdência apresentou, segundo o [Painel de Controle](#) do TCEES, resultado orçamentário positivo nos últimos anos e uma necessidade de aporte financeiro em relação à RCL que se reduziu significativamente entre 2018 (5,6%) e 2020 (0,17%) em decorrência tanto da diminuição do déficit financeiro (aporte) quanto do aumento da RCL²². Os ativos disponíveis (disponibilidades financeiras e os ativos garantidores) não cobrem o passivo atuarial (pagamentos de benefícios previdenciários concedidos e a conceder) nos últimos anos²³, e o índice de cobertura do passivo, apesar de breve melhora recente, se mantém próximo de zero. Essa situação se reflete drasticamente nos desembolsos imediatos dos benefícios concedidos, pois seu índice de cobertura é de 0,05 (ou seja, para cada 1 real de benefício concedido, tem-se apenas 5 centavos de ativos hoje)²⁴. Ademais, a partir de 2023, o resultado previdenciário tende a ficar negativo (despesas superam as receitas), segundo avaliação atuarial entregue nas contas de 2020. O quantitativo de servidores ativos em relação aos inativos (aposentados e pensionistas) apresenta situação crítica²⁵ nos últimos anos, decorrente, principalmente, da queda dos servidores ativos e aumento dos inativos (aposentados e pensionistas). O tempo médio faltante para os professores do município se aposentarem é 12,4 anos e dos demais servidores é 10,5 anos, permitindo uma margem média de segurança para a capitalização do Fundo via reposição natural da mão de obra.²⁶

Na **análise das contas de 2019**, o Relatório Técnico nº 185/2021 (Processo TC 4732/2020) apontou o seguinte:

- Situação financeira desequilibrada, em função de insuficiência financeira desprovida de aporte por parte do Tesouro municipal.

²² Entretanto, a redução do valor aportado não significa uma redução da necessidade de aporte financeiro, pois essa situação tem sido frequente nas contas do Instituto de Previdência de Barra de São Francisco, que apresenta recorrente insuficiência financeira do regime capitalizado. O aporte sobre a RCL foi reduzido, em função de transferência dos benefícios sob responsabilidade do Tesouro para o Poder Executivo, mas ainda persiste a insuficiência financeira no RPPS, situação identificada e questionada por meio do relatório técnico de 2020, com base em indicativo de irregularidade relacionado à ausência de medidas para equacionamento do desequilíbrio financeiro.

²³ Na análise das contas de 2019 e 2020, foi apurado ativos garantidores em montante insuficiente para a cobertura de provisões matemáticas, ocasionando desequilíbrio atuarial no Instituto de Previdência.

²⁴ A análise das contas de 2019 apontou a insuficiência do aporte destinado à cobertura do déficit financeiro, bem como o uso indevido de recursos destinados à constituição de reservas do regime previdenciário.

²⁵ Situação crítica: para cada inativo existem no máximo 3 ativos.

²⁶ Informações extraídas do [Painel de Controle do TCEES](#).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

- O regime ainda se encontra em fase inicial de acumulação de reservas, pendente de constituição de ativos para a cobertura de provisões matemáticas de benefícios concedidos.
- Incapacidade por parte das alíquotas previdenciárias normais (patronal e de servidores) de suportar o pagamento dos benefícios.
- Utilização indevida de recursos destinados à constituição de reservas do regime previdenciário em capitalização.
- Aportes financeiros executados indevidamente como recursos vinculados, distorcendo a apuração do gasto com pessoal por meio de redução indevida do percentual de pessoal para fins da LRF.
- Superavaliação de ativos por meio do registro indevido de parcelamentos e outros créditos a receber: os parcelamentos previdenciários não seriam suficientes para suportar os respectivos registros de créditos a receber, sugerindo a ocorrência de superavaliação do ativo do RPPS. A contabilização indevida do registro de créditos previdenciários a longo prazo causa impacto no resultado atuarial do RPPS, pois sugere a existência de ativos garantidores para a cobertura do passivo atuarial.
- Inexistência de ativos garantidores em montante suficiente para a cobertura do passivo atuarial, embora implementado plano de amortização contendo previsão de repasses futuros para a cobertura do déficit atuarial.

Na **análise das contas de 2020**, o Relatório Técnico nº 267/2021 (Processo TC 3521/2021) apontou o seguinte:

- Situação financeira desequilibrada, revelando a existência de insuficiência financeira desprovida de aporte por parte do Tesouro municipal.
- Uso indevido de recursos previdenciários destinados ao equacionamento do déficit atuarial do regime em capitalização.
- Incapacidade por parte das alíquotas previdenciárias normais (patronal e de servidores) de suportar o pagamento dos benefícios, justificando a necessidade de revisão do plano de custeio do regime.
- Desequilíbrio atuarial. Plano de amortização insuficiente para proporcionar o equacionamento do déficit atuarial do RPPS.



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

*Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR*

- Falta de efetividade do plano de amortização vigente, infringindo critérios para a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, motivo que requer a adoção de medidas para revisão do plano de amortização.

Conclui-se, do ponto de vista da política previdenciária, que o Município de Barra de São Francisco apresenta os seguintes riscos e tendências:

- Seus equilíbrios financeiro e atuarial já se encontram prejudicados e tendem a se agravar caso nada seja feito. No curto prazo (dimensão financeira), as necessidades de recursos extras não estão sendo totalmente cobertas pelo caixa do Tesouro, ou seja, o aporte financeiro repassado pelo ente ao RPPS não tem sido no montante adequado para garantir o equilíbrio financeiro. Pior: está se lançando mão de recursos (reservas: receita de rendimentos financeiros e de contribuições suplementares) que lastreiam o equilíbrio de longo prazo (ou atuarial) para cobrir o déficit no momento presente. O “cobertor” está curto e para cobrir uma parte está se descobrindo outra em decorrência da condução da política previdenciária de forma equivocada.
- Essa situação se agravará mais ainda a partir de 2023, quando o resultado previdenciário tende a se tornar negativo, conforme projeções atuariais.
- Como o regime ainda se encontra em fase inicial de acumulação de reservas, a incapacidade por parte das alíquotas previdenciárias normais (patronal e de servidores) para suportar o pagamento dos benefícios impede que se reserve hoje os recursos para arcar com despesas futuras que aumentarão no tempo médio de 11 anos com a aposentadoria de muitos servidores. Também afeta o equilíbrio de longo prazo o fato de se superestimar valores a receber, relativos a parcelamentos previdenciários, que tendem a não se concretizar.
- Em suma, está se empurrando um problema para a população futura do Município: está sendo gerado e aumentado, hoje, um “buraco” (déficit) nas contas da previdência diante da cobertura a menor pelo caixa do Tesouro; e também está se gerando um “buraco” para o amanhã em decorrência do menor acúmulo de reservas, ferindo frontalmente o equilíbrio intergeracional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

Quadro 2.1.2.1 - Resumo da Previdência segundo parâmetros – Barra de São Francisco

Parâmetro	Condição	Reação
Resultado orçamentário	Positivo	
Aporte financeiro	Insuficiente	
Equilíbrio financeiro	Não	
Ativo disponível x Passivo atuarial	Não cobre	
Equilíbrio atuarial	Não	
Plano de amortização suficiente	Não	
Servidor ativo x inativo	Crítico	
Tempo médio faltante para aposentar	11 anos	

Fonte: Painel de Controle do TCEES e Relatórios Técnicos da PCA.

De uma forma geral, a gestão orçamentária do município de Barra de São Francisco pode ser avaliada sob quatro aspectos: política fiscal, dependência de outras fontes, investimento e resultado primário e endividamento²⁷. A avaliação desses aspectos nos últimos anos permite considerar a gestão orçamentária de Barra de São Francisco mediana (nota B): apesar da boa condução da política fiscal, com resultados superavitários (nota A), e apesar do resultado primário positivo, o endividamento sem lastro financeiro em 2020 compromete o município trilhar o caminho da sustentabilidade fiscal (nota B), além da grande dependência (77%) de fontes de recursos de outros entes em 2020 (nota C) e um baixo patamar (3,5% da despesa total) de investimento (nota C).

O nível da gestão orçamentária do município e os riscos e tendências na política previdenciária afetam diretamente a condição de empregador da Administração Pública, pois a sustentabilidade de suas finanças (incluída a questão previdenciária) é fator

²⁷ Durante a análise das contas municipais de 2020, o NATR/TCEES considerou estes aspectos para criar o Indicador da Gestão Orçamentária Municipal (Igom).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

primordial para a garantia da manutenção dos seus empregos e para o fomento do mercado consumidor (o salário médio mensal dos trabalhadores formais²⁸ no município foi de 2,0 salários-mínimos em 2018. Isso coloca o município entre as 11 cidades capixabas com salário médio mensal igual a média dos 78 municípios)²⁹.

A composição setorial da economia (PIB) de Barra de São Francisco tem elevado peso do setor de serviços nos últimos anos, seguido da indústria. A administração pública contribuiu em terceiro na formação do PIB³⁰ e seu poder empregador local corresponde a 27%, em média, considerando os empregos formais oferecidos no município entre 2018 e 2020, conforme tabela a seguir:

Tabela 2.1.2.1 - Trabalhadores formais x Servidores públicos - 2018/2020 - Barra de São Francisco

Ano	Emprego formal* (a)	Servidor** (b)	% (b / a)
2018	6.401	1.345	21%
2019	6.553	2.048	31%
2020	6.580	1.894	29%
Média	6.511	1.762	27,0%

Fonte:

* Rais.

** Porta da Transparência.

Notas: 1) Emprego formal: vínculos existentes em 31 de dezembro do ano. 2) Servidor (só Poder Executivo): total de ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários, contratados.

Aliado a isso, uma Administração Pública saudável do ponto de vista fiscal pode/deve contribuir com a melhoria dos indicadores socioeconômicos. O Município apresentou melhora no IDHM³¹ (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal): do censo de 1991, passando por 2000 e chegando no de 2010, o município saiu de um índice de 0,400, passou por 0,565 e chegou em 0,683, obtendo, respectivamente, a classificação “muito

²⁸ Trabalhadores formais são: empregados contratados por empregadores, pessoa física ou jurídica, sob o regime da CLT, por prazo indeterminado ou determinado, inclusive a título de experiência; servidores públicos das três esferas; trabalhadores avulsos; empregados de cartórios extrajudiciais; trabalhadores temporários.

²⁹ Fonte: IBGE.

³⁰ Em quarto lugar e com baixa participação está a agropecuária.

³¹ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

baixo”, “baixo” e “médio” desenvolvimento humano³². Outro indicador importante é o Índice de Gini, que afere o grau de concentração de renda num grupo³³. Observando-se os resultados entre os censos de 1991, 2000 e 2010³⁴, o Município de Barra de São Francisco obteve 0,61, 0,57 e 0,50, respectivamente, ou seja, houve melhora na distribuição de renda da população em 20 anos.

Quadro 2.1.2.2 – Resumo econômico-orçamentário – Barra de São Francisco

Variável	Condição	Gesto do polegar
Gestão orçamentária (2020)	PF  Depen  Inv  RP End 	
Salário médio mensal (2018)	2 (média estadual = 2)	
Poder empregador da Prefeitura* (média dos 3 anos)	27%	
IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal)	Médio desenvolvimento humano em 20 anos	
Índice de Gini	Melhorou a distribuição de renda em 20 anos	

Legenda:

PF: política fiscal

Depen: dependência de outras fontes

Inv: investimento

RP End: resultado primário e endividamento

Nota: * Percentual dos ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários e contratados sobre os empregos formais no município.

A **conclusão geral** do município de **Barra de São Francisco** é que, apesar da Administração Pública municipal participar em terceiro lugar na formação da riqueza municipal (PIB), ela contribui aproximadamente com mais de um quarto (27% em média) dos empregos formais nos últimos três anos. Seu papel importante como agente empregador local, aliado a melhora nos indicadores socioeconômicos (melhora no

³² Fonte: Atlas Brasil.

³³ O Índice de Gini aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Em suma: quanto mais próximo de zero, menor a concentração de renda e quanto mais próximo de um, maior a concentração de renda.

³⁴ Fonte: Atlas Brasil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

desenvolvimento humano e melhora na distribuição de renda nos últimos 20 anos), impõe uma responsabilidade maior ao município na sustentabilidade de suas finanças, incluída a gestão previdenciária.

À mediana gestão orçamentária observada de forma geral em 2020, do ponto de vista da política fiscal, da dependência de outras fontes, do nível de investimento e do resultado primário e endividamento, impõe-se o apontamento de riscos e tendências na política previdenciária:

- Desequilíbrios financeiro e atuarial com tendência de agravamento da situação caso nada seja feito.
- Utilização indevida de reservas que lastreiam o equilíbrio de longo prazo (ou atuarial) para cobrir o déficit no momento presente.
- Incapacidade por parte das alíquotas previdenciárias normais (patronal e de servidores) para suportar o pagamento dos benefícios, o que impede que se reserve hoje os recursos para arcar com despesas futuras.
- Nos próximos 11 anos, previsão da aposentadoria para professores e demais servidores, situação que agravará a já crítica relação “ativos/inativos”.
- Está sendo gerado e aumentado, hoje, um “buraco” (déficit) nas contas da previdência e também para o amanhã, ferindo frontalmente o equilíbrio intergeracional.

2.1.3 Guaçuí

O município de Guaçuí não implementou a segregação de massa no Regime Próprio de Previdência dos Servidores, que foi instituído por meio da Lei Municipal nº 2.927, de 5 de fevereiro de 2001, com estrutura administrativa implantada por meio da Lei Municipal nº 4.146, de 4 de abril de 2017.

O **Instituto de Previdência** apresentou, **segundo o [Painel de Controle](#) do TCEES**, resultado orçamentário positivo nos anos recentes, revertendo o resultado negativo de anos anteriores. Apresentou, também, uma necessidade de aporte financeiro em relação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

à RCL nula nos últimos anos. Os ativos disponíveis (disponibilidades financeiras e os ativos garantidores) não cobrem o passivo atuarial (pagamentos de benefícios previdenciários concedidos e a conceder) nos últimos anos. Essa situação se reflete drasticamente nos desembolsos imediatos dos benefícios concedidos, pois seu índice de cobertura é de 0,14 (ou seja, para cada 1 real de benefício concedido, tem-se apenas 14 centavos de ativos hoje). Ademais, a partir de 2029, o resultado previdenciário tende a ficar negativo (despesas superam as receitas), segundo avaliação atuarial entregue nas contas de 2020. O quantitativo de servidores ativos em relação aos inativos (aposentados e pensionistas) apresenta situação crítica³⁵ nos últimos anos, decorrente, principalmente, da queda dos servidores ativos e aumento dos inativos (aposentados e pensionistas). O tempo médio faltante para os professores do município se aposentarem é 7,5 anos e dos demais servidores é 12,5 anos, o que tende a agravar a necessidade de desembolsos imediatos dos benefícios concedidos e a situação crítica da relação “ativo/inativo”.³⁶

Na **análise das contas de 2019**, o Relatório Técnico nº 164/2021 (Processo TC 4741/2020) apontou o seguinte:

- Situação financeira desequilibrada.
- Ausência de aporte destinado à cobertura de déficit financeiro do regime previdenciário em capitalização.
- Incapacidade por parte das alíquotas previdenciárias normais (patronal e de servidores) para suportar o pagamento dos benefícios, justificando a necessidade de revisão da legislação municipal.
- Utilização indevida de recursos destinados à constituição de reservas do regime previdenciário em capitalização.
- As provisões matemáticas previdenciárias apresentam uma evolução superior ao acúmulo de ativos, motivo que justifica a elevação do passivo atuarial, assim como crescimento da necessidade de cobertura do déficit atuarial por meio de plano de amortização.

³⁵ Situação crítica: para cada inativo existem no máximo 3 ativos.

³⁶ Informações extraídas do [Painel de Controle do TCEES](#).



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

*Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR*

- Ausência de medidas para cobrança de aportes atuariais devidos pelo Poder Executivo e não repassados ao RPPS.
- Inobservância de prazo mínimo de aplicação para aportes atuariais.
- O ativo garantidor utilizado pela avaliação atuarial extrapola o valor total do ativo previdenciário registrado pela unidade gestora do RPPS: os créditos a receber, considerados como ativos garantidores do plano de benefícios, extrapolam o valor total registrado no ativo da unidade gestora do RPPS.

Na **análise das contas de 2020**, o Relatório Técnico nº 319/2021 (Processo TC 3534/2021) apontou o seguinte:

- Situação financeira equilibrada³⁷, com capacidade de formação de reserva, ainda que necessária a cobertura de déficit atuarial por meio de plano de amortização
- Aportes financeiros executados indevidamente como recursos vinculados, distorcendo a apuração do gasto com pessoal por meio de redução indevida do percentual de pessoal para fins da LRF.
- Inexistência de ativos garantidores em montante suficiente para a cobertura do passivo atuarial, embora implementado plano de amortização contendo previsão de repasses futuros para a cobertura do déficit atuarial.
- As provisões matemáticas previdenciárias apresentam uma evolução inferior ao acúmulo de ativos, ocasionando elevação do índice de cobertura, embora tenha ocorrido crescimento do resultado atuarial negativo.
- As projeções atuariais não coincidem com os valores apurados pela avaliação atuarial anual: identificou-se a existência de distorções em receitas e despesas previdenciárias, especificamente entre os exercícios de 2024 a 2055, interferindo nos resultados previdenciários, assim como em saldos financeiros acumulados observados nas projeções atuariais.
- O registro contábil de provisões matemáticas previdenciárias, em valor superior ao apurado pela avaliação atuarial, ocasionou impacto quantitativo no valor final da

³⁷ Identificou-se a ocorrência de revisão nos planos de custeio e de benefícios oferecidos pelo regime previdenciário, conforme Lei Municipal nº 4.294/2020, tendo em vista à necessidade de atendimento ao art. 9º da Emenda Constitucional 103/2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

obrigação previdenciária, elevando indevidamente o passivo registrado no Balanço Patrimonial.

Conclui-se, do ponto de vista da política previdenciária, que o Município de **Guaçuí** apresenta os seguintes riscos e tendências:

- A elevação do resultado atuarial negativo (a partir de 2029) exige cautela, e deverá ser coberto pelo plano de amortização caso seja devidamente executado pelo ente. Os desembolsos imediatos dos benefícios concedidos já estão em situação drástica, pois seu índice de cobertura é menor que 1, e em 10 anos, na média, grande parte dos servidores se aposentam, agravando a situação.
- A consideração dos aportes financeiros recebidos pelo Tesouro como recursos vinculados (e não como recursos ordinários) reduz o percentual de pessoal para fins da LRF, criando uma margem fictícia para aumentos de pessoal, com agravamento no longo prazo.

Quadro 2.1.3.1 - Resumo da Previdência segundo parâmetros - Guaçuí

Parâmetro	Condição	Reação
Resultado orçamentário	Positivo	
Aporte financeiro	Suficiente	
Equilíbrio financeiro	Sim	
Ativo disponível x Passivo atuarial	Não cobre	
Equilíbrio atuarial	Não	
Plano de amortização suficiente	Sim	
Servidor ativo x inativo	Crítico	
Tempo médio faltante para aposentar	10 anos	

Fonte: Painel de Controle do TCEES e Relatórios Técnicos da PCA.



De uma forma geral, a gestão orçamentária do município de Guaçuí pode ser avaliada sob quatro aspectos: política fiscal, dependência de outras fontes, investimento e resultado primário e endividamento³⁸. A avaliação desses aspectos nos últimos anos permite considerar a gestão orçamentária de Guaçuí abaixo da média (nota C): a condução da política fiscal apresentou resultados superavitários com pouca margem (nota B) e, apesar do resultado primário positivo, o endividamento sem lastro financeiro em 2020 compromete o município trilhar o caminho da sustentabilidade fiscal (nota B). Ademais, o município apresenta grande dependência (71%) de fontes de recursos de outros entes em 2020 (nota C) e um baixo patamar (6,5% da despesa total) de investimento (nota C).

O nível da gestão orçamentária do município e os riscos e tendências na política previdenciária afetam diretamente a condição de empregador da Administração Pública, pois a sustentabilidade de suas finanças (incluída a questão previdenciária) é fator primordial para a garantia da manutenção dos seus empregos e para o fomento do mercado consumidor (o salário médio mensal dos trabalhadores formais³⁹ no município foi de 1,8 salário mínimo em 2018, o que coloca o município abaixo da média salarial do estado, que foi de 2 salários mínimos)⁴⁰.

A composição setorial da economia (PIB) de Guaçuí tem elevadíssimo peso do setor de serviços nos últimos anos. A administração pública contribuiu em segundo na formação do PIB⁴¹ e seu poder empregador local corresponde a 27,4%, em média, considerando os empregos formais oferecidos no município entre 2018 e 2020, conforme tabela a seguir:

³⁸ Durante a análise das contas municipais de 2020, o NATR/TCEES considerou estes aspectos para criar o Indicador da Gestão Orçamentária Municipal (Igom).

³⁹ Trabalhadores formais são: empregados contratados por empregadores, pessoa física ou jurídica, sob o regime da CLT, por prazo indeterminado ou determinado, inclusive a título de experiência; servidores públicos das três esferas; trabalhadores avulsos; empregados de cartórios extrajudiciais; trabalhadores temporários.

⁴⁰ Fonte: IBGE.

⁴¹ Em terceiro lugar está a indústria e em quarto a agropecuária com baixa participação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

Tabela 2.1.3.1 - Trabalhadores formais x Servidores públicos - 2018/2020 - Guaçuí

Ano	Emprego formal* (a)	Servidor** (b)	% (b / a)
2018	4.400	1.211	28%
2019	4.319	1.206	28%
2020	4.029	1.073	27%
Média	4.249	1.163	27,4%

Fonte:

* Rais.

** Porta da Transparência.

Notas: 1) Emprego formal: vínculos existentes em 31 de dezembro do ano. 2) Servidor (só Poder Executivo): total de ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários, contratados.

Aliado a isso, uma Administração Pública saudável do ponto de vista fiscal pode/deve contribuir com a melhoria dos indicadores socioeconômicos. O Município apresentou melhora no IDHM⁴² (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal): do censo de 1991, passando por 2000 e chegando no de 2010, o município saiu de um índice de 0,487, passou por 0,599 e chegou em 0,703, obtendo, respectivamente, a classificação “muito baixo”, “baixo” e “alto” desenvolvimento humano⁴³. Outro indicador importante é o Índice de Gini, que afere o grau de concentração de renda num grupo⁴⁴. Observando-se os resultados entre os censos de 1991, 2000 e 2010⁴⁵, o Município de Guaçuí obteve 0,63, 0,59 e 0,52, respectivamente, ou seja, houve melhora na distribuição de renda da população em 20 anos.

Quadro 2.1.3.2 – Resumo econômico-orçamentário – Guaçuí

Variável	Condição	Gesto do polegar
Gestão	PF	Depen
orçamentária (2020)	Inv RP End	
Salário médio mensal (2018)	1,8 (média estadual = 2)	

⁴² O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

⁴³ Fonte: Atlas Brasil.

⁴⁴ O Índice de Gini aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Em suma: quanto mais próximo de zero, menor a concentração de renda e quanto mais próximo de um, maior a concentração de renda.

⁴⁵ Fonte: Atlas Brasil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

Poder empregador da Prefeitura* (média dos 3 anos)	27,4%	
IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal)	Alto desenvolvimento humano em 20 anos	
Índice de Gini	Melhorou a distribuição de renda em 20 anos	

Legenda:

PF: política fiscal

Depon: dependência de outras fontes

Inv: investimento

RP End: resultado primário e endividamento

Nota: * Percentual dos ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários e contratados sobre os empregos formais no município.

A **conclusão geral** do município de **Guaçuí** é que a Administração Pública municipal contribuiu aproximadamente com mais de um quarto (27,4% em média) dos empregos formais nos últimos três anos, além de participar em segundo lugar na formação da riqueza municipal (PIB). Seu papel importante como agente econômico local, aliado a melhora nos indicadores socioeconômicos (melhora no desenvolvimento humano e melhora na distribuição de renda nos últimos 20 anos), impõe uma responsabilidade maior ao município na sustentabilidade de suas finanças, incluída a gestão previdenciária.

A gestão orçamentária abaixo da média observada de forma geral em 2020, do ponto de vista da política fiscal, da dependência de outras fontes, do nível de investimento e do resultado primário e endividamento, é um fator a mais de atenção frente aos riscos e tendências na política previdenciária:

- Elevação do resultado atuarial negativo a partir de 2029 que deverá ser coberto pelo plano de amortização caso seja devidamente executado pelo ente.
- Desembolsos imediatos dos benefícios concedidos em situação drástica, pois seu índice de cobertura é menor que 1, e em 10 anos, na média, grande parte dos servidores se aposentam, agravando a situação.
- Consideração dos aportes financeiros recebidos pelo Tesouro como recursos vinculados (e não como recursos ordinários), reduzindo o percentual de pessoal para fins da LRF, criando uma margem fictícia para aumentos de pessoal, com agravamento no longo prazo.



2.1.4 Mantenópolis

O município de Mantenópolis não implementou a segregação de massa no seu Regime Próprio de Previdência dos Servidores, que foi instituído por meio da Lei Municipal nº 650/1994 e reestruturado por meio da Lei Municipal nº 1.078/2006.

O **Instituto de Previdência** apresentou, **segundo o [Painel de Controle](#) do TCEES**, resultado orçamentário oscilante (positivo e negativo) nos últimos anos e uma necessidade de aporte financeiro em relação à RCL crescente entre 2017 e 2020, mas abaixo de 1%, tendo aumentado em 2020 em decorrência do aumento do déficit financeiro e estagnação da RCL. Os ativos disponíveis (disponibilidades financeiras e os ativos garantidores) não cobrem o passivo atuarial (pagamentos de benefícios previdenciários concedidos e a conceder) nos últimos anos. Essa situação se reflete drasticamente nos desembolsos imediatos dos benefícios concedidos, pois seu índice de cobertura é de 0,32 (ou seja, para cada 1 real de benefício concedido, tem-se apenas 32 centavos de ativos hoje). Ademais, a partir de 2028, o resultado previdenciário tende a ficar negativo (despesas superam as receitas), segundo avaliação atuarial entregue nas contas de 2020. O quantitativo de servidores ativos em relação aos inativos (aposentados e pensionistas) apresenta situação crítica⁴⁶ nos últimos anos, decorrente, principalmente, da redução paulatina dos servidores ativos e aumento dos inativos (aposentados e pensionistas). O tempo médio faltante para os professores do município se aposentarem é 11 anos e dos demais servidores é 19,5 anos, permitindo uma margem média de segurança para a capitalização do Regime via reposição natural da mão de obra.⁴⁷

Na **análise das contas de 2019**⁴⁸, o Relatório Técnico nº 223/2021 (Processo TC 5384/2020) apontou o seguinte:

- Situação financeira desequilibrada.

⁴⁶ Situação crítica: para cada inativo existem no máximo 3 ativos.

⁴⁷ Informações extraídas do [Painel de Controle do TCEES](#).

⁴⁸ O Instituto de Previdência de Mantenópolis não foi selecionado para constituição de processo de contas no exercício de 2020. No entanto, a análise do equilíbrio financeiro e atuarial de 2020 será realizada nas contas do Prefeito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

- Inexistência de aporte para a cobertura de déficit financeiro do regime previdenciário em capitalização.
- Ausência de composição de ativos garantidores para a cobertura de provisões de benefícios concedidos.
- Incapacidade por parte das alíquotas previdenciárias normais (patronal e de servidores) para suportar o pagamento dos benefícios, justificando a necessidade de revisão do plano de custeio do regime.
- Utilização indevida de recursos destinados à constituição de reservas do regime previdenciário em capitalização.
- Aportes financeiros executados indevidamente como recursos vinculados, distorcendo a apuração do gasto com pessoal, por meio de redução indevida do percentual de pessoal para fins da LRF.
- Desequilíbrio atuarial. O plano de amortização não é suficiente para realizar a cobertura do déficit atuarial do RPPS, circunstância que exigirá a revisão do plano de custeio suplementar do regime previdenciário.
- Registro inadequado de provisões matemáticas previdenciárias, resultando em subavaliação de obrigações no passivo do RPPS.

Conclui-se, do ponto de vista da política previdenciária, que o Município de **Mantenópolis** apresenta os seguintes riscos e tendências:

- Seus equilíbrios financeiro e atuarial já se encontram prejudicados e tendem a se agravar caso nada seja feito. No curto prazo (dimensão financeira), as necessidades de recursos extras não estão sendo totalmente cobertas pelo caixa do Tesouro, ou seja, o aporte financeiro repassado pelo ente ao Instituto de Previdência não tem sido no montante adequado para garantir o equilíbrio financeiro. Pior: está se lançando mão de recursos (reservas: receita de rendimentos financeiros e de contribuições suplementares) que lastreiam o equilíbrio de longo prazo (ou atuarial) para cobrir o déficit no momento presente. O “cobertor” está curto e para cobrir uma parte está se descobrindo outra em decorrência da condução da política previdenciária de forma equivocada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

- Como o regime ainda se encontra em fase inicial de acumulação de reservas, a incapacidade por parte das alíquotas previdenciárias normais (patronal e de servidores) para suportar o pagamento dos benefícios impede que se reserve hoje os recursos para arcar com despesas futuras.
- A execução orçamentária dos aportes financeiros recebidos pelo Tesouro como recursos vinculados (e não como recursos ordinários) reduz o percentual de pessoal para fins da LRF, criando uma margem fictícia para aumentos de pessoal, com agravamento no longo prazo.
- Em suma, está se empurrando um problema para a população futura do Município: está sendo gerado e aumentado, hoje, um “buraco” (déficit) nas contas da previdência diante da cobertura a menor pelo caixa do Tesouro; e está se gerando um “buraco” para o amanhã em decorrência do menor acúmulo de reservas, ferindo frontalmente o equilíbrio intergeracional.

Quadro 2.1.4.1 - Resumo da Previdência segundo parâmetros - Mantenópolis

Parâmetro	Condição	Reação
Resultado orçamentário	Oscilante	
Aporte financeiro	Insuficiente	
Equilíbrio financeiro	Não	
Ativo disponível x Passivo atuarial	Não cobre	
Equilíbrio atuarial	Não	
Plano de amortização suficiente	Não	
Servidor ativo x inativo	Crítico	
Tempo médio faltante para aposentar	11 a 19 anos	

Fonte: Painel de Controle do TCEES e Relatórios Técnicos da PCA.



De uma forma geral, a gestão orçamentária do município de Mantenópolis pode ser avaliada sob quatro aspectos: política fiscal, dependência de outras fontes, investimento e resultado primário e endividamento⁴⁹. A avaliação desses aspectos nos últimos anos permite considerar a gestão orçamentária de Mantenópolis mediana (nota B): se de um lado o resultado primário positivo e o endividamento com lastro financeiro em 2020 contribuem para o município trilhar o caminho da sustentabilidade fiscal (nota A), por outro, a condução da política fiscal apresenta resultados superavitários com pouca margem (nota B) e o investimento um regular patamar (9,9% da despesa total, nota B). Ademais, há grande dependência (86%) de fontes de recursos de outros entes em 2020 (nota C).

O nível da gestão orçamentária do município e os riscos e tendências na política previdenciária afetam diretamente a condição de empregador da Administração Pública, pois a sustentabilidade de suas finanças (incluída a questão previdenciária) é fator primordial para a garantia da manutenção dos seus empregos e para o fomento do mercado consumidor (o salário médio mensal dos trabalhadores formais⁵⁰ no município foi de 2 salários mínimos em 2018, o que coloca o município na média salarial do Estado)⁵¹.

A composição setorial da economia (PIB) de Mantenópolis tem elevado peso do setor de administração pública nos últimos anos, seguido de serviços⁵². O poder empregador da Administração Pública local corresponde a 93,4%, em média, considerando os empregos formais oferecidos no município entre 2018 e 2020, conforme tabela a seguir:

⁴⁹ Durante a análise das contas municipais de 2020, o NATR/TCEES considerou estes aspectos para criar o Indicador da Gestão Orçamentária Municipal (Igom).

⁵⁰ Trabalhadores formais são: empregados contratados por empregadores, pessoa física ou jurídica, sob o regime da CLT, por prazo indeterminado ou determinado, inclusive a título de experiência; servidores públicos das três esferas; trabalhadores avulsos; empregados de cartórios extrajudiciais; trabalhadores temporários.

⁵¹ Fonte: IBGE.

⁵² Em terceiro lugar está a agropecuária e em quarto lugar e com baixa participação está a indústria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

Tabela 2.1.4.1 - Trabalhadores formais x Servidores públicos - 2018/2020 - Mantenópolis

Ano	Emprego formal* (a)	Servidor** (b)	% (b / a)
2018	889	781	88%
2019	845	814	96%
2020	800	769	96%
Média	845	788	93,4%

Fonte:

* Rais.

** Porta da Transparência.

Notas: 1) Emprego formal: vínculos existentes em 31 de dezembro do ano. 2) Servidor (só Poder Executivo): total de ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários, contratados.

Aliado a isso, uma Administração Pública saudável do ponto de vista fiscal pode/deve contribuir com a melhoria dos indicadores socioeconômicos. O Município apresentou melhora no IDHM⁵³ (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal): do censo de 1991, passando por 2000 e chegando no de 2010, o município saiu de um índice de 0,374, passou por 0,528 e chegou em 0,657, obtendo, respectivamente, a classificação “muito baixo”, “baixo” e “médio” desenvolvimento humano⁵⁴. Outro indicador importante é o Índice de Gini, que afere o grau de concentração de renda num grupo⁵⁵. Observando-se os resultados entre os censos de 1991, 2000 e 2010⁵⁶, o Município de Mantenópolis obteve 0,57, 0,58 e 0,52, respectivamente, ou seja, após pequeno agravamento entre 1991 e 2000, houve melhora na distribuição de renda da população entre 2000 e 2010.

Quadro 2.1.4.2 – Resumo econômico-orçamentário – Mantenópolis

Variável	Condição	Gesto do polegar
Gestão	PF	Depen
orçamentária (2020)	Inv	RP End

⁵³ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

⁵⁴ Fonte: Atlas Brasil.

⁵⁵ O Índice de Gini aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Em suma: quanto mais próximo de zero, menor a concentração de renda e quanto mais próximo de um, maior a concentração de renda.

⁵⁶ Fonte: Atlas Brasil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

Salário médio mensal (2018)	2 (média estadual = 2)	
Poder empregador da Prefeitura* (média dos 3 anos)	93,4%	
IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal)	Médio desenvolvimento humano em 20 anos	
Índice de Gini	Melhorou a distribuição de renda em 20 anos	

Legenda:

PF: política fiscal

Depen: dependência de outras fontes

Inv: investimento

RP End: resultado primário e endividamento

Nota: * Percentual dos ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários e contratados sobre os empregos formais no município.

A **conclusão geral** do município de **Mantenópolis** é que a Administração Pública municipal contribuiu praticamente com todo (93,4% em média) dos empregos formais nos últimos três anos, além de participar em primeiro lugar na formação da riqueza municipal (PIB). Seu papel importante como agente econômico local, aliado a melhora nos indicadores socioeconômicos (melhora no desenvolvimento humano e melhora na distribuição de renda nos últimos 20 anos), impõe uma responsabilidade maior ao município na sustentabilidade de suas finanças, incluída a gestão previdenciária. No caso de finanças públicas **insustentáveis**, frente à grande dependência que a população local tem da Administração Pública municipal, pode-se ter a criação de bolsões de miséria na região.

À mediana gestão orçamentária observada de forma geral em 2020, do ponto de vista da política fiscal, da dependência de outras fontes, do nível de investimento e do resultado primário e endividamento, impõe-se o apontamento de riscos e tendências na política previdenciária:

- Desequilíbrios financeiro e atuarial com tendência a se agravar caso nada seja feito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

- Uso de reservas que lastreiam o equilíbrio de longo prazo (ou atuarial) para cobrir o déficit no momento presente.
- Incapacidade por parte das alíquotas previdenciárias normais (patronal e de servidores) para suportar o pagamento dos benefícios, o que impede que se reserve hoje os recursos para arcar com despesas futuras.
- Redução artificial do percentual de pessoal para fins da LRF, criando uma margem fictícia para aumentos de pessoal, com agravamento no longo prazo.
- Está sendo gerado e aumentado, hoje, um “buraco” (déficit) nas contas da previdência e para o amanhã, ferindo frontalmente o equilíbrio intergeracional.

2.1.5 Santa Leopoldina

O município de Santa Leopoldina não implementou a segregação de massa no seu Regime Próprio de Previdência dos Servidores, que foi instituído por meio da Lei Municipal nº 909/1997 e reestruturado pela Lei Municipal nº 1.032/2013, assim como pela Lei Municipal nº 1.424/2012.

O **Instituto de Previdência** apresentou, **segundo o [Painel de Controle](#) do TCEES**, resultado orçamentário positivo nos últimos anos e uma necessidade de aporte financeiro em relação à RCL nula. Os ativos disponíveis (disponibilidades financeiras e os ativos garantidores) não cobrem o passivo atuarial (pagamentos de benefícios previdenciários concedidos e a conceder) nos últimos anos, e o índice de cobertura do passivo, apesar de breve melhora recente, se mantém próximo de 0,15. Essa situação se reflete drasticamente nos desembolsos imediatos dos benefícios concedidos, pois seu índice de cobertura é de 0,30 (ou seja, para cada 1 real de benefício concedido, tem-se apenas 30 centavos de ativos hoje). Ademais, a partir de 2047, o resultado previdenciário tende a ficar negativo (despesas superam as receitas), segundo avaliação atuarial entregue nas contas de 2020. O quantitativo de servidores ativos em relação aos inativos (aposentados e pensionistas) veio se agravando nos últimos anos até atingir uma situação crítica⁵⁷ em 2020, decorrente, principalmente, da queda dos servidores ativos e aumento dos inativos

⁵⁷ Situação crítica: para cada inativo existem no máximo 3 ativos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

(aposentados e pensionistas). O tempo médio faltante para os professores do município se aposentarem é 9,7 anos e dos demais servidores é 13,6 anos, permitindo uma margem média de segurança para a capitalização do Regime via reposição natural da mão de obra.⁵⁸

Na **análise das contas de 2019**⁵⁹, o Relatório Técnico nº 150/2021 (Processo TC 4749/2020) apontou o seguinte:

- Situação financeira desequilibrada.
- Ausência de aporte destinado à cobertura de déficit financeiro do regime previdenciário em capitalização.
- Incapacidade por parte das alíquotas previdenciárias normais (patronal e de servidores) para promover a cobertura do pagamento dos benefícios, justificando a necessidade de revisão do plano de custeio do regime.
- Uso indevido de recursos destinados à constituição de reservas do regime previdenciário em capitalização.
- Deficiência no controle de receitas devidas ao RPPS: ausência de evidenciação de órgãos e entidades responsáveis pelas contribuições previdenciárias devidas e repassadas ao RPPS.
- Inexistência de ativos garantidores em montante suficiente para a cobertura do passivo atuarial, embora implementado plano de amortização contendo previsão de repasses futuros para a cobertura do déficit atuarial.
- As provisões matemáticas previdenciárias apresentam uma evolução inferior ao acúmulo de ativos, motivo que justifica a redução do passivo atuarial.
- Inobservância de prazo mínimo de aplicação para aportes atuariais.

Conclui-se, do ponto de vista da política previdenciária, que o Município de **Santa Leopoldina** apresenta os seguintes riscos e tendências:

⁵⁸ Informações extraídas do [Painel de Controle do TCEES](#).

⁵⁹ O Instituto de Previdência de Santa Leopoldina não foi selecionado para constituição de processo de contas no exercício de 2020. No entanto, a análise do equilíbrio financeiro e atuarial de 2020 será realizada nas contas do Prefeito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

- Seus equilíbrios financeiro e atuarial já se encontram prejudicados e seu desequilíbrio financeiro tende a se agravar caso nada seja feito. No curto prazo (dimensão financeira), as necessidades de recursos extras não estão sendo totalmente cobertas pelo caixa do Tesouro, ou seja, o aporte financeiro repassado pelo ente ao Instituto de Previdência não tem sido no montante adequado para garantir o equilíbrio financeiro. Pior: está se lançando mão de recursos (reservas: receita de rendimentos financeiros e de contribuições suplementares) que lastreiam o equilíbrio de longo prazo (ou atuarial) para cobrir o déficit no momento presente. O “cobertor” está curto e para cobrir uma parte está se descobrindo outra em decorrência da condução da política previdenciária de forma equivocada.
- Essa situação se agravará mais ainda a partir de 2047, quando o resultado previdenciário tende a se tornar negativo.
- Como o regime ainda se encontra em fase inicial de acumulação de reservas, a incapacidade por parte das alíquotas previdenciárias normais (patronal e de servidores) para suportar o pagamento dos benefícios impede que se reserve hoje os recursos para arcar com despesas futuras que aumentarão no tempo médio de 11 anos com a aposentadoria de muitos servidores.
- Em suma, está se empurrando um problema para a população futura do Município: está sendo gerado e aumentado, hoje, um “buraco” (déficit) nas contas da previdência diante da cobertura a menor pelo caixa do Tesouro; e está se gerando um “buraco” para o amanhã em decorrência do menor acúmulo de reservas, ferindo frontalmente o equilíbrio intergeracional.

Quadro 2.1.5.1 - Resumo da Previdência segundo parâmetros – Santa Leopoldina

Parâmetro	Condição	Reação
Resultado orçamentário	Positivo	
Aporte financeiro	Insuficiente	
Equilíbrio financeiro	Não	
Ativo disponível x Passivo atuarial	Não cobre	



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

Equilíbrio atuarial	Não	
Plano de amortização suficiente	Sim	
Servidor ativo x inativo	Crítico	
Tempo médio faltante para aposentar	11 anos	

Fonte: Painel de Controle do TCEES e Relatórios Técnicos da PCA.

De uma forma geral, a gestão orçamentária do município de Santa Leopoldina pode ser avaliada sob quatro aspectos: política fiscal, dependência de outras fontes, investimento e resultado primário e endividamento⁶⁰. A avaliação desses aspectos nos últimos anos permite considerar a gestão orçamentária de Santa Leopoldina mediana (nota B): se de um lado tem-se a boa condução da política fiscal, com resultados superavitários (nota A), e o resultado primário positivo e o endividamento com lastro financeiro em 2020, que contribuem para o município trilhar o caminho da sustentabilidade fiscal (nota A), por outro lado, tem-se a grande dependência (78%) de fontes de recursos de outros entes em 2020 (nota C) e um regular patamar (7,7% da despesa total) de investimento (nota C).

O nível da gestão orçamentária do município e os riscos e tendências na política previdenciária afetam diretamente a condição de empregador da Administração Pública, pois a sustentabilidade de suas finanças (incluída a questão previdenciária) é fator primordial para a garantia da manutenção dos seus empregos e para o fomento do mercado consumidor (o salário médio mensal dos trabalhadores formais⁶¹ no município foi de 2,1 salários mínimos em 2018, o que coloca o município acima da média salarial do Estado, que foi de 2 salários mínimos)⁶².

⁶⁰ Durante a análise das contas municipais de 2020, o NATR/TCEES considerou estes aspectos para criar o Indicador da Gestão Orçamentária Municipal (Igom).

⁶¹ Trabalhadores formais são: empregados contratados por empregadores, pessoa física ou jurídica, sob o regime da CLT, por prazo indeterminado ou determinado, inclusive a título de experiência; servidores públicos das três esferas; trabalhadores avulsos; empregados de cartórios extrajudiciais; trabalhadores temporários.

⁶² Fonte: IBGE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

A composição setorial da economia (PIB) de Santa Leopoldina tem maior peso do setor agropecuário nos anos recentes. A administração pública contribuiu em segundo na formação do PIB⁶³ e seu poder empregador local corresponde a 58,9%, em média, considerando os empregos formais oferecidos no município entre 2018 e 2020, conforme tabela a seguir:

Tabela 2.1.5.1 - Trabalhadores formais x Servidores públicos - 2018/2020 – Santa Leopoldina

Ano	Emprego formal* (a)	Servidor** (b)	% (b / a)
2018	1.095	628	57%
2019	1.156	660	57%
2020	1.041	649	62%
Média	1.097	646	58,9%

Fonte:

* Rais.

** Porta da Transparência.

Notas: 1) Emprego formal: vínculos existentes em 31 de dezembro do ano. 2) Servidor (só Poder Executivo): total de ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários, contratados.

Aliado a isso, uma Administração Pública saudável do ponto de vista fiscal pode/deve contribuir com a melhoria dos indicadores socioeconômicos. O Município apresentou melhora no IDHM⁶⁴ (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal): do censo de 1991, passando por 2000 e chegando no de 2010, o município saiu de um índice de 0,319, passou por 0,468 e chegou em 0,626, obtendo, respectivamente, a classificação “muito baixo”, “muito baixo” e “médio” desenvolvimento humano⁶⁵. Outro indicador importante é o Índice de Gini, que afere o grau de concentração de renda num grupo⁶⁶. Observando-se os resultados entre os censos de 1991, 2000 e 2010⁶⁷, o Município Santa Leopoldina

⁶³ Em terceiro lugar está serviços e em quarto lugar a indústria.

⁶⁴ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

⁶⁵ Fonte: Atlas Brasil.

⁶⁶ O Índice de Gini aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Em suma: quanto mais próximo de zero, menor a concentração de renda e quanto mais próximo de um, maior a concentração de renda.

⁶⁷ Fonte: Atlas Brasil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

obteve 0,50, 0,55 e 0,55, respectivamente, ou seja, não houve melhora na distribuição de renda da população, agravando-se um pouco mais em 20 anos.

Quadro 2.1.5.2 – Resumo econômico-orçamentário – Santa Leopoldina

Variável	Condição		Gesto do polegar
Gestão orçamentária (2020)	PF	Depen	
	Inv	RP End	
Salário médio mensal (2018)	2,1 (média estadual = 2)		
Poder empregador da Prefeitura* (média dos 3 anos)	58,9%		
IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal)	Médio desenvolvimento humano em 20 anos		
Índice de Gini	Agravou a distribuição de renda em 20 anos		

Legenda:

PF: política fiscal

Depen: dependência de outras fontes

Inv: investimento

RP End: resultado primário e endividamento

Nota: * Percentual dos ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários e contratados sobre os empregos formais no município.

A **conclusão geral** do município de **Santa Leopoldina** é que a Administração Pública municipal contribuiu com a maioria (58,9% em média) dos empregos formais nos últimos três anos, além de participar em segundo lugar na formação da riqueza municipal (PIB). Seu papel importante como agente econômico local, aliado ao desempenho dos indicadores socioeconômicos (melhora no desenvolvimento humano e piora na distribuição de renda nos últimos 20 anos), impõe uma responsabilidade maior ao município na sustentabilidade de suas finanças, incluída a gestão previdenciária. No caso de finanças públicas **insustentáveis**, frente à dependência que a população local tem da Administração Pública municipal, pode-se ter a criação de bolsões de miséria na região.

À mediana gestão orçamentária observada de forma geral em 2020, do ponto de vista da política fiscal, da dependência de outras fontes, do nível de investimento e do resultado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

primário e endividamento, impõe-se o apontamento de riscos e tendências na política previdenciária:

- Desequilíbrios financeiro e atuarial com tendência a se agravar o desequilíbrio financeiro caso nada seja feito.
- Uso de reservas que lastreiam o equilíbrio de longo prazo (ou atuarial) para cobrir o déficit no momento presente.
- Incapacidade por parte das alíquotas previdenciárias normais (patronal e de servidores) para suportar o pagamento dos benefícios, o que impede que se reserve hoje os recursos para arcar com despesas futuras.
- Nos próximos 11 anos, há previsão da aposentadoria para professores e demais servidores, situação que agravará a já crítica relação “ativos/inativos”.
- Está sendo gerado e aumentado, hoje, um “buraco” (déficit) nas contas da previdência e também para o amanhã, ferindo frontalmente o equilíbrio intergeracional.

2.1.6 São Gabriel da Palha

O município de São Gabriel da Palha não implementou a segregação de massa no seu Regime Próprio de Previdência dos Servidores, que foi instituído por meio da Lei Municipal nº 1.324/2002, de 13 de junho de 2002, e reestruturado por meio da Lei Municipal nº 2.857, de 20 de novembro de 2019.

O Instituto de Previdência apresentou, segundo o [Painel de Controle](#) do TCEES, resultado orçamentário oscilante (positivo e negativo) nos últimos anos e uma necessidade de aporte financeiro em relação à RCL que atingiu 14,36% em 2019 e caiu para 5,38% em 2020 em decorrência do aumento do déficit financeiro (aporte) menor que o aumento da RCL. Os ativos disponíveis (disponibilidades financeiras e os ativos garantidores) não cobrem o passivo atuarial (pagamentos de benefícios previdenciários concedidos e a conceder) nos últimos anos. Essa situação se reflete drasticamente nos desembolsos imediatos dos benefícios concedidos, pois seu índice de cobertura é de 0,12 (ou seja, para cada 1 real de benefício concedido, tem-se apenas 12 centavos de ativos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

hoje). Ademais, a partir de 2035, o resultado previdenciário tende a ficar negativo (despesas superam as receitas), segundo avaliação atuarial entregue nas contas de 2020. O quantitativo de servidores ativos em relação aos inativos (aposentados e pensionistas) apresenta situação crítica⁶⁸ nos últimos anos, decorrente, principalmente, da estabilidade do quantitativo dos servidores ativos e aumento dos inativos (aposentados e pensionistas). O tempo médio faltante para os professores do município se aposentarem é 14 anos e dos demais servidores é 4 anos, o que tende a agravar a necessidade de desembolsos imediatos dos benefícios concedidos e a situação crítica da relação “ativo/inativo”.⁶⁹

Na **análise das contas de 2019**, o Relatório Técnico nº 200/2021 (Processo TC 4752/2020) apontou o seguinte:

- Situação financeira desequilibrada, agravando a necessidade de cobertura do déficit atuarial por meio de plano de amortização.
- Ausência de aporte financeiro concedido pelo Tesouro Municipal para cobrir as insuficiências financeiras.
- Uso indevido de recursos destinados à constituição de reservas do regime previdenciário em capitalização.
- O Instituto de Previdência se encontra em processo de descapitalização, visto que em 2015 possuía cobertura de 10,58% de seus passivos previdenciários; mas sua cobertura foi reduzida a apenas 6,39% no exercício de 2019⁷⁰.
- Inexistência de ativos garantidores em montante suficiente para a cobertura do passivo atuarial, embora implementado plano de amortização contendo previsão de repasses futuros para a cobertura do déficit atuarial.
- Inobservância do prazo mínimo de 5 anos para a aplicação de aportes atuariais.
- Ausência de registro contábil relativo às provisões matemáticas previdenciárias, resultando em uma subavaliação das obrigações registradas no passivo.

⁶⁸ Situação crítica: para cada inativo existem no máximo 3 ativos.

⁶⁹ Informações extraídas do [Painel de Controle do TCEES](#).

⁷⁰ Para a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial, o parecer atuarial encaminhado nas contas de 2019 recomenda a manutenção das alíquotas de custeio normal, bem como a revisão do plano de amortização.



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

*Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR*

Na **análise das contas de 2020**, o Relatório Técnico nº 261/2021 (Processo TC 3546/2021) apontou o seguinte:

- Situação financeira desequilibrada.
- Insuficiência financeira desprovida de aporte suficiente por parte do Tesouro municipal.
- Utilização indevida de recursos previdenciários destinados ao equacionamento do déficit atuarial do regime em capitalização.
- Incapacidade das alíquotas previdenciárias normais (patronal e de servidores) para suportar o pagamento dos benefícios, justificando a necessidade de revisão do plano de custeio do RPPS.
- O regime ainda se encontra em fase inicial de acumulação de reservas, pendente de constituição mínima de ativos para a cobertura de provisões matemáticas de benefícios concedidos.
- Inexistência de ativos garantidores em montante suficiente para a cobertura do passivo atuarial, embora implementado plano de amortização contendo previsão de repasses futuros para a cobertura do déficit atuarial.
- As provisões matemáticas previdenciárias apresentam uma evolução superior ao acúmulo de ativos, motivo que justifica a elevação do passivo atuarial.
- Apesar de continuar em situação de déficit atuarial, verifica-se que a elevação da cobertura de sus passivos previdenciários passou para 7,25% em 2020.
- Inobservância de prazo mínimo de 5 anos para a aplicação dos aportes atuariais.

Conclui-se, do ponto de vista da política previdenciária, que o Município de **São Gabriel da Palha** apresenta os seguintes riscos e tendências:

- Seus equilíbrios financeiro e atuarial já se encontram prejudicados e tendem a se agravar caso nada seja feito. No curto prazo (dimensão financeira), as necessidades de recursos extras não estão sendo totalmente cobertas pelo caixa do Tesouro, ou seja, o aporte financeiro repassado pelo ente ao Instituto de Previdência não tem sido no montante adequado para garantir o equilíbrio financeiro. Pior: está se lançando mão de recursos (reservas: receita de rendimentos financeiros e de contribuições suplementares) que lastreiam o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

equilíbrio de longo prazo (ou atuarial) para cobrir o déficit no momento presente. O “cobertor” está curto e para cobrir uma parte está se descobrindo outra em decorrência da condução da política previdenciária de forma equivocada.

- Essa situação se agravará mais ainda a partir de 2035, quando o resultado previdenciário tende a se tornar negativo.
- Como o regime ainda se encontra em fase inicial de acumulação de reservas, a incapacidade por parte das alíquotas previdenciárias normais (patronal e de servidores) para suportar o pagamento dos benefícios impede que se reserve hoje os recursos para arcar com despesas futuras que aumentarão no tempo médio de 4 a 14 anos com a aposentadoria de muitos servidores.
- Em suma, está se empurrando um problema para a população futura do Município: está sendo gerado e aumentado, hoje, um “buraco” (déficit) nas contas da previdência diante da cobertura a menor pelo caixa do Tesouro; e está se gerando um “buraco” para o amanhã em decorrência do menor acúmulo de reservas, ferindo frontalmente o equilíbrio intergeracional.

Quadro 2.1.6.1 - Resumo da Previdência segundo parâmetros – São Gabriel da Palha

Parâmetro	Condição	Reação
Resultado orçamentário	Oscilante	
Aporte financeiro	Insuficiente	
Equilíbrio financeiro	Não	
Ativo disponível x Passivo atuarial	Não cobre	
Equilíbrio atuarial	Não	
Plano de amortização suficiente	Sim	
Servidor ativo x inativo	Crítico	
Tempo médio faltante para aposentar	4 a 14 anos	

Fonte: Painel de Controle do TCEES e Relatórios Técnicos da PCA.



De uma forma geral, a gestão orçamentária do município de São Gabriel da Palha pode ser avaliada sob quatro aspectos: política fiscal, dependência de outras fontes, investimento e resultado primário e endividamento⁷¹. A avaliação desses aspectos nos últimos anos permite considerar a gestão orçamentária de São Gabriel da Palha mediana (nota B): uma boa condução da política fiscal, com resultados superavitários (nota A), mas, apesar do resultado primário positivo, o endividamento sem lastro financeiro em 2020 compromete o município trilhar o caminho da sustentabilidade fiscal (nota B), além da grande dependência (77%) de fontes de recursos de outros entes em 2020 (nota C) e um regular patamar (9,9% da despesa total) de investimento (nota B).

O nível da gestão orçamentária do município e os riscos e tendências na política previdenciária afetam diretamente a condição de empregador da Administração Pública, pois a sustentabilidade de suas finanças (incluída a questão previdenciária) é fator primordial para a garantia da manutenção dos seus empregos e para o fomento do mercado consumidor (o salário médio mensal dos trabalhadores formais⁷² no município foi de 1,7 salário mínimo em 2018, o que coloca o município abaixo da média salarial do estado, que foi de 2 salários mínimos)⁷³.

A composição setorial da economia (PIB) de São Gabriel da Palha tem elevadíssimo peso do setor de serviços nos últimos anos. A administração pública contribuiu em segundo na formação do PIB⁷⁴ e seu poder empregador local corresponde a 20,6%, em média, considerando os empregos formais oferecidos no município entre 2018 e 2020, conforme tabela a seguir:

⁷¹ Durante a análise das contas municipais de 2020, o NATR/TCEES considerou estes aspectos para criar o Indicador da Gestão Orçamentária Municipal (Igom).

⁷² Trabalhadores formais são: empregados contratados por empregadores, pessoa física ou jurídica, sob o regime da CLT, por prazo indeterminado ou determinado, inclusive a título de experiência; servidores públicos das três esferas; trabalhadores avulsos; empregados de cartórios extrajudiciais; trabalhadores temporários.

⁷³ Fonte: IBGE.

⁷⁴ Em terceiro lugar está a indústria e em quarto lugar a agropecuária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

Tabela 2.1.6.1 - Trabalhadores formais x Servidores públicos - 2018/2020 – São Gabriel da Palha

Ano	Emprego formal* (a)	Servidor** (b)	% (b / a)
2018	6.802	1.347	20%
2019	6.839	1.379	20%
2020	6.283	1.365	22%
Média	6.641	1.364	20,6%

Fonte:

** Rais.

** Porta da Transparência.

Notas: 1) Emprego formal: vínculos existentes em 31 de dezembro do ano. 2) Servidor (só Poder Executivo): total de ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários, contratados.

Aliado a isso, uma Administração Pública saudável do ponto de vista fiscal pode/deve contribuir com a melhoria dos indicadores socioeconômicos. O Município apresentou melhora no IDHM⁷⁵ (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal): do censo de 1991, passando por 2000 e chegando no de 2010, o município saiu de um índice de 0,448, passou por 0,617 e chegou em 0,709, obtendo, respectivamente, a classificação “muito baixo”, “médio” e “alto” desenvolvimento humano⁷⁶. Outro indicador importante é o Índice de Gini, que afere o grau de concentração de renda num grupo⁷⁷. Observando-se os resultados entre os censos de 1991, 2000 e 2010⁷⁸, o Município São Gabriel da Palha obteve 0,55, 0,55 e 0,60, respectivamente, ou seja, não houve melhora na distribuição de renda da população, agravando-se ainda mais em 20 anos. O índice de Gini de 2010 de São Gabriel da Palha é o pior (juntamente com Vitória) entre os 78 municípios capixabas.

⁷⁵ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

⁷⁶ Fonte: Atlas Brasil.

⁷⁷ O Índice de Gini aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Em suma: quanto mais próximo de zero, menor a concentração de renda e quanto mais próximo de um, maior a concentração de renda.

⁷⁸ Fonte: Atlas Brasil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

Quadro 2.1.6.2 – Resumo econômico-orçamentário – São Gabriel da Palha

Variável	Condição		Gesto do polegar
Gestão orçamentária (2020)	PF	Depen	
	Inv	RP End	
Salário médio mensal (2018)	1,7 (média estadual = 2)		
Poder empregador da Prefeitura* (média dos 3 anos)	20,6%		
IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal)	Alto desenvolvimento humano em 20 anos		
Índice de Gini	Agravou a distribuição de renda em 20 anos		

Legenda:

PF: política fiscal

Depen: dependência de outras fontes

Inv: investimento

RP End: resultado primário e endividamento

Nota: * Percentual dos ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários e contratados sobre os empregos formais no município.

A **conclusão geral** do município de **São Gabriel da Palha** é que a Administração Pública municipal contribuiu aproximadamente com um quinto (20,6% em média) dos empregos formais nos últimos três anos, além de participar em segundo lugar na formação da riqueza municipal (PIB). Seu papel importante como agente econômico local, aliado ao desempenho nos indicadores socioeconômicos (melhora no desenvolvimento humano e piora na distribuição de renda nos últimos 20 anos), impõe uma responsabilidade maior ao município na sustentabilidade de suas finanças, incluída a gestão previdenciária.

À mediana gestão orçamentária observada de forma geral em 2020, do ponto de vista da política fiscal, da dependência de outras fontes, do nível de investimento e do resultado primário e endividamento, impõe-se o apontamento de riscos e tendências na política previdenciária:

- Desequilíbrios financeiro e atuarial com tendência a se agravar caso nada seja feito.
- Uso de reservas que lastreiam o equilíbrio de longo prazo (ou atuarial) para cobrir o déficit no momento presente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

- Incapacidade por parte das alíquotas previdenciárias normais (patronal e de servidores) para suportar o pagamento dos benefícios, o que impede que se reserve hoje os recursos para arcar com despesas futuras.
- Nos próximos 4 a 14 anos, há previsão da aposentadoria para professores e demais servidores, situação que agravará a já crítica relação “ativos/inativos”.
- Está sendo gerado e aumentado, hoje, um “buraco” (déficit) nas contas da previdência e também para o amanhã, ferindo frontalmente o equilíbrio intergeracional.

2.1.7 Serra

O município de Serra não implementou a segregação de massa no seu Regime Próprio de Previdência dos Servidores, que foi instituído por meio da Lei Municipal nº 922/1985 e reestruturado pela Lei Municipal nº 2.818/2005.

O **Instituto de Previdência** apresentou, **segundo o [Painel de Controle](#) do TCEES**, resultado orçamentário positivo nos últimos anos e uma necessidade de aporte financeiro em relação à RCL nula em decorrência do déficit financeiro (aporte) nulo. Os ativos disponíveis (disponibilidades financeiras e os ativos garantidores) não cobrem o passivo atuarial (pagamentos de benefícios previdenciários concedidos e a conceder) nos últimos anos, e o índice de cobertura do passivo, que já era baixo (menor que 0,20%), caiu nos últimos anos. Essa situação se reflete drasticamente nos desembolsos imediatos dos benefícios concedidos, pois seu índice de cobertura é de 0,30 (ou seja, para cada 1 real de benefício concedido, tem-se apenas 30 centavos de ativos hoje). Ademais, o resultado previdenciário já é negativo (despesas superam as receitas) e tende a ficar negativo até 2041, quando se torna positivo entre 2042 e 2053 e volta a ficar negativo a partir de 2054, segundo avaliação atuarial entregue nas contas de 2020. O quantitativo de servidores ativos em relação aos inativos (aposentados e pensionistas) apresenta situação crítica⁷⁹ nos últimos anos, decorrente, principalmente, da queda dos servidores ativos e aumento dos inativos (aposentados e pensionistas). O tempo médio faltante para os professores

⁷⁹ Situação crítica: para cada inativo existem no máximo 3 ativos.



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

*Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR*

do município se aposentarem é 9 anos e dos demais servidores é 9,5 anos, o que tende a agravar a necessidade de desembolsos imediatos dos benefícios concedidos e a situação crítica da relação “ativo/inativo”.⁸⁰

Na **análise das contas de 2019**, o Relatório Técnico nº 137/2021 (Processo TC 4766/2020) apontou o seguinte:

- Situação financeira desequilibrada.
- Ausência de aporte para cobertura de insuficiência financeira do regime previdenciário em capitalização.
- Incapacidade das alíquotas previdenciárias normais (patronal e de servidores) para promover a cobertura do pagamento dos benefícios, justificando a necessidade de revisão do plano de custeio do regime.
- Uso indevido de recursos destinados à constituição de reservas do regime previdenciário em capitalização.
- Inexistência de ativos garantidores em montante suficiente para a cobertura do passivo atuarial, embora implementado plano de amortização contendo previsão de repasses futuros para a cobertura do déficit atuarial.
- As provisões matemáticas previdenciárias apresentam uma evolução superior ao acúmulo de ativos, motivo que justifica a elevação do passivo atuarial.
- Registro de provisões matemáticas previdenciárias em valores divergentes aos apurados pela avaliação atuarial, ocasionando impacto quantitativo no valor final da obrigação previdenciária, uma vez que elevou indevidamente o passivo.

Na **análise das contas de 2020**, o Relatório Técnico nº 349/2021 (Processo TC 3549/2021) apontou o seguinte:

- Situação financeira desequilibrada.
- Insuficiência financeira desprovida de aporte suficiente por parte do Tesouro municipal.

⁸⁰ Informações extraídas do [Painel de Controle do TCEES](#).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

- Desequilíbrio atuarial. Além disso, o plano de amortização não é suficiente para proporcionar o equacionamento do déficit atuarial do RPPS, ainda que adotada a revisão do plano de custeio do regime no exercício.
- Para a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial, o parecer atuarial enviado recomenda ajuste no plano de custeio.
- Ausência de medidas para a revisão do plano de custeio suplementar apurado pela avaliação atuarial.

Conclui-se, do ponto de vista da política previdenciária, que o Município de **Serra** apresenta os seguintes riscos e tendências:

- Seus equilíbrios financeiro e atuarial já se encontram prejudicados e tendem a se agravar, caso nada seja feito. No curto prazo (dimensão financeira), as necessidades de recursos extras não estão sendo cobertas pelo caixa do Tesouro, ou seja, o aporte financeiro repassado pelo ente ao RPPS não tem sido no montante adequado para garantir o equilíbrio financeiro. Pior: está se lançando mão de recursos (reservas: receita de rendimentos financeiros e de contribuições suplementares) que lastreiam o equilíbrio de longo prazo (ou atuarial) para cobrir o déficit no momento presente. O “cobertor” está curto e para cobrir uma parte está se descobrindo outra em decorrência da condução da política previdenciária de forma equivocada.
- Essa situação é agravada com o atual resultado previdenciário negativo que tende a permanecer no longo prazo, à exceção do período 2042-2053, quando o resultado previdenciário tende a ficar positivo, mas volta a negativo após isso.
- Como o regime ainda se encontra em fase inicial de acumulação de reservas, a incapacidade por parte das alíquotas previdenciárias normais (patronal e de servidores) para suportar o pagamento dos benefícios impede que se reserve hoje os recursos para arcar com despesas futuras que aumentarão no tempo médio de 9 anos com a aposentadoria de muitos servidores.
- Em suma, está se empurrando um problema para a população futura do Município: está sendo gerado e aumentado, hoje, um “buraco” (déficit) nas contas da previdência diante da cobertura a menor pelo caixa do Tesouro; e também está se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

gerando um “buraco” para o amanhã em decorrência do menor acúmulo de reservas, ferindo frontalmente o equilíbrio intergeracional.

Quadro 2.1.7.1 - Resumo da Previdência segundo parâmetros - Serra

Parâmetro	Condição	Reação
Resultado orçamentário	Positivo	
Aporte financeiro	Insuficiente	
Equilíbrio financeiro	Não	
Ativo disponível x Passivo atuarial	Não cobre	
Equilíbrio atuarial	Não	
Plano de amortização suficiente	Não	
Servidor ativo x inativo	Crítico	
Tempo médio faltante para aposentar	9 anos	

Fonte: Painel de Controle do TCEES e Relatórios Técnicos da PCA.

De uma forma geral, a gestão orçamentária do município de Serra pode ser avaliada sob quatro aspectos: política fiscal, dependência de outras fontes, investimento e resultado primário e endividamento⁸¹. A avaliação desses aspectos nos últimos anos permite considerar a gestão orçamentária de Serra mediana (nota B): o ótimo patamar (17,7% da despesa total) de investimento (nota A), a regular condução da política fiscal, com resultados superavitários com pouca margem (nota B) e a relativa dependência (40%) de recursos de outras fontes (nota B) contrastam com o resultado primário negativo e o endividamento sem lastro financeiro em 2020 que dificultam o município trilhar o caminho da sustentabilidade fiscal (nota C).

⁸¹ Durante a análise das contas municipais de 2020, o NATR/TCEES considerou estes aspectos para criar o Indicador da Gestão Orçamentária Municipal (Igom).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

O nível da gestão orçamentária do município e os riscos e tendências na política previdenciária afetam diretamente a condição de empregador da Administração Pública, pois a sustentabilidade de suas finanças (incluída a questão previdenciária) é fator primordial para a garantia da manutenção dos seus empregos e para o fomento do mercado consumidor (o salário médio mensal dos trabalhadores formais⁸² no município foi de 2,7 salários mínimos em 2018, o que coloca o município acima da média salarial do estado, que foi de 2 salários mínimos)⁸³.

A composição setorial da economia (PIB) de Serra tem elevado peso do setor de serviços nos últimos anos seguido da indústria. A administração pública contribuiu em terceiro na formação do PIB⁸⁴ e seu poder empregador local corresponde a 13,1%, em média, considerando os empregos formais oferecidos no município entre 2018 e 2020, conforme tabela a seguir:

Tabela 2.1.7.1 - Trabalhadores formais x Servidores públicos - 2018/2020 - Serra

Ano	Emprego formal* (a)	Servidor** (b)	% (b / a)
2018	124.570	17.302	14%
2019	126.574	17.341	14%
2020	135.832	16.008	12%
Média	128.992	16.884	13,1%

Fonte:

* Rais.

** Porta da Transparência.

Notas: 1) Emprego formal: vínculos existentes em 31 de dezembro do ano. 2) Servidor (só Poder Executivo): total de ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários, contratados.

Aliado a isso, uma Administração Pública saudável do ponto de vista fiscal pode/deve contribuir com a melhoria dos indicadores socioeconômicos. O Município apresentou

⁸² Trabalhadores formais são: empregados contratados por empregadores, pessoa física ou jurídica, sob o regime da CLT, por prazo indeterminado ou determinado, inclusive a título de experiência; servidores públicos das três esferas; trabalhadores avulsos; empregados de cartórios extrajudiciais; trabalhadores temporários.

⁸³ Fonte: IBGE.

⁸⁴ Em quarto lugar e com baixa participação está a agropecuária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

melhora no IDHM⁸⁵ (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal): do censo de 1991, passando por 2000 e chegando no de 2010, o município saiu de um índice de 0,515, passou por 0,634 e chegou em 0,739, obtendo, respectivamente, a classificação “baixo”, “médio” e “alto” desenvolvimento humano⁸⁶. Outro indicador importante é o Índice de Gini, que afere o grau de concentração de renda num grupo⁸⁷. Observando-se os resultados entre os censos de 1991, 2000 e 2010⁸⁸, o Município de Serra obteve 0,50, 0,52 e 0,47, respectivamente, ou seja, houve uma piora na distribuição de renda entre 1999 e 2000 e posterior melhora entre 2000 e 2010.

Quadro 2.1.7.2 – Resumo econômico-orçamentário – Serra

Variável	Condição	Gesto do polegar
Gestão orçamentária (2020)	PF	Depen
	Inv	RP End
Salário médio mensal (2018)	2,7 (média estadual = 2)	
Poder empregador da Prefeitura* (média dos 3 anos)	13,1%	
IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal)	Alto desenvolvimento humano em 20 anos	
Índice de Gini	Melhorou a distribuição de renda em 20 anos	

Legenda:

PF: política fiscal

Depen: dependência de outras fontes

Inv: investimento

RP End: resultado primário e endividamento

Nota: * Percentual dos ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários e contratados sobre os empregos formais no município.

⁸⁵ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

⁸⁶ Fonte: Atlas Brasil.

⁸⁷ O Índice de Gini aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Em suma: quanto mais próximo de zero, menor a concentração de renda e quanto mais próximo de um, maior a concentração de renda.

⁸⁸ Fonte: Atlas Brasil.



A **conclusão geral** do município de **Serra** é que a Administração Pública municipal contribuiu aproximadamente com um décimo (13,1% em média) dos empregos formais nos últimos três anos, além de participar em terceiro lugar na formação da riqueza municipal (PIB). Apesar de seu papel relativamente baixo como agente econômico local, a Administração Pública municipal deve contribuir com um bom ambiente de negócios. Isso, aliado a melhora nos indicadores socioeconômicos (melhora no desenvolvimento humano e melhora na distribuição de renda nos últimos 20 anos), impõe uma responsabilidade maior ao município na sustentabilidade de suas finanças, incluída a gestão previdenciária.

À mediana gestão orçamentária observada de forma geral em 2020, do ponto de vista da política fiscal, da dependência de outras fontes, do nível de investimento e do resultado primário e endividamento, impõe-se o apontamento de riscos e tendências na política previdenciária:

- Desequilíbrios financeiro e atuarial com tendência a se agravar caso nada seja feito.
- Uso de reservas que lastreiam o equilíbrio de longo prazo (ou atuarial) para cobrir o déficit no momento presente.
- Incapacidade por parte das alíquotas previdenciárias normais (patronal e de servidores) para suportar o pagamento dos benefícios, o que impede que se reserve hoje os recursos para arcar com despesas futuras.
- Nos próximos 9 anos, há previsão da aposentadoria para professores e demais servidores, situação que agravará a já crítica relação “ativos/inativos”.
- Está sendo gerado e aumentado, hoje, um “buraco” (déficit) nas contas da previdência e também para o amanhã, ferindo frontalmente o equilíbrio intergeracional.



2.2 MUNICÍPIOS COM SEGREGAÇÃO DE MASSA NO RPPS

2.2.1 Guarapari

O Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Guarapari foi instituído por meio da Lei Municipal nº 1.825/1998 e reestruturado por meio da Lei Municipal nº 2.542/2005. O município de Guarapari possui **segregação de massa** adotada pela Lei Municipal nº 4.105/2017 para o equacionamento do déficit técnico atuarial do RPPS, prevendo **Fundo Previdenciário** aos segurados que ingressaram no serviço público a partir de 29 de dezembro de 2005, e **Fundo Financeiro** aos segurados que ingressaram no serviço público até a referida data.

O **Fundo Financeiro**, naturalmente deficitário, apresentou, **segundo o [Painel de Controle](#) do TCEES**, resultado orçamentário negativo nos últimos anos e uma necessidade de aporte financeiro⁸⁹ em torno de 5% da RCL do município, mesmo com o aumento da RCL, denotando a crescente necessidade de aporte. As despesas têm aumentado ano a ano, o que tende a ocorrer até 2050, quando passam a diminuir a partir de 2051, e o resultado previdenciário (receitas – despesas) deficitário atingirá seu auge também em 2050, decrescendo a partir daí, segundo avaliação atuarial entregue nas contas de 2020. A necessidade de cobertura financeira⁹⁰ do Fundo Financeiro diminuiu de patamar nos anos 2019 e 2020 (em torno de R\$ 360 milhões) frente ao ano 2018 (em torno de R\$ 900 milhões), mas continua evidenciando uma situação de desequilíbrio em decorrência do passivo atuarial (soma dos benefícios concedidos e dos benefícios a conceder) bem maior do que os recursos disponíveis (ativos disponíveis) hoje, num horizonte de 75 anos. O quantitativo de servidores ativos em relação aos inativos (aposentados e pensionistas) apresenta situação crítica⁹¹ nos últimos anos, decorrente, principalmente, da queda do número de servidores ativos e aumento de inativos. O tempo médio faltante para os professores do município se aposentarem é 4,7 anos e dos demais servidores é 2,5 anos, o que irá agravar a relação ativo/inativo, exigindo reposição (total

⁸⁹ O aporte financeiro é equivalente ao déficit financeiro do Fundo Financeiro, decorrente das receitas previdenciárias serem menores do que as despesas, gerando a necessidade de cobertura pelo caixa do Tesouro.

⁹⁰ A necessidade de cobertura financeira é a diferença negativa entre as receitas e despesas previdenciárias num horizonte de 75 anos.

⁹¹ Situação crítica: para cada inativo existem no máximo 3 ativos.



ou em parte) de mão de obra ativa em paralelo às despesas com os novos inativos, pressionando o caixa do Tesouro.⁹²

O **Fundo Previdenciário**, naturalmente superavitário, apresentou, **segundo o [Painel de Controle](#) do TCEES**, resultado orçamentário positivo nos últimos anos e uma necessidade de aporte financeiro em relação à RCL nula, característica natural de regimes capitalizados. Os ativos disponíveis (disponibilidades financeiras e os ativos garantidores) não superaram o passivo atuarial (pagamentos de benefícios previdenciários concedidos e a conceder) em 2020, revertendo a cobertura observada nos últimos anos. Já nos desembolsos imediatos dos benefícios concedidos o índice de cobertura gira com em torno de 3 em 2020 (ou seja, para cada 1 real de benefício concedido, tem-se 3 reais de ativos), mas caiu significativamente em relação aos anos anteriores. A partir de 2046, o resultado previdenciário tende a ficar negativo, segundo avaliação atuarial entregue nas contas de 2020. O quantitativo de servidores ativos em relação aos inativos (aposentados e pensionistas) apresenta situação muito confortável⁹³ nos últimos anos, decorrente, principalmente, do pouco número de inativos frente aos ativos, característica típica do recente Fundo Previdenciário, além do aumento de ativos. O tempo médio faltante para os professores do município se aposentarem é 11,6 anos e dos demais servidores é 12,6 anos, permitindo uma margem de segurança para a capitalização do Fundo via reposição natural da mão de obra.⁹⁴

Na **análise das contas de 2019**, o Relatório Técnico nº 176/2021 (Processo TC 4769/2020) apontou o seguinte:

- O Fundo Financeiro se encontra desequilibrado atuarialmente, embora existente reserva de ativos garantidores para a oscilação de riscos.
- O Parecer Atuarial enviado concluiu que o atual plano de custeio do Fundo Financeiro é suficiente; recomendando a sua manutenção.

⁹² Informações extraídas do [Painel de Controle do TCEES](#).

⁹³ Situação confortável: para cada inativo existem pelo menos 10 ativos.

⁹⁴ Informações extraídas do [Painel de Controle do TCEES](#).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

- Aportes financeiros executados indevidamente como recursos vinculados do Fundo Financeiro, distorcendo a apuração do gasto com pessoal por meio de redução indevida do percentual de pessoal para fins da LRF.
- O registro contábil das projeções matemáticas previdenciárias do Plano Financeiro não inclui a cobertura de insuficiência financeira garantida em lei, prejudicando a evidenciação do passivo da unidade gestora do RPPS.
- Situação financeira equilibrada do Fundo Previdenciário.
- O Fundo Previdenciário capitalizado possui reserva suficiente para a cobertura de benefícios concedidos e a conceder, ou seja, possui ativos garantidores para arcar com a totalidade das provisões matemáticas previdenciárias.
- O parecer atuarial encaminhado recomendou a manutenção das alíquotas vigentes até a próxima avaliação atuarial, concluindo que o Fundo Previdenciário capitalizado se encontra em situação financeiro-atuarial equilibrada. Entretanto, o documento salienta que os resultados são extremamente sensíveis às variações das hipóteses, premissas e base de dados utilizada e aplicada.

Na **análise das contas de 2020**, o Relatório Técnico nº 278/2021 (Processo TC 3535/2021) apontou o seguinte:

- O Fundo Financeiro foi capaz de manter o equilíbrio financeiro em suas operações com a utilização do saldo financeiro do exercício anterior.
- Aportes financeiros executados indevidamente como recursos vinculados do Fundo Financeiro, distorcendo a apuração do gasto com pessoal por meio de redução indevida do percentual de pessoal para fins da LRF.
- O Fundo Financeiro desequilibrado atuarialmente.
- Ausência do registro da cobertura de insuficiência financeira nas provisões matemáticas previdenciárias do Plano Financeiro, ocasionado uma elevação significativa no passivo da unidade gestora.
- Situação financeira equilibrada do Fundo Previdenciário.
- O Fundo Previdenciário apresenta desequilíbrio atuarial.
- O parecer atuarial encaminhado nas contas recomendou a manutenção das alíquotas vigentes até a próxima avaliação atuarial, concluindo que o Fundo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

Previdenciário se encontra em situação de déficit financeiro-atuarial, que deverá ser devidamente equacionado com aportes do ente; salientando que os resultados da avaliação atuarial são extremamente sensíveis às variações das hipóteses, premissas e base de dados utilizadas e aplicadas.

Conclui-se, do ponto de vista da política previdenciária, que o Município de **Guarapari** apresenta os seguintes riscos e tendências:

- O Fundo Financeiro, apesar de naturalmente deficitário, tem exigido mais recursos financeiros para se honrar os compromissos previdenciários, tanto no momento presente (relação aporte financeiro x RCL), quanto no horizonte de 75 anos (necessidade financeira). Essa situação irá se agravar no espaço de tempo de 3 anos, em média, com a aposentadoria dos atuais servidores ativos. Isso exigirá um esforço extra das finanças do município, com o Tesouro sendo chamado a arcar cada vez mais com recursos do seu caixa até 2050.
- O Fundo Previdenciário, apesar de naturalmente superavitário, tende a apresentar resultado previdenciário negativo a partir de 2046, e os professores e demais servidores começarão a se aposentar, em média, em 12 anos. E o Fundo está desequilibrado atuarialmente. Ou seja, a capitalização (essência do regime do Fundo Previdenciário) tende a não cumprir seu papel. Assim, a situação financeira equilibrada no momento presente não pode cegar a necessidade de medidas hoje que garantam o equilíbrio no futuro próximo.
- A execução orçamentária dos aportes financeiros recebidos pelo Tesouro como recursos vinculados (e não como recursos ordinários) reduz o percentual de pessoal para fins da LRF, criando uma margem fictícia para aumentos de pessoal, com agravamento no longo prazo.

Quadro 2.2.1.1 - Resumo do Fundo Financeiro segundo parâmetros - Guarapari

Parâmetro	Condição	Reação
Resultado orçamentário	Negativo	
Aporte sobre RCL	5% em média	



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

Necessidade financeira	Alta	
Equilíbrio financeiro	Sim	
Servidor ativo x inativo	Crítico	
Equilíbrio atuarial	Não	
Tempo médio faltante para aposentar	3 anos	

Fonte: Painel de Controle do TCEES e Relatórios Técnicos da PCA.

Quadro 2.2.1.2 - Resumo do Fundo Previdenciário segundo parâmetros - Guarapari

Parâmetro	Condição	Reação
Resultado orçamentário	Positivo	
Aporte sobre RCL	Nulo	
Equilíbrio financeiro	Sim	
Ativo disponível x Passivo atuarial	Cobria, agora não	
Servidor ativo x inativo	Confortável	
Equilíbrio atuarial	Não	
Tempo médio faltante para aposentar	12 anos	

Fonte: Painel de Controle do TCEES e Relatórios Técnicos da PCA.

De uma forma geral, a gestão orçamentária do município de Guarapari pode ser avaliada sob quatro aspectos: política fiscal, dependência de outras fontes, investimento e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

resultado primário e endividamento⁹⁵. A avaliação desses aspectos nos últimos anos permite considerar a gestão orçamentária de Guarapari acima da média (nota A): uma boa condução da política fiscal, com resultados superavitários (nota A), um ótimo patamar (19,7% da despesa total) de investimento (nota A), o resultado primário positivo e o endividamento com lastro financeiro em 2020 que contribuem para o município trilhar o caminho da sustentabilidade fiscal (nota A) e uma relativa dependência (35%) de fontes de recursos de outros entes em 2020 (nota B).

O nível da gestão orçamentária do município e os riscos e tendências na política previdenciária afetam diretamente a condição de empregador da Administração Pública, pois a sustentabilidade de suas finanças (incluída a questão previdenciária) é fator primordial para a garantia da manutenção dos seus empregos e para o fomento do mercado consumidor (o salário médio mensal dos trabalhadores formais⁹⁶ no município foi de 1,9 salário mínimo em 2018, o que coloca o município abaixo da média salarial do Estado, que foi de 2 salários mínimos)⁹⁷.

A composição setorial da economia (PIB) de Guarapari tem elevadíssimo peso do setor de serviços nos últimos anos. A administração pública contribuiu em segundo na formação do PIB⁹⁸ e seu poder empregador local corresponde a 23,8%, em média, considerando os empregos formais oferecidos no município entre 2018 e 2020, conforme tabela a seguir:

Tabela 2.2.1.1 - Trabalhadores formais x Servidores públicos - 2018/2020 - Guarapari

Ano	Emprego formal* (a)	Servidor** (b)	% (b / a)
2018	20.555	4.853	24%
2019	20.751	4.984	24%
2020	20.876	4.979	24%
Média	20.727	4.939	23,8%

Fonte:

* Rais.

⁹⁵ Durante a análise das contas municipais de 2020, o NATR/TCEES considerou estes aspectos para criar o Indicador da Gestão Orçamentária Municipal (Igom).

⁹⁶ Trabalhadores formais são: empregados contratados por empregadores, pessoa física ou jurídica, sob o regime da CLT, por prazo indeterminado ou determinado, inclusive a título de experiência; servidores públicos das três esferas; trabalhadores avulsos; empregados de cartórios extrajudiciais; trabalhadores temporários.

⁹⁷ Fonte: IBGE.

⁹⁸ Em terceiro lugar está a indústria e em quarto lugar com baixa participação está a agropecuária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

**** Porta da Transparência.**

Notas: 1) Emprego formal: vínculos existentes em 31 de dezembro do ano. 2) Servidor (só Poder Executivo): total de ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários, contratados.

Aliado a isso, uma Administração Pública saudável do ponto de vista fiscal pode/deve contribuir com a melhoria dos indicadores socioeconômicos. O Município apresentou melhora no IDHM⁹⁹ (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal): do censo de 1991, passando por 2000 e chegando no de 2010, o município saiu de um índice de 0,500, passou por 0,637 e chegou em 0,731, obtendo, respectivamente, a classificação “baixo”, “médio” e “alto” desenvolvimento humano¹⁰⁰. Outro indicador importante é o Índice de Gini, que afere o grau de concentração de renda num grupo¹⁰¹. Observando-se os resultados entre os censos de 1991, 2000 e 2010¹⁰², o Município de Guarapari obteve 0,56, 0,58 e 0,58, respectivamente, ou seja, em 20 anos, não houve melhora na distribuição de renda da população, agravando-se um pouco mais.

Quadro 2.2.1.3 – Resumo econômico-orçamentário – Guarapari

Variável	Condição	Gesto do polegar
Gestão orçamentária (2020)	PF  Depen  Inv  RP End 	
Salário médio mensal (2018)	1,9 (média estadual = 2)	
Poder empregador da Prefeitura* (média dos 3 anos)	23,8%	
IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal)	Alto desenvolvimento humano em 20 anos	
Índice de Gini	Agravou a distribuição de renda em 20 anos	

Legenda:

⁹⁹ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

¹⁰⁰ Fonte: Atlas Brasil.

¹⁰¹ O Índice de Gini aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Em suma: quanto mais próximo de zero, menor a concentração de renda e quanto mais próximo de um, maior a concentração de renda.

¹⁰² Fonte: Atlas Brasil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

PF: política fiscal

Depen: dependência de outras fontes

Inv: investimento

RP End: resultado primário e endividamento

Nota: * Percentual dos ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários e contratados sobre os empregos formais no município.

A **conclusão geral** do município de **Guarapari** é que a Administração Pública municipal contribuiu aproximadamente com um quarto (23,8% em média) dos empregos formais nos últimos três anos, além de participar em segundo lugar na formação da riqueza municipal (PIB). Seu papel importante como agente econômico local, aliado ao desempenho nos indicadores socioeconômicos (melhora no desenvolvimento humano e piora na distribuição de renda nos últimos 20 anos), impõe uma responsabilidade maior ao município na sustentabilidade de suas finanças, incluída a gestão previdenciária.

À gestão orçamentária acima da média observada de forma geral em 2020, do ponto de vista da política fiscal, da dependência de outras fontes, do nível de investimento e do resultado primário e endividamento, impõe-se o apontamento de riscos e tendências na política previdenciária:

- O Fundo Financeiro tem exigido mais recursos financeiros para se honrar os compromissos previdenciários no curto e longo prazo. Essa situação irá se agravar no espaço de tempo de 3 anos, em média, com a aposentadoria dos atuais servidores ativos.
- O Fundo Previdenciário está desequilibrado atuarialmente, ou seja, a capitalização (essência do regime do Fundo Previdenciário) tende a não cumprir seu papel. Ademais, o resultado previdenciário tende se tornar negativo a partir de 2046, e os professores e demais servidores começarão a se aposentar, em média, em 12 anos.
- Redução artificial do percentual de pessoal para fins da LRF, criando uma margem fictícia para aumentos de pessoal, com agravamento no longo prazo.



2.2.2 Jerônimo Monteiro

O Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Jerônimo Monteiro foi instituído por meio da Lei Municipal nº 1.163, de 14 de julho de 2005. O município de Jerônimo Monteiro possui **segregação de massa** adotada pela Lei Municipal nº 1.163/2005 para o equacionamento do déficit técnico atuarial do RPPS, prevendo **Fundo Previdenciário** aos segurados que ingressaram no serviço público a partir de 14 de julho de 2005, e **Fundo Financeiro** aos segurados que ingressaram no serviço público até 13 de julho de 2005.

O **Fundo Financeiro**, naturalmente deficitário, apresentou, **segundo o [Painel de Controle](#) do TCEES**, resultado orçamentário negativo nos últimos anos e uma necessidade decrescente de aporte financeiro¹⁰³ em relação à RCL nos últimos anos, chegando a 0,41% em 2020, decorrente tanto da queda do déficit financeiro quanto aumento da RCL. As despesas têm aumentado ano a ano, o que tende a ocorrer até 2037, quando passam a diminuir a partir daí, mas o resultado previdenciário (receitas – despesas) deficitário só atinge seu auge em 2039, decrescendo a partir daí, segundo avaliação atuarial entregue nas contas de 2020. A necessidade de cobertura financeira¹⁰⁴ do Fundo Financeiro tem aumentado nos últimos anos, evidenciando uma situação de desequilíbrio em decorrência do passivo atuarial (soma dos benefícios concedidos e dos benefícios a conceder) bem maior do que os recursos disponíveis (ativos disponíveis) hoje, num horizonte de 75 anos. O quantitativo de servidores ativos em relação aos inativos (aposentados e pensionistas) apresenta situação crítica¹⁰⁵ nos últimos anos, decorrente, principalmente, da queda do número de servidores ativos e aumento dos inativos. O tempo médio faltante para os professores do município se aposentarem é 9 anos e dos demais servidores é 12 anos, permitindo uma margem de segurança para

¹⁰³ O aporte financeiro é equivalente ao déficit financeiro do Fundo Financeiro, decorrente das receitas previdenciárias serem menores do que as despesas, gerando a necessidade de cobertura pelo caixa do Tesouro.

¹⁰⁴ A necessidade de cobertura financeira é a diferença negativa entre as receitas e despesas previdenciárias num horizonte de 75 anos.

¹⁰⁵ Situação crítica: para cada inativo existem no máximo 3 ativos.



reposição (total ou em parte) de mão de obra ativa em paralelo às despesas com os futuros inativos.¹⁰⁶

O **Fundo Previdenciário**, naturalmente superavitário, apresentou, **segundo o [Painel de Controle](#) do TCEES**, resultado orçamentário positivo nos últimos anos e uma necessidade de aporte financeiro em relação à RCL nula, característica natural de regimes capitalizados. Os ativos disponíveis (disponibilidades financeiras e os ativos garantidores) superam o passivo atuarial (pagamentos de benefícios previdenciários concedidos e a conceder) nos últimos anos, mas o índice de cobertura tem caído. Também nos desembolsos imediatos dos benefícios concedidos o índice de cobertura gira em torno de 8 (ou seja, para cada 1 real de benefício concedido, tem-se 8 reais de ativos), mas tem caído nos últimos anos. O resultado previdenciário tende a permanecer positivo nos próximos anos, segundo avaliação atuarial entregue nas contas de 2020. O quantitativo de servidores ativos em relação aos inativos (aposentados e pensionistas) apresenta situação muito confortável¹⁰⁷ nos últimos anos, decorrente, principalmente, do pouco número de inativos frente aos ativos, característica típica do recente Fundo Previdenciário. O tempo médio faltante para os professores do município se aposentarem é 15 anos e dos demais servidores é 24 anos, permitindo uma margem média de segurança para a capitalização do Fundo via reposição natural da mão de obra.¹⁰⁸

Na **análise das contas de 2019**¹⁰⁹, o Relatório Técnico nº 241/2021 (Processo TC 5499/2021) apontou o seguinte:

- O equilíbrio atuarial e a suficiência financeira relativos ao Fundo Financeiro não puderam ser avaliados neste relatório técnico devido à ausência de documentos no envio das contas.
- As provisões matemáticas previdenciárias do Plano Financeiro apresentam uma evolução superior ao crescimento dos ativos, elevando o resultado atuarial

¹⁰⁶ Informações extraídas do [Painel de Controle do TCEES](#).

¹⁰⁷ Situação confortável: para cada inativo existem pelo menos 10 ativos.

¹⁰⁸ Informações extraídas do [Painel de Controle do TCEES](#).

¹⁰⁹ O Instituto de Previdência de Jerônimo Monteiro não foi selecionado para constituição de processo de contas no exercício de 2020. No entanto, a análise do equilíbrio financeiro e atuarial de 2020 será realizada nas contas do Prefeito.



negativo, assim como da necessidade de cobertura de insuficiência financeira do Fundo Financeiro.

- Tendência de redução da relação existente entre a necessidade adicional de recursos ao Fundo Financeiro e a Receita Corrente Líquida, sugerindo menor esforço municipal para a cobertura dos compromissos financeiros exigidos pelo Fundo Financeiro do RPPS, ressaltando, entretanto, que ainda assim, os referidos valores dessa necessidade se encontram em proporções elevadas.
- Não foi possível verificar a fidedignidade das informações das projeções atuariais do Fundo Financeiro e do Fundo Previdenciário, uma vez que não foi encaminhado o estudo de avaliação atuarial, trazendo prejuízos à avaliação da gestão atuarial.
- Considerando a ausência das informações constantes dos arquivos não encaminhados, o equilíbrio atuarial e a suficiência financeira do Instituto relativo ao Fundo Previdenciário não puderam ser avaliados. No entanto, segundo o DRAA (Demonstrativo do Resultado da Avaliação Atuarial), a situação financeira do Fundo Previdenciário, no exercício de 2019, apresentou-se equilibrada e com equilíbrio atuarial no Fundo Previdenciário Capitalizado (seus ativos cobrem 100% do seu passivo atuarial).
- Ausência de arrecadação de receita de compensação previdenciária¹¹⁰, elevando o risco associado à estimativa de compensação existente nas provisões matemáticas, tanto do Fundo Financeiro quanto do Fundo Previdenciário.

Conclui-se, do ponto de vista da política previdenciária, que o Município de Jerônimo Monteiro apresenta os seguintes riscos e tendências:

- A ausência no envio de documentos faltou com a transparência e prejudicou a análise e conclusão.
- O Fundo Financeiro, apesar de naturalmente deficitário, tem exigido mais recursos financeiros para se honrar os compromissos previdenciários no horizonte de 75 anos (necessidade financeira). Mas, o tempo médio faltante para a aposentadoria dos servidores (entre 9 e 12 anos) permite adoção de medidas que mitiguem essa situação.

¹¹⁰ A receita de compensação previdenciária como redutora das provisões matemáticas previdenciárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

- A ausência de arrecadação de receita de compensação previdenciária eleva o risco associado à estimativa de compensação existente nas provisões matemáticas (pagamentos futuros), tanto do Fundo Financeiro quanto do Fundo Previdenciário.

Quadro 2.2.2.1 - Resumo do Fundo Financeiro segundo parâmetros – Jerônimo Monteiro

Parâmetro	Condição	Reação
Resultado orçamentário	Negativo	
Aporte sobre RCL	Decrescendo	
Necessidade financeira	Alta	
Equilíbrio financeiro	Sem informação	
Servidor ativo x inativo	Crítico	
Equilíbrio atuarial	Sem informação	
Tempo médio faltante para aposentar	10 anos	

Fonte: Painel de Controle do TCEES e Relatório Técnico da PCA.

Quadro 2.2.2.2 - Resumo do Fundo Previdenciário segundo parâmetros – Jerônimo Monteiro

Parâmetro	Condição	Reação
Resultado orçamentário	Positivo	
Aporte sobre RCL	Nulo	
Equilíbrio financeiro	Sim	
Ativo disponível x Passivo atuarial	Cobertura	
Servidor ativo x inativo	Confortável	
Equilíbrio atuarial	Sem informação	



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

Tempo médio faltante para aposentar

15 a 24 anos



Fonte: Painel de Controle do TCEES e Relatório Técnico da PCA.

De uma forma geral, a gestão orçamentária do município de Jerônimo Monteiro pode ser avaliada sob quatro aspectos: política fiscal, dependência de outras fontes, investimento e resultado primário e endividamento¹¹¹. A avaliação desses aspectos nos últimos anos permite considerar a gestão orçamentária de Jerônimo Monteiro mediana (nota B): uma boa condução da política fiscal com resultados superavitários (nota A), o resultado primário positivo e o endividamento com lastro financeiro em 2020 contribuem para o município trilhar o caminho da sustentabilidade fiscal (nota A) e um regular patamar de (10,9% da despesa total) de investimento (nota B), mas uma grande dependência (84%) de fontes de recursos de outros entes em 2020 (nota C).

O nível da gestão orçamentária do município e os riscos e tendências na política previdenciária afetam diretamente a condição de empregador da Administração Pública, pois a sustentabilidade de suas finanças (incluída a questão previdenciária) é fator primordial para a garantia da manutenção dos seus empregos e para o fomento do mercado consumidor (o salário médio mensal dos trabalhadores formais¹¹² no município foi de 1,8 salário mínimo em 2018, o que coloca o município abaixo da média salarial do Estado, que foi de 2 salários mínimos)¹¹³.

A composição setorial da economia (PIB) de Jerônimo Monteiro tem maior peso do setor de serviços nos anos recentes, seguido de perto da administração pública que contribuiu em segundo na formação do PIB¹¹⁴ e seu poder empregador local corresponde a 60,9%, em média, considerando os empregos formais oferecidos no município entre 2018 e 2020, conforme tabela a seguir:

¹¹¹ Durante a análise das contas municipais de 2020, o NATR/TCEES considerou estes aspectos para criar o Indicador da Gestão Orçamentária Municipal (Igom).

¹¹² Trabalhadores formais são: empregados contratados por empregadores, pessoa física ou jurídica, sob o regime da CLT, por prazo indeterminado ou determinado, inclusive a título de experiência; servidores públicos das três esferas; trabalhadores avulsos; empregados de cartórios extrajudiciais; trabalhadores temporários.

¹¹³ Fonte: IBGE.

¹¹⁴ Em terceiro lugar distante está a agropecuária e em quarto com baixa participação está a indústria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

Tabela 2.2.2.1 - Trabalhadores formais x Servidores públicos - 2018/2020 – Jerônimo Monteiro

Ano	Emprego formal* (a)	Servidor** (b)	% (b / a)
2018	949	604	64%
2019	1.114	614	55%
2020	916	587	64%
Média	993	602	60,9%

Fonte:

* Rais.

** Porta da Transparência.

Notas: 1) Emprego formal: vínculos existentes em 31 de dezembro do ano. 2) Servidor (só Poder Executivo): total de ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários, contratados.

Aliado a isso, uma Administração Pública saudável do ponto de vista fiscal pode/deve contribuir com a melhoria dos indicadores socioeconômicos. O Município apresentou melhora no IDHM¹¹⁵ (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal): do censo de 1991, passando por 2000 e chegando no de 2010, o município saiu de um índice de 0,452, passou por 0,600 e chegou em 0,698, obtendo, respectivamente, a classificação “muito baixo”, “médio” e “médio” desenvolvimento humano¹¹⁶. Outro indicador importante é o Índice de Gini, que afere o grau de concentração de renda num grupo¹¹⁷. Observando-se os resultados entre os censos de 1991, 2000 e 2010¹¹⁸, Jerônimo Monteiro obteve 0,60, 0,56 e 0,54, respectivamente, ou seja, houve melhora na distribuição de renda da população em 20 anos.

¹¹⁵ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

¹¹⁶ Fonte: Atlas Brasil.

¹¹⁷ O Índice de Gini aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Em suma: quanto mais próximo de zero, menor a concentração de renda e quanto mais próximo de um, maior a concentração de renda.

¹¹⁸ Fonte: Atlas Brasil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

Quadro 2.2.2.3 – Resumo econômico-orçamentário – Jerônimo Monteiro

Variável	Condição	Gesto do polegar
Gestão orçamentária (2020)	PF  Depen  Inv  RP End 	
Salário médio mensal (2018)	1,8 (média estadual = 2)	
Poder empregador da Prefeitura* (média dos 3 anos)	60,9%	
IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal)	Médio desenvolvimento humano em 20 anos	
Índice de Gini	Melhorou a distribuição de renda em 20 anos	

Legenda:

PF: política fiscal

Depen: dependência de outras fontes

Inv: investimento

RP End: resultado primário e endividamento

Nota: * Percentual dos ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários e contratados sobre os empregos formais no município.

A **conclusão geral** do município de **Jerônimo Monteiro** é que a Administração Pública municipal contribuiu significativamente (60,9% em média) com os empregos formais nos últimos três anos, além de participar em segundo lugar na formação da riqueza municipal (PIB). Seu papel importante como agente econômico local, aliado ao desempenho nos indicadores socioeconômicos (melhora no desenvolvimento humano e melhora na distribuição de renda nos últimos 20 anos), impõe uma responsabilidade maior ao município na sustentabilidade de suas finanças, incluída a gestão previdenciária.

À mediana gestão orçamentária observada de forma geral em 2020, do ponto de vista da política fiscal, da dependência de outras fontes, do nível de investimento e do resultado primário e endividamento, impõe-se o apontamento de riscos e tendências na política previdenciária:

- Ausência no envio de documentos, prejudicando a transparência e a análise.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

- O Fundo Financeiro tem exigido mais recursos financeiros para se honrar os compromissos previdenciários no horizonte de 75 anos.
- A ausência de arrecadação de receita de compensação previdenciária eleva o risco associado à estimativa de compensação existente nas provisões matemáticas (pagamentos futuros), tanto do Fundo Financeiro quanto do Fundo Previdenciário.

2.2.3 Mimoso do Sul

O Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Mimoso do Sul foi instituído por meio da Lei Municipal nº 1.143, de 21 de julho de 1994, e reestruturado por meio da Lei Municipal nº 1.573, de 5 de outubro de 2005. O município de Mimoso do Sul possui **segregação de massa** adotada pela Lei Municipal nº 2.025/2012 para o equacionamento do déficit técnico atuarial do RPPS, tendo sido revogada pela Lei Municipal nº 2.170/2014 e, posteriormente, restabelecida pela Lei Municipal nº 2.270, de 14 de dezembro de 2015, prevendo **Fundo Previdenciário** aos segurados que ingressaram no serviço público a partir de 1 de janeiro de 2016, e **Fundo Financeiro** aos segurados que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2015.

O **Fundo Financeiro**, naturalmente deficitário, apresentou, **segundo o [Painel de Controle](#) do TCEES**, resultado orçamentário negativo nos últimos anos e uma necessidade de aporte financeiro¹¹⁹ que aumentou nos últimos anos e chegou em torno de 9% da RCL do município, mesmo com o aumento da RCL, denotando a crescente necessidade de aporte. As despesas têm aumentado ano a ano, o que tende a ocorrer até 2035, quando passam a diminuir a partir daí, mas o resultado previdenciário (receitas – despesas) se mantém nulo em todo o período¹²⁰, segundo avaliação atuarial entregue nas contas de 2020. A necessidade de cobertura financeira¹²¹ do Fundo Financeiro diminuiu

¹¹⁹ O aporte financeiro é equivalente ao déficit financeiro do Fundo Financeiro, decorrente das receitas previdenciárias serem menores do que as despesas, gerando a necessidade de cobertura pelo caixa do Tesouro.

¹²⁰ O resultado nulo foi obtido com a inclusão indevida da complementação de insuficiência financeira como receita previdenciária na projeção atuarial.

¹²¹ A necessidade de cobertura financeira é a diferença negativa entre as receitas e despesas previdenciárias num horizonte de 75 anos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

de patamar em 2020 (R\$ 47 milhões) frente aos anos 2018 e 2019 (em torno de R\$ 240 milhões), mas continua evidenciando uma situação de desequilíbrio em decorrência do passivo atuarial (soma dos benefícios concedidos e dos benefícios a conceder) bem maior do que os recursos disponíveis (ativos disponíveis) hoje, num horizonte de 75 anos. O quantitativo de servidores ativos em relação aos inativos (aposentados e pensionistas) apresenta situação crítica¹²² nos últimos anos, decorrente, principalmente, da queda do número de servidores ativos e aumento dos inativos.¹²³

O **Fundo Previdenciário**, naturalmente superavitário, apresentou, **segundo o [Painel de Controle](#) do TCEES**, resultado orçamentário positivo nos últimos anos e uma necessidade de aporte financeiro em relação à RCL nula, característica natural de regimes capitalizados. Os ativos disponíveis (disponibilidades financeiras e os ativos garantidores) não superam o passivo atuarial (pagamentos de benefícios previdenciários concedidos e a conceder) nos últimos anos, apesar do índice de cobertura ter crescido. Já nos desembolsos imediatos dos benefícios concedidos o índice de cobertura gira com em torno de 5 (ou seja, para cada 1 real de benefício concedido, tem-se 5 reais de ativos). Entretanto, a partir de 2039, o resultado previdenciário tende a ficar negativo, e se torna nulo a partir de 2084, segundo avaliação atuarial entregue nas contas de 2020. O quantitativo de servidores ativos em relação aos inativos (aposentados e pensionistas) apresenta situação muito confortável¹²⁴ nos últimos anos, decorrente, principalmente, do pouco número de inativos frente aos ativos, característica típica do recente Fundo Previdenciário. O tempo médio faltante para os professores do município se aposentarem é 9 anos e dos demais servidores é 18 anos, permitindo uma margem média de segurança para a capitalização do Fundo via reposição natural da mão de obra.¹²⁵

Na **análise das contas de 2019**, o Relatório Técnico nº 233/2021 (Processo TC 4771/2020) apontou o seguinte:

¹²² Situação crítica: para cada inativo existem no máximo 3 ativos.

¹²³ Informações extraídas do [Painel de Controle do TCEES](#).

¹²⁴ Situação confortável: para cada inativo existem pelo menos 10 ativos.

¹²⁵ Informações extraídas do [Painel de Controle do TCEES](#).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

- Utilização de saldo do exercício anterior, assim como de resultado positivo da movimentação extra orçamentária, para manutenção do equilíbrio financeiro do Fundo Financeiro.
- O Fundo Financeiro se encontra desequilibrado atuarialmente.
- Aportes financeiros executados indevidamente como recursos vinculados do Fundo Financeiro, distorcendo a apuração do gasto com pessoal por meio de redução indevida do percentual de pessoal para fins da LRF.
- Ausência do registro da cobertura de insuficiência financeira nas provisões matemáticas previdenciárias do Plano Financeiro, elevando significativamente o passivo da unidade gestora do RPPS.
- A situação financeira do Fundo Previdenciário se apresenta equilibrada.
- O Fundo Previdenciário não possui reserva suficiente para a cobertura de benefícios concedidos e a conceder, ou seja, ativos garantidores insuficientes para arcar com a totalidade das provisões matemáticas previdenciárias.
- Ausência de medidas relacionadas à cobrança de contribuições previdenciárias e parcelamentos não recolhidos tempestivamente ao Fundo Previdenciário.
- Registros de provisões matemáticas previdenciárias dos Fundos Financeiro e Previdenciário não coincidem com o valor apurado pela avaliação atuarial.

Na **análise das contas de 2020**, o Relatório Técnico nº 313/2021 (Processo TC 3537/2021) apontou o seguinte:

- Utilização de resultado positivo da movimentação extra orçamentária para manutenção do equilíbrio financeiro do Fundo Financeiro.
- Aportes financeiros executados indevidamente como recursos vinculados do Fundo Financeiro, distorcendo a apuração do gasto com pessoal por meio de redução indevida do percentual de pessoal para fins da LRF.
- Projeção atuarial classifica indevidamente a cobertura de insuficiência financeira como receita previdenciária do Plano Financeiro.
- O Fundo Financeiro se encontra desequilibrado atuarialmente.
- O parecer atuarial recomendou ajuste no plano de custeio do RPPS, o qual foi implementado pela Lei Municipal 2.594, de 4 de dezembro de 2020, com efeitos a partir de março/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

- Equilíbrio financeiro do Fundo Previdenciário.
- Equilíbrio atuarial do Fundo Previdenciário pautado em créditos de parcelamentos previdenciários a receber no longo prazo.

Conclui-se, do ponto de vista da política previdenciária, que o Município de **Mimoso do Sul** apresenta os seguintes riscos e tendências:

- O Fundo Financeiro, apesar de naturalmente deficitário, tem exigido mais recursos financeiros para se honrar os compromissos previdenciários, tanto no momento presente (relação aporte financeiro x RCL), quanto no horizonte de 75 anos (necessidade financeira).
- Desequilíbrio atuarial do Fundo Financeiro, exigindo a transferência de aporte para a cobertura de insuficiência financeira por meio de recursos do Tesouro municipal.
- A execução orçamentária dos aportes financeiros recebidos do Tesouro pelo Fundo Financeiro como recursos vinculados (e não como recursos ordinários) reduz o percentual de pessoal para fins da LRF, criando uma margem fictícia para aumentos de pessoal, com agravamento no longo prazo.

Quadro 2.2.3.1 - Resumo do Fundo Financeiro segundo parâmetros – Mimoso do Sul

Parâmetro	Condição	Reação
Resultado orçamentário	Negativo	
Aporte sobre RCL	9%, crescendo	
Necessidade financeira	Alta	
Equilíbrio financeiro	Sim	
Servidor ativo x inativo	Crítico	
Equilíbrio atuarial	Não	
Tempo médio faltante para aposentar	-	-

Fonte: Painel de Controle do TCEES e Relatórios Técnicos da PCA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

Quadro 2.2.3.2 - Resumo do Fundo Previdenciário segundo parâmetros – Mimoso do Sul

Parâmetro	Condição	Reação
Resultado orçamentário	Positivo	
Aporte sobre RCL	Nulo	
Equilíbrio financeiro	Sim	
Ativo disponível x Passivo atuarial	Não cobre, mas melhorou	
Servidor ativo x inativo	Confortável	
Equilíbrio atuarial	Sim	
Tempo médio faltante para aposentar	9 a 18 anos	

Fonte: Painel de Controle do TCEES e Relatórios Técnicos da PCA.

De uma forma geral, a gestão orçamentária do município de Mimoso do Sul pode ser avaliada sob quatro aspectos: política fiscal, dependência de outras fontes, investimento e resultado primário e endividamento¹²⁶. A avaliação desses aspectos nos últimos anos permite considerar a gestão orçamentária de Mimoso do Sul abaixo da média (nota C): a condução da política fiscal apresentou resultados superavitários com pouca margem (nota B) e, apesar do resultado primário positivo, o endividamento sem lastro financeiro em 2020 compromete o município trilhar o caminho da sustentabilidade fiscal (nota B). Ademais, o município apresenta grande dependência (82%) de fontes de recursos de outros entes em 2020 (nota C) e um baixo patamar (6,0% da despesa total) de investimento (nota C).

O nível da gestão orçamentária do município e os riscos e tendências na política previdenciária afetam diretamente a condição de empregador da Administração Pública, pois a sustentabilidade de suas finanças (incluída a questão previdenciária) é fator

¹²⁶ Durante a análise das contas municipais de 2020, o NATR/TCEES considerou estes aspectos para criar o Indicador da Gestão Orçamentária Municipal (Igom).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

primordial para a garantia da manutenção dos seus empregos e para o fomento do mercado consumidor (o salário médio mensal dos trabalhadores formais¹²⁷ no município foi de 1,9 salário mínimo em 2018, o que coloca o município abaixo da média salarial do Estado, que foi de 2 salários mínimos)¹²⁸.

A composição setorial da economia (PIB) de Mimoso do Sul tem elevado peso do setor de serviços nos últimos anos. A administração pública contribuiu em segundo na formação do PIB¹²⁹ e seu poder empregador local corresponde a 47,8%, em média, considerando os empregos formais oferecidos no município entre 2018 e 2020, conforme tabela a seguir:

Tabela 2.2.3.1 - Trabalhadores formais x Servidores públicos - 2018/2020 – Mimoso do Sul

Ano	Emprego formal* (a)	Servidor** (b)	% (b / a)
2018	2.854	1.328	47%
2019	2.905	1.384	48%
2020	2.777	1.364	49%
Média	2.845	1.359	47,8%

Fonte:

* Rais.

** Porta da Transparência.

Notas: 1) Emprego formal: vínculos existentes em 31 de dezembro do ano. 2) Servidor (só Poder Executivo): total de ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários, contratados.

Aliado a isso, uma Administração Pública saudável do ponto de vista fiscal pode/deve contribuir com a melhoria dos indicadores socioeconômicos. O Município apresentou melhora no IDHM¹³⁰ (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal): do censo de 1991, passando por 2000 e chegando no de 2010, o município saiu de um índice de 0,415, passou por 0,572 e chegou em 0,670, obtendo, respectivamente, a classificação “muito

¹²⁷ Trabalhadores formais são: empregados contratados por empregadores, pessoa física ou jurídica, sob o regime da CLT, por prazo indeterminado ou determinado, inclusive a título de experiência; servidores públicos das três esferas; trabalhadores avulsos; empregados de cartórios extrajudiciais; trabalhadores temporários.

¹²⁸ Fonte: IBGE.

¹²⁹ Em terceiro lugar estava a indústria, mas vem perdendo a colocação para a agropecuária.

¹³⁰ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

baixo”, “baixo” e “médio” desenvolvimento humano¹³¹. Outro indicador importante é o Índice de Gini, que afere o grau de concentração de renda num grupo¹³². Observando-se os resultados entre os censos de 1991, 2000 e 2010¹³³, o Município de Mimoso do Sul 0,57, 0,57 e 0,49, respectivamente, ou seja, houve estagnação na distribuição de renda da população entre 1999 e 2000 e posterior melhora entre 2000 e 2010.

Quadro 2.2.3.3 – Resumo econômico-orçamentário – Mimoso do Sul

Variável	Condição	Gesto do polegar
Gestão orçamentária (2020)	PF	Depen
	Inv	RP End
Salário médio mensal (2018)	1,9 (média estadual = 2)	
Poder empregador da Prefeitura* (média dos 3 anos)	47,8%	
IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal)	Médio desenvolvimento humano em 20 anos	
Índice de Gini	Melhorou a distribuição de renda em 20 anos	

Legenda:

PF: política fiscal

Depen: dependência de outras fontes

Inv: investimento

RP End: resultado primário e endividamento

Nota: * Percentual dos ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários e contratados sobre os empregos formais no município.

A **conclusão geral** do município de **Mimoso do Sul** é que a Administração Pública municipal contribuiu aproximadamente com metade (47,8% em média) dos empregos formais nos últimos três anos, além de participar em segundo lugar na formação da riqueza municipal (PIB). Seu papel importante como agente econômico local, aliado ao desempenho nos indicadores socioeconômicos (melhora no desenvolvimento humano e

¹³¹ Fonte: Atlas Brasil.

¹³² O Índice de Gini aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Em suma: quanto mais próximo de zero, menor a concentração de renda e quanto mais próximo de um, maior a concentração de renda.

¹³³ Fonte: Atlas Brasil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

melhora na distribuição de renda nos últimos 20 anos), impõe uma responsabilidade maior ao município na sustentabilidade de suas finanças, incluída a gestão previdenciária.

À gestão orçamentária abaixo da média observada de forma geral em 2020, do ponto de vista da política fiscal, da dependência de outras fontes, do nível de investimento e do resultado primário e endividamento, impõe-se o apontamento de riscos e tendências na política previdenciária:

- O Fundo Financeiro tem exigido mais recursos financeiros para se honrar os compromissos previdenciários, tanto no momento presente quanto no horizonte de 75 anos.
- O desequilíbrio atuarial do Fundo Financeiro exige a transferência de aporte para a cobertura de insuficiência financeira por meio de recursos do Tesouro municipal.
- Redução artificial do percentual de pessoal para fins da LRF, criando uma margem fictícia para aumentos de pessoal, com agravamento no longo prazo.

2.2.4 São José do Calçado

O Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de São José do Calçado foi instituído por meio da Lei Municipal nº 1.262, de 27 de dezembro de 2004. O município de Jerônimo Monteiro possui **segregação de massa** adotada pelos arts. 133 e 134 da Lei Municipal nº 1.262/2004 para o equacionamento do déficit técnico atuarial do RPPS, prevendo **Fundo Previdenciário** aos segurados que ingressaram no serviço público a partir de 7 de julho de 2002, e **Fundo Financeiro** aos segurados que ingressaram no serviço público até 6 de julho de 2002.

O **Fundo Financeiro**, naturalmente deficitário, apresentou, **segundo o [Painel de Controle](#) do TCEES**, resultado orçamentário negativo nos últimos anos e uma necessidade de aporte financeiro¹³⁴ nula em relação à RCL do município em 2020, depois de dois anos seguidos girando em torno de 11%. As despesas têm aumentado ano a ano,

¹³⁴ O aporte financeiro é equivalente ao déficit financeiro do Fundo Financeiro, decorrente das receitas previdenciárias serem menores do que as despesas, gerando a necessidade de cobertura pelo caixa do Tesouro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

o que tende a ocorrer até 2022, quando passam a diminuir a partir daí, e o resultado previdenciário (receitas – despesas) deficitário atinge seu auge também em 2022, decrescendo a partir daí, segundo avaliação atuarial entregue nas contas de 2020. A necessidade de cobertura financeira¹³⁵ do Fundo Financeiro diminuiu de patamar em 2019, mas aumentou em 2020, e continua evidenciando uma situação de desequilíbrio em decorrência do passivo atuarial (soma dos benefícios concedidos e dos benefícios a conceder) bem maior do que os recursos disponíveis (ativos disponíveis) hoje, num horizonte de 75 anos. O quantitativo de servidores ativos em relação aos inativos (aposentados e pensionistas) apresenta situação crítica¹³⁶ nos últimos anos, decorrente, principalmente, da queda do número de servidores ativos e aumento dos inativos. O tempo médio faltante para os professores do município se aposentarem é 1 ano e dos demais servidores é 3 anos, o que agrava a relação ativo/inativo, exigindo reposição (total ou em parte) de mão de obra ativa em paralelo às despesas com os novos inativos, pressionando o caixa do Tesouro.¹³⁷

O **Fundo Previdenciário**, naturalmente superavitário, apresentou, **segundo o [Painel de Controle](#) do TCEES**, resultado orçamentário positivo nos últimos anos e uma necessidade de aporte financeiro em relação à RCL praticamente nula, característica natural de regimes capitalizados. Os ativos disponíveis (disponibilidades financeiras e os ativos garantidores) não superam o passivo atuarial (pagamentos de benefícios previdenciários concedidos e a conceder) nos últimos anos e o índice de cobertura vem caindo. Já nos desembolsos imediatos dos benefícios concedidos o índice de cobertura gira em torno de 10 (ou seja, para cada 1 real de benefício concedido, tem-se 10 reais de ativos), mas também vem caindo. Ademais, a partir de 2026, o resultado previdenciário tende a ficar negativo, segundo avaliação atuarial entregue nas contas de 2020. O quantitativo de servidores ativos em relação aos inativos (aposentados e pensionistas) apresenta situação o muito confortável¹³⁸ nos últimos anos, decorrente, principalmente, do pouco número de inativos frente aos ativos, característica típica do recente Fundo

¹³⁵ A necessidade de cobertura financeira é a diferença negativa entre as receitas e despesas previdenciárias num horizonte de 75 anos.

¹³⁶ Situação crítica: para cada inativo existem no máximo 3 ativos.

¹³⁷ Informações extraídas do [Painel de Controle do TCEES](#).

¹³⁸ Situação confortável: para cada inativo existem pelo menos 10 ativos.



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

*Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR*

Previdenciário. O tempo médio faltante para os professores do município se aposentarem é 13,4 anos e dos demais servidores é 13,8 anos, permitindo uma margem média de segurança para a capitalização do Fundo via reposição natural da mão de obra.¹³⁹

Na **análise das contas de 2019**¹⁴⁰, o Relatório Técnico nº 243/2021 (Processo TC 5385/2020) apontou o seguinte:

- Fundo Financeiro com equilíbrio financeiro, utilizando o saldo financeiro do exercício anterior.
- Aportes financeiros executados indevidamente como recursos vinculados do Fundo Financeiro, distorcendo a apuração do gasto com pessoal por meio de redução indevida do percentual de pessoal para fins da LRF.
- O Fundo Financeiro se encontra desequilibrado atuarialmente.
- O Parecer Atuarial recomendou a manutenção das alíquotas de custeio normal do Plano Financeiro, bem como o suporte do Ente Federativo, com o repasse adicional dos recursos necessários à garantia da manutenção dos benefícios em regime de caixa.
- Situação financeira do Fundo Previdenciário equilibrada.
- O Fundo Previdenciário não possui equilíbrio atuarial: há reserva suficiente para a cobertura de benefícios concedidos, mas não há ativos garantidores para arcar com a totalidade das provisões matemáticas previdenciárias.
- O Parecer Atuarial recomendou a manutenção das alíquotas de custeio normal do Fundo Previdenciário e a manutenção do plano de amortização implementado em lei, haja vista o superávit atuarial apurado, e desde que observados todos os parâmetros e critérios apresentados no estudo atuarial realizado.
- As projeções atuariais dos Fundos Financeiro e Previdenciário não coincidem com os dados apresentados pela avaliação atuarial.
- As prestações de contas anuais das três unidades gestoras do Instituto (UG Administrativa e Fundos Financeiro e Previdenciário) não foram analisadas pela

¹³⁹ Informações extraídas do [Painel de Controle do TCEES](#).

¹⁴⁰ O Instituto de Previdência de São José do Calçado não foi selecionado para constituição de processo de contas no exercício de 2020. No entanto, a análise do equilíbrio financeiro e atuarial de 2020 será realizada nas contas do Prefeito.



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

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

Controladoria, tendo em vista que não foram disponibilizadas, tempestivamente, para fins de emissão do relatório e parecer conclusivo.

Conclui-se, do ponto de vista da política previdenciária, que o Município de **São José do Calçado** apresenta os seguintes riscos e tendências:

- Desequilíbrio atuarial do Fundo Financeiro, exigindo a transferência de aporte para a cobertura de insuficiência financeira por meio de recursos do Tesouro municipal.
- Desequilíbrio atuarial do Fundo Financeiro, exigindo a transferência de aporte para a cobertura de insuficiência financeira por meio de recursos do Tesouro municipal.
- A execução orçamentária dos aportes financeiros recebidos pelo Tesouro como recursos vinculados (e não como recursos ordinários) reduz o percentual de pessoal para fins da LRF, criando uma margem fictícia para aumentos de pessoal, com agravamento no longo prazo.

Quadro 2.2.4.1 - Resumo do Fundo Financeiro segundo parâmetros – São José do Calçado

Parâmetro	Condição	Reação
Resultado orçamentário	Negativo	
Aporte sobre RCL	Nula	
Necessidade financeira	Alta	
Equilíbrio financeiro	Sim	
Servidor ativo x inativo	Crítico	
Equilíbrio atuarial	Não	
Tempo médio faltante para aposentar	2 anos	

Fonte: Painel de Controle do TCEES e Relatório Técnico da PCA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

Quadro 2.2.4.2 - Resumo do Fundo Previdenciário segundo parâmetros – São José do Calçado

Parâmetro	Condição	Reação
Resultado orçamentário	Positivo	
Aporte sobre RCL	Praticamente nulo	
Equilíbrio financeiro	Sim	
Ativo disponível x Passivo atuarial	Cobria, mas piorou	
Servidor ativo x inativo	Confortável	
Equilíbrio atuarial	Não	
Tempo médio faltante para aposentar	13 anos	

Fonte: Painel de Controle do TCEES e Relatório Técnico da PCA.

De uma forma geral, a gestão orçamentária do município de São José do Calçado pode ser avaliada sob quatro aspectos: política fiscal, dependência de outras fontes, investimento e resultado primário e endividamento¹⁴¹. A avaliação desses aspectos nos últimos anos permite considerar a gestão orçamentária de São José do Calçado mediana (nota B): se de um lado tem-se a boa condução da política fiscal, com resultados superavitários (nota A), e o resultado primário positivo e o endividamento com lastro financeiro em 2020, que contribuem para o município trilhar o caminho da sustentabilidade fiscal (nota A), por outro lado, tem-se a grande dependência (81%) de fontes de recursos de outros entes em 2020 (nota C) e um baixo patamar (4,7% da despesa total) de investimento (nota C).

O nível da gestão orçamentária do município e os riscos e tendências na política previdenciária afetam diretamente a condição de empregador da Administração Pública, pois a sustentabilidade de suas finanças (incluída a questão previdenciária) é fator

¹⁴¹ Durante a análise das contas municipais de 2020, o NATR/TCEES considerou estes aspectos para criar o Indicador da Gestão Orçamentária Municipal (Igom).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

primordial para a garantia da manutenção dos seus empregos e para o fomento do mercado consumidor (o salário médio mensal dos trabalhadores formais¹⁴² no município foi de 1,8 salário mínimo em 2018, o que coloca o município abaixo da média salarial do Estado, que foi de 2 salários mínimos)¹⁴³.

A composição setorial da economia (PIB) de São José do Calçado tem maior peso do setor de serviços nos anos recentes, seguida de perto da administração pública, que contribuiu em segundo na formação do PIB¹⁴⁴ e seu poder empregador local corresponde a 53,5%, em média, considerando os empregos formais oferecidos no município entre 2018 e 2020, conforme tabela a seguir:

Tabela 2.2.4.1 - Trabalhadores formais x Servidores públicos - 2018/2020 – São José do Calçado

Ano	Emprego formal* (a)	Servidor** (b)	% (b / a)
2018	1.282	604	47%
2019	1.069	606	57%
2020	1.038	587	57%
Média	1.130	599	53,5%

Fontes:

* Rais.

** Porta da Transparência.

Notas: 1) Emprego formal: vínculos existentes em 31 de dezembro do ano. 2) Servidor (só Poder Executivo): total de ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários, contratados.

Aliado a isso, uma Administração Pública saudável do ponto de vista fiscal pode/deve contribuir com a melhoria dos indicadores socioeconômicos. O Município apresentou melhora no IDHM¹⁴⁵ (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal): do censo de 1991, passando por 2000 e chegando no de 2010, o município saiu de um índice de 0,461, passou por 0,608 e chegou em 0,688, obtendo, respectivamente, a classificação “muito

¹⁴² Trabalhadores formais são: empregados contratados por empregadores, pessoa física ou jurídica, sob o regime da CLT, por prazo indeterminado ou determinado, inclusive a título de experiência; servidores públicos das três esferas; trabalhadores avulsos; empregados de cartórios extrajudiciais; trabalhadores temporários.

¹⁴³ Fonte: IBGE.

¹⁴⁴ Em terceiro e quarto lugar mais abaixo estão a indústria e a agropecuária, respectivamente.

¹⁴⁵ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

baixo”, “médio” e “médio” desenvolvimento humano¹⁴⁶. Outro indicador importante é o Índice de Gini, que afere o grau de concentração de renda num grupo¹⁴⁷. Observando-se os resultados entre os censos de 1991, 2000 e 2010¹⁴⁸, o Município de São José do Calçado obteve 0,57, 0,55 e 0,51, respectivamente, ou seja, houve uma melhora na distribuição de renda da população em 20 anos.

Quadro 2.2.4.3 – Resumo econômico-orçamentário – São José do Calçado

Variável	Condição	Gesto do polegar
Gestão orçamentária (2020)	PF  Depen  Inv  RP End 	
Salário médio mensal (2018)	1,8 (média estadual = 2)	
Poder empregador da Prefeitura* (média dos 3 anos)	53,5%	
IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal)	Médio desenvolvimento humano em 20 anos	
Índice de Gini	Melhorou a distribuição de renda em 20 anos	

Legenda:

PF: política fiscal

Depen: dependência de outras fontes

Inv: investimento

RP End: resultado primário e endividamento

Nota: * Percentual dos ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários e contratados sobre os empregos formais no município.

A **conclusão geral** do município de **São José do Calçado** é que a Administração Pública municipal contribuiu com mais da metade (53,5% em média) dos empregos formais nos últimos três anos, além de participar em segundo lugar na formação da riqueza municipal (PIB). Seu papel importante como agente econômico local, aliado ao desempenho nos indicadores socioeconômicos (melhora no desenvolvimento humano e melhora na

¹⁴⁶ Fonte: Atlas Brasil.

¹⁴⁷ O Índice de Gini aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Em suma: quanto mais próximo de zero, menor a concentração de renda e quanto mais próximo de um, maior a concentração de renda.

¹⁴⁸ Fonte: Atlas Brasil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

distribuição de renda nos últimos 20 anos), impõe uma responsabilidade maior ao município na sustentabilidade de suas finanças, incluída a gestão previdenciária.

À mediana gestão orçamentária observada de forma geral em 2020, do ponto de vista da política fiscal, da dependência de outras fontes, do nível de investimento e do resultado primário e endividamento, impõe-se o apontamento de riscos e tendências na política previdenciária:

- Desequilíbrio atuarial do Fundo Financeiro, exigindo a transferência de aporte para a cobertura de insuficiência financeira por meio de recursos do Tesouro municipal.
- Desequilíbrio atuarial do Fundo Previdenciário quanto aos pagamentos futuros (provisões matemáticas).
- Redução artificial do percentual de pessoal para fins da LRF, criando uma margem fictícia para aumentos de pessoal, com agravamento no longo prazo.

2.2.5 Viana

O Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Viana foi instituído por meio da Lei Municipal nº 1.595, de 28 de dezembro de 2001, e alterado por meio das Leis Municipais nº 1.710/2005 e nº 1.872/2006. O município de Viana possui **segregação de massa** adotada pela Lei Municipal nº 1.872/2006 para o equacionamento do déficit técnico atuarial do RPPS, prevendo **Fundo Previdenciário** aos segurados que ingressaram no serviço público a partir de 31 de dezembro de 2003, e **Fundo Financeiro** aos segurados que ingressaram no serviço público até a referida data.

O **Fundo Financeiro**, naturalmente deficitário, apresentou, **segundo o [Painel de Controle](#) do TCEES**, resultado orçamentário negativo nos últimos anos e uma necessidade de aporte financeiro¹⁴⁹ em torno de 10% da RCL do município, mesmo com o aumento da RCL, denotando a crescente necessidade de aporte. As despesas têm aumentado ano a ano, o que tende a ocorrer até 2027, quando passam a diminuir a partir

¹⁴⁹ O aporte financeiro é equivalente ao déficit financeiro do Fundo Financeiro, decorrente das receitas previdenciárias serem menores do que as despesas, gerando a necessidade de cobertura pelo caixa do Tesouro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

daí, mas o resultado previdenciário (receitas – despesas) deficitário só atinge seu auge em 2029, decrescendo a partir daí, segundo avaliação atuarial entregue nas contas de 2020. A necessidade de cobertura financeira¹⁵⁰ do Fundo Financeiro diminuiu de patamar nos anos 2019 e 2020 (em torno de R\$ 360 milhões) frente aos anos 2017 e 2018 (em torno de R\$ 700 milhões), mas continua evidenciando uma situação de desequilíbrio em decorrência do passivo atuarial (soma dos benefícios concedidos e dos benefícios a conceder) bem maior do que os recursos disponíveis (ativos disponíveis) hoje, num horizonte de 75 anos. O quantitativo de servidores ativos em relação aos inativos (aposentados e pensionistas) apresenta situação crítica¹⁵¹ nos últimos anos, decorrente, principalmente, da queda do número de servidores ativos e aumento dos inativos. O tempo médio faltante para os professores do município se aposentarem é 2 anos e dos demais servidores é 1,7 anos, o que irá agravar, em breve, a relação ativo/inativo, exigindo reposição (total ou em parte) de mão de obra ativa em paralelo às despesas com os novos inativos, pressionando o caixa do Tesouro.¹⁵²

O **Fundo Previdenciário**, naturalmente superavitário, apresentou, **segundo o [Painel de Controle](#) do TCEES**, resultado orçamentário positivo nos últimos anos e uma necessidade de aporte financeiro em relação à RCL nula, característica natural de regimes capitalizados. Os ativos disponíveis (disponibilidades financeiras e os ativos garantidores) não mais superam o passivo atuarial (pagamentos de benefícios previdenciários concedidos e a conceder) como ocorria nos últimos anos. Já quanto aos desembolsos imediatos dos benefícios concedidos, o índice de cobertura gira em torno de 10 (ou seja, para cada 1 real de benefício concedido, tem-se 10 reais de ativos). Entretanto, a partir de 2034, o resultado previdenciário tende a ficar negativo, desconsiderando a capitalização de recursos decorrentes do rendimento de aplicações financeiras, segundo avaliação atuarial entregue nas contas de 2020. O quantitativo de servidores ativos em relação aos inativos (aposentados e pensionistas) apresenta situação muito confortável¹⁵³ nos últimos anos, decorrente, principalmente, do pouco número de inativos frente aos

¹⁵⁰ A necessidade de cobertura financeira é a diferença negativa entre as receitas e despesas previdenciárias num horizonte de 75 anos.

¹⁵¹ Situação crítica: para cada inativo existem no máximo 3 ativos.

¹⁵² Informações extraídas do [Painel de Controle do TCEES](#).

¹⁵³ Situação confortável: para cada inativo existem pelo menos 10 ativos.



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

*Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR*

ativos, característica típica do recente Fundo Previdenciário. O tempo médio faltante para os professores do município se aposentarem é 12 anos e dos demais servidores é 14 anos, permitindo uma margem média de segurança para a capitalização do Fundo via reposição natural da mão de obra.¹⁵⁴

Na **análise das contas de 2019**, o Relatório Técnico nº 513/2020 (Processo TC 4773/2020) apontou o seguinte:

- O Fundo Financeiro apresentou resultado financeiro negativo, sendo coberto por meio de saldo positivo em movimentação extraorçamentária.
- Fundo Financeiro desequilibrado atuarialmente.
- Situação financeira do Fundo de Previdência equilibrada.
- Fundo Previdenciário com equilíbrio atuarial.
- O Fundo Previdenciário encontra-se em processo de capitalização, visto que mantém resultado atuarial superavitário desde o início da série analisada, revelando a existência de plano de custeio suficientemente equilibrado para a manutenção do pagamento de benefícios previdenciários no longo prazo.

Na **análise das contas de 2020**, o Relatório Técnico nº 245/2021 (Processo TC 3550/2021) apontou o seguinte:

- Fundo Financeiro com equilíbrio financeiro.
- Fundo Financeiro desequilibrado atuarialmente.
- Situação financeira do Fundo Previdenciário equilibrada.
- Fundo Previdenciário com equilíbrio atuarial.
- O Fundo Previdenciário se encontra em processo de capitalização, visto que mantém resultado atuarial superavitário desde o início da série analisada, revelando a existência de plano de custeio suficientemente equilibrado para a manutenção do pagamento de benefícios previdenciários no longo prazo.

¹⁵⁴ Informações extraídas do [Painel de Controle do TCEES](#).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

Conclui-se, do ponto de vista da política previdenciária, que o Município de **Viana** apresenta os seguintes riscos e tendências:

- O Fundo Financeiro, apesar de naturalmente deficitário, tem exigido mais recursos financeiros para se honrar os compromissos previdenciários, tanto no momento presente (relação aporte financeiro x RCL), quanto no horizonte de 75 anos (necessidade financeira). Essa situação irá se agravar no espaço de tempo de 2 anos, em média, com a aposentadoria dos atuais servidores ativos. Isso exigirá um esforço extra das finanças do município, com o Tesouro sendo chamado a arcar cada vez mais com recursos do seu caixa até 2029.
- Desequilíbrio atuarial do Fundo Financeiro, exigindo a transferência de aporte para a cobertura de insuficiência financeira por meio de recursos do Tesouro municipal.
- O Fundo Previdenciário, segundo projeções atuariais, tende a apresentar resultado previdenciário negativo a partir de 2034, desconsiderando a capitalização de recursos decorrentes do rendimento de aplicações financeiras, e os professores e demais servidores começarão, em média, a se aposentar nessa época.

Quadro 2.2.5.1 - Resumo do Fundo Financeiro segundo parâmetros - Viana

Parâmetro	Condição	Reação
Resultado orçamentário	Negativo	
Aporte sobre RCL	10% em média	
Necessidade financeira	Alta	
Equilíbrio financeiro	Sim	
Servidor ativo x inativo	Crítico	
Equilíbrio atuarial	Não	
Tempo médio faltante para aposentar	1,8 ano	

Fonte: Painel de Controle do TCEES e Relatórios Técnicos da PCA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

Quadro 2.2.5.2 - Resumo do Fundo Previdenciário segundo parâmetros - Viana

Parâmetro	Condição	Reação
Resultado orçamentário	Positivo	
Aporte sobre RCL	Nulo	
Equilíbrio financeiro	Sim	
Ativo disponível x Passivo atuarial	Cobria, mas piorou	
Servidor ativo x inativo	Confortável	
Equilíbrio atuarial	Sim	
Tempo médio faltante para aposentar	13 anos	

Fonte: Painel de Controle do TCEES e Relatórios Técnicos da PCA.

De uma forma geral, a gestão orçamentária do município de Viana pode ser avaliada sob quatro aspectos: política fiscal, dependência de outras fontes, investimento e resultado primário e endividamento¹⁵⁵. A avaliação desses aspectos nos últimos anos permite considerar a gestão orçamentária de Viana mediana (nota B): apesar da boa condução da política fiscal, com resultados superavitários (nota A) e um excelente patamar (26,1% da despesa total) de investimento (nota A), o município apresenta grande dependência (70%) de fontes de recursos de outros entes em 2020 (nota C) e também um resultado primário negativo e endividamento sem lastro financeiro em 2020, dificultando o município trilhar o caminho da sustentabilidade fiscal (nota C).

O nível da gestão orçamentária do município e os riscos e tendências na política previdenciária afetam diretamente a condição de empregador da Administração Pública, pois a sustentabilidade de suas finanças (incluída a questão previdenciária) é fator primordial para a garantia da manutenção dos seus empregos e para o fomento do

¹⁵⁵ Durante a análise das contas municipais de 2020, o NATR/TCEES considerou estes aspectos para criar o Indicador da Gestão Orçamentária Municipal (Igom).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

mercado consumidor (o salário médio mensal dos trabalhadores formais¹⁵⁶ no município foi de 2,2 salários mínimos em 2018, o que coloca o município acima da média salarial do Estado, que foi de 2 salários mínimos)¹⁵⁷.

A composição setorial da economia (PIB) de Viana tem elevadíssimo peso do setor de serviços nos últimos anos, seguido da indústria. A administração pública contribuiu em terceiro na formação do PIB¹⁵⁸ e seu poder empregador local corresponde a 23,1%, em média, considerando os empregos formais oferecidos no município entre 2018 e 2020, conforme tabela a seguir:

Tabela 2.2.5.1 - Trabalhadores formais x Servidores públicos - 2018/2020 - Viana

Ano	Emprego formal* (a)	Servidor** (b)	% (b / a)
2018	15.012	3.472	23%
2019	15.422	3.587	23%
2020	15.688	3.586	23%
Média	15.374	3.548	23,1%

Fonte:

* Rais.

** Porta da Transparência.

Notas: 1) Emprego formal: vínculos existentes em 31 de dezembro do ano. 2) Servidor (só Poder Executivo): total de ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários, contratados.

Aliado a isso, uma Administração Pública saudável do ponto de vista fiscal pode/deve contribuir com a melhoria dos indicadores socioeconômicos. O Município apresentou melhora no IDHM¹⁵⁹ (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal): do censo de 1991, passando por 2000 e chegando no de 2010, o município saiu de um índice de 0,438, passou por 0,592 e chegou em 0,686, obtendo, respectivamente, a classificação “muito baixo”, “baixo” e “médio” desenvolvimento humano¹⁶⁰. Outro indicador importante é o

¹⁵⁶ Trabalhadores formais são: empregados contratados por empregadores, pessoa física ou jurídica, sob o regime da CLT, por prazo indeterminado ou determinado, inclusive a título de experiência; servidores públicos das três esferas; trabalhadores avulsos; empregados de cartórios extrajudiciais; trabalhadores temporários.

¹⁵⁷ Fonte: IBGE.

¹⁵⁸ Em quarto lugar e com baixa participação está a agropecuária.

¹⁵⁹ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

¹⁶⁰ Fonte: Atlas Brasil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

Índice de Gini, que afere o grau de concentração de renda num grupo¹⁶¹. Observando-se os resultados entre os censos de 1991, 2000 e 2010¹⁶², o Município de Viana obteve 0,44, 0,46 e 0,42, respectivamente, ou seja, houve uma piora na distribuição de renda entre 1999 e 2000 e melhora entre 2000 e 2010.

Quadro 2.2.5.3 – Resumo econômico-orçamentário – Viana

Variável	Condição	Gesto do polegar
Gestão orçamentária (2020)	PF  Depen  Inv  RP End 	
Salário médio mensal (2018)	2,2 (média estadual = 2)	
Poder empregador da Prefeitura* (média dos 3 anos)	23,1%	
IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal)	Médio desenvolvimento humano em 20 anos	
Índice de Gini	Melhorou a distribuição de renda em 20 anos	

Legenda:

PF: política fiscal

Depen: dependência de outras fontes

Inv: investimento

RP End: resultado primário e endividamento

Nota: * Percentual dos ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários e contratados sobre os empregos formais no município.

A **conclusão geral** do município de **Viana** é que, apesar da Administração Pública municipal participar em terceiro lugar na formação da riqueza municipal (PIB), ela contribui aproximadamente com um quarto (23,1% em média) dos empregos formais nos últimos três anos. Seu papel importante como agente econômico local, aliado ao desempenho nos indicadores socioeconômicos (melhora no desenvolvimento humano e melhora na

¹⁶¹ O Índice de Gini aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Em suma: quanto mais próximo de zero, menor a concentração de renda e quanto mais próximo de um, maior a concentração de renda.

¹⁶² Fonte: Atlas Brasil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

distribuição de renda nos últimos 20 anos), impõe uma responsabilidade maior ao município na sustentabilidade de suas finanças, incluída a gestão previdenciária.

À mediana gestão orçamentária observada de forma geral em 2020, do ponto de vista da política fiscal, da dependência de outras fontes, do nível de investimento e do resultado primário e endividamento, impõe-se o apontamento de riscos e tendências na política previdenciária:

- O Fundo Financeiro tem exigido mais recursos financeiros para se honrar os compromissos previdenciários no curto e longo prazo. Essa situação irá se agravar no espaço de tempo de 2 anos, em média, com a aposentadoria dos atuais servidores ativos.
- O desequilíbrio atuarial do Fundo Financeiro traz mais uma exigência ao caixa do Tesouro municipal: a transferência de aporte para a cobertura de insuficiência financeira do RPPS.
- O Fundo Previdenciário tende a apresentar resultado previdenciário negativo a partir de 2034 e os professores e demais servidores começarão, em média, a se aposentar nessa época.

2.2.6 Vitória

O Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Vitória foi instituído por meio da Lei Municipal nº 4.399, de 7 de fevereiro de 1997, e alterado por meio da Lei Municipal nº 6.172, de 27 de julho de 2004. O município de Vitória possui **segregação de massa** adotada pela Lei Municipal nº 8.134/2011 para o equacionamento do déficit técnico atuarial do RPPS, prevendo **Fundo Previdenciário** aos segurados que ingressaram no serviço público a partir de 7 de julho de 2011, e **Fundo Financeiro** aos segurados que ingressaram no serviço público até a referida data.

O **Fundo Financeiro**, naturalmente deficitário, apresentou, **segundo o [Painel de Controle](#) do TCEES**, resultado orçamentário negativo nos últimos anos e uma



necessidade de aporte financeiro¹⁶³ em torno de 9% da RCL do município, mesmo com o aumento da RCL, denotando a crescente necessidade de aporte. As despesas têm aumentado ano a ano, o que tende a ocorrer até 2034, quando passam a diminuir a partir daí, mas o resultado previdenciário (receitas – despesas) deficitário só atinge seu auge em 2035, decrescendo a partir daí, segundo avaliação atuarial entregue nas contas de 2020. A necessidade de cobertura financeira¹⁶⁴ do Fundo Financeiro diminuiu de patamar nos anos 2019 e 2020 (em torno de R\$ 4,05 bilhões) frente aos anos 2017 e 2018 (em torno de R\$ 7,6 bilhões), mas continua evidenciando uma situação de desequilíbrio em decorrência do passivo atuarial (soma dos benefícios concedidos e dos benefícios a conceder) bem maior do que os recursos disponíveis (ativos disponíveis) hoje, num horizonte de 75 anos. O quantitativo de servidores ativos em relação aos inativos (aposentados e pensionistas) apresenta situação crítica¹⁶⁵ nos últimos anos, decorrente, principalmente, da queda do número de servidores ativos e aumento de inativos. O tempo médio faltante para os professores do município se aposentarem é 6,5 anos e dos demais servidores é 10 anos, o que irá agravar, em breve, a relação ativo/inativo, exigindo reposição (total ou em parte) de mão de obra ativa em paralelo às despesas com os novos inativos, pressionando o caixa do Tesouro.¹⁶⁶

O **Fundo Previdenciário**, naturalmente superavitário, apresentou, **segundo o [Painel de Controle](#) do TCEES**, resultado orçamentário positivo nos últimos anos e uma necessidade de aporte financeiro em relação à RCL nula, característica natural de regimes capitalizados. Os ativos disponíveis (disponibilidades financeiras e os ativos garantidores) superaram o passivo atuarial (pagamentos de benefícios previdenciários concedidos e a conceder) nos últimos anos, mas o índice de cobertura tem caído. Nos desembolsos imediatos dos benefícios concedidos o índice de cobertura gira com folga em torno de 35 (ou seja, para cada 1 real de benefício concedido, tem-se 35 reais de ativos). Entretanto, a partir de 2038, o resultado previdenciário tende a ficar negativo, desconsiderando a

¹⁶³ O aporte financeiro é equivalente ao déficit financeiro do Fundo Financeiro, decorrente das receitas previdenciárias serem menores do que as despesas, gerando a necessidade de cobertura pelo caixa do Tesouro.

¹⁶⁴ A necessidade de cobertura financeira é a diferença negativa entre as receitas e despesas previdenciárias num horizonte de 75 anos.

¹⁶⁵ Situação crítica: para cada inativo existem no máximo 3 ativos.

¹⁶⁶ Informações extraídas do [Painel de Controle do TCEES](#).



capitalização de recursos decorrentes do rendimento de aplicações financeiras, segundo avaliação atuarial entregue nas contas de 2020. O quantitativo de servidores ativos em relação aos inativos (aposentados e pensionistas) apresenta situação muito confortável¹⁶⁷ nos últimos anos, decorrente, principalmente, do pouco número de inativos frente aos ativos, característica típica do recente Fundo Previdenciário. O tempo médio faltante para os professores do município se aposentarem é 15 anos e dos demais servidores é 18 anos, permitindo uma margem de segurança para a capitalização do Fundo via reposição natural da mão de obra.¹⁶⁸

Na **análise das contas de 2019**, o Relatório Técnico nº 33/2021 (Processo TC 4898/2020) apontou o seguinte:

- Fundo Financeiro com equilíbrio financeiro.
- Fundo Financeiro desequilibrado atuarialmente, embora acumulados ativos garantidores para oscilação de riscos.
- Situação financeira do Fundo Previdenciário equilibrada.
- Fundo Previdenciário com equilíbrio atuarial.
- Registro de provisões matemáticas previdenciárias do Fundo Previdenciário em valor inferior ao valor apurado pela avaliação atuarial anual.

Na **análise das contas de 2020**, o Relatório Técnico nº 254/2021 (Processo TC 3551/2021) apontou o seguinte:

- Fundo Financeiro com equilíbrio financeiro.
- Fundo Financeiro desequilibrado atuarialmente, embora acumulados ativos garantidores para oscilação de riscos.
- Situação financeira do Fundo Previdenciário equilibrada.
- Fundo Previdenciário Capitalizado equilibrado atuarialmente.

Conclui-se, do ponto de vista da política previdenciária, que o Município de **Vitória** apresenta os seguintes riscos e tendências:

¹⁶⁷ Situação confortável: para cada inativo existem pelo menos 10 ativos.

¹⁶⁸ Informações extraídas do [Painel de Controle do TCEES](#).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

- O Fundo Financeiro, apesar de naturalmente deficitário, tem exigido mais recursos financeiros para se honrar os compromissos previdenciários, tanto no momento presente (relação aporte financeiro x RCL), quanto no horizonte de 75 anos (necessidade financeira). Essa situação irá se agravar no espaço de tempo de 6 a 10 anos com a aposentadoria dos atuais servidores ativos. Isso exigirá um esforço extra das finanças do município, com o Tesouro sendo chamado a arcar cada vez mais com recursos do seu caixa até 2034.
- O Fundo Previdenciário, segundo projeções atuariais, tende a apresentar resultado previdenciário negativo a partir de 2038, desconsiderando a capitalização de recursos decorrentes do rendimento de aplicações financeiras, e os professores e demais servidores começarão, em média, a se aposentar.

Quadro 2.2.6.1 - Resumo do Fundo Financeiro segundo parâmetros - Vitória

Parâmetro	Condição	Reação
Resultado orçamentário	Negativo	
Aporte sobre RCL	9% em média	
Necessidade financeira	Alta	
Equilíbrio financeiro	Sim	
Servidor ativo x inativo	Crítico	
Equilíbrio atuarial	Não	
Tempo médio faltante para aposentar	6 a 10 anos	

Fonte: Painel de Controle do TCEES e Relatórios Técnicos da PCA.

Quadro 2.2.6.2 - Resumo do Fundo Previdenciário segundo parâmetros - Vitória

Parâmetro	Condição	Reação
Resultado orçamentário	Positivo	
Aporte sobre RCL	Nulo	



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

Equilíbrio financeiro	Sim	
Ativo disponível x Passivo atuarial	Cobertura	
Servidor ativo x inativo	Confortável	
Equilíbrio atuarial	Sim	
Tempo médio faltante para aposentar	16 anos	

Fonte: Painel de Controle do TCEES e Relatórios Técnicos da PCA.

De uma forma geral, a gestão orçamentária do município de Vitória pode ser avaliada sob quatro aspectos: política fiscal, dependência de outras fontes, investimento e resultado primário e endividamento¹⁶⁹. A avaliação desses aspectos nos últimos anos permite considerar a gestão orçamentária de Vitória acima da média (nota A): uma boa condução da política fiscal, com resultados superavitários (nota A), o resultado primário positivo e o endividamento com lastro financeiro em 2020 que contribuem para o município trilhar o caminho da sustentabilidade fiscal (nota A), um regular patamar (10,4% da despesa total) de investimento (nota B), e uma relativa dependência (30%) de fontes de recursos de outros entes em 2020 (nota B).

O nível da gestão orçamentária do município e os riscos e tendências na política previdenciária afetam diretamente a condição de empregador da Administração Pública, pois a sustentabilidade de suas finanças (incluída a questão previdenciária) é fator primordial para a garantia da manutenção dos seus empregos e para o fomento do mercado consumidor (o salário médio mensal dos trabalhadores formais¹⁷⁰ no município

¹⁶⁹ Durante a análise das contas municipais de 2020, o NATR/TCEES considerou estes aspectos para criar o Indicador da Gestão Orçamentária Municipal (Igom).

¹⁷⁰ Trabalhadores formais são: empregados contratados por empregadores, pessoa física ou jurídica, sob o regime da CLT, por prazo indeterminado ou determinado, inclusive a título de experiência; servidores públicos das três esferas; trabalhadores avulsos; empregados de cartórios extrajudiciais; trabalhadores temporários.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

foi de 4 salários-mínimos em 2018. Isso coloca o município como líder disparado no Estado cuja média é de 2 salários-mínimos)¹⁷¹.

A composição setorial da economia (PIB) de Vitória tem elevadíssimo peso do setor de serviços nos últimos anos, seguido bem distante da indústria. A administração pública contribuiu em terceiro na formação do PIB¹⁷² e seu poder empregador local corresponde a 8,7%, em média, considerando os empregos formais oferecidos no município entre 2018 e 2020, conforme tabela a seguir:

Tabela 2.2.6.1 - Trabalhadores formais x Servidores públicos - 2018/2020 - Vitória

Ano	Emprego formal* (a)	Servidor** (b)	% (b / a)
2018	215.628	18.549	9%
2019	214.335	18.805	9%
2020	209.409	18.415	9%
Média	213.124	18.590	8,7%

Fonte:

* Rais.

** Porta da Transparência.

Notas: 1) Emprego formal: vínculos existentes em 31 de dezembro do ano. 2) Servidor (só Poder Executivo): total de ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários, contratados.

Uma Administração Pública saudável do ponto de vista fiscal pode/deve contribuir com a melhoria dos indicadores socioeconômicos. O Município apresentou melhora no IDHM¹⁷³ (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal): do censo de 1991, passando por 2000 e chegando no de 2010, o município saiu de um índice de 0,644, passou por 0,759 e chegou em 0,845, obtendo, respectivamente, a classificação “médio”, “alto” e “muito alto” desenvolvimento humano¹⁷⁴. Outro indicador importante é o Índice de Gini, que afere o grau de concentração de renda num grupo¹⁷⁵. Observando-se os resultados entre os

¹⁷¹ Fonte: IBGE.

¹⁷² Em quarto lugar e com baixa participação está a agropecuária.

¹⁷³ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

¹⁷⁴ Fonte: Atlas Brasil.

¹⁷⁵ O Índice de Gini aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Em suma:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

censos de 1991, 2000 e 2010¹⁷⁶, Vitória obteve 0,58, 0,60 e 0,60, respectivamente, ou seja, não houve melhora na distribuição de renda da população, agravando-se em 20 anos. O índice de Gini de 2010 de Vitória é o pior (juntamente com São Gabriel da Palha) entre os 78 municípios capixabas.

Quadro 2.2.6.3 – Resumo econômico-orçamentário – Vitória

Variável	Condição	Gesto do polegar
Gestão orçamentária (2020)	PF	
	Depen	
	Inv	
	RP End	
Salário médio mensal (2018)	4 (média estadual = 2)	
Poder empregador da Prefeitura* (média dos 3 anos)	8,7%	
IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal)	Muito alto desenvolvimento humano em 20 anos	
Índice de Gini	Agravou a distribuição de renda em 20 anos	

Legenda:

PF: política fiscal

Depen: dependência de outras fontes

Inv: investimento

RP End: resultado primário e endividamento

Nota: * Percentual dos ativos, aposentados, pensionistas, comissionados, estagiários e contratados sobre os empregos formais no município.

A **conclusão geral** do município de **Vitória** é que a Administração Pública municipal contribuiu com menos de um décimo (8,7% em média) dos empregos formais nos últimos três anos, além de participar em terceiro lugar na formação da riqueza municipal (PIB). Apesar de seu papel relativamente baixo como agente econômico local, a Administração Pública municipal deve contribuir com um bom ambiente de negócios. Isso, aliado ao desempenho nos indicadores socioeconômicos (melhora no desenvolvimento humano e

quanto mais próximo de zero, menor a concentração de renda e quanto mais próximo de um, maior a concentração de renda.

¹⁷⁶ Fonte: Atlas Brasil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

piora na distribuição de renda nos últimos 20 anos), impõe uma responsabilidade maior ao município na sustentabilidade de suas finanças, incluída a gestão previdenciária.

À gestão orçamentária acima da média observada de forma geral em 2020, do ponto de vista da política fiscal, da dependência de outras fontes, do nível de investimento e do resultado primário e endividamento, impõe-se o apontamento de riscos e tendências na política previdenciária:

- O Fundo Financeiro tem exigido mais recursos financeiros para se honrar os compromissos previdenciários no curto e longo prazo. A aposentadoria dos servidores prevista para ocorrer nos próximos 6 a 10 anos exigirá um esforço extra das finanças do município, com o Tesouro sendo chamado a arcar cada vez mais com recursos do seu caixa até 2034.
- O Fundo Previdenciário tende a apresentar resultado previdenciário negativo a partir de 2038, quando os professores e demais servidores começarão, em média, a se aposentar.

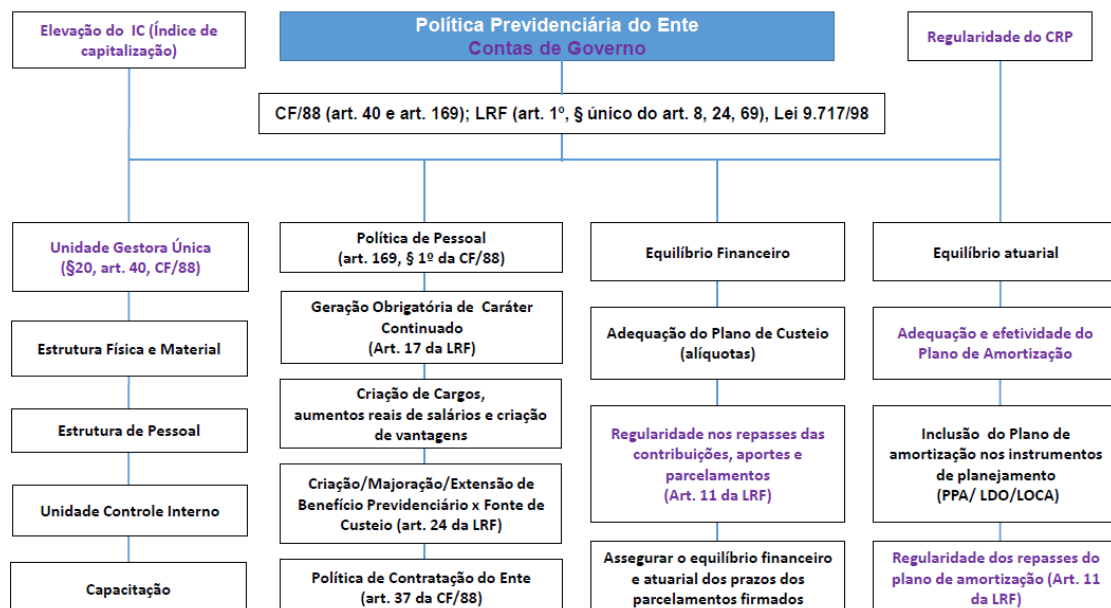
3 DIRETRIZES PARA UMA BOA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA

A condução da política previdenciária no ente instituidor do regime próprio de previdência (RPPS) deve se pautar nos seguintes aspectos estruturantes: existência de unidade gestora única do RPPS; compatibilidade entre a política de pessoal e a previdenciária; e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime em conformidade com o que estabelece a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), assim como a Lei 9.717/1998.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR



Constitui unidade gestora única do regime próprio de previdência a entidade ou órgão integrante da estrutura do ente, que tenha por finalidade administrar e operacionalizar o RPPS, incluindo a arrecadação de recursos, gestão de fundos previdenciários e a manutenção do pagamento dos benefícios. A entidade deve dispor de estrutura física e material adequadas para o seu funcionamento, unidade de controle interno ativa, além de equipe técnica e profissional capacitada para a execução de atividades inerentes à gestão previdenciária.

Quanto à harmonia entre a política de pessoal e a política previdenciária, exige-se cautela com relação a medidas que possam repercutir na estrutura funcional e remuneratória dos segurados ativos do RPPS, relacionadas à criação, majoração ou extensão de despesa de caráter continuado com pessoal, especialmente quando verificados impactos na estrutura de cargos de servidores ativos vinculados ao regime e/ou nos valores de benefícios previdenciários.

O equilíbrio financeiro do regime próprio de previdência demonstra uma equivalência entre receitas auferidas e obrigações assumidas pelo RPPS, em cada exercício financeiro. A compatibilidade entre os planos de custeio e de benefícios oferecidos pelo regime deve se basear em alíquotas previdenciárias ajustadas, além de regularidade nos repasses de contribuições e parcelamentos previdenciários devidos ao RPPS.



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

*Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV
Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR*

Além disso, o ente federativo deve preservar o equilíbrio atuarial do RPPS, fundado em medidas para equacionamento de eventual resultado negativo apurado pela avaliação atuarial. Esse documento deve identificar as principais causas do déficit, apresentar cenários com as possibilidades para o seu equacionamento e propor plano de equacionamento a ser implementado pelo ente. Dessa forma, serão utilizadas bases técnicas do plano de benefícios e características específicas da base cadastral da população segurada, com o objetivo de estimar os recursos necessários e as alíquotas de contribuição normal e suplementar exigidas para a existência de plano de custeio equilibrado. O resultado deve conferir equilíbrio ao plano de benefícios, possibilitando a acumulação de reservas através da obtenção de rendimentos com investimentos junto ao mercado financeiro, de forma que o ônus do plano de custeio não recaia exclusivamente sobre o Tesouro municipal.

Todas essas ações desempenhadas pela Administração, com o objetivo de contribuir para a qualidade da política previdenciária, serão preponderantes para assegurar o controle eficiente de ativos e passivos previdenciários, refletindo diretamente em indicadores específicos, especialmente no resultado do índice de capitalização (IC), que apura a relação entre ativos garantidores do plano de benefícios e as provisões matemáticas previdenciárias (passivo atuarial).

Por fim, instituído o regime próprio de previdência no ente federativo, serão exigidas atribuições adicionais para a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), que atestará o cumprimento de obrigações previstas pela legislação previdenciária, com base em critérios de transparência, solvência, liquidez, além de observância ao equilíbrio financeiro e atuarial previsto no art. 40 da Constituição Federal, no art. 69 da Lei de Complementar nº 101/2000 (LRF), e no art. 1º da Lei nº 9.717/1998.