

Apeprem   
**XIII** ENCONTRO  
JURÍDICO E  
FINANCEIRO  
11 A 13 DE SETEMBRO 2019  
**SÃO PAULO - SP**

# A Fiscalização dos Tribunais de Contas no RPPS: passado, presente e futuro (parte 2)

ANA CRISTINA MORAES WARPECHOWSKI

# Introdução

---



## **ROTEIRO DA APRESENTAÇÃO**

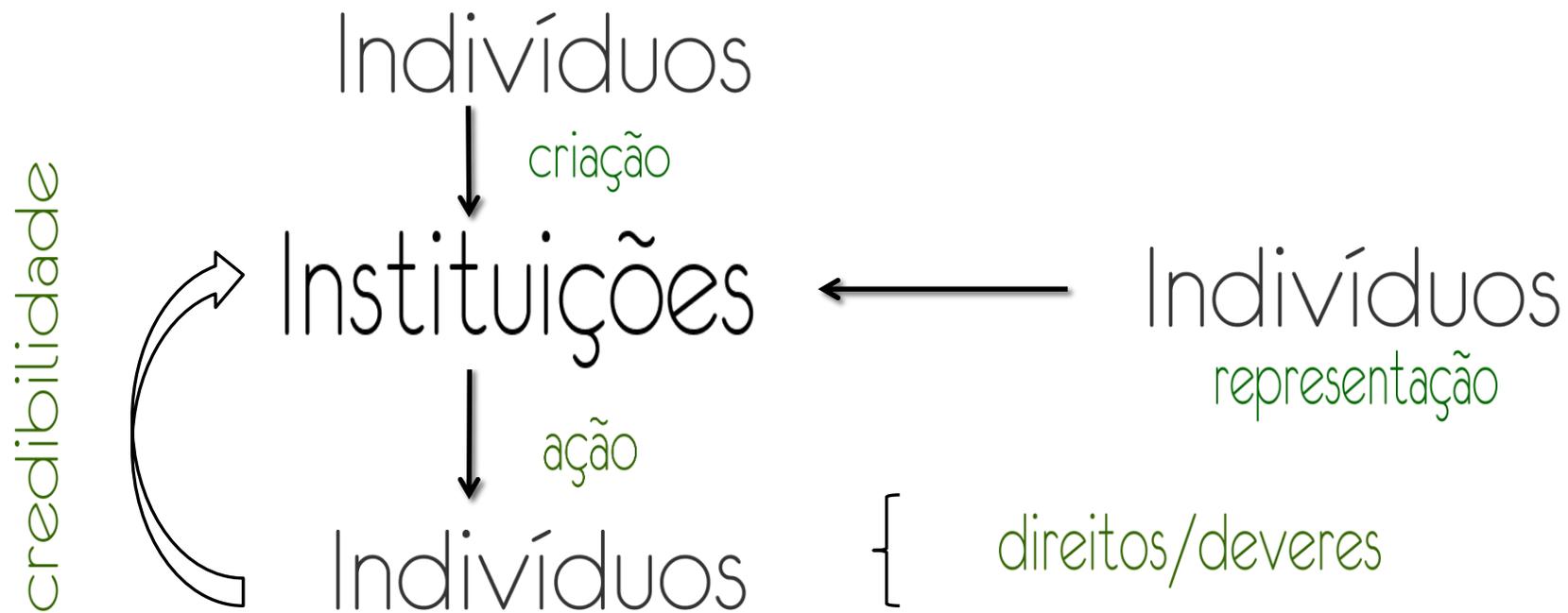
**Primeira parte = O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO**

**Segunda parte = DECISÕES QUE INFLUENCIAM NOS REGIMES DE  
PREVIDÊNCIA SOCIAL**

**Terceira parte = O FUTURO DA FISCALIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

# Primeira parte

## O PAPEL DOS SERES HUMANOS NAS INSTITUIÇÕES



# Primeira parte

## PASSADO

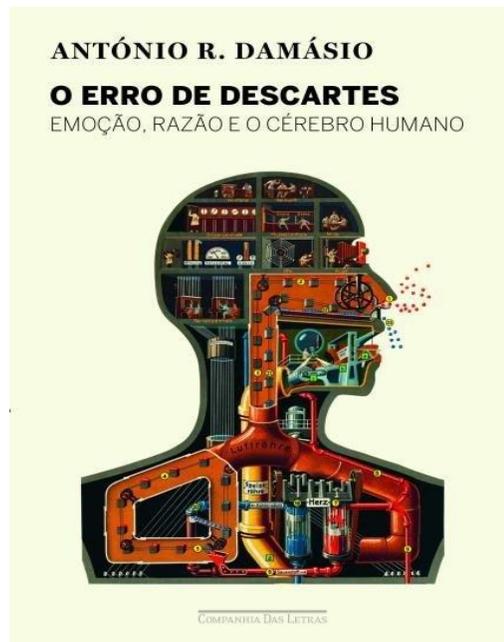


## PRESENTE



# Primeira parte

## REFERENCIAL TEÓRICO



## CASO PHINEAS GAGE



### JORGE MOLL

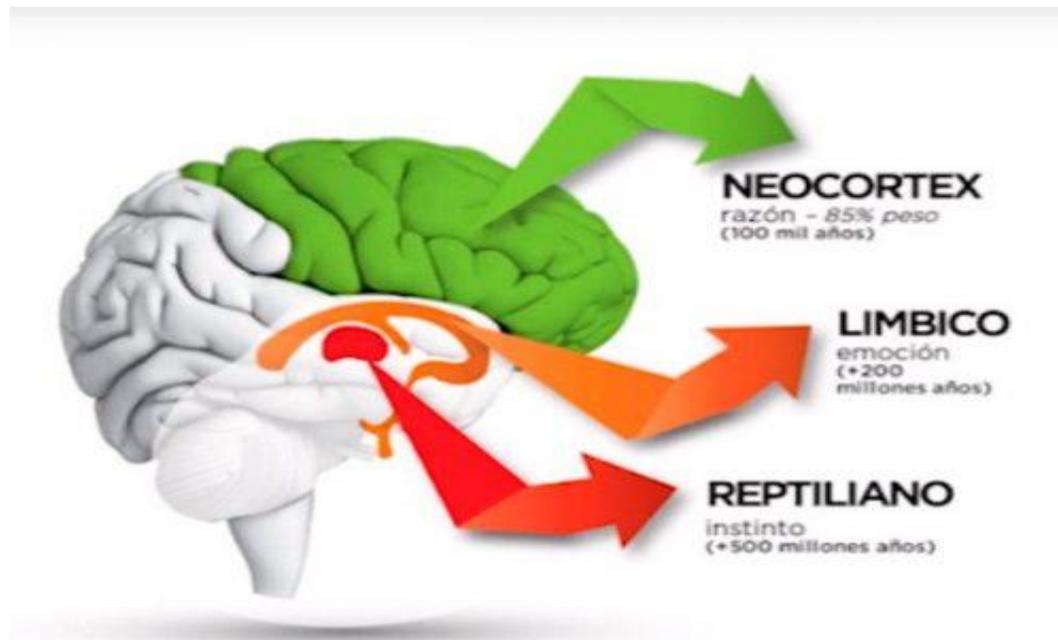
Neurocientista brasileiro,  
com artigos sobre:  
cognição moral e  
comportamento humano

Disponível em:

<https://www.crunchbase.com/person/jorge-moll#section-recent-news-and-activity>

# Primeira parte

## TEORIA DO CÉREBRO TRIÚNICO



**PAUL MACLEAN**

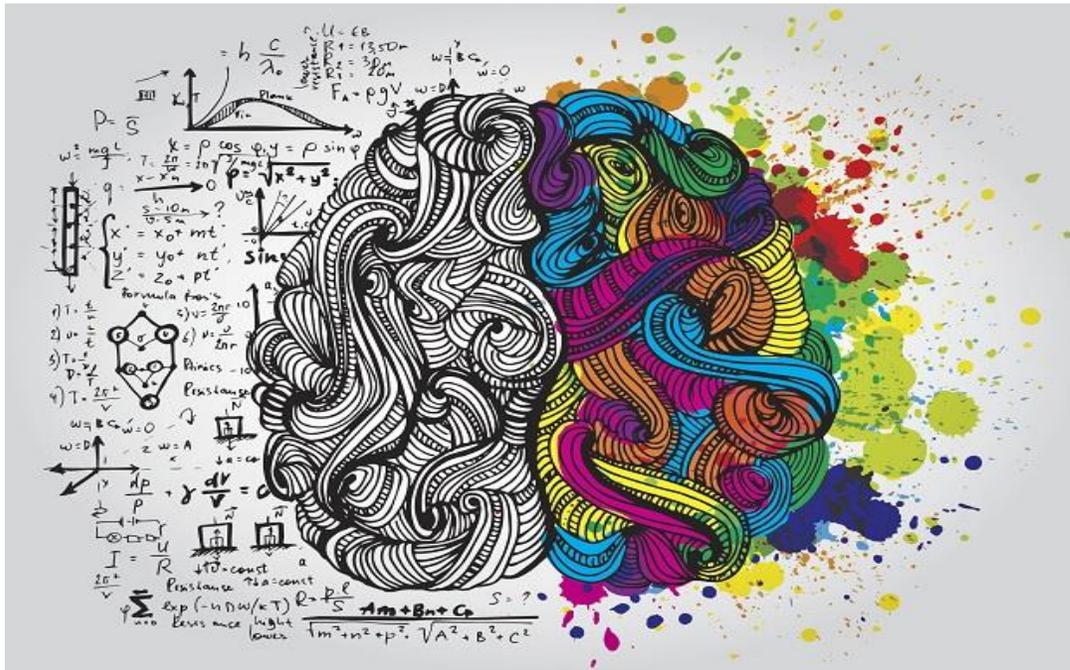
*“The Triune Brain in evolution: role in paleocerebral functions”*  
Springer Verlag NY, 1990

**DANIEL KAHNEMAN**

**Prêmio Nobel de Economia 2012**  
*“Rápido e devagar: duas formas de pensar”*  
Objetiva Editora (trad.), 2012

# Primeira parte

## NEOCÓRTEX = DOIS LADOS/HEMISFÉRIOS



**ROGER SPERRY**

**Prêmio Nobel de Fisiologia ou Medicina  
1981**

**LADO ESQUERDO: LÓGICA**

**Análise de dados, ordenação sequencial,  
objetividade, números e fórmulas**

**LADO DIREITO: CRIATIVIDADE**

**Imaginação, aleatoriedade,  
subjetividade, símbolos e imagens**

# Primeira parte

## O QUE É JUSTIÇA?



“DIKÉ”  
DEUSA GREGA  
DA JUSTIÇA  
(sem venda)  
(iudicare)



“ IUSTITIA”  
DEUSA ROMANA  
DA JUSTIÇA  
(com venda)  
(jus-dicere)



“THEMIS”  
(Mãe de Diké)



# Segunda parte



## DEMORA NA EDIÇÃO DAS REGRAS PREVIDENCIÁRIAS

### Ex.: Estado do Rio Grande do Sul

- Contribuição assistencial: Lei Estadual nº 7.672/1982
- Custeio das aposentadorias pelo Tesouro Estadual: § 5º do art. 38 da CE/1989
- Criação da contribuição previdenciária: Lei Complementar nº 12.065/2004
- Segregação de massas e criação do FUNDOPREV: Lei Complementar nº 13.758/2011
- Previdência complementar – RS-PREV: Lei Complementar nº 14.750/2015
- Reestruturação do RPPS: Lei Complementar nº 15.142/2018



**PROBLEMAS:** crescimento do deficit previdenciário a longo prazo e dificuldade no custeio dos proventos e pensões com recursos do Tesouro Estadual

# Segunda parte



## APLICAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DE NORMA LOCAL

### Ex.: incorporação de função gratificada na inativação

- **Lei Complementar Estadual nº 10.098/1994:** “Art. 103 - A função gratificada será incorporada integralmente ao provento do servidor que a tiver exercido, mesmo sob forma de cargo em comissão, por um período mínimo de 5 (cinco) anos consecutivos ou 10 (dez) intercalados, anteriormente à aposentadoria [...]” **Vantagem concedida a quem ingressou antes de 31/12/2003 em cargo efetivo.**
- **TCE/RS:** Parecer Coletivo da Auditoria nº 4/2004: a incorporação só pode ocorrer se o servidor estiver titulando a FG no momento da aposentadoria, em interpretação conforme §§ 2º e 3º do art. 40 da CRFB/88, alterados pelas ECs nº 20/1998 e 41/2003, respectivamente: **cálculo com base nas remunerações que geraram as contribuições.** Desacolhido pelo Tribunal Pleno em 12/07/2006, prevalecendo o parecer divergente no sentido de ser possível a incorporação integral da FG aos proventos, mesmo sem estar no exercício da função, com base na redação do § 3º do art. 40, dada pela EC nº 20/1998: **totalidade da remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria.**



**PROBLEMAS: desequilíbrio no RPPS e não recepção da regra local pelo texto constitucional reformado pela Emenda Constitucional**

# Segunda parte



## CRIAÇÃO DE VANTAGENS INCONSTITUCIONAIS

### Ex.: reconvocação após aposentadoria

- **Lei Complementar Municipal nº 3.673/1991 (Caxias do Sul), art. 240:** o servidor estatutário inativado por tempo de serviço no RPPS pode continuar laborando para o Município e, quando do novo afastamento, terá incorporada uma **gratificação especial** nos proventos.
- **TCE/RS:** Processo nº 4772-0200/06-3: negada a exequibilidade ao dispositivo e negado registro ao ato de revisão dos proventos porque há ofensa à CRFB/88: (i) **investidura** em cargo público por concurso público; (ii) extinção do vínculo laboral gera a **vacância** do cargo; (iii) o retorno do servidor aposentado só ocorre na hipótese de **reversão** em caso de aposentadoria por invalidez; e (iv) em sendo anômala a forma de admissão, igualmente é a concessão e a incorporação de qualquer vantagem decorrente deste retorno e da **permanência irregular no serviço público**.
- **TJ/RS:** Mandado de Segurança nº 70022681696 e Ação Ordinária nº 10700250720: manutenção da vantagem e possibilidade de ação de cobrança dos valores descontados.



**PROBLEMAS:** reiteração de casos e ausência de fonte de custeio para ampliação dos proventos

# Segunda parte



## CRIAÇÃO DE VANTAGENS INCONSTITUCIONAIS

### Ex.: complementação de benefícios do RGPS

- **Lei Municipal nº 3.216/2002 (Uruguaiana), art. 2º:** o servidor estatutário do Município aposentado pelo RGPS ou o pensionista tem direito a uma **complementação de aposentadoria ou da pensão**, calculada com base na remuneração total no cargo em que se der a aposentadoria ou quando do falecimento. Não há contribuição previdenciária além daquela paga ao RGPS.
- **Lei Complementar Municipal nº 19/2018:** criação do RPPS (URUPREV) e do Fundo Municipal de Previdência Social.
- **TCE/RS:** Processo nº 3135-0200/14-9, j. 19/12/2018: determinação à Direção de Controle e Fiscalização para que instaure expediente próprio para examinar as implicações financeiras da ausência de contribuição previdenciária sobre as remunerações e proventos que superem o teto geral estabelecido pelo RGPS de todos os servidores do Município.



**PROBLEMAS:** ausência de fonte de custeio própria para a complementação dos benefícios e redução dos recursos municipais para implementação de políticas públicas como educação, saúde, saneamento e segurança

# Segunda parte



## DESCUMPRIMENTO DA CRFB/88

### Ex.: manutenção de detentor de cargo em comissão no RPPS

- **CRFB/88, art. 40, § 13:** aplica-se o **Regime Geral de Previdência Social** aos detentores de cargos em comissão, com a alteração dada pela EC nº 20/1998.
- **TCE/RS:** Processo nº 3975-0300/93-6: servidora aposentada pelo RPPS com proventos integrais pela última remuneração e paridade em **21/05/2007**. Manutenção no RPPS por decisão liminar no Mandado de Segurança nº 70002919686 e registro do ato pelo Tribunal de Contas em **14/06/2011**.
- **STF:** Recurso Extraordinário nº 409.285/RS: o regime correto é o RGPS e a cobertura da aposentadoria deve ser feita pelo INSS, transitada em julgado em 31/08/2011. Descumprida a decisão, a PGE/RS entrou com a Reclamação nº 24.925/RS, em que foi determinada a cassação da decisão do TCE. No órgão concessor, o ato de aposentadoria foi desconstituído, com o **cancelamento do registro pelo TCE/RS em sessão de 24/07/2019**.



**PROBLEMAS:** reiteração de casos, continuidade do custeio das aposentadorias pelo RPPS, cobrança das contribuições pelo INSS e negativa de CRP

# Segunda parte



## OPERAÇÕES FINANCEIRAS TEMERÁRIAS

### Ex.: gestão inadequada dos recursos do fundo previdenciário

- **TCE/RS:** Inspeção Extraordinária nº 9.679-0200/08-8: houve **superfaturamento** dos preços dos títulos NTN-B (Nota do Tesouro Nacional – série B), em relação aos preços de mercado (ANDIMÁ), quando das compras, e o **subfaturamento** quando da venda. Não houve assinatura de contrato e adoção de cautelas mínimas para a intermediação das operações, levando à apropriação pela Corretora dos “lucros” e a repartição em contas de “laranjas”. **Decisão pela fixação de débito ao Gestor, transitada em julgado em 07/12/2017, com emissão de título executivo extrajudicial de R\$ 16,7 milhões.**
- **TJ/RS:** Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa e para Ressarcimento ao Erário nº 048/1.13.0001640-7: Corretora investigada por fraudes a fundos de previdência pela CPMI dos Correios em virtude de sua suposta participação no “Valerioduto”, apontada pelo COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras –, e pela intermediação de várias operações atípicas que causaram prejuízos a fundos de pensão e entidades públicas de previdência. **Sem sentença até setembro de 2019.**



**PROBLEMAS: provável ausência de patrimônio para pagamento do débito e prejuízo suportado pelo RPPS**

# Segunda parte



## ORIENTAÇÃO CONTROLADORA

### Ex.: cômputo do tempo de tramitação do processo no Tribunal de Contas

- **TCE/RS: Súmula nº 13, de 25/04/2001:** “Computar-se-á, para fins exclusivos de aposentadoria, o período transcorrido desde a publicação do ato de inativação do servidor até a decisão denegatória originária, de registro de aposentadoria, de competência das Câmaras do Tribunal de Contas, desde que comprovado o efetivo recolhimento da contribuição previdenciária respectiva, nos termos da Emenda Constitucional nº 20/98. [...]” **Suscitada a revisão ou revogação em 19/06/2019 nos autos do Processo nº 4334-0300/85-0, em tramitação.**
- **CRFB/88, § 10 (incluído pela EC nº 20/1998):** vedação da contagem fictícia. O art. 37 da CERGS/1989 foi alterado para reproduzir o texto constitucional federal (com a redação dada pela EC nº 76/2019).
- **TC/DF: Súmula nº 53, de 04/05/1999 – CANCELADA.**



**PROBLEMAS:** espécie de contagem fictícia de tempo de contribuição, bem como a contribuição do servidor na inatividade é menor e possui natureza jurídica solidária.

# Segunda parte



## INTERPRETAÇÃO JUDICIAL

**Ex.: aposentadoria pelo RGPS não gera vacância do cargo**

- **TCE/RS: Pareceres da Auditoria nºs 11/2008 e 02/2015:** a aposentadoria voluntária de servidor estatutário vinculado ao RGPS gera a vacância do cargo se a lei local estipular como causa extintiva do vínculo funcional. No mesmo sentido: Tema nº 7 em IRDR do TJ/MG, j. 21/02/2018; Consulta nº 1.031.459 do TCE/MG, j. 21/08/2019.

- **TJ/RS:** Inúmeras ações judiciais reintegratórias. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 70077724862, j. 08/07/2019,** com a fixação da tese jurídica com força persuasiva e eficácia vinculante: “A concessão de aposentadoria voluntária de servidor municipal pelo Regime Geral de Previdência Social, não implica em automática exoneração do serviço público, inexistindo óbice à permanência no cargo. A fonte de custeio dos proventos de aposentadoria se dá no âmago de uma relação jurídica entre o segurado do Sistema Geral de Previdência e o Instituto Nacional de Seguro Social.”



**PROBLEMAS:** ingerência e limitação na autonomia normativa, financeira e administrativa dos Municípios de fixar norma de rompimento do vínculo estatutário

# Segunda parte

---

## QUE DIREÇÃO SEGUIR?



# Terceira parte

---



## PEC nº 06/2019 – REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Texto aprovado na Câmara em dois turnos

### Aspectos desfavoráveis à fiscalização dos Tribunais de Contas

- Desnacionalização da forma de cálculo (alteração do § 3º do art. 40 da CRFB/88) e dos critérios e requisitos para as aposentadorias nas regras permanentes, de transição e transitórias.

Ex.: Rio Grande do Sul – 328 Municípios com RPPS + 01 RPPS Estadual + 01 RPPS Militar + 169 Municípios com RGPS

- Possibilidade de diversificação dos normativos = guerra previdenciária
- Dificuldade na compensação previdenciária entre entes federativos

# Terceira parte

---



## PEC nº 06/2019 – REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Texto aprovado na Câmara em dois turnos

### Aspectos favoráveis à fiscalização dos Tribunais de Contas

#### Regras constitucionais nacionais

- Vedação da incorporação de vantagens à remuneração do cargo efetivo (alteração do § 9º do art. 39 da CRFB/88)
- Rompimento do vínculo que gerou o tempo de contribuição para a aposentadoria, inclusive do RGPS (alteração do § 14 do art. 37 da CRFB/88)
- Vedação de complementação de aposentadorias (alteração do § 15 do art. 37 da CRFB/88)

# Terceira parte

---



## PEC nº 06/2019 – REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Texto aprovado na Câmara em dois turnos

### Aspectos favoráveis à fiscalização dos Tribunais de Contas

#### Regras constitucionais nacionais

- Manutenção no RGPS – cargos comissionados, cargos temporários, mandato eletivo e empregados públicos (alteração do § 13 do art. 40 da CRFB/88)
- Lei de Responsabilidade Previdenciária (inclusão do § 22 do art. 40 da CRFB/88), que irá dispor sobre a fiscalização pelo controle externo

# Terceira parte

---



## LEGISLAÇÃO QUE IMPACTA NA FISCALIZAÇÃO

### **Nova redação da LINDB dada pela Lei Federal nº 13.655/2018**

- Dever de fundamentação das decisões judiciais, controladoras e administrativas, com indicação das consequências jurídicas e práticas
- Dever de aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas com a edição de súmulas
  - Responsabilidade pessoal do agente pela interpretação das normas com dolo ou erro grosseiro
- Possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Gestão e de se estabelecer um regime de transição

# Terceira parte



## LEGISLAÇÃO QUE IMPACTA NA FISCALIZAÇÃO

### **LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados – Lei Federal nº 13.709/2018**

- Regras destinadas aos órgãos públicos (Capítulo IV), com entrada em vigor em 14/08/2020 (inciso II do art. 65)
- A LGPD conflita com a Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência???
- Como deverão ser tratados os dados relativos aos RPPS e seus beneficiários??? Quais são os dados sensíveis???



# Terceira parte



## DESAFIO

03/09/2019 às 05h00

### **Dívida com previdência leva cidade do RN à 'falência'**

Por Marina Falcão | Do Recife

**“A população de Bento Fernandes, município de 5,5 mil habitantes no interior do Rio Grande do Norte, presenciou uma cena inusitada na quinta-feira. O prefeito Junior Marques (MDB), em ato público no centro da cidade, anunciou que o município faliu e que a prefeitura iria fechar as portas.**

**Sem conseguir pagar a folha de funcionários por conta da execução de uma dívida previdenciária, Bento Fernandes aguarda o julgamento de liminar do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que pede o desbloqueio das contas da cidade. [...]**”

Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/6418733/divida-com-previdencia-leva-cidade-do-rn-falencia>

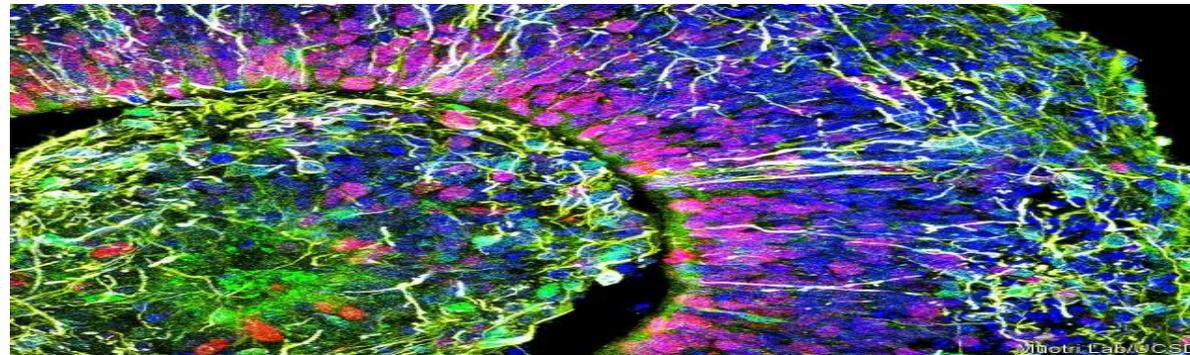
# Terceira parte

## DESAFIO

29/08/2019 – *THE ECONOMIST* – Print edition – Science and technology section

***What is a brain? Cerebral organoids are becoming more brainlike***

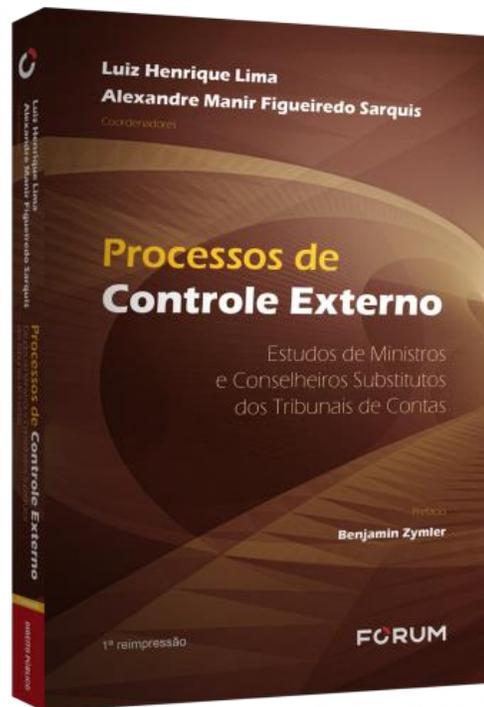
*Like real brains, they show signs of synchronous electrical activity*



Disponível em: <https://www.economist.com/science-and-technology/2019/08/29/cerebral-organoids-are-becoming-more-brainlike>

# Terceira parte

## DESAFIO



**A UNIFORMIZAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DE CONTAS:  
uma análise econômico-comportamental dos processos  
decisórios (p. 79-100)**

**SEGURANÇA JURÍDICA = ACERVO DE CAPITAL JURÍDICO**

### **Conceitos Jurídicos**

Cognoscibilidade  
Confiabilidade  
Calculabilidade

### **Conceitos Econômicos**

Racionalidade limitada  
Simetria informacional  
Custos de transação

# Terceira parte

## DESAFIO



**JULGADOR IOLAU**  
**MARCELO NEVES**  
“Entre Hidra e Hércules”  
WMF Editora  
2013  
(1ª ed.)

# Considerações finais

---



# Considerações finais

---



**MUITO OBRIGADA!**

**Fone: (51)3214-9873**

**E-mail: [anawarp@tce.rs.gov.br](mailto:anawarp@tce.rs.gov.br)**