

NOTA TÉCNICA CONJUNTA ATRICON-IRB Nº 02/2026

Ementa: Regimes Próprios de Previdência Social. Unidade Gestora Única. Art. 40, § 20, da Constituição da República. Arts. 71 e 247 da Portaria MTP nº 1.467/2022. Necessidade de fiscalização, pelos Tribunais de Contas, da implantação da unidade gestora única dos RPPS estaduais e municipais, inclusive sob a forma de gerenciamento indireto, com respeito às autonomias constitucionalmente asseguradas.

A **Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon)** e o **Instituto Rui Barbosa (IRB)**, no uso das atribuições e prerrogativas que lhes conferem seus respectivos Estatutos Sociais, apresentam a Nota Técnica Institucional, dirigida aos Tribunais de Contas, nos termos a seguir.

I – DO OBJETO E DA DELIMITAÇÃO DA NOTA TÉCNICA

1. A presente nota técnica tem por objeto analisar o alcance da exigência de implantação da unidade gestora única dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Estados e dos Municípios, prevista no art. 40, § 20, da Constituição da República, à luz da disciplina infraconstitucional e regulamentar vigente, e consolidar fundamentos, critérios e parâmetros técnicos destinados a subsidiar a atuação dos Tribunais de Contas nas ações de fiscalização, acompanhamento e monitoramento da matéria.

2. A análise da implantação da unidade gestora única não deve se restringir ao exame meramente formal da existência de autarquia, fundo ou órgão previdenciário nominalmente centralizador, devendo alcançar sua implementação material, inclusive quanto à efetiva centralização, direta ou indireta, das funções previdenciárias essenciais, compreendendo, nos termos da regulamentação federal, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios, bem como as rotinas de coordenação, controle, documentação, auditoria e suporte informacional do regime.

II – DOS FUNDAMENTOS INSTITUCIONAIS E NORMATIVOS

CONSIDERANDO que o art. 40, § 20, da Constituição da República veda a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os Poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, evidenciando a opção constitucional por um modelo de direção previdenciária unitária;

CONSIDERANDO que a disciplina constitucional da unidade gestora única não se exaure em exigência meramente formal de criação ou designação de entidade previdenciária, mas impõe, em termos materiais, a organização de uma estrutura apta a exercer, de forma centralizada e coerente, as funções essenciais de administração do regime próprio;



ATRICON

ASSOCIAÇÃO DOS
MEMBROS DOS TRIBUNAIS
DE CONTAS DO BRASIL



**Instituto
Rui Barbosa**
A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas

CONSIDERANDO que a Portaria MTP nº 1.467/2022, em seu art. 71, estabelece que a unidade gestora única deve gerenciar, direta ou indiretamente, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte devidos a todos os segurados e beneficiários do RPPS, relativos a todos os Poderes, órgãos e entidades do ente federativo;

CONSIDERANDO que a mesma Portaria admite o gerenciamento indireto, desde que preservados o comando, a coordenação e o controle da unidade gestora única, inclusive sob a forma de sistema, com órgão central previdenciário e órgãos setoriais, o que revela que a ordem constitucional não repele soluções institucionais cooperativas, desde que não haja dispersão da autoridade previdenciária final;

CONSIDERANDO que compete à unidade gestora única, nesse arranjo, orientar normativamente os órgãos setoriais, supervisionar tecnicamente os procedimentos, acompanhar as rotinas de concessão, revisão e pagamento de benefícios, bem como proferir a decisão final administrativa quanto à adequação técnica dos atos, ressalvadas as competências constitucionais dos Tribunais de Contas;

CONSIDERANDO que a gestão previdenciária unitária favorece a uniformização interpretativa da legislação aplicável, a racionalização administrativa, a economia de escala, a modernização das técnicas de gestão e o fortalecimento da profissionalização da administração previdenciária, além de reduzir assimetrias indevidas entre carreiras e estruturas administrativas de um mesmo ente federativo;

CONSIDERANDO que a fragmentação das atividades de concessão, instrução, cálculo, manutenção e pagamento de benefícios compromete a coerência do regime próprio, dificulta o controle das memórias de cálculo, fragiliza a documentação dos atos, aumenta o risco de tratamentos desiguais e reduz a capacidade institucional de defesa do erário previdenciário, inclusive em juízo e perante os órgãos de controle;

CONSIDERANDO que a unidade de direção previdenciária pressupõe governança contábil e informacional capaz de assegurar a segregação patrimonial dos recursos do RPPS, a consolidação tempestiva e integral das receitas, despesas, ativos e passivos previdenciários e a consistência entre os registros contábeis, as bases cadastrais e as avaliações atuariais, inclusive quando adotado gerenciamento indireto com órgãos setoriais;

CONSIDERANDO que a Portaria MTP nº 1.467/2022 também atribui à unidade gestora responsabilidades específicas quanto a controle de qualidade, documentação, revisão e requisitos de auditoria sobre os sistemas de suporte de tecnologia da informação utilizados no RPPS, o que reforça o caráter estrutural, e não apenas nominal, da unidade gestora única;

CONSIDERANDO que a não implantação material da unidade gestora única pode repercutir sobre a própria regularidade previdenciária do ente, uma vez que o art. 247, inciso V, da Portaria MTP nº 1.467/2022 associa a emissão do Certificado de Regularidade

Previdenciária à existência de um único RPPS administrado por unidade gestora única, abrangidos todos os Poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais;

CONSIDERANDO que, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, foi proferida sentença relevante para a compreensão da matéria no Processo TC-020182.989.22-8, relativo ao Fundo de Previdência dos Servidores Municipais de Cubatão, em decisão proferida pelo Conselheiro-Substituto Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, em 26 de julho de 2023, na qual se reconheceu a desconformidade de arranjo institucional em que os órgãos filiados concediam benefícios, a caixa previdenciária apenas analisava e aprovava as concessões, e o fundo efetuava os pagamentos, determinando-se à origem a avocação das competências necessárias para seu funcionamento como único órgão gestor do RPPS local;

CONSIDERANDO, de outro lado, que a implantação da unidade gestora única deve ser compatibilizada com as autonomias constitucionais dos Poderes e das instituições autônomas, de modo a não converter a centralização previdenciária em indevida ingerência administrativa ou orçamentária, especialmente quando se trate de gestão de folhas, dados funcionais sensíveis e fluxos internos de órgãos dotados de autonomia constitucional

CONSIDERANDO que, no Mandado de Segurança Coletivo nº 8051241-85.2025.8.05.0000, a Seção Cível de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, em decisão liminar proferida em 12 de setembro de 2025, determinou a adoção das providências necessárias à transferência, para a Defensoria Pública do Estado, da gestão da folha de pagamento de seus membros inativos e pensionistas, sob pena de multa diária, ao reconhecer, em cognição sumária, a necessidade de interpretação conforme à Constituição das normas estaduais de gestão previdenciária, à luz da autonomia funcional, administrativa e financeira da Instituição, tratando-se de decisão proferida em sede de cognição sumária, sujeita à revisão e sem julgamento definitivo do mérito, conforme situação processual verificada na data de publicação desta Nota Técnica;

CONSIDERANDO que o referido pronunciamento evidencia que a exigência de unidade gestora única não se confunde com a transferência indiscriminada da gestão de folhas de pagamento ou de atribuições administrativas a órgão vinculado ao Poder Executivo, devendo sua implementação compatibilizar unidade de sistema, coordenação previdenciária, integração de dados e controle técnico com as autonomias constitucionalmente asseguradas aos Poderes e às instituições independentes;

CONSIDERANDO, por fim, que a matéria se insere claramente no campo de atuação do controle externo, por afetar a legalidade dos atos de pessoal, a governança do RPPS, a confiabilidade das bases atuariais, a higidez dos fluxos financeiros do regime e a observância da própria arquitetura constitucional da previdência dos servidores públicos;

CONSIDERANDO a emissão de parecer favorável à admissibilidade desta Nota Técnica por parte da comissão responsável pelo Projeto Diretrizes da Atricon, constituída

pela Portaria n. 56, de 5 de agosto de 2026 (SEI 000321/2026, ID 0003132), em alinhamento com a Resolução Atricon n. 002/2026;

III – DO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL E REGULATÓRIO

3. O fundamento constitucional imediato da unidade gestora única encontra-se no art. 40, § 20, da Constituição, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019, segundo a qual é vedada a existência de mais de um RPPS e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os Poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais. Trata-se de comando normativo de organização institucional do regime previdenciário, voltado à coerência sistêmica, à responsabilidade financeira comum e à preservação do equilíbrio do plano previdenciário.

4. A orientação federal, ademais, não surgiu apenas com a Emenda Constitucional nº 103/2019. Antes mesmo dela, a Secretaria de Previdência já explicitava, na Nota Técnica SEI n. 11/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF, de 7/12/2017, que o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS envolve a observância da regra do regime próprio e da unidade gestora únicos, distinguindo o regime em si da entidade incumbida de seu gerenciamento. A Emenda Constitucional nº 103/2019, nesse sentido, reforçou e densificou uma diretriz já presente no sistema.

5. A Portaria MTP nº 1.467/2022 explicitou o conteúdo operacional da exigência constitucional. Seu art. 71 estabelece que a unidade gestora única deve gerenciar, direta ou indiretamente, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte relativos a todos os Poderes, órgãos e entidades do ente federativo. O mesmo dispositivo admite o gerenciamento indireto, sob a forma de sistema, desde que haja comando, coordenação e controle da unidade gestora, com orientação normativa, supervisão técnica e decisão administrativa final sobre concessão, manutenção, pagamento e revisão dos benefícios, ressalvadas as competências constitucionais dos Tribunais de Contas.

6. A mesma Portaria conecta a unidade gestora única à regularidade previdenciária do ente. O art. 247, V, considera, para fins de emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária, a existência de apenas um RPPS administrado por uma única unidade gestora, abrangidos todos os Poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais. Mais que isso, o § 4º do mesmo artigo prevê expressamente que as ações de acompanhamento do cumprimento desses critérios podem ser realizadas mediante cooperação técnica com Tribunais de Contas. Há, portanto, previsão normativa expressa para a atuação coordenada do controle externo nessa matéria.

IV – DAS RAZÕES INSTITUCIONAIS QUE JUSTIFICAM A FISCALIZAÇÃO

7. A unidade gestora única não constitui mero rearranjo burocrático. Ela se relaciona com objetivos institucionais substantivos: uniformização interpretativa da



legislação previdenciária, redução de assimetrias indevidas entre carreiras e Poderes, economia de escala, modernização das técnicas de gestão, fortalecimento da governança previdenciária e profissionalização da administração do RPPS. Esse conjunto de atributos permite compreender a unidade gestora única como instrumento de governança previdenciária, e não apenas como fórmula de organização administrativa.

8. Sob a ótica do controle externo, a fragmentação das funções previdenciárias tende a gerar opacidade e inconsistência. Quando um órgão concede, outro valida, um terceiro paga e nenhum detém, de modo central, a documentação completa, as memórias de cálculo, os fluxos de revisão, os dados cadastrais e a governança de tecnologia da informação, surgem riscos relevantes para a legalidade dos atos concessórios, a fidedignidade das bases atuariais, a compensação financeira entre regimes e a adequada tutela do patrimônio previdenciário. Funções como elaborar, validar, controlar e preservar memórias de cálculo, promover a defesa administrativa e judicial do patrimônio previdenciário e acompanhar as condições determinantes da manutenção dos benefícios integram, portanto, o núcleo funcional esperado de uma unidade gestora efetiva.

9. A integração informacional possui, ademais, dimensão contábil e atuarial. A dispersão de cadastros e registros entre órgãos pode produzir omissões, duplicidades e critérios não uniformes na consolidação das contas do regime, comprometer a mensuração das provisões matemáticas previdenciárias e reduzir a comparabilidade entre a avaliação atuarial, o Balanço Patrimonial e as respectivas notas explicativas. A unidade gestora deve, portanto, assegurar fluxos padronizados de informação e mecanismos de conciliação que permitam ao ente reconhecer e evidenciar, de modo completo e consistente, as obrigações vinculadas ao RPPS.

10. A experiência baiana ilustra, em plano institucional, as dificuldades concretas da não implantação plena da unidade gestora única. Em material oficial produzido no âmbito do Estado da Bahia e utilizado em auditoria do TCE-BA (Relatório de Auditoria Operacional Coordenada do RPPS/BA, Processo TCE/006228/2016, agosto de 2016), registrou-se a necessidade de que Tribunal de Justiça, Ministério Público e Assembleia Legislativa disponibilizassem à SUPREV as bases cadastrais de seus servidores efetivos, bem como a necessidade de a própria SUPREV buscar, junto a órgãos e entidades de todos os Poderes, as informações indispensáveis ao pleno funcionamento da unidade gestora. O mesmo material consignou que TCE-BA e TJBA não disponibilizavam dados individualizados de remuneração por servidor, dificultando o atendimento da norma previdenciária.

V – DA COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE UNIDADE GESTORA ÚNICA E AUTONOMIAS CONSTITUCIONAIS

11. A exigência constitucional de unidade gestora única não deve ser interpretada como sinônimo necessário de absorção mecânica, uniforme e indistinta de todos os atos materiais por um único órgão, sem qualquer arranjo cooperativo. A própria Portaria MTP nº



1.467/2022 admite modelo de gerenciamento indireto, organizado como sistema, com unidade gestora central e órgãos setoriais, desde que preservados o comando, a coordenação, o controle e a decisão administrativa final da unidade gestora. Em outras palavras, a Constituição impõe unicidade de direção previdenciária, e a regulamentação admite pluralidade operacional, desde que coordenada e submetida à direção previdenciária central.

12. A experiência do Estado de Goiás é ilustrativa desse ponto. A Lei Complementar estadual n. 167, de 7/12/2021, que alterou a Lei Complementar n. 66/2009 para adequar a unidade gestora única do RPPS/GO ao art. 40, § 20, da Constituição, previu gerenciamento indireto, sob a forma de sistema, para benefícios vinculados a outros Poderes e órgãos autônomos, com atribuição à unidade gestora do papel de órgão central do sistema previdenciário e às demais estruturas do papel de órgãos setoriais. Em termos institucionais, trata-se de exemplo relevante de compatibilização entre centralização previdenciária e especialização administrativa dos demais órgãos constitucionais. O arranjo revela uma possibilidade normativa de compatibilização, cuja efetividade, como em qualquer modelo de gerenciamento indireto, depende do exercício material das competências de comando, coordenação, controle e decisão final pela unidade gestora.

13. A admissibilidade de órgãos setoriais não afasta a necessidade de integração, conciliação e consolidação contábil das informações do regime. No gerenciamento indireto, as contas, os registros e as disponibilidades previdenciários devem permanecer segregados daqueles do Tesouro e identificáveis por fonte, plano e finalidade, ao mesmo tempo em que a unidade gestora central deve receber informações suficientes para promover conciliações e a consolidação integral das receitas, despesas, ativos e passivos do RPPS. A descentralização de rotinas operacionais não pode resultar em demonstrações previdenciárias paralelas e inconciliáveis, dupla contagem, omissão de obrigações ou perda de rastreabilidade.

14. A necessária compatibilização entre unidade gestora única e autonomia institucional encontra ilustração relevante no Mandado de Segurança Coletivo nº 8051241-85.2025.8.05.0000, em trâmite perante a Seção Cível de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Em sede liminar, foi determinada a transferência da gestão da folha de pagamento dos membros inativos e pensionistas da Defensoria Pública para a própria Instituição, sob o fundamento de que a centralização compulsória dessa atividade na SUPREV deveria ser interpretada em conformidade com as garantias constitucionais de autonomia funcional, administrativa e financeira da Defensoria Pública. Trata-se de decisão proferida em sede de cognição sumária, sujeita à revisão e sem julgamento definitivo do mérito, observada a situação processual existente na data de publicação desta Nota Técnica.

15. O precedente deve ser compreendido em seu exato alcance. Não se cuida de negar a exigência constitucional de unicidade do RPPS, nem de admitir a pulverização de estruturas gestoras autônomas e desvinculadas entre si. Cuida-se de reconhecer que a

implantação da UGU não pode ser reduzida à transferência automática da gestão de folhas ou de atos administrativos para órgão do Executivo. O modelo constitucionalmente adequado é aquele que preserva unidade de direção, integração de informações, coordenação técnica, mecanismos de controle e responsabilidade previdenciária, sem instituir subordinação administrativa, financeira ou orçamentária incompatível com a autonomia dos órgãos independentes.

16. Disso decorre que a atuação fiscalizatória dos Tribunais de Contas sobre a matéria não deve partir da imposição apriorística e indistinta de um único desenho organizacional. O que se deve controlar é se o ente federativo construiu, em conformidade com a Constituição e a Portaria federal, um arranjo capaz de assegurar direção previdenciária unitária, integração informacional, uniformidade técnica, rastreabilidade documental, responsabilidade decisória e consistência atuarial, sem descaracterizar as autonomias constitucionais dos órgãos independentes. A unidade gestora única, portanto, é exigência firme quanto ao resultado institucional, mas admite calibragem quanto ao desenho operacional.

16-A. Impõe-se, ainda, uma advertência específica quanto a eventual déficit financeiro previdenciário dos Poderes e órgãos autônomos. A superveniência de insuficiências financeiras no Regime Próprio de Previdência Social, inclusive em órgãos e Poderes historicamente superavitários, não autoriza o Poder Executivo a avançar, direta ou indiretamente, sobre o orçamento dos demais Poderes e órgãos autônomos, seja mediante a retenção ou o abatimento de duodécimos, cotas ou repasses financeiros, seja por qualquer outra forma de ingerência unilateral sobre suas dotações. Nos termos do art. 40, caput, da Constituição da República, o regime próprio possui caráter contributivo e solidário e é instituído no âmbito do respectivo ente federativo, sendo constitucionalmente admissível que a legislação estabeleça a participação conjunta dos diversos Poderes e órgãos autônomos no custeio e na cobertura das insuficiências financeiras do RPPS. Tal participação, contudo, não afasta a autonomia financeira e orçamentária constitucionalmente assegurada a esses Poderes e órgãos, nem autoriza o Poder Executivo a satisfazer unilateralmente as respectivas obrigações mediante retenção, compensação ou abatimento de recursos que lhes sejam orçamentariamente destinados. Essa orientação encontra respaldo no Supremo Tribunal Federal, que, no julgamento da ADI nº 4.859/PI, Rel. Min. Roberto Barroso, reconheceu a constitucionalidade da participação do Poder Judiciário, juntamente com os demais Poderes e órgãos autônomos, na cobertura do déficit e no custeio do regime próprio de previdência social, mas declarou inconstitucional norma que autorizava a Secretaria de Estado da Fazenda a reter diretamente valores previdenciários devidos pelo Judiciário, assentando a necessidade de preservação de sua autonomia financeira e orçamentária. De modo convergente, a ADPF nº 339/PI, Rel. Min. Luiz Fux, embora não tenha versado especificamente sobre déficit previdenciário, reafirmou a impossibilidade de retenção unilateral, pelo Poder Executivo, de recursos orçamentários destinados a órgão constitucionalmente autônomo e a exigência de repasse integral dos duodécimos nos termos do art. 168 da Constituição. A unidade gestora única, nesse contexto, não pode ser utilizada

como instrumento de subordinação financeira ou orçamentária dos Poderes e órgãos autônomos ao Poder Executivo, sem prejuízo da repartição legal das responsabilidades pelo custeio e pela cobertura conjunta das insuficiências do RPPS, cabendo aos Tribunais de Contas fiscalizar para que o enfrentamento do déficit previdenciário preserve simultaneamente a unidade do regime, o equilíbrio financeiro e atuarial e as autonomias constitucionalmente asseguradas.

VI – DA PERTINÊNCIA ESPECÍFICA DA ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

17. A matéria se insere diretamente na esfera de atribuições dos Tribunais de Contas, porque a fragmentação previdenciária repercute sobre a legalidade dos atos de pessoal, a confiabilidade das bases financeiras e atuariais do regime, a integridade dos fluxos de arrecadação e pagamento, a compensação financeira entre regimes, a governança da despesa administrativa e, em última análise, a sustentabilidade do próprio RPPS. Não se trata, pois, de tema meramente organizacional, mas de assunto dotado de inequívoca materialidade de controle externo.

18. No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, foi proferida sentença relevante para a compreensão da matéria no Processo TC-020182.989.22-8, relativo ao Fundo de Previdência dos Servidores Municipais de Cubatão, em decisão proferida pelo Conselheiro-Substituto Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, em 26 de julho de 2023, na qual se reputou irregular a fragmentação da gestão previdenciária local, constatando-se que órgãos distintos concediam benefícios, a caixa previdenciária administrava e analisava as concessões, enquanto o fundo efetuava os pagamentos, determinando-se à origem a avocação das competências necessárias ao funcionamento da unidade gestora única do RPPS local. O caso constitui exemplo concreto de como a ausência de centralização material da gestão previdenciária pode ser identificada no âmbito da fiscalização e do exame dos atos de aposentadoria.

VII – DOS PARÂMETROS TÉCNICOS PARA A FISCALIZAÇÃO

19. Na fiscalização da implantação da unidade gestora única dos RPPS, constituem parâmetros técnicos relevantes para a atuação dos Tribunais de Contas, observadas as peculiaridades do caso concreto, a adequação da legislação local ao art. 40, § 20, da Constituição e ao art. 71 da Portaria MTP nº 1.467/2022. O exame deve considerar a abrangência de todos os Poderes, órgãos, autarquias e fundações, bem como a definição das competências, das delegações, dos fluxos decisórios e das responsabilidades.

20. Não basta que exista uma unidade gestora no papel. A fiscalização deve verificar se a unidade gestora foi implantada materialmente e se exerce, de forma direta ou indireta, a direção efetiva das atividades de concessão, revisão, manutenção e pagamento dos benefícios. A existência formal de autarquia, fundo ou órgão previdenciário não é suficiente quando subsistirem centros decisórios autônomos e desarticulados.

21. Quando houver gerenciamento indireto, deve ser verificada a existência de órgão central do sistema previdenciário com capacidade real de orientação normativa, supervisão técnica, coordenação procedimental e decisão administrativa final. Também deve ser avaliado se os órgãos setoriais atuam dentro das competências que lhes foram atribuídas e sob controles que preservem a unidade do regime. Não se considera atendida a exigência de unidade gestora única quando o órgão setorial conserva, na prática, competência para decidir definitivamente sobre a concessão, revisão ou manutenção do benefício, limitando-se a unidade gestora a receber os autos, realizar conferência posterior, homologar formalmente a decisão ou efetuar o pagamento. A decisão administrativa final prevista no art. 71 da Portaria MTP nº 1.467/2022 deve constituir competência efetiva da unidade gestora, apta a impedir, corrigir ou rever atos incompatíveis com a legislação previdenciária.

22. A implantação material da unidade gestora pressupõe integração dos cadastros, dos prontuários, das memórias de cálculo, das bases remuneratórias, dos registros contábeis e dos sistemas eletrônicos. Cabe à fiscalização verificar se existem procedimentos permanentes de remessa, validação, conciliação e consolidação das informações produzidas pelos órgãos setoriais, acompanhados de documentação suficiente e trilhas de auditoria.

23. Nos entes dotados de Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas, o controle externo deve aferir se o arranjo preserva simultaneamente a unidade do sistema previdenciário e as autonomias constitucionais. A transferência da folha de pagamento para órgão do Poder Executivo não deve ser tomada, isoladamente, como condição necessária ou suficiente para a implantação da unidade gestora única.

24. A fiscalização deve alcançar a capacidade operacional da unidade gestora, a qualificação de seu pessoal e a existência de assessoramento jurídico e controle interno especializados. A análise da governança também deve verificar se as responsabilidades administrativas, financeiras e contábeis estão claramente distribuídas e se os controles são proporcionais aos riscos do regime.

25. No gerenciamento indireto, as contas, os registros e as disponibilidades previdenciários devem permanecer segregados dos recursos do Tesouro e identificáveis por fonte, plano e finalidade. A participação de órgãos setoriais não pode gerar demonstrações paralelas inconciliáveis, perda de rastreabilidade ou confusão entre o patrimônio previdenciário e os demais recursos do ente.

26. As despesas de administração do RPPS devem ser examinadas quanto à legalidade, à finalidade e à correta contabilização. Quando os custos forem compartilhados entre a unidade gestora e outros órgãos, a fiscalização deve aferir a objetividade dos critérios de rateio, o respeito aos limites da taxa de administração e a existência de registros que permitam identificar os órgãos ou unidades beneficiadas e a natureza de cada dispêndio.

27. Merecem atenção especial os entes em que a unidade gestora não tenha acesso tempestivo e integral aos dados funcionais, remuneratórios e previdenciários dos segurados

vinculados a outros Poderes e órgãos autônomos. Essa insuficiência compromete a revisão dos benefícios, o controle de legalidade, a compensação entre regimes e a confiabilidade das avaliações atuariais.

28. O controle externo deve examinar a completude e a consistência da consolidação contábil do RPPS, inclusive quando existirem órgãos setoriais. A análise deve assegurar que as operações recíprocas e as duplicidades tenham sido eliminadas e que receitas, despesas, ativos e passivos previdenciários tenham sido reconhecidos tempestivamente, sem omissões ou dupla contagem.

29. A conciliação das contribuições devidas, arrecadadas e efetivamente repassadas deve integrar de forma permanente os procedimentos de controle. Os registros da unidade gestora precisam guardar correspondência com a execução orçamentária e financeira dos Poderes e órgãos, de modo que diferenças sejam identificadas, justificadas e regularizadas em tempo oportuno.

30. A fiscalização deve confrontar os registros contábeis, as bases cadastrais e a avaliação atuarial. As notas explicativas precisam demonstrar os planos de amortização do déficit atuarial, os aportes, os parcelamentos e os demais compromissos assumidos por cada Poder ou órgão, com indicação das responsabilidades, dos prazos, das fontes de custeio e dos efeitos financeiros.

31. A mensuração e a evidenciação das obrigações por benefícios a empregados devem observar a NBC TSP 15 (R1) e as normas específicas aplicáveis aos RPPS. As premissas atuariais adotadas devem ser atuais, uniformes e tecnicamente justificadas, especialmente quanto às tábuas biométricas, à rotatividade e às projeções de crescimento salarial.

32. A qualidade das bases utilizadas nas avaliações contábeis e atuariais deve ser aferida, entre outros procedimentos, mediante a realização periódica de censos previdenciário e funcional, acompanhados de mecanismos permanentes de atualização e validação cadastral. Quando aplicável, a fiscalização também deve alcançar a mensuração a valor presente dos benefícios de longo prazo e pós-emprego, bem como a evidenciação dos efeitos das alterações de premissas e dos ganhos ou perdas atuariais sobre o passivo, o patrimônio líquido e o resultado do período.

33. A centralização previdenciária não transfere automaticamente à unidade gestora todas as obrigações por benefícios a empregados dos Poderes e órgãos. A unidade gestora deve, entretanto, produzir e compartilhar informações íntegras e conciliadas, permitindo que o ente e cada entidade responsável efetuem o reconhecimento contábil que lhes corresponda.

34. O controle externo deve confrontar a execução previdenciária com as demonstrações contábeis e os relatórios fiscais. A atribuição das despesas com inativos e pensionistas aos respectivos Poderes e órgãos deve observar a Lei de Responsabilidade



Fiscal, a legislação pertinente e os manuais fiscais vigentes, de forma a impedir classificações ou centralizações que reduzam artificialmente as despesas de pessoal.

35. A retenção, o atraso ou a ausência de repasse das contribuições dos segurados e patronais deve ensejar a apuração de responsabilidades e a adoção das providências de controle cabíveis. Nos casos de maior gravidade, materialidade ou reiteração, deve ser avaliada a representação aos órgãos competentes, sem prejuízo do exame dos efeitos da irregularidade sobre o Certificado de Regularidade Previdenciária e sobre as restrições legais impostas ao ente federativo.

36. Os Tribunais de Contas devem utilizar instrumentos compatíveis com a complexidade e com o estágio de implantação da unidade gestora. Auditorias operacionais, inspeções temáticas e monitoramentos podem ser articulados a planos de adequação que definam etapas, responsáveis, prazos e evidências de cumprimento. O cronograma não afasta a exigibilidade da obrigação constitucional nem pode legitimar a manutenção indefinida da desconformidade.

VIII – DA CONCLUSÃO

37. A fiscalização não deve reduzir a Unidade Gestora Única a uma questão de denominação institucional, nem convertê-la em instrumento de subordinação indevida entre Poderes e órgãos autônomos. Onde a decisão previdenciária final permanecer dispersa entre órgãos setoriais, ou onde a unidade gestora se limitar a validar, registrar ou pagar atos já definitivamente praticados por terceiros, haverá fragmentação incompatível com a Constituição. A exigência constitucional impõe unidade de direção previdenciária, integração das informações, controle técnico, definição de responsabilidades e rastreabilidade dos atos, sem afastar as autonomias constitucionais na conformação do modelo operacional.

38. A multiplicidade de centros decisórios sem coordenação e a ausência de integração informacional caracterizam fragmentação incompatível com a Constituição. Também se mostra inadequada a centralização que esvazie competências constitucionalmente asseguradas. Compete ao controle externo identificar e corrigir ambas as situações.

39. À vista do exposto, recomenda-se aos Tribunais de Contas que incorporem permanentemente às matrizes, aos planos e aos programas de fiscalização dos Regimes Próprios de Previdência Social a verificação da implantação material da Unidade Gestora Única, à luz do art. 40, § 20, da Constituição e dos arts. 71 e 247 da Portaria MTP nº 1.467/2022.

40. A fiscalização deve incluir a adequação da legislação e da estrutura administrativa local, com especial atenção aos modelos de gerenciamento indireto e à

efetiva capacidade da unidade gestora para dirigir, orientar, supervisionar e controlar os órgãos setoriais.

41. Deve ser examinado o acesso da unidade gestora às informações cadastrais, funcionais, remuneratórias, financeiras, contábeis e atuariais necessárias à administração do regime. A fiscalização também deve verificar a existência de procedimentos confiáveis de validação, conciliação e consolidação das informações.

42. A atuação dos órgãos setoriais deve estar submetida a mecanismos de documentação, controle de qualidade, auditoria e responsabilização. Esses mecanismos precisam assegurar a rastreabilidade dos atos e a identificação da autoridade responsável por cada decisão administrativa.

43. O exame contábil deve abranger a segregação patrimonial dos recursos previdenciários, a consolidação das contas do regime, a contabilização da taxa de administração e a correspondência entre os registros contábeis, as bases cadastrais e a avaliação atuarial. Deve alcançar ainda a evidenciação dos planos de amortização e o cumprimento das normas relativas aos benefícios a empregados.

44. A fiscalização deve verificar a realização periódica dos censos previdenciário e funcional, a tempestividade dos repasses contributivos, os efeitos das irregularidades sobre a regularidade previdenciária e a correta repercussão das despesas com inativos e pensionistas nos demonstrativos fiscais dos Poderes e órgãos.

45. Quando identificada fragmentação incompatível com o modelo constitucional ou falha relevante na governança contábil, financeira ou atuarial, os Tribunais de Contas devem adotar as providências cabíveis e exigir plano de adequação com etapas, responsáveis, prazos e evidências de cumprimento.

46. Recomenda-se, por fim, que os Tribunais de Contas acompanhem a execução das providências corretivas até que esteja demonstrada a efetiva implantação de modelo compatível com a unicidade do RPPS, com a integridade de sua gestão contábil e atuarial e com as autonomias constitucionalmente asseguradas.

Brasília-DF, 22 de setembro de 2026.



EDILSON SILVA
Presidente da Atricon



Conselheiro INALDO ARAÚJO
Presidente do IRB