



Assinado por
LUIZ CARLOS CICILIO
19/09/2024 18:35

Assinado por
SERGIO ABOUDIB FERREIRA
PINTO
20/09/2024 10:35

Assinado por
SEBASTIAO CARLOS RANNA
DE MACEDO
20/09/2024 10:55

Assinado por
DAVI DINIZ DE CARVALHO
20/09/2024 10:57

Assinado por
ODILSON SOUZA BARBOSA
JUNIOR
20/09/2024 13:32

Assinado por
LUCIANO VIEIRA
20/09/2024 13:57

Assinado por
RODRIGO FLAVIO FREIRE
FARIAS CHAMOUN
20/09/2024 14:54

Assinado por
DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER
20/09/2024 16:00

Assinado por
TAUFNER RODRIGO COELHO DO CARMO
20/09/2024 16:10

Acórdão 01063/2024-6 - Plenário

Processo: 00916/2023-1

Classificação: Prejudicado

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Suscitante: Ministério Público de Contas

INCIDENTE DE PREJULGADO - REQUERENTE MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS – PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO RPPS – IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO PLANO DE AMORTIZAÇÃO E DOS RENDIMENTOS FINANCEIROS EM SITUAÇÃO DE DÉFICIT ATUARIAL – VEDAÇÃO VÁLIDA ATÉ A COBERTURA DA PROVISÃO MATEMÁTICA DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS.

1. A preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, operado em regime de capitalização, requer a formação de reservas por meio do acúmulo de recursos do plano de amortização do déficit atuarial e de rendimentos de aplicações financeiras.
2. Os recursos do plano de amortização e os rendimentos das aplicações financeiras ficam vinculados ao equacionamento do déficit atuarial até a cobertura das provisões matemáticas de benefícios concedidos.
3. A gravidade das condutas deve ser avaliada no caso concreto, diante das circunstâncias fáticas, na forma do artigo 22, §1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

4. Considerando a divergência de posições adotadas por esta Corte, os efeitos do prejudgado devem valer a partir de 2026, após a elaboração do próximo Plano Plurianual, segundo artigos 23 e 24, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

VOTO DO RELATOR

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:

1 RELATÓRIO

Os presentes tratam de **Incidente de Prejudgado** suscitado pelo Ministério Público de Contas no processo **TC 5568/2021-1** (Recurso de Reconsideração), deferido pela [Decisão 04219/2022-1 Plenário](#)¹, que reconheceu a relevância da matéria de direito sob exame e sua aplicabilidade de forma geral, nos termos do art. 174 da Lei Complementar 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do TCEES) c/c art. 348 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal (RITCEES), acolheu a preliminar suscitada, instaurando o presente incidente, em autos apartados, com o objetivo de *“conferir interpretação sobre os recursos destinados ou vinculados ao cumprimento do plano de amortização do déficit atuarial”*, cujo objeto deve ser discutido abrangendo as seguintes questões:

- Considerando a existência de resultado atuarial negativo em regime próprio de previdência, operado em regime financeiro de capitalização, seria possível a utilização de rendimentos de aplicações financeiras para a apuração do equilíbrio financeiro do regime, de forma a permitir a utilização desses recursos para o pagamento de benefícios previdenciários do exercício corrente?
- Considerando a existência de resultado atuarial negativo em regime próprio de previdência, operado em regime financeiro de capitalização, seria possível a utilização de recursos do plano de amortização para a apuração do equilíbrio financeiro do regime, possibilitando a sua

¹ Evento 28 do Processo 5568/2021-1.

utilização para o pagamento de benefícios previdenciários do exercício corrente?

Distribuído o feito² ao Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula (NJS) que elaborou o [Estudo Técnico de Jurisprudência 00006/2023-8](#) (evento 005), concluindo pela **existência de deliberações que versam sobre o tema objeto do presente prejudgado**, nos termos ali expostos, e, em síntese, manifestando-se nos seguintes termos:

Ante o exposto, nos termos do art. 445, inciso III, do RITCEES, conclui-se informando a existência de deliberações que versam sobre o tema objeto do presente prejudgado, nos termos expostos no tópico anterior, para em seguida encaminhar os autos ao Núcleo de Recursos e Consultas – NRC para instrução, nos termos do art. 350, do RITCEES.

Ato contínuo, os autos seguiram ao Núcleo de Recursos e Consultas (NRC) para instrução, conforme disposto no art. 350 do RITCEES. Todavia, considerando a especificidade da matéria, o processo foi encaminhado a este NPPREV para instrução, tendo sido elaborada a [Manifestação Técnica 01072/2023-7](#) (evento 007) que, após profunda análise, ofereceu parâmetros para harmonização interpretativa sobre os procedimentos administrativos examinados com base nas seguintes diretrizes:

III.1. Prática administrativa analisada

Considerando a existência de resultado atuarial negativo no RPPS, operado em regime financeiro de capitalização, seria possível a utilização de receitas do plano de amortização, assim como de rendimentos de aplicações financeiras, para apuração do equilíbrio financeiro do regime de previdência, de forma a permitir a sua utilização para o pagamento de benefícios previdenciários do exercício corrente?

III.2. Interpretação técnica

² Evento: Troca de Relatoria.

A preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, operado em regime de capitalização, requer a formação de reservas por meio de acúmulo de recursos do plano de amortização do déficit atuarial, assim como de rendimentos de aplicações financeiras, quando inexistentes ativos garantidores suficientes para cobertura mínima de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos (PMBC), situação excepcional que envolve a exclusão dessas receitas na apuração da insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários do exercício corrente.

Retornados os autos ao NRC, foi elaborada a [Instrução Técnica 00001/2023-5](#) (evento 009), opinando que a matéria analisada seja interpretada nos exatos termos propostos pela Manifestação Técnica 1072/2023-7.

No prosseguimento, fez retornar os autos ao NRC - Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas que neste instante procedimental anotou:

Com base nos elementos aqui expostos, opina-se para que a matéria analisada no presente incidente de prejulgado seja interpretada nos exatos termos propostos pela [Manifestação Técnica 1072/2023-7](#), exarada pelo NPPREV.

Assim foram encaminhados os autos ao Gabinete do Conselheiro Relator, que encaminhou o feito para exame do Ministério Público de Contas, que fez acostar ao processo o Parecer do Ministério Público de Contas 02558/2023-2 propondo em síntese:

Com base nos elementos aqui expostos, opina-se para que a matéria analisada no presente incidente de prejulgado seja interpretada nos exatos termos propostos pela Manifestação Técnica 1072/2023-7, exarada pelo NPPREV.

Além de órgão ministerial oferecer o [Parecer do Ministério Público de Contas 02558/2023-2](#) (evento 013) anuindo em parte com os termos propostos pela área técnica, pugnou pelo **reconhecimento da ilicitude e da gravidade da conduta de utilizar recursos originariamente destinados à amortização do déficit atuarial do RPPS para cobertura de despesas do exercício, antes da amortização integral do déficit atuarial**, sugerindo o seguinte enunciado para o presente Prejulgado:

PREJULGADO Nº XX

- 1) Os recursos destinados à constituição das reservas do regime próprio de previdência social (RPPS), assim como seus rendimentos financeiros, possuem destinação específica e devem atender tão somente ao objeto de sua vinculação, qual seja, a formação das reservas capitalizadas do RPPS, não podendo ser utilizados para o custeio de quaisquer outras despesas do exercício financeiro antes da amortização integral do déficit atuarial, em cumprimento ao que dispõe o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar Federal 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.
- 2) A utilização dos recursos destinados à constituição das reservas do RPPS para custeio de quaisquer outras despesas do exercício financeiro, antes da amortização integral do déficit atuarial, constitui irregularidade de natureza grave por violar o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial, ensejando a comunicação do fato ao Ministério Público Estadual em razão da possível configuração de ato de improbidade administrativa tipificado nos incisos IX e XI do art. 10 da Lei Federal 8.429/1992.
- 3) **Compete ao chefe do poder executivo a adoção das providências administrativas e legislativas necessárias à recomposição**, em valores atualizados, das reservas do RPPS no menor tempo possível, devendo seus atos e omissões ser objeto de análise no processo de prestação de contas anual, sem prejuízo da **responsabilidade solidária prevista no art. 8º-A da Lei Federal 9.717/1998**.

Dando prosseguimento à tramitação dos autos, na 44ª Sessão Ordinária do Plenário, realizada em 05/09/2023, foi prolatada a [Decisão 02402/2023-4](#) (evento 016), com a qual o Plenário desta Corte autorizou a realização de audiência pública com o objetivo de ouvir a contribuição de representantes dos Fundos de Previdência dos municípios e do Estado do Espírito Santo e respectivas procuradorias, dentre outros especialistas, na formulação de entendimento acerca da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS.

Após regular convocação³, a audiência pública foi realizada na data de 13/11/2023, ocasião em que puderam se manifestar os palestrantes e especialistas inscritos, conforme transcrição reproduzida nas [Notas Taquigráficas 0115/2023-1](#) (evento 197).

Por meio do [Despacho 52343/2023-5](#) (evento 199), os autos foram novamente encaminhados ao NJS, que elaborou o [Estudo Técnico de Jurisprudência 0001/2024-3](#) (evento 200), **ratificando** os termos do Estudo Técnico de Jurisprudência nº 006/2023 (evento 005), em atendimento ao art. 445, III, do RITCEES.

³ Certidão 05844/2023-4 (evento 184).

Em seguida os autos encaminhados ao NPPREV - Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência, que juntar a **Manifestação Técnica 00551/2024-5**, com o seguinte resumo das **teses e argumentos apresentados na Audiência Pública**:

O Sr. **Miguel Burnier Ulhôa**, parabenizou a organização do evento e destacou a importância do direito à estabilidade do servidor público para a garantir a proteção do interesse público, frisando que a atuação dos auditores de controle externo deve sempre se pautar na independência funcional, no profissionalismo e na imparcialidade para defender a coletividade de interesses privados ou de terceiros.

Como integrante da área especializada em previdência do TCEES, o palestrante defendeu o entendimento técnico acerca da necessidade de adoção de parâmetro mínimo para a formação de poupança no RPPS em capitalização de forma a conferir equilíbrio ao sistema previdenciário, evitando impactos negativos na capacidade de pagamento do ente patrocinador do regime.

Ulhôa abordou a dificuldade do RPPS para formação de ativos garantidores, especialmente em função do uso irrestrito de rendimentos financeiros e recursos do plano de amortização para pagamento de benefícios previdenciários correntes. Destacou a falta de clareza na legislação previdenciária sobre a acumulação de reservas em regimes capitalizados, citando fundamentos normativos para a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, com base na Constituição Federal, na Lei 9.717/1998 e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O palestrante apresentou dados sobre a evolução de reservas nos maiores regimes de previdência municipais do Espírito Santo, destacando a diferença entre os regimes segregados e não segregados, e informou que a maioria dos regimes não segregados já implementou seus planos de amortização desde 2009. No entanto, o crescimento dos ativos garantidores desses regimes não segregados foi inferior ao verificado nos regimes que optaram pela segregação de massa, apesar deste último modelo ser considerado menos favorável para o alcance do equilíbrio atuarial. Mesmo adotados os parâmetros normativos estabelecidos em normas legais e infralegais editadas pelo Ministério da Previdência (Portarias 403/2008, 464/2018 e 1467/2022), os regimes em capitalização ainda enfrentam dificuldades significativas para formação de ativos garantidores, essenciais para o equilíbrio atuarial dos regimes capitalizados.

Defendeu, assim, a restrição ao uso de rendimentos financeiros e recursos do plano de amortização, argumentando que essa regra se aplica apenas a regimes capitalizados que não possuem ativos garantidores suficientes para cobertura de provisões matemáticas de benefícios concedidos. Destacou ainda que apenas 7 dos 35 RPPS do Espírito Santo seriam afetados pela manutenção do entendimento técnico, de acordo com os dados extraídos da PCA 2021 e das avaliações atuariais encaminhadas na PCA 2022.

Ulhoa reforçou a importância de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, registrando que a interpretação técnica já adotada pela área técnica do TCEES foi fortalecida após a edição da Nota Técnica 07/2023 do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro. Concluiu que a interpretação técnica visa garantir a sustentabilidade do RPPS e o equilíbrio fiscal dos entes patrocinadores.

No encerramento, o palestrante compartilhou uma frase sobre poupança e estabilidade financeira, destacando a relevância desses princípios.

O Sr. **Cezar Geraldo Scalzer** parabenizou o Tribunal pela iniciativa e abordou a importância do tema para os entes públicos. Destacou o art. 40 da Constituição Federal, que estabelece critérios para o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Scalzer argumentou que a legislação não impõe regras ou vedações específicas para a utilização de recursos dos RPPSs. Ressaltou a dificuldade dos municípios para restringir a utilização de rendimentos financeiros do RPPS, especialmente devido às restrições da Lei Complementar 173/2020.

Citou a falta de uma norma clara que proíba o uso de recursos pelo RPPS e propôs alternativas para a recomposição do resultado atuarial negativo, como a incorporação pelo atuário em exercícios posteriores. Destacou a necessidade de considerar as dificuldades reais dos gestores na interpretação das normas.

Scalzer enfatizou a importância de uma abordagem flexível, que considere a realidade de cada ente e sugeriu modulação de efeitos para possíveis vedações futuras. Argumentou que a vedação imediata poderia impactar negativamente o equilíbrio financeiro-orçamentário dos municípios.

No encerramento, defendeu a interpretação mais próxima da realidade dos entes, considerando a situação de cada caso. Concluiu propondo que, se houver vedação, seja exigida a partir de exercícios futuros. O palestrante expressou preocupação com os possíveis efeitos colaterais de medidas restritivas imediatas e destacou a importância de encontrar soluções que preservem tanto o equilíbrio financeiro quanto as políticas públicas dos entes municipais.

A Sra. **Amanda Freitas Santos**, atuária e auditora de controle externo, parabenizou a iniciativa e agradeceu a oportunidade de participar do debate. Com nove anos de experiência de atuação na área da previdência, destacou a importância do tema, ressaltando que a previdência deve ser saudável, em conformidade com os princípios estabelecidos na Constituição Federal.

A atuária enfatizou a necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial nos regimes próprios de previdência, citando o art. 40 da Constituição Federal. Explicou o papel do cálculo atuarial na estimativa de reservas necessárias para o pagamento de benefícios futuros, alinhado aos princípios constitucionais.

Santos abordou o uso do tempo em benefício do ente patrocinador do RPPS, mostrando como o atuário projeta o valor necessário para cobrir benefícios futuros e como o rendimento de investimentos contribui para o acúmulo de recursos. Destacou a importância da taxa de juros (meta atuarial) e da colaboração entre o atuário e o setor de investimentos do RPPS, destacando a consonância com os preceitos constitucionais.

A palestrante alertou sobre os riscos da deterioração de reservas previdenciárias ao longo do tempo, destacando que isso pode levar a insuficiências financeiras no momento do pagamento dos benefícios, contrariando os princípios aplicáveis. Sublinhou a essência da capitalização e a importância de uma previdência autossuficiente, em consonância com a Constituição Federal.

Encerrou sua participação fazendo uma reflexão sobre a necessidade de aprendizado com o passado para moldar um futuro mais equilibrado na previdência, instigando a preparação antecipada para evitar problemas graves no sistema previdenciário, em conformidade com os princípios constitucionais.

O Sr. **Otoni Gonçalves Guimarães**, representante da ACIP e da Abipem, parabenizou pela iniciativa de realização de Audiência Pública sobre a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS. Ele destacou a importância da discussão técnica e mencionou a complexidade da gestão dos regimes próprios de previdência, ressaltando a necessidade de equilíbrio entre os compromissos e os recursos garantidores.

Guimarães abordou a evolução histórica da previdência no Brasil, destacando a mudança de um sistema de proteção social para um regime de seguro social com a Emenda Constitucional 20/1998. Ele enfatizou a importância da segregação da massa, a Portaria MPS 403/2008, para separar os servidores regidos sob diferentes regimes financeiros. Contudo, observou que muitos regimes em capitalização ainda enfrentam dificuldades na formação dos ativos garantidores.

O palestrante explicou a lógica do equilíbrio financeiro e atuarial, utilizando a analogia com uma balança, onde os compromissos do RPPS são equilibrados através de recursos garantidores. Ele abordou a complexidade da gestão, incluindo a discussão sobre hipóteses e premissas na avaliação atuarial, e mencionou a necessidade de considerar os diferentes mecanismos de equacionamento do déficit atuarial.

Guimarães ressaltou a importância dos fluxos atuariais para compreensão da capacidade orçamentária e financeira do RPPS, ao longo do tempo. Ele discutiu a criação de fundos específicos controlados separadamente para diferentes compromissos, evidenciando a necessidade de uma gestão mais complexa.

O palestrante argumentou que os recursos previdenciários, incluindo contribuições, rendimentos e aportes, são vinculados ao pagamento de benefícios, discordando da ideia de restrição ao uso de rendimentos de aplicações financeiras. Ele propôs uma abordagem mais flexível na utilização desses recursos, considerando a lógica de ordem de utilização e a necessidade de evolução no projeto de gestão do RPPS.

Nesse ponto, o Sr. Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, esclareceu que o Sr. Otoni Gonçalves Guimarães estava falando não só em seu nome próprio, mas também em nome de outros palestrantes, justificando a extensão do tempo de fala do palestrante.

Retomando a palavra, o Sr. Otoni Gonçalves Guimarães abordou a importância de compreender o contexto de longo prazo do RPPS, destacando que a gestão desses regimes vai além da visão tradicional de receita e despesa em um único exercício financeiro.

Guimarães sugeriu que os auditores do Tribunal de Contas utilizem ferramentas que permitam a análise da avaliação atuarial, considerando possíveis problemas de interpretação e definição inadequada de hipóteses e premissas. Ele enfatizou a necessidade de compreender o RPPS como um fluxo de receitas e despesas, em exercícios futuros, superando a visão orçamentária convencional.

O palestrante também discutiu a possibilidade de escolha entre diferentes medidas para equacionar o déficit atuarial, como alíquotas suplementares, aportes atuariais e outras alternativas. Ele destacou a complexidade da gestão dos compromissos e fontes de recursos, sugerindo uma abordagem mais abrangente na análise do equilíbrio financeiro e atuarial.

Além disso, Guimarães ressaltou a importância do acompanhamento concomitante por parte do Tribunal de Contas, sugerindo uma atuação mais presente e pedagógica no processo de construção do equilíbrio do RPPS. Ele destacou a possibilidade de ações

que ultrapassem auditorias periódicas, visando uma abordagem mais efetiva na gestão desses regimes. E que isso seria um bom exemplo de evolução dos processos de gestão a dar ao Brasil, elogiando a atuação de vanguarda do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

Guimarães alertou sobre a possibilidade de alguns municípios pensarem em extinguir seus regimes, através da migração para o regime geral de previdência social (INSS). Ele enfatizou que essa decisão pode inicialmente trazer alívio financeiro, mas pode ocasionar retrocessos significativos a longo prazo, incluindo implicações nos limites de despesa com pessoal.

O palestrante discutiu as implicações orçamentárias de diferentes soluções para o déficit atuarial, mencionando a necessidade de considerar a capacidade orçamentária, financeira e fiscal de cada ente federativo. Ele destacou as complexidades nas revisões de bases salariais dos servidores, especialmente em anos eleitorais, e como essas revisões afetam a questão previdenciária.

Guimarães explorou opções para equacionar déficits atuariais, como alíquota suplementares, aportes financeiros e aportes de ativos não financeiros. Ele ressaltou a importância de avaliar a capacidade do RPPS de manter recursos por cinco anos, evitando implicações na despesa com pessoal. O palestrante também abordou a diferença entre déficit financeiro e insuficiência financeira do RPPS.

Ao concluir, Guimarães sublinhou a complexidade da gestão do RPPS e a necessidade de um acompanhamento contínuo por parte do Tribunal de Contas. Ele destacou a importância de considerar a segregação de massa, enfatizando que soluções simples podem não ser adequadas diante da complexidade do tema.

O Sr. **Paulo Sérgio de Nardi**, prefeito do município de João Neiva, parabenizou o Tribunal pelo novo modelo de fiscalização e enfatizou a importância da gestão conjunta para encontrar soluções para os problemas do RPPS.

Ele destacou que o regime próprio de previdência impõe diversos desafios para a gestão municipal, mencionando a falta de responsabilidade de alguns gestores no passado. O prefeito ressaltou o compromisso com a educação, saúde e demais obrigações constitucionais, além das dificuldades para equilibrar o orçamento diante das demandas de infraestrutura e necessidade de novos investimentos.

O palestrante compartilhou números do município de João Neiva, destacando o aporte mensal em montante relevante que é transferido para o RPPS. Ele enfatizou sua responsabilidade com o servidor público, mas também a necessidade de equilibrar as

finanças municipais, considerando as dificuldades para manutenção desses compromissos ao longo do tempo.

Nardi defendeu a busca por soluções conjuntas entre Tribunal de Contas, regimes próprios de previdência e municípios, reconhecendo a complexidade da legislação previdenciária. Ele propôs a possibilidade de utilizar parte dos rendimentos do RPPS, argumentando que isso aliviaria as dificuldades dos gestores municipais.

Por fim, o prefeito abordou a profissionalização da gestão, destacando a importância de investir em tecnologia e capacitar as equipes de servidores públicos. Ele expressou preocupação com a viabilidade de manter o compromisso financeiro no longo prazo, evidenciando a importância de uma solução conjunta para esse problema crônico que afeta os municípios há mais de vinte anos.

O Sr. **Diego Enrique Ferreira Torres**, auditor de controle externo, expressou reconhecimento pela iniciativa do Tribunal e destacou a relevância do debate, dando ênfase ao compromisso do órgão com a temática previdenciária e reconhecimento aos membros, incluindo o conselheiro Domingos Taufner. Ele destacou a atuação do TCEES na orientação e educação previdenciária, mencionando o diagnóstico apresentado a municípios em 2023.

O palestrante ressaltou a importância da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, referindo-se à previdência como um pilar da gestão fiscal. Ele citou frases como "*a previdência é o novo saneamento básico*" e alertou sobre a necessidade de enfrentar o tema desde a publicação da EC 20/1998.

Torres chamou atenção para a legislação previdenciária, destacando a obrigação de acumulação de reservas previdenciárias para superar o déficit atuarial, conforme a Portaria MTP 1.467/2022. Ele enfatizou que a Emenda Constitucional 103/2019 exige demonstração não apenas por fluxo atuarial, mas também o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários.

O palestrante apresentou dados de sete regimes de previdência com insuficiência financeira no Espírito Santo, justificando a dificuldade de capitalização, além dos riscos para as contas públicas. Ele alertou sobre o impacto nos limites legais de despesas com pessoal, destacando o risco da adoção de um regime financeiro.

Torres mencionou ainda exemplos positivos de municípios que, ao adotarem medidas administrativas, melhoraram seus indicadores de capitalização, expressando preocupação com o impacto social da previdência e alertando sobre a possível criação de bolsões de pobreza local.

O palestrante encerrou agradecendo a oportunidade e destacando a importância da Audiência Pública para promover mudanças na atuação e controle do RPPS, visando a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, assim como o pagamento futuro de benefícios previdenciários.

O Sr. **Rodrigo Barcellos Gonçalves** enfatizou a convergência de interesses em garantir uma previdência saudável. Apesar do debate técnico, alertou para a realidade dos municípios, citando desafios práticos enfrentados pelos gestores municipais. Referenciou o Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, em função da necessidade de considerar os obstáculos reais dos gestores na implementação das orientações propostas e sugeriu a concessão de prazo, até 2025, para adoção de normas mais rígidas, alinhando-se ao julgamento do STF sobre o ICMS. Propôs que a decisão tenha caráter orientativo, permitindo análise de cada caso após o período estipulado. Expressou preocupação com uma possível retroatividade da medida e defendeu avaliação individualizada dos gestores, considerando as circunstâncias. Reconheceu o TCEES como vanguardista, mas ressaltou a defasagem dos municípios. Agradeceu a oportunidade da Audiência Pública e instou ao Tribunal de Contas a tomar a melhor decisão considerando todos os detalhes apresentados.

O Sr. **Sebastião Luiz Siller**, representando o município de Santa Maria, abordou a experiência prática na criação do RPPS. Destacou que muitos regimes nasceram falidos e enfrentam desafios de desequilíbrio financeiro. Mencionou a evolução do controle da política previdenciária pelo Tribunal de Contas, reconhecendo seu papel crucial. Apontou a redução indevida da alíquota patronal na origem e como essa situação impactou a situação financeira do RPPS. Alertou sobre a insegurança na contratação e gestão de recursos pelos institutos, destacando a necessidade de mudanças nas alíquotas ao longo do tempo. Expressou a complexidade da gestão do RPPS, ressaltando a importância de entender os desafios enfrentados. Pediu cautela ao prejudicar a situação dos institutos, sugerindo prazos e ajustes para análise mais aprofundada das contas. Destacou a necessidade de equilíbrio nas avaliações atuariais, considerando a formação de reservas e o impacto financeiro. Concluiu agradecendo e enfatizando a importância da parceria entre os regimes de previdência e o Tribunal de Contas.

A Sra. **Simone Reinholz Velten**, secretária-geral de Controle Externo do TCEES, expressou sua gratidão pelo espaço democrático oferecido pela instituição, destacou a importância do debate sobre a gestão do RPPS e ressaltou a maturidade do Tribunal de Contas em promover discussões e troca de ideias.

Velten abordou a necessidade de uma visão do controle externo não apenas como fiscalização e punição, mas como uma forma de auxiliar os gestores na condução

eficiente da política previdenciária. Questionou a eficácia das ações adotadas nos últimos vinte anos, ponderando sobre a falta de resultados sustentáveis nos regimes de previdência.

Destacou a importância da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, sugerindo a necessidade de auditorias e pareceres técnicos de ciências atuariais nos Tribunais de Contas. Ainda enfatizou que a previdência é uma política pública que disputa recursos no orçamento, relacionando-se diretamente com os limites de pessoal e a capacidade de pagamento dos entes federativos.

A palestrante ressaltou a necessidade de mudanças nas estratégias adotadas, alertando para a urgência de decisões corajosas, mesmo que amargas, para evitar dificuldades financeiras futuras. Ela argumentou que a utilização integral de recursos do RPPS impede a formação de reservas necessárias para investimentos a longo prazo, levando a uma situação de "enxugar gelo."

Velten apresentou dados de um município que, ao longo de uma década, não conseguiu melhorar sua situação previdenciária, em função de utilização indevida de reservas, comprometendo o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Abordou a necessidade de plano de amortização efetivo e aumento no índice de cobertura.

Além disso, a palestrante discutiu as visões atuarial, fiscal e jurídica dos planos de amortização, defendendo a aplicação correta dos recursos para amortizar o déficit atuarial. Destacou a importância de leis locais que vinculem os recursos ao equacionamento do déficit atuarial do RPPS.

A secretária-geral concluiu enfatizando que o futuro não acontece por acaso, mas é construído por meio de decisões corajosas e ousadas. Valorizou os municípios que estão se esforçando para poupar e investir em Previdência, visando uma economia local mais sustentável a longo prazo. Agradeceu ao final.

O Sr. **Marcos Antônio do Nascimento**, gestor do RPPS de João Neiva, agradeceu aos presentes e destacou os esforços dos municípios em cumprir suas obrigações com servidores inativos e pensionistas. Mencionou a preocupação com o aumento das despesas e a necessidade de utilizar recursos para pagar débitos. Ressaltou que o município de João Neiva possui muitos funcionários inativos e pensionistas, com uma folha de pagamento crescente.

Destacou a dificuldade enfrentada pelos municípios, sendo necessário realizar a Reforma da Previdência. Informou sobre a tramitação de projeto de lei na Câmara Municipal, salientando que, mesmo diante das dificuldades, é crucial enfrentar a realidade e aprovar a Reforma da Previdência.

Expressou a importância de enfrentar os desafios atuais para evitar problemas futuros, e agradeceu ao Tribunal de Contas pela Audiência Pública, reconhecendo a oportunidade de discutir questões relevantes. Concluiu expressando disposição para colaborar e agradecendo a atenção.

O Sr. **Ramon Linhalis Guimarães**, assessor de nível superior I desta Corte, lotado no Ministério Público de Contas, iniciou sua participação elogiando a iniciativa de realização de Audiência Pública, ressaltando a importância da responsabilidade fiscal diante dos desafios na gestão do RPPS. Ele questionou a prioridade de gastos públicos e enfatizou a relevância da participação cidadã.

Durante sua apresentação, abordou o tema do desequilíbrio financeiro e atuarial no RPPS, considerando a atuação dos Tribunais de Contas como essencial para solucionar esses problemas. Centrou-se na análise da utilização prematura de recursos do plano de amortização, defendendo a necessidade de preservar tais recursos até a amortização integral do déficit atuarial.

Guimarães ressaltou a gravidade da prática de utilizar recursos capitalizados antes da extinção total do resultado atuarial negativo, apontando para o impacto negativo no equilíbrio intergeracional e na descapitalização dos regimes próprios. Sublinhou a importância dos rendimentos financeiros na acumulação de reservas e propôs restrições à utilização desses recursos antes da amortização completa do déficit atuarial.

Durante sua exposição, o palestrante fez referências à Portaria MTP 1.467/2022, à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), à Lei 9.717/1998 e ao Estudo Técnico 03/2022 (Boletim Extraordinário 1/2022). Abordou problemas identificados nos municípios capixabas, como desequilíbrio financeiro, ausência de aportes e uso indevido de reservas, mencionando as conclusões do estudo técnico.

Destacou a necessidade de medidas eficientes para equacionar déficits financeiros e atuariais, fundamentando suas argumentações nos preceitos constitucionais e legais. Concluiu propondo que o Tribunal de Contas, por meio de decisão normativa vinculante, não permita a utilização de recursos do plano de amortização para cobrir insuficiências financeiras nos RPPS antes da amortização integral do déficit atuarial. Agradeceu a oportunidade e devolveu a palavra ao presidente.

O Sr. **Otoni Gonçalves Guimarães**, representando ACIP, Abipem e o IPAJM, destacou a importância da iniciativa do TCEES em buscar mecanismos para equacionar o déficit atuarial no RPPS. Ele expressou concordância com a necessidade de preservar o equilíbrio financeiro e atuarial, mas ressaltou a importância de considerar diferentes formas de abordagem.

Guimarães enfatizou que a restrição total à utilização de recursos do plano de amortização poderia sufocar os RPPS, indicando a necessidade de revisar os planos de equacionamento. Ele argumentou que, ao restringir o uso desses recursos, poderia comprometer a sobrevivência dos regimes, defendendo a ideia de uma gestão atuarial flexível.

O palestrante também propôs uma abordagem mais proativa, sugerindo que o Tribunal de Contas trabalhe em conjunto com os municípios em situações mais críticas, auxiliando na construção de planos de recuperação, amortização e sustentabilidade. Ele ressaltou a importância do acompanhamento efetivo, defendendo que o Tribunal de Contas não atue apenas para corrigir as contas, mas também na prevenção de situações problemáticas.

Guimarães indicou que é crucial compreender as implicações das medidas adotadas na folha de pagamento, destacando a necessidade de políticas de gestão conscientes e profissionais. Ele concluiu agradecendo a oportunidade e reforçando a importância do trabalho conjunto para solucionar os desafios da gestão previdenciária.

A **Manifestação Técnica 00551/2024-5** do NPPREV, depois de encaminhada ao NRC - Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas, que juntou a Instrução Técnica 00002/2024-8 anuindo ao seu teor, seguiu para o **Ministério Público de Contas** que acostou ao processo o Parecer do Ministério Público de Contas 01406/2024-9 reiterando os fundamentos e a proposta de encaminhamento constantes no 013 - Parecer do Ministério Público de Contas 02558/2023-2, e enfatizando que não existe legislação autorizando o consumo de reservas dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) antes da amortização integral do déficit atuarial.

Também anotou o órgão ministerial:

É grave, pois, **a conduta de se utilizar recursos capitalizados** (de qualquer espécie, inclusive os rendimentos de aplicações financeiras), originalmente destinados ou vinculados à amortização do déficit atuarial, para pagamento de benefícios previdenciários do exercício, **antes da extinção total do déficit atuarial**, porquanto eles possuem destinação específica e devem atender tão somente ao objeto de sua vinculação.

Em verdade, a utilização de recursos capitalizados, inclusive de seus rendimentos, como mecanismo de cobertura de insuficiência financeira do RPPS apurada dentro do exercício, inviabiliza a constituição de reservas para o equacionamento do déficit atuarial, configurando medida contrária aos preceitos norteadores da existência dos regimes de previdência, entre os quais se destaca o **princípio constitucional da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial**, previsto no art. 40, *caput*, da

[Constituição Federal](#) e aplicável à previdência do setor público a partir da Emenda Constitucional 20/1998.

A vedação à utilização de recursos vinculados antes da extinção total do déficit atuarial se fundamenta no fato de que a preservação do equilíbrio atuarial do regime previdenciário capitalizado se pauta pela formação de reservas previdenciárias suficientes para a cobertura de **benefícios concedidos e a conceder**, ou seja, a formação de ativos garantidores para arcar com a **integralidade** das provisões matemáticas previdenciárias (passivo atuarial).

A capitalização de recursos no mercado financeiro, por meio de uma lógica de reinvestimento de rendimentos de aplicações, tem o potencial de criar um ciclo virtuoso na acumulação de reservas pelo Regime Próprio, que crescerão em progressão geométrica. Aliás, convém observar que **os rendimentos financeiros são os principais responsáveis por gerar o aumento das reservas**, por isso devem ser preservados com o objetivo de se conferir equilíbrio no longo prazo ao sistema em regime financeiro capitalizado.

[...]

Assim retornaram os autos a este Gabinete.

É o sucinto relatório

2 FUNDAMENTAÇÃO

Em sua peça de Manifestação Técnica 00551/2024-5, o NPPREV - Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência anotou que (II.1) em análise às diferentes perspectivas apresentadas durante a Audiência Pública sobre a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial no RPPS, verifica-se a existência de discordâncias em relação ao entendimento defendido pela área técnica desta Corte de Contas, conforme se vê adiante.

Cezar Geraldo Scalzer defendeu uma postura contrária ao equacionamento do déficit atuarial por meio da constituição de ativos garantidores, alegando ausência de norma clara que proíba o uso de recursos pelo RPPS, em flagrante contrariedade aos princípios previdenciários estabelecidos pelo art. 40 da Constituição Federal, igualmente refletidos no art. 69 da LRF e no art. 1º da Lei 9.717/1998.

Contrariando o entendimento técnico acerca da necessidade de restrição ao uso de recursos para garantir a capitalização do RPPS, o palestrante **Otoni Gonçalves Guimarães** aparenta

desconsiderar o impacto do envelhecimento populacional e o consequente aumento nas despesas previdenciárias. Ignorar esse cenário demográfico é negligenciar a necessidade premente de formação de poupança no RPPS para enfrentar o pico de despesas previsto para as próximas décadas. Coaduna-se com as medidas apresentadas pelo palestrante para aprimoramento da gestão do RPPS, assim como de suas sugestões para aperfeiçoamento das ações de controle deste Tribunal de Contas. No entanto, revela-se contraditório que a principal alternativa apresentada, relacionada ao monitoramento sistemático de fluxos atuariais, parece estar dissociada com a necessidade de gestão integrada entre ativos e passivos previdenciários, conforme estabelece o art. 9º, §1º, da Emenda Constitucional 103/2019 c/c art. 55, §1ª, da Portaria MTP 1.467/2022.

Paulo Sérgio de Nardi, Rodrigo Barcellos Gonçalves, Sebastião Luiz Siller e Marcos Antônio do Nascimento destacam os desafios enfrentados para formação de ativos garantidores pelo RPPS, expressando concordância quanto aos problemas ocasionados pela utilização irrestrita de rendimentos financeiros auferidos pelos regimes, embora associada à preocupação quanto a necessidade de modulação dos efeitos retroativos da decisão da Corte de Contas.

Ramon Linhalis Guimarães, alinhando-se ao posicionamento do Ministério Público de Contas, defende a necessidade de restrição ao uso de rendimentos de aplicações Ramon Linhalis Guimarães, alinhando-se ao posicionamento do Ministério Público de Contas, defende a necessidade de restrição ao uso de rendimentos de aplicações financeiras e recursos do plano de amortização do déficit atuarial, até o seu equacionamento total, exigindo a cobertura integral das provisões matemáticas previdenciárias através de ativos garantidores, posicionamento mais rigoroso daquele proposto pelos representantes da área técnica do TCEES.

...alternativa igualmente mais rigorosa do que o entendimento defendido pela área técnica do TCEES, citada por vários palestrantes ao longo da Audiência Pública, resta consignada na Nota Técnica TCERJ 07/2023, pois restringe o uso de diversos outros tipos de receitas previdenciárias, caso o RPPS esteja em situação de grave desequilíbrio atuarial, circunstância que sugere moderação no entendimento proposto pela área técnica desta Corte de Contas.

Em resumo, a falta de reconhecimento da necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, aliada à crença que subestima o envelhecimento populacional e os desafios que deverão ser enfrentados nos próximos anos, ressalta a importância de reiterar o compromisso com diretrizes defendidas pela área técnica do TCEES, por meio de vasta atuação nas prestações de contas dos ordenadores de despesas do RPPS e dos entes patrocinadores, desde o exercício de 2016, situação que deve ser considerada em eventual alternativa que busque alterar esse entendimento ou modular os efeitos da decisão.

De forma geral, depreende-se que todos os palestrantes demonstram preocupação com a gestão dos entes patrocinadores, diante das dificuldades para equacionamento do desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, cuja solução, em essência, depende da adoção de práticas e princípios adequados para garantir a formação de reservas do RPPS, a fim de promover a sua sustentabilidade.

Por fim, importante ressaltar que, deixar de capitalizar os recursos, utilizando-se indiscriminadamente dos recursos do plano de amortização do déficit atuarial, assim como de rendimentos financeiros, trará cada vez mais dificuldades e transtornos aos regimes que se encontram em situação de elevado desequilíbrio atuarial, agravando a situação e potencializando as dificuldades orçamentárias, financeiras e fiscais dos entes patrocinadores dos regimes.

II.2 Do posicionamento adotado nos autos pelo Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência

[...] a fim de possibilitar uma visão transversal e exauriente da matéria, reproduz-se a seguir o mérito dos apontamentos realizados na [Manifestação Técnica 01072/2023-7](#) (evento 007), que ofereceu parâmetros para harmonização interpretativa sobre os procedimentos administrativos ora examinados:

II – DO MÉRITO

[...]

Busca-se, portanto, com tal incidente processual, definir o sentido e o alcance de determinada norma jurídica ou procedimento administrativo de aplicabilidade geral, de relevância reconhecida, a fim de constituir normativo vinculante para outras situações equivalentes apreciadas pela Corte, nas quais seja invocado.

No caso em apreço, a matéria envolve interpretação acerca da utilização receitas do plano de amortização do déficit atuarial, incluindo rendimentos financeiros arrecadados no exercício, com o objetivo de promover a cobertura de déficit financeiro no pagamento de benefícios previdenciários. Trata-se de situação em que o RPPS arrecada recursos do plano de amortização, destinado ao equacionamento do déficit atuarial, incluindo os consequentes rendimentos financeiros, mas utiliza-os, de forma recorrente, para pagamento da folha normal de benefícios previdenciários do exercício.

Preliminarmente, importante registrar que não foi localizada na legislação previdenciária uma norma que restrinja, de forma taxativa, a utilização de recursos do plano de amortização e rendimentos de aplicações financeiras para o pagamento de benefícios previdenciários do exercício, uma vez que se

enquadram como recursos previdenciários vinculados, repassados pelo ente instituidor do regime e pelo mercado financeiro.

Por outro lado, a utilização indiscriminada desses recursos como mecanismo de cobertura de insuficiência financeira do RPPS, apurada dentro do exercício, configura medida contrária aos princípios norteadores da existência dos regimes de previdência, quais sejam, a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, pois a medida inviabiliza a constituição de reservas, quando constatado déficit atuarial no regime.

Tais questões foram delineadas através da Manifestação Técnica 2315/2022-1 (Processo TC 5568/2021-1), com vistas a explicitar os requisitos de admissibilidade do pedido preliminar, delimitando o objeto do presente Incidente de Prejudicado. Nessa esteira, deverá ser interpretada a prática administrativa a seguir indagada:

- Considerando a existência de resultado atuarial negativo no RPPS, operado em regime financeiro de capitalização, seria possível a utilização de recursos do plano de amortização, assim como de rendimentos de aplicações financeiras, para a apuração do equilíbrio financeiro do regime, de forma a permitir a sua utilização para o pagamento de benefícios previdenciários do exercício corrente?

Com o objetivo de estabelecer interpretação harmônica acerca dos procedimentos questionados, será necessário analisar aspectos aplicáveis aos RPPS em capitalização, por meio dos tópicos relacionados a seguir: **1)** o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial; **2)** a necessidade de acumulação de reservas pelo regime em capitalização; **3)** a importância de cobertura mínima das provisões matemáticas de benefícios concedidos; **4)** a finalidade do plano de amortização e dos rendimentos financeiros do RPPS; **5)** o risco associado à gestão fiscal; e, **6)** os impactos relacionados ao descumprimento do equilíbrio financeiro e atuarial pelo regime em capitalização.

II.1. Do princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS

Não se trata de mera obrigação legal ou boa prática de gestão. A preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência dos servidores públicos possui assento constitucional, estabelecido pelo art. 40 da Carta Magna.

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela EC nº 103, de 2019)

O dispositivo consagra o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial aplicável à previdência no setor público, formulado a partir da Emenda Constitucional 20/1998 e ainda vigente. Neste momento, a Constituição Federal passa a adotar a premissa de uma política previdenciária operacionalizada a partir de contribuições de segurados e do ente instituidor do regime de previdência, além de uma lógica em que os ingressos de recursos devem ser suficientes, no curto e longo prazo, para fazer face aos compromissos atuais e futuros assumidos pelo plano de benefícios ofertados.

Essa diretriz tem origem na própria vontade do legislador reformador, evidenciada por meio da Proposta de Emenda à Constituição 33/1995, que deu origem à Emenda Constitucional 20/1998. Vejamos a Mensagem nº 306/1995, do Poder Executivo, e Exposição de Motivos, em 28 de março de 1995, que compõe a PEC 33/1995, a seguir transcrita:

44. O modelo previdenciário vigente é socialmente injusto pois privilegia os segmentos mais organizados e com maior poder de pressão, em detrimento dos segmentos menos favorecidos que, por sua precária inserção no mercado de trabalho, encontram maiores obstáculos para ter acesso aos benefícios. Além de injusto, ele é inviável, no curto, médio e longo prazos, do ponto de vista financeiro e atuarial. O desenho de suas regras não obedece à boa técnica, sem a qual, qualquer sistema previdenciário, quer funcione em regime de repartição, quer em regime de capitalização, corre o risco de entrar em colapso.

(...)

46. Viabilizar financeiramente a previdência social, tornando-a ao mesmo tempo mais justa, significa assim garantir o pagamento dos benefícios previdenciários às próximas gerações, legando aos nossos filhos e netos um patrimônio construído com o esforço solidário de todos os brasileiros. (grifo nosso)

A reforma oriunda da EC 20/1998, transformou profundamente a lógica de funcionamento dos regimes próprios de previdência, reconhecendo a fragilidade do antigo modelo pautado em regime financeiro de repartição simples, que se mostrou incapaz para garantir o equilíbrio das contas públicas, diante do alto risco associado ao financiamento de aposentadorias e pensões com base em contribuições dos trabalhadores da ativa. Assim, surge o regime previdenciário em capitalização.

A vontade do legislador ainda ficou mais evidente através da Proposta de Emenda à Constituição 06/2019, que deu origem à Emenda Constitucional 103/2019. A Mensagem nº 55/2019, do Poder Executivo, e Exposição de Motivos, em 20/02/2019, demonstra claramente a preocupação com a sustentabilidade futura do sistema previdenciário, conforme demonstrado:

48. Necessidade de ajustes na previdência. O diagnóstico apresentado evidencia a necessidade de promoção de maior sustentabilidade do sistema previdenciário, garantindo a manutenção do pagamento de benefícios no futuro e de redução da pressão fiscal com previdência, potencializando a liberação de recursos para alocação no âmbito da Seguridade Social e em outras políticas públicas essenciais ao País. Logo, torna-se imperiosa a necessidade de avaliar a adequação do sistema à nova realidade demográfica e promover a sustentabilidade do sistema previdenciário como um todo.

(...)

55. Financiamento por repartição. No caso do sistema previdenciário brasileiro, o predomínio do sistema de repartição acaba resultando no direcionamento de um volume elevado de recursos que representam uma poupança forçada dos trabalhadores ativos para pagamentos de benefícios previdenciários sem que seja uma poupança disponível para investimento. Ademais, trata-se de uma transferência enorme dos trabalhadores ativos para inativos, razão pela qual, com o envelhecimento, a previdência com base nas regras atuais representará um peso insustentável para as gerações futuras. Exatamente para buscar um novo modelo que fortaleça a poupança no País, com impactos positivos sobre o investimento, o crescimento sustentado e o desenvolvimento, propõe-se introduzir, em caráter obrigatório, a capitalização tanto no RGPS quanto nos RPPS. (g. n.)

A preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS representa uma obrigação atribuída ao ente instituidor, devendo garantir a formação de um patrimônio através de modelo que fortaleça a poupança, em observância ao mandamento constitucional, situação igualmente refletida na norma geral de finanças públicas, conforme estabelece o art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a seguir transcrito:

Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferirá-lhe caráter contributivo e o

organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial. (g. n.)

A Constituição Federal e a LRF possuem objetivos similares associadas à necessidade de se conferir maior segurança à política previdenciária, tema submetido a sucessivas reformas constitucionais e infraconstitucionais que buscam estabilizar regimes previdenciários historicamente desequilibrados. Neste contexto, a Emenda Constitucional 103/2019 tornou mais claros os conceitos relacionados ao equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência, conforme disposto:

Art. 9º. Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

§ 1º. O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios. (g. n.)

Percebe-se uma pretensa busca pela solvência e liquidez do regime próprio de previdência, ensejando acompanhamento contínuo da gestão integrada de ativos e passivos previdenciários, de forma a possibilitar o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Neste contexto, o detalhamento quanto aos parâmetros que envolvem o equilíbrio financeiro e atuarial ficou a cargo da legislação infralegal, conforme previsão do art. 9º, inc. II, da Lei 9.717/1998. A Portaria MTP 1.467/2022, que disciplina parâmetros gerais para organização dos RPPS, conceitua o equilíbrio financeiro nos termos descritos pelo inc. XVIII do art. 2º do seu Anexo VI, a seguir transcrito:

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

XVIII - equilíbrio financeiro: a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro;

Mesmo após sofrer atualizações, o texto da norma infralegal não estabelece diferença clara entre receitas do plano de amortização, ou seus rendimentos financeiros, para fins de apuração de equilíbrio financeiro do regime próprio de previdência, mas apenas um conceito genérico de equilíbrio entre receitas auferidas e obrigações assumidas.

Essa lacuna normativa tem sido equivocadamente utilizada para justificar a utilização de recursos do plano de amortização, assim como seus rendimentos para o pagamento de benefícios previdenciários do RPPS operado em regime financeiro de capitalização, mesmo em situação de grave desequilíbrio atuarial, ocasionando prejuízos à formação de reservas, assim como à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

II.2. Da necessidade de acumulação de reservas pelo RPPS em capitalização

A EC 20/1998 adotou o regime financeiro de capitalização para os regimes próprios de previdência, sem a exigência de aporte inicial de recursos por parte do ente instituidor. Assim, os elevados passivos atuariais existentes nos regimes, até então encobertos, passaram a ser solucionados através de metodologia de cobertura do custo suplementar apurado pelo resultado atuarial, nos termos o inc. X do art. 2º do Anexo VI da Portaria MTP 1.467/2022, conforme detalhado a seguir:

ANEXO VI - APLICAÇÃO DOS PARÂMETROS PARA GARANTIA DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL

Art. 2º Para os efeitos deste Anexo, considera-se: (...)

X - custo suplementar: o valor correspondente às necessidades de custeio, atuarialmente calculadas, destinado à cobertura do tempo de serviço passado, ao equacionamento de déficit gerados pela ausência ou insuficiência de alíquotas de contribuição, inadequação das bases técnicas ou outras causas que ocasionaram a insuficiência de ativos garantidores necessários à cobertura das provisões matemáticas previdenciárias; (g. n.)

Portanto, o plano de amortização constitui a principal forma de cobertura do custo suplementar, pois corresponde à necessidade de custeio, atuarialmente calculada, ao saneamento de déficit gerado pela ausência ou insuficiência de alíquotas, inadequação das bases técnicas ou outras causas que resultam na inexistência de ativos necessários à cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, sob responsabilidade do ente instituidor do regime em capitalização.

A compreensão do conceito de custo suplementar, além de sua relação com a necessidade de adoção de plano de amortização, apresenta-se como requisito primordial para o equacionamento de eventual desequilíbrio atuarial do RPPS em capitalização.

O resultado atuarial deficitário exigirá adoção de medidas para seu equacionamento, com base na implementação de plano de amortização para capitalização do regime, conforme previsão dos arts. 55 e 56 da Portaria MTP 1.467/2022.

Art. 55. No caso de a avaliação atuarial apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento, que poderão constituir em:

I - plano de amortização com contribuições suplementares, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;

II - segregação da massa;

(...)

§ 4º Em caso de déficit atuarial, poderão ser mantidas as alíquotas normais, relativas à cobertura do custo normal, mesmo sendo superiores ao custo identificado pelo método de financiamento utilizado, para fins de amortização do déficit.

Art. 56. Para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, o plano de amortização estabelecido em lei do ente federativo deverá, adicionalmente aos parâmetros previstos nesta Portaria relativos ao plano de custeio do regime, observar os seguintes critérios:

I - garantir a solvência e liquidez do plano de benefícios, mantendo nível de arrecadação de contribuições e acumulação de reservas compatível com o regime financeiro adotado, bem como as obrigações futuras, a serem demonstrados por meio dos fluxos atuariais;

II - que o montante de contribuição anual, na forma de alíquotas suplementares ou aportes, seja superior ao montante anual de juros do saldo do déficit atuarial do exercício, conforme definido pelo Anexo IV; (g. n.)

Conforme se observa do art. 56, inc. II, da Portaria MTP 1.467/2022, a norma busca impedir o crescimento do resultado atuarial negativo, uma vez que o montante de alíquotas suplementares ou aportes mensais, deve ser superior ao montante de juros do saldo do déficit atuarial do exercício. Não se mostra razoável o estabelecimento de valor mínimo para efetividade do plano de amortização, caso os recursos sejam integralmente consumidos para a cobertura de insuficiência financeira do regime no exercício.

O plano de amortização deve garantir a acumulação de reservas do RPPS, incluindo o pagamento mínimo dos juros incidentes sobre o déficit atuarial; ou seja, deve haver uma amortização efetiva, que propicie o alcance do resultado atuarial positivo. A utilização indiscriminada de recursos do plano de amortização para a cobertura de insuficiência financeira do regime previdenciário em capitalização prejudica a finalidade pela qual foi instituído esse plano, inviabilizando a constituição dos pretendidos ativos garantidores.

O art. 55, § 4º, da Portaria MTP 1.467/2022 ainda prevê a possibilidade de manutenção de alíquotas normais em percentual superior àquela determinada pelo método de financiamento, com o objetivo de promover a amortização do déficit atuarial. No entanto, uma inversão dessa lógica, através da pretensa utilização de recursos do plano de amortização para o pagamento de benefícios previdenciários correntes, representa medida contraditória à própria necessidade de equacionamento do déficit atuarial.

Em verdade, a inexistência de contribuições previdenciárias (alíquota normal) suficientes para o pagamento de benefícios previdenciários sugere emergência de ajuste do plano de custeio normal, tendo em vista a possibilidade de comprometimento de recursos destinados à constituição de ativos garantidores para a mitigação de riscos atuariais iminentes, especialmente diante de situações em que o regime ainda se encontra em fase inicial de acumulação de reservas, conforme será abordado nos itens seguintes.

Acrescenta-se que a mitigação de riscos atuariais é uma das principais preocupações da norma previdenciária, especialmente após a EC 103/2019. O art. 68 da Portaria MTP 1.467, de 2022, prevê a adoção de mecanismos de identificação, controle e tratamento de riscos atuariais, associados à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial:

Art. 68. Deverá ser implementado plano institucionalizado de identificação, controle e tratamento dos riscos atuariais, promovendo o contínuo acompanhamento do equilíbrio entre os compromissos do plano de benefícios e os respectivos recursos garantidores, inclusive verificando a evolução das provisões matemáticas.

Parágrafo único. Deverá ser elaborada avaliação atuarial no período compreendido entre duas avaliações atuariais anuais caso seja verificada a ocorrência de fato relevante para o deterioramento da situação financeira e atuarial do RPPS ou em decorrência de alteração de disposições do seu plano de benefícios. (g. n.)

Quando o regime previdenciário em capitalização depende de plano de amortização para equacionamento de déficit atuarial, mas utiliza-se integralmente dessas receitas para o pagamento de benefícios previdenciários do exercício, restará configurado o elevado risco associado à inexistência de equilíbrio entre compromissos do plano de benefícios e recursos garantidores do regime previdenciário, interferido na preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, tendo em vista a impossibilidade de formação de reservas previdenciárias por meio de capitalização de recursos financeiros.

Dessa forma, a prática pautada em utilização indiscriminada de recursos do plano de amortização para cobertura de insuficiência financeira do RPPS, assim como seus rendimentos, revela evidente deterioração da situação financeira e atuarial, contrariando objetivos das normas previdenciárias, que exigem a constituição de ativos garantidores para saneamento do déficit atuarial apurado no regime em capitalização, em atendimento ao art. 40 da Constituição Federal c/c o art. 2º, §1º, da Lei 9.717, de 1998.

Considerando a finalidade do custo suplementar para a formação de reservas no regime previdenciário em capitalização, passa-se à análise do parâmetro

relacionado à necessidade de cobertura mínima de provisões de benefícios concedidos.

II.3. Da cobertura mínima de provisões matemáticas de benefícios concedidos

Conforme demonstrado no item anterior, o plano de amortização se relaciona com o custo suplementar do regime em capitalização, que visa garantir a formação de reservas do regime em capitalização. Portanto, as demais receitas normais de contribuições vinculam-se ao custo normal, pois ele representa o valor correspondente à necessidade de custeio do plano de benefícios, atuarialmente calculadas, conforme regime financeiro adotado, referente a períodos compreendidos entre a data da avaliação e a data de início dos benefícios, nos termos do art. 2º, inc. IX do Anexo VI da Portaria MTP 1.467/2022.

O custo normal do plano deve ser coberto através de alíquotas normais de custeio, contemplando contribuições patronais normais, contribuições de servidores, além de outras receitas não vinculadas à amortização do déficit atuarial. Eventual utilização do plano de amortização para cobertura de insuficiência financeira do RPPS pode ser compreendida como redução indevida do plano de custeio normal, tendo em vista a possibilidade de transferência do custo normal para pagamento futuro diferido através do plano de amortização, ocasionando interferência negativa na formação de reservas.

Ademais, a redução do plano de custeio somente pode ser autorizada caso demonstrada a constituição de ativos em montante superior às provisões de benefícios concedidos, conforme estabelece o inc. III do art. 65 da Portaria MTP 1.467/2022. Por este motivo, a cobertura de provisões de benefícios concedidos apresenta-se como um dos critérios utilizados para oferecer uma solução ao presente Incidente de Prejudicado, pois introduz parâmetros objetivos para apuração do equilíbrio financeiro do regime em capitalização.

Nos termos do art. 40 do Anexo VI da Portaria MTP 1.467/2022, o valor mínimo do déficit a ser equacionado se refere à provisão matemática de benefícios concedidos. Portanto, caso não tenha ocorrido ainda a integralização dos recursos para esses benefícios, não se deve falar em consumo das reservas.

Art. 40 Para aplicação do LDA, deverão ser apurados separadamente o valor do déficit atuarial relativo à insuficiência de cobertura patrimonial da Provisão Matemática dos Benefícios a Conceder (PMBaC) e aquele relativo à insuficiência de cobertura patrimonial da Provisão Matemática dos Benefícios Concedidos (PMBC).

§ 1º Os ativos garantidores dos compromissos do plano de benefícios deverão ser apropriados, prioritariamente, ao resultado atuarial relativo à PMBC e os valores dos ativos que excederem a essa provisão, ao resultado atuarial da PMBaC.

§ 2º Será apurado déficit atuarial caso os valores dos ativos garantidores não sejam suficientes para cobertura das provisões matemáticas, conforme especificado a seguir:

I - deverá ser apurada a diferença entre o valor dos ativos garantidores e da PMBC;

II - caso o valor apurado na forma do inciso I seja negativo:

a) o déficit atuarial relativo à PMBC será igual ao resultado do inciso I, ou seja, corresponderá ao valor dos ativos garantidores menos o valor da PMBC;

b) o déficit atuarial relativo à PMBaC será igual ao valor da PMBaC; e

III - caso o valor apurado na forma do inciso I seja igual a zero ou positivo:

a) o déficit atuarial relativo à PMBC será igual a zero; e

b) o deficit atuarial relativo à PMBaC será igual ao valor da PMBaC subtraído do resultado obtido no inciso I, ou seja, corresponderá à seguinte fórmula:

$[PMBaC - (\text{ativos garantidores} - PMBC)]$.

§ 3º O déficit atuarial relativo à PMBC deverá ser integralmente equacionado por meio de plano de amortização.

(g. n.)

A constituição mínima de reservas para cobertura de provisões matemáticas de benefícios concedidos foi utilizada como parâmetro da decisão proferida através do Acórdão TC 100/2021 - Plenário (Processo TC 8981/2018), fundamentando o item 9 do Informativo de Jurisprudência TC 110/2021, que trata do equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização, conforme transcrição a seguir:

9. PREVIDÊNCIA. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. INVESTIMENTO PREVIDENCIÁRIO. DESTINAÇÃO ESPECÍFICA. VINCULAÇÃO. DÉFICIT ATUARIAL.

Os recursos capitalizados, assim como seus rendimentos, possuem destinação específica e devem atender tão somente ao objeto de sua vinculação, qual seja, a formação de reservas para amortização do déficit atuarial do ente, não podendo ser utilizados para o custeio de despesas do exercício enquanto persistir o déficit atuarial do regime próprio de previdência social. Trata-se da prestação de contas anual do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Serra, relativas ao exercício de 2017. A área técnica apontou, dentre as irregularidades, a utilização indevida de recursos capitalizados destinados à cobertura do déficit atuarial. Foi apurado que os recursos capitalizados, destinados à formação de reservas para amortização do déficit atuarial do RPPS, estavam sendo consumidos indevidamente, enquanto deveriam ser aplicados no mercado financeiro, com a finalidade de formação de reservas. O relator corroborou entendimento técnico no sentido de que os recursos capitalizados, assim como seus rendimentos, possuem destinação específica e devem atender tão somente ao objeto de sua vinculação, qual seja, a formação de reservas para amortização do déficit atuarial do ente, não podendo ser utilizados para o custeio de despesas do exercício enquanto persistir o déficit atuarial. Sustentou que o rendimento de aplicações financeiras destinadas à formação de reservas, abrangidos pelo regime de capitalização do RPPS, vinculam-se à cobertura do déficit atuarial, não havendo possibilidade de sua utilização para finalidades como o custeio normal do instituto, mas apenas em situação de constituição de reserva mínima para a cobertura de provisões matemáticas de benefícios concedidos. Reforçou que a utilização indevida de recursos capitalizados, destinados à cobertura do déficit atuarial, possui correlação direta com a ausência de repasse de aporte financeiro para a cobertura de déficit financeiro, assim como correlação com a necessidade de revisão do plano de custeio do RPPS, uma vez que as alíquotas previdenciárias não estariam sendo suficientes para a cobertura dos custos normal e suplementar do órgão. A base legal para tal finalidade consta no art. 8º, parágrafo único, da LRF, cujo dispositivo estabelece a exclusividade dos recursos vinculados no atendimento ao objeto de sua vinculação. Nesses termos votou por manter a irregularidade, tendo sido acompanhado, por maior, pelo Plenário.

Acórdão TC-100/2021-Plenário, TC-8981/2018, relator conselheiro substituto João Luiz Cotta Lovatti, publicado em 18/02/2021. (g. n.)

Embora restrita a rendimentos de aplicações financeiras, a referida decisão evidencia a necessidade de acumulação de ativos garantidores pelo regime em capitalização, especialmente diante de grave situação de desequilíbrio atuarial, quando o regime em capitalização ainda não alcançou reservas previdenciárias suficientes para garantir a cobertura de provisões matemáticas de benefícios concedidos.

Fica assim demonstrada a importância da adoção de metodologia diferenciada para apuração do equilíbrio financeiro, diante de grave situação de déficit atuarial vivenciada pelo regime, quando identificado risco iminente relacionado ao seu equilíbrio financeiro e atuarial. O elevado risco associado à solvência e liquidez do regime em capitalização, que se encontra em fase inicial de formação de reservas, quando ausentes ativos garantidores para cobertura de provisões matemáticas de benefícios concedidos, exige metodologia especial de apuração do equilíbrio financeiro no pagamento de benefícios previdenciários do exercício, com objetivo de garantir a capitalização do regime.

II.4. Da finalidade do plano de amortização e dos rendimentos financeiros do RPPS

Busca-se, através deste tópico, esclarecer a natureza jurídica dos recursos envolvidos nos procedimentos administrativos avaliados pelo Incidente de Prejudicado, tendo em vista a finalidade específica do plano de amortização do déficit atuarial, assim como dos rendimentos de aplicações financeiras, conforme demonstrado a seguir:

- **Plano de amortização do déficit atuarial**

O plano de amortização, aplicável ao regime previdenciário em capitalização, deve ser compreendido como fluxo de recursos legalmente vinculados a finalidade específica, qual seja, a constituição de reservas para o equacionamento do déficit atuarial, em consonância com o disposto pelo art. 8º, parágrafo único, da LRF, a seguir transcrito:

Art. 8º (...)

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. (g. n.)

Além de constituir recurso previdenciário vinculado, repassado ao RPPS como receita destinada ao pagamento de benefícios previdenciários, o plano de amortização possui uma segunda vinculação, relacionada ao equacionamento do déficit atuarial que fundamentou a sua criação, justificando uma natureza jurídica duplamente vinculada.

Vale lembrar que sob o prisma do Princípio da Legalidade Administrativa, o administrador público somente tem legitimidade para fazer aquilo que a lei lhe permitir. Assim, a discricionariedade administrativa no âmbito da administração pública decorre da necessidade de observância da lei, em sentido amplo, não podendo o gestor público atuar fora do contorno legal. A inexistência de autorização legislativa para utilização precoce de recursos do plano de amortização, na cobertura da insuficiência financeira do RPPS, justifica a restrição do seu uso, sob risco de comprometimento da finalidade precípua vinculada à amortização do déficit atuarial, que se materializa através da acumulação de reservas pelo regime previdenciário em capitalização. Portanto, as contribuições suplementares e/ou aportes atuariais decorrente do plano de amortização devem ser desconsideradas do cálculo de apuração do equilíbrio financeiro do regime em capitalização, pois se encontram legalmente vinculados à amortização do déficit atuarial, especialmente diante de situação de elevado risco atuarial, quando constatada inexistência de composição mínima de ativos garantidores para cobertura de provisões matemáticas de benefícios concedidos.

A expressão equilíbrio financeiro e atuarial possui o sentido pautado no valor justo de receitas que devem ser arrecadadas e geridas, mediante regime financeiro adequado, para fazer frente às despesas previdenciárias, possibilitando a constituição de reservas para cobertura dos passivos atuariais, especificamente

aplicável aos regimes em capitalização. A equação matemática que apura o equilíbrio financeiro entre receitas e despesas não pode ser aplicada sem considerar características específicas aplicáveis aos regimes em capitalização, pois devem constituir reservas de ativos garantidores, em atendimento ao princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

O sistema normativo ainda permite a criação de fundo denominado 'em repartição', operado em regime financeiro de repartição simples, quando não for constatada a viabilidade orçamentária, financeira e fiscal do ente instituidor o regime em capitalização, diante da dificuldade para adoção do plano de amortização. Essa operação ocorre por meio da segregação de massas, prevista pelo art. 58 da Portaria MTP 1.467/2022, quando criado fundo de transição para o alcance de regime atuarialmente equilibrado. Contudo, como regra geral, será exigida adoção de regime em capitalização, estruturado para a formação de uma massa de recursos, durante o período de contribuição dos servidores, que será utilizada quando alcançada a fase de concessão dos benefícios; não se confundindo com a lógica adotada para o regime em repartição simples.

O Fundo em Repartição pode dispor livremente dos recursos para o pagamento dos benefícios previdenciários, sem a necessidade de capitalização de reservas. Essa situação não se aplica ao Fundo em Capitalização, que deve adotar plano de amortização, caso identificado déficit atuarial, mesmo que o ente instituidor tenha que complementar recursos para cobertura de insuficiência financeira desse Fundo.

A necessidade de constituição de reservas pelo regime em capitalização ainda está prevista no § 2º do art. 59 da Portaria MTP 1.467/2022, pois será exigida a formação de ativos com recursos do plano de amortização, ainda que avaliada possibilidade de adoção de segregação de massa, conforme trecho a seguir:

§ 4º Caso seja identificado pela SPREV o não atendimento aos parâmetros previstos nesta Portaria, o ente federativo deverá apresentar nova proposta de segregação, de sua revisão ou de plano de amortização para sua aprovação prévia, devendo garantir que os recursos continuem sendo vertidos para a constituição de reservas do Fundo em Capitalização até que seja implementada proposta adequada para equacionamento do déficit, na forma prevista em lei. (g. n.)

Estes dispositivos corroboram para uma individualização de metodologias de apuração da insuficiência financeira dos planos previdenciários que utilizam diferentes regimes financeiros (Fundo em Repartição ou Fundo em Capitalização), uma vez que possuem finalidades distintas, relacionadas com a necessidade, ou não, de acumulação de reservas por meio de plano de amortização.

- **Rendimentos de aplicações financeiras**

O rendimento de aplicações financeiras decorre da obtenção de taxa de juros cobrada pelo empréstimo do dinheiro durante um período determinado. Assim, o credor recebe uma compensação por não utilizar esse dinheiro até o dia do pagamento, assim como pelo risco assumido por emprestar o dinheiro (risco de inadimplência).

O juro corresponde ao percentual sobre o valor emprestado (taxa de juro), que pode ser calculado de duas formas: juros simples ou juros compostos. No regime dos juros simples, a taxa de juros é aplicada sobre o valor inicial de forma linear em todos os períodos. Já no regime de juros compostos, os juros de cada período são somados ao capital para o cálculo de novos juros nos períodos seguintes. Esse segundo modelo é adotado para remunerar os investimentos financeiros do RPPS, dentro de uma lógica de progressão geométrica, que confere sustentabilidade ao sistema previdenciário.

A essência do regime financeiro de capitalização do RPPS está diretamente associada à obtenção de juros financeiros para alcance da meta atuarial pretendida pela política de investimentos, pois esses rendimentos são essenciais para a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial. Portanto, eventual utilização desses recursos pelo RPPS, caso constatada situação de desequilíbrio atuarial, deve ser cuidadosamente ponderada, sob risco de descapitalização do regime, como será explanado a seguir.

De acordo com o art. 87, parágrafo único, da Portaria MTP 1.467/2022, os recursos dos regimes próprios de previdência devem ser aplicados no mercado financeiro, tendo em vista a definição de objetivos específicos de investimentos, conforme demonstrado:

Art. 87. Os recursos dos RPPS serão aplicados no mercado financeiro e de capitais em conformidade com regras estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional - CMN.

Parágrafo único. A aplicação dos recursos deverá, com o objetivo de alcançar a meta atuarial, atender aos princípios da segurança, rentabilidade, solvência, liquidez, motivação, adequação à natureza de suas obrigações e transparência, previstos em resolução do CMN, e observar também os parâmetros gerais relativos à gestão de investimentos dos RPPS previstos neste Capítulo. (g. n.)

O alcance da meta atuarial deve permitir que os investimentos financeiros possam acompanhar o processo inflacionário, além de conferir um ganho real para a carteira.

Caso os investimentos financeiros do RPPS não sejam capazes de alcançar a meta atuarial pretendida, estará caracterizado um dos riscos atuariais a ser identificado por meio do relatório de análise das hipóteses, de acordo com que preconiza o art. 30 do Anexo VI da Portaria MTP 1.467/2022, a seguir transcrito:

Art. 30. O Relatório de Análise das Hipóteses deverá contemplar o estudo técnico da convergência entre a hipótese de taxa de juros e as rentabilidades obtidas pelos recursos garantidores do plano de benefícios do RPPS, bem como em relação à taxa de rentabilidade projetada, no longo prazo, para a aplicação desses recursos, contendo, no mínimo:

I - a descrição da metodologia utilizada para aferição do histórico de rentabilidade da carteira de investimentos do RPPS, indicando as fontes de dados;

II - o histórico da rentabilidade carteira de investimentos do RPPS dos 3 (três) exercícios anteriores ao da realização do estudo;

III - as informações relativas às metas e estratégias de investimento estabelecidas na política anual de aplicação dos recursos do RPPS dos 3 (três) exercícios anteriores ao da realização do estudo;

IV - a análise do comportamento das rentabilidades obtidas em relação às metas estabelecidas;

V - as rentabilidades projetadas a partir da carteira que compõe os recursos garantidores do plano de benefícios do RPPS, conforme a atual política anual de investimentos do RPPS, considerando cada segmento de aplicação; e

VI - indicação da aderência ou não da hipótese da taxa real de juros utilizada nas últimas 3 (três) avaliações atuariais e de eventual necessidade de alteração da atualmente utilizada. (g. n.)

A meta atuarial deve ser alcançada pela carteira, pois ela possui estreita relação com a taxa atuarial de juros que será adota para cálculo dos direitos e compromissos do plano de benefícios a valor presente, ou seja, corresponde à variável que define a hipótese utilizada no cálculo das provisões matemáticas previdenciárias. Ademais, a meta atuarial deve ser alcançada para garantir o

crescimento de ativos garantidores em percentual superior ou, minimamente, equivalente ao crescimento do passivo atuarial.

Quando o RPPS, em situação de desequilíbrio atuarial, utiliza-se integralmente de rendimentos de aplicações financeiras para pagamento dos benefícios previdenciários do exercício, estará configurado o processo de descapitalização do regime, pois não será garantida nem mesmo a correção mínima do aspecto inflacionário. Ainda que o regime de previdência permaneça com o mesmo saldo inicial de recursos financeiros, eles não serão capazes de oferecer o mesmo poder de compra ao final do exercício.

Neste contexto, importante mencionar orientações da professora Diana Vaz de Lima, associada à Universidade de Brasília (UnB) e membro titular da Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação (CTCONF), que contribui para a compreensão da finalidade dos rendimentos de aplicações financeiras do RPPS. Em palestra ocorrida em 07/10/2021, no 17º Congresso Estadual de Previdência da APEPREM em São José do Rio Preto - SP, disponível para visualização no canal da APEPREM no YouTube, a professora apresenta as considerações transcritas a seguir:

Se eu (RPPS) tenho rendimentos da carteira (de investimentos) e esses rendimentos estão sendo utilizados para pagamento da folha (de benefícios), pode ser que eu (ache que) não tenha tanto déficit (financeiro). Mas está errado, pois se eu (RPPS) fizer isso, estou matando a “galinha dos ovos de ouro” (**momento 1:10:40 do vídeo**).

(...)

Eu acho que não deveria ser computado (o ganho da carteira) no déficit financeiro. O Déficit financeiro tem que ser pago pelo ente federado (**momento 1:11:28 do vídeo**).

(...)

Se você (RPPS) pegar todo o ganho da carteira e ficar jogando para pagar fluxo de caixa, quando é que você (RPPS) vai capitalizar para pagar no médio e longo prazo? (**momento 1:11:54 do vídeo**).

Observa-se a utilização de metáfora para facilitar a compreensão acerca da relevância dos rendimentos de aplicações financeiras para a liquidez e solvência do RPPS. Ao se referir à “galinha dos ovos de ouro”, a professora busca associar o significado da fábula, que evoca à ganância constante dos seres humanos, ao consumo desmedido dos rendimentos financeiros, que são os principais responsáveis por gerar um ciclo virtuoso de reinvestimento de reservas, com base em crescimento com progressões geométricas.

Essa mesma preocupação pode ser observada no item 03.04.02.02 do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF, 13ª ed.), que trata sobre receitas e despesas do Regime Próprio de Previdência Social, ou seja, tratando de tema diretamente relacionado com a apuração do equilíbrio entre receitas auferidas e obrigações assumidas pelo RPPS.

O **equilíbrio financeiro e atuarial** da previdência deve ser observado, por meio de contribuição dos segurados, ativos e inativos, da contribuição patronal do ente da Federação e outros aportes. Na análise do equilíbrio atuarial, deverão ser observados os seguintes aspectos:

- a) Os critérios e parâmetros utilizados nas projeções dos cálculos atuariais;
- b) As projeções realizadas anteriormente;
- c) A inclusão do resultado efetivo do período anterior, para efeito de comparação com as novas projeções;

d) A eventual e indevida utilização de repasse para a cobertura de déficit atuarial com o objetivo de cobrir déficit financeiro sem a devida transparência;

e) A eventual e indevida utilização da reserva atuarial, inclusive dos rendimentos financeiros, para tentar evidenciar que há equilíbrio financeiro. (g. n.)

Observa-se que o MDF (Secretaria do Tesouro Nacional) demonstra cautela com relação a apuração do equilíbrio financeiro do RPPS, especialmente diante de “eventual e indevida utilização de reserva atuarial, inclusive dos rendimentos financeiros, para tentar evidenciar que há equilíbrio financeiro”. É exatamente sob essa prática administrativa que o presente Incidente de Prejudicado busca uma harmonização interpretativa.

Diante do exposto, foge à razoabilidade permitir que os regimes de previdência utilizem de forma irrestrita os recursos de rendimentos de aplicações financeiras, pois possuem uma finalidade específica que lhes confere um caráter vinculado ao equacionamento do déficit atuarial, quando o regime ainda se encontra em grave situação de desequilíbrio, especialmente diante dos impactos negativos que serão refletidos na sustentabilidade fiscal dos entes subnacionais, conforme será detalhado a seguir.

II.5. Do risco associado à gestão fiscal dos entes subnacionais

A LRF, em seu art. 1º, § 1º, prevê que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, assim como a obediência a limites com a geração de despesas com pessoal e, em especial, despesas com seguridade social.

O equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS está intimamente associado à responsabilidade na gestão fiscal dos entes instituidores dos regimes, motivo que justifica sua inserção, de forma expressa, como norma geral de finanças públicas, de acordo com o que estabelece o art. 69 da LRF, em observância ao art. 163, inc. I, da Constituição Federal. Por se tratar de normas gerais sobre finanças públicas, eventual violação a dispositivos da LRF, quando o RPPS utiliza, de forma indevida, recursos vinculados ao equacionamento do déficit atuarial, pode configurar, em última análise, afronta ao art. 163, inc. I, da Constituição Federal, ao art. 147 da Constituição Estadual, além do dispositivo especial exposto pelo art. 40 da Constituição Federal.

Ademais, a sustentabilidade dos regimes de previdência constitui medida essencial para manutenção do equilíbrio fiscal dos entes subnacionais. A capitalização dos RPPS pode ser considerada um dos principais fatores de risco fiscal para os entes que os instituíram, sendo necessária a devida atenção à temática, especialmente quando constatado o uso desmedido e recorrente de recursos vinculados à amortização do déficit atuarial do RPPS (plano de amortização e rendimentos financeiros). Esses fundamentos foram tratados pela Decisão 04219/2022-1, que deliberou pelo acolhimento do presente Incidente de Prejudicado, conforme proposta do Voto Vista 00297/2022-2 (Processo TC 5568/2021-1), tendo em vista a relevância para o encaminhamento que será proposto.

A capitalização de recursos previdenciários no mercado financeiro, através de uma lógica de reinvestimento de rendimentos de aplicações financeiras, tem o potencial de criar um ciclo virtuoso na acumulação de reservas pelo RPPS, que crescerão em progressões geométricas. O resultado alcançado pode interferir de forma ampla sobre as finanças públicas do ente federativo, na medida em que for alcançado o resultado atuarial positivo, minimizando a necessidade de eventuais

aportes financeiros devidos pelo Tesouro, assim como do próprio plano de custeio do regime, que poderá ser reajustado, na forma estabelecida pelo art. 65 da Portaria MTP 1.467/2022, com potenciais impactos positivos em políticas diversas que poderão ser beneficiadas com os recursos remanescentes.

Por outro lado, a manutenção de prática administrativa de consumo de reservas, recursos do plano de amortização e rendimentos de aplicações financeiras, poderá agravar a atual situação vivenciada pelos entes federados que instituíram os RPPS, consumindo cada vez mais recursos próprios para o pagamento de benefícios previdenciários e impactando a oferta de outras políticas públicas primárias.

Essa preocupação foi trazida nos seguintes trechos da Mensagem nº 55/2019, do Poder Executivo, da Proposta de Emenda à Constituição 06/2019, que deu origem à Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência). A Exposição de Motivos demonstra claramente a relação entre a preocupação com a sustentabilidade futura do sistema previdenciário e a as finanças dos entes, conforme demonstrado:

42. Desequilíbrios nas finanças dos entes federados. A expansão mais acelerada dos gastos previdenciários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios verificada nos últimos anos, bem superior ao crescimento registrado para as receitas do sistema no mesmo período, tem sido importante causa da rápida deterioração fiscal experimentada pelos entes federativos. Tal relação é hoje indiscutível e evidencia-se tanto em avaliações produzidas pelos próprios governos na gestão da máquina pública, como em estudos e levantamentos realizados por entidades independentes, que igualmente a apontam, fato que torna não apenas urgente, mas fundamental o encaminhamento da solução do desequilíbrio nas contas da previdência social.

43. Previdência no orçamento dos entes. O desequilíbrio das contas previdenciárias dos entes da Federação tem-se agravado ao longo dos últimos anos, sendo que a manutenção das folhas de pagamento dos ativos e dos aposentados e pensionistas dos RPPS é uma das principais despesas correntes dos Estados, com previsões de elevação em curto, médio e longo prazos caso a previdência do servidor não seja objeto de reestruturação constitucional.

[...]

46. Perspectiva de insustentabilidade no futuro dos RPPS. As dificuldades em relação a sustentabilidade financeira e atuarial nos RPPS é preocupante. O deficit atuarial do RPPS da União em 2017 era de R\$ 1,2 trilhão. Os Estados, Distrito Federal e parte dos Municípios também possuem deficit atuarial em montante expressivo, que no seu conjunto ultrapassa o deficit da União. Ainda que haja elevada heterogeneidade em relação à situação financeira dos mais de 2.130 RPPS existentes, com diversos municípios tendo seu regime totalmente capitalizado e equilibrado, destaca-se o total do deficit dos RPPS dos Estados e da União, que respondem por mais de 70% do deficit atuarial total. A maior parte dos regimes previdenciários desses entes federativos não formaram reservas suficientes para arcar com as despesas atuais nem futuras com o pagamento dos benefícios de seus servidores e a sua iliquidez pode contribuir para a insolvência do seu instituidor.

(g.n.)

Assim sendo, a utilização de recursos do plano de amortização para pagamento da insuficiência financeira do RPPS em capitalização oferece elevado risco à sustentabilidade fiscal dos entes patrocinadores, com consequências diretas no equilíbrio das contas públicas, pois serão necessários maiores esforços no futuro para formação de ativos garantidores não constituídos, especialmente diante de um cenário de despesas previdenciárias crescentes.

II.6. Dos impactos relacionados ao descumprimento do equilíbrio financeiro e atuarial pelo regime em capitalização

Segundo o art. 67 da Portaria MTP 1.467/2022, a condução da política previdenciária envolve medidas de aperfeiçoamento da gestão de ativos e passivos do RPPS, com o objetivo de proporcionar solvência e liquidez ao plano de benefícios, conforme segue:

Art. 67. Para garantir a solvência e liquidez do plano de benefícios deverão ser adotadas medidas de aperfeiçoamento da gestão dos ativos e passivos do RPPS e assegurada a participação dos conselhos deliberativo e fiscal em seu acompanhamento.

Parágrafo único. As medidas incluem definição, acompanhamento e controle das bases normativa, cadastral e técnica e dos resultados da avaliação atuarial, estabelecimento do plano de custeio e do equacionamento do déficit, além de ações relacionadas à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios e às políticas de gestão de pessoal que contribuam para assegurar a transparência, solvência, liquidez e equilíbrio econômico, financeiro e atuarial do plano de benefícios do RPPS. (g. n.)

Depreende-se que a evolução de ativos e passivos deve ser monitorada através da evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, com forma de acompanhamento da política previdenciária do ente patrocinador, possibilitando uma quantificação dos resultados alcançados pela política em cada exercício isolado.

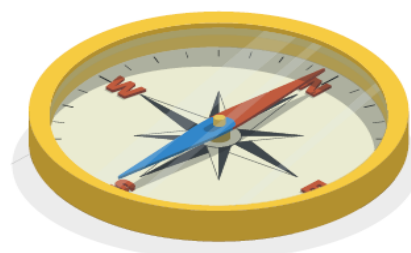
Conforme esclarece a Cartilha Aplicação do PPA – Plano Plurianual, aprovada pela Instrução Normativa TC 00075/2021-2, o ente federativo deve incluir no planejamento orçamentário medidas para o acompanhamento do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, quando instituído plano de amortização para equacionamento de déficit atuarial, conforme demonstrado:

Figura 1 – Acompanhamento do índice de Cobertura no PPA



Índice de Cobertura

O índice de cobertura representa o melhor indicador para acompanhamento da execução da política previdenciária, oferecendo informações importantes sobre a condução do plano de amortização para equacionamento do déficit atuarial eventualmente apurado pela avaliação atuarial anual.



Trata-se de relação entre os ativos garantidores de compromissos do plano de benefícios e as provisões matemáticas previdenciárias, que devem ser continuamente avaliados e monitorados pela administração pública com o objetivo de viabilizar o equacionamento do déficit atuarial do regime.

$$\text{Índice de Cobertura} = \text{Ativos Garantidores} / \text{Passivo Atuarial}$$

Fonte: Aplicação do PPA – Plano Plurianual, aprovada pela IN TC 75/2021-2

A evolução entre ativos garantidores e o passivo atuarial constitui uma das principais formas de se observar o resultado atuarial, possibilitando uma correlação de causas e consequências que ocasionaram eventual deterioração da situação atuarial do regime. De maneira similar, a comparação entre ativos garantidores e passivos atuariais é proposta pelo inc. XLI do art. 2º do Anexo VI

da Portaria MTP 1.467, de 2022, quando apresenta o conceito de resultado atuarial.

Neste contexto, a utilização indiscriminada de recursos do plano de amortização e de rendimentos, em situação de alto risco de solvência e liquidez, interfere diretamente na evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas, impedindo a formação de ativos garantidores do RPPS, elemento fundamental para o alcance do equilíbrio atuarial.

Ao se debruçar sobre a prática administrativa avaliada por meio do presente Incidente de Prejulgado, o TCEES terá a oportunidade de induzir a adoção de comportamento alinhado à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, contribuindo para a sustentabilidade fiscal dos entes e conferindo liquidez e solvência aos seus RPPS, em continuidade ao movimento de protagonismo que essa Corte de Contas já possui em relação à temática de previdência. Por outro lado, permitir a utilização precoce de recursos do plano de amortização do déficit atuarial, assim como de rendimentos financeiros, mesmo diante de grave situação de déficit atuarial identificada no regime, poderá representar um estímulo para a adoção de prática administrativa contrária ao ordenamento jurídico, desencadeando movimento de fragilização do atual estágio de sustentabilidade alcançada pelos regimes e interferindo na preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, com reflexos regionais e, até mesmo, nacionais.

A atuação dos Tribunais de Contas é reconhecida como uma das principais vertentes para solucionar o grave problema relacionado ao desequilíbrio vivenciado pelos regimes de previdência do país. As decisões proferidas pelas Cortes, assim como as atividades de controle externo por elas desempenhadas, estão sendo gradativamente refletidas em normas previdenciárias, a exemplo da adoção do art. 54, inc. II, da Portaria MF 464/2018, convertido no art. 56, inc. II, da Portaria MTP 1.467/2022. Esses dispositivos estabelecem que o montante do plano de amortização no exercício seja superior ao montante anual de juros do saldo do déficit atuarial do exercício, revelando o objetivo da norma de conferir efetividade à formação de ativos garantidores, em patamares compatíveis com o crescimento inerente do passivo atuarial. Em especial, a área técnica do TCEES já identificava tais situações relacionadas à falta de efetividade do plano de amortização do déficit atuarial, reconhecida a relevância da matéria, antes mesmo da regulamentação literal oferecida pela Portaria MF 464/2018, conforme se observa dos seguintes relatórios: RT 1/2018 (Processo TC 9198/2017-1); RT 92/2018-6 (Proc. TC 3430/2017-9); RT 106/2018-4 (Proc. TC 3432/2017-8); RT 108/2018-3 (Proc. TC 6993/2017-3); RT 113/2018-4 (Proc. TC 6998/2017-6); RT 129/2018-5 (Proc. TC 699/2017-8); RT 163/2018-2 (Proc. TC 8882/2017-6); e, RT 169/2018-1 (Proc. TC 9197/2017-5).

A atuação de vanguarda deste TCEES também foi constatada através da exigência do estudo de sustentabilidade dos RPPS, responsável pela evidenciação da viabilidade orçamentária, financeira e fiscal do plano de custeio adotado pelo regime de previdência, com base em modelo sugerido para envio do arquivo SUSTEN, que passou a compor a prestação de contas dos ordenadores de despesas dos regimes jurisdicionados, a partir da PCA/2016, conforme Anexo I da Instrução Normativa TC 34/2015. Registra-se que as normas previdenciárias passaram a exigir esses critérios de viabilidade do plano de custeio do RPPS, apenas após a publicação da Portaria MF 464/2018, posteriormente convertido no art. 64 da Portaria MTP 1.467/2022.

De volta à questão central, a prática administrativa analisada pelo presente Incidente de Prejulgado (utilização de recursos do plano de amortização e rendimentos de aplicações financeiras para cobertura de insuficiência financeira

do RPPS) está sendo combatida pela área técnica deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, pelo menos, desde a análise da PCA/2015, situação que ocasionou a emissão de decisões conflitantes, que deverão ser harmonizadas a partir deste incidente processual. Mais uma vez, em uma atuação inovadora, o TCEES passou a questionar a ocorrência de insuficiência financeira nos regimes próprios de previdência jurisdicionados, em função de utilização indevida de recursos do plano de amortização e de rendimentos de aplicações financeiras, através de análises técnicas que se perpetuam até os dias de hoje, com resultados positivos em indicadores previdenciários dos entes aderentes aos parâmetros exigidos.

Entende-se que o atual patamar jurisprudencial alcançado pelo TCEES, em função de orientações fornecidas em processos de contas tramitados por esta Corte de Contas, conceda condições aos entes jurisdicionados que ainda não incorporaram os procedimentos administrativos defendidos, para que adotem as devidas medidas de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, através de ponderação acerca do uso de recursos do plano de amortização e de rendimentos de aplicações financeiras, arrecadados durante o exercício, conforme a situação de equilíbrio atuarial vivenciada por cada um desses regimes.

Perante o exposto, o entendimento técnico e jurídico que impõe restrições à utilização de recursos do plano de amortização, assim como de rendimentos de aplicações financeiras, na apuração da insuficiência financeira do regime previdenciário em capitalização, quando este se encontra em grave situação de desequilíbrio atuarial, apresenta-se como medida estruturante para observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, em atendimento ao art. 40 da Constituição Federal c/c art. 69 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

III – DA HARMONIZAÇÃO INTERPRETATIVA

Considerando os fundamentos técnicos e jurídicos apresentados, a Manifestação Técnica oferece parâmetros para harmonização interpretativa sobre os procedimentos administrativos analisados, com base nas seguintes diretrizes:

III.1. Prática administrativa analisada

Considerando a existência de resultado atuarial negativo no RPPS, operado em regime financeiro de capitalização, seria possível a utilização de receitas do plano de amortização, assim como de rendimentos de aplicações financeiras, para apuração do equilíbrio financeiro do regime de previdência, de forma a permitir a sua utilização para o pagamento de benefícios previdenciários do exercício corrente?

III.2. Interpretação técnica

A preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, operado em regime de capitalização, requer a formação de reservas por meio de acúmulo de recursos do plano de amortização do déficit atuarial, assim como de rendimentos de aplicações financeiras, quando inexistentes ativos garantidores suficientes para cobertura mínima de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos (PMBC), situação excepcional que envolve a exclusão dessas receitas na apuração da insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários do exercício corrente.

E concluindo anotou o signatário da **Manifestação Técnica 00551/2024-5**,

[...] a partir de um percuente estudo de hermenêutica jurídica, a manifestação técnica acima reproduzida oferece uma interpretação teleológica do arcabouço normativo que disciplina as

práticas administrativas examinadas, superando a lógica formal, **dirigindo sua atenção para o bem jurídico maior a ser tutelado, de matriz constitucional, qual seja, a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS operados em regime de capitalização.**

Essa interpretação, que reproduz em sua essência a evolução jurisprudencial deste Tribunal, calcada em orientações técnicas fornecidas em processos de contas que por aqui tramitaram ao longo dos últimos anos, contribuíram, como é de conhecimento notório, para o atingimento de resultados positivos em indicadores previdenciários de inúmeros entes aderentes aos parâmetros exigidos por esta Corte.

Alterar essa lógica, em busca de remédios paliativos para enfermidades crônicas, é flertar com a insustentabilidade fiscal dos entes patrocinadores, com consequências diretas no equilíbrio das contas públicas, tornando-se necessários maiores esforços no futuro para formação de ativos garantidores não constituídos, especialmente diante de um cenário de despesas previdenciárias crescentes.

Assim, considerando as exposições dos palestrantes durante a Audiência Pública, ocorrida no dia 13 de novembro de 2023, que promoveu um debate público sobre a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, conclui-se pela ausência de argumentos suficientes para modificar a opinião já defendida nos autos pela área técnica do TCEES.

Dito isso, sugeriu a unidade instrução técnica:

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, considerando as análises aqui procedidas e as motivações adotadas, sugere-se **resolver o presente Incidente de Prejulgado**, formulando-se o seguinte enunciado:

3.1 A preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, operado em regime de capitalização, requer a formação de reservas por meio de acúmulo de recursos do plano de amortização do déficit atuarial, assim como rendimentos de aplicações financeiras, quando inexistentes ativos garantidores suficientes para cobertura mínima de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos (PMBC).

3.2 A utilização dos recursos destinados à constituição de reservas do RPPS para custeio de quaisquer outras despesas do exercício financeiro, quando inexistentes ativos garantidores suficientes para cobertura mínima de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos (PMBC), constitui irregularidade de natureza grave por violar o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial.

Nesse contexto, adoto a fundamentação trazida pela unidade de instrução, nos termos da Manifestação Técnica 00551/2024-5, e, em parte, o Parecer 02558/2023-2 e o Parecer 01406/2024-9, ambos do Ministério Público de Contas, para apresentar a proposta de deliberação mediante voto que segue adiante.

3 PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Assim, levando em conta o que até aqui foi exposto, em consonância com o art. 174 da LC nº 621/2012 e art. 348 e seguintes do Regimento Interno (Resolução TC 261/2013), acolho a motivação trazida pela unidade de instrução em sua MT 00551/2024-5, deste TCEES, e em parte o Parecer 02558/2023-2 e o Parecer 01406/2024-9, ambos do Ministério Público de Contas, para apresentar meu **VOTO** pela aprovação do presente Prejulgado, do qual deve constar a conclusão com o enunciado que segue adiante.

3.1 A preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, operado em regime de capitalização, requer a formação de reservas por meio de acúmulo de recursos do plano de amortização do déficit atuarial, assim como rendimentos de aplicações financeiras, quando inexistentes ativos garantidores suficientes para **cobertura mínima de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos** (PMBC).

3.2 A utilização dos recursos destinados à constituição de reservas do RPPS para custeio de quaisquer outras despesas do exercício financeiro, quando inexistentes ativos garantidores suficientes para cobertura mínima de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos (PMBC), constitui irregularidade de natureza grave por violar o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial.

3.3 Ainda proponho seja autorizada a retomada da tramitação e instrução dos processos eventualmente suspensos por força da instauração do presente Incidente de Prejulgado.

À Secretaria-Geral das Sessões para as providências e comunicações processuais necessárias

Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Conselheiro relator

VOTO VISTA

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO:

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de **Incidente de Prejulgado** suscitado pelo Ministério Público de Contas no processo **TC 5568/2021-1** (Recurso de Reconsideração), deferido pela [Decisão 04219/2022-1 Plenário](#)⁴, que reconheceu a relevância da matéria de direito sob exame e sua aplicabilidade de forma geral, nos termos do art. 174 da Lei Complementar 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do TCEES) c/c art. 348 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal (RITCEES), acolheu a preliminar suscitada, instaurando o presente incidente, em autos apartados, com o objetivo de “*conferir interpretação sobre os recursos destinados ou vinculados ao cumprimento do plano de amortização do déficit atuarial*”.

Distribuído o feito⁵ ao Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula (NJS) que elaborou o [Estudo Técnico de Jurisprudência 00006/2023-8](#) (evento 005), concluindo pela **existência de deliberações que versam sobre o tema objeto do presente prejudgado**, nos termos ali expostos

Ato contínuo, os autos seguiram ao Núcleo de Recursos e Consultas (NRC) para instrução, conforme disposto no art. 350 do RITCEES. Todavia, considerando a especificidade da matéria, o processo foi encaminhado a este NPPREV para instrução, tendo sido elaborada a [Manifestação Técnica 01072/2023-7](#) (evento 007) que, após profunda análise, ofereceu parâmetros para harmonização interpretativa

⁴ Evento 28 do Processo 5568/2021-1.

⁵ Evento: Troca de Relatoria.

sobre os procedimentos administrativos examinados com base nas seguintes diretrizes:

III.1. Prática administrativa analisada

Considerando a existência de resultado atuarial negativo no RPPS, operado em regime financeiro de capitalização, seria possível a utilização de receitas do plano de amortização, assim como de rendimentos de aplicações financeiras, para apuração do equilíbrio financeiro do regime de previdência, de forma a permitir a sua utilização para o pagamento de benefícios previdenciários do exercício corrente?

III.2. Interpretação técnica

A preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, operado em regime de capitalização, requer a formação de reservas por meio de acúmulo de recursos do plano de amortização do déficit atuarial, assim como de rendimentos de aplicações financeiras, quando inexistentes ativos garantidores suficientes para cobertura mínima de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos (PMBC), situação excepcional que envolve a exclusão dessas receitas na apuração da insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários do exercício corrente.

Retornados os autos ao NRC, foi elaborada a [Instrução Técnica 00001/2023-5](#) (evento 009), opinando que a matéria analisada seja interpretada nos exatos termos propostos pela Manifestação Técnica 1072/2023-7.

No prosseguimento, fez retornar os autos ao NRC - Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas que neste instante procedimental anotou:

Com base nos elementos aqui expostos, opina-se para que a matéria analisada no presente incidente de prejulgado seja interpretada nos exatos termos propostos pela Manifestação Técnica 1072/2023-7, exarada pelo NPPREV.

Assim foram encaminhados os autos ao Gabinete do Conselheiro Relator, que encaminhou o feito para exame do Ministério Público de Contas, que fez acostar ao processo o Parecer do Ministério Público de Contas 02558/2023-2 propondo em síntese:

Com base nos elementos aqui expostos, opina-se para que a matéria analisada no presente incidente de prejulgado seja interpretada nos exatos termos propostos pela Manifestação Técnica 1072/2023-7, exarada pelo NPPREV.

Ato contínuo, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas que elaborou o [Parecer do Ministério Público de Contas 02558/2023-2](#), da lavra do Procurador, pugnando pelo **reconhecimento da ilicitude e da gravidade da conduta de utilizar recursos originariamente destinados à amortização do déficit atuarial do RPPS para cobertura de despesas do exercício, antes da amortização integral do déficit atuarial**, sugerindo o seguinte enunciado para o presente Prejulgado:

PREJULGADO Nº XX

- 1) Os recursos destinados à constituição das reservas do regime próprio de previdência social (RPPS), assim como seus rendimentos financeiros, possuem destinação específica e devem atender tão somente ao objeto de sua vinculação, qual seja, a formação das reservas capitalizadas do RPPS, não podendo ser utilizados para o custeio de quaisquer outras despesas do exercício financeiro antes da amortização integral do déficit atuarial, em cumprimento ao que dispõe o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar Federal 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.
- 2) A utilização dos recursos destinados à constituição das reservas do RPPS para custeio de quaisquer outras despesas do exercício financeiro, antes da amortização integral do déficit atuarial, constitui irregularidade de natureza grave por violar o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial, ensejando a comunicação do fato ao Ministério Público Estadual em razão da possível configuração de ato de improbidade administrativa tipificado nos incisos IX e XI do art. 10 da Lei Federal 8.429/1992.
- 3) **Compete ao chefe do poder executivo a adoção das providências administrativas e legislativas necessárias à recomposição**, em valores atualizados, das reservas do RPPS no menor tempo possível, devendo seus atos e omissões ser objeto de análise no processo de prestação de contas anual, sem prejuízo da **responsabilidade solidária prevista no art. 8º-A da Lei Federal 9.717/1998**.

Na 44ª Sessão Ordinária do Plenário, realizada em 05/09/2023, foi prolatada a [Decisão 02402/2023-4](#), com a qual o Plenário desta Corte autorizou a realização de audiência pública com o objetivo de ouvir a contribuição de representantes dos Fundos de Previdência dos municípios e do Estado do Espírito Santo e respectivas procuradorias, dentre outros especialistas, na formulação de entendimento acerca da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS.

Na 30ª Sessão Ordinária do Plenário, realizada em 16/06/2024, quando os autos foram levados a julgamento, após o [Voto do Relator 2430/2024-4](#), solicitei vista dos presentes autos, para expor meu entendimento sobre a matéria aqui tratada.

Assim, vieram-me os autos para apresentar voto.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Tratam os autos de **Incidente de Prejulgado** suscitado pelo Ministério Público de Contas no processo **TC 5568/2021-1** (Recurso de Reconsideração), deferido pela [Decisão 04219/2022-1 Plenário](#)⁶, que reconheceu a relevância da matéria de direito sob exame e sua aplicabilidade de forma geral, nos termos do art. 174 da Lei Complementar 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do TCEES) c/c art. 348 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal (RITCEES), acolheu a preliminar suscitada, instaurando o presente incidente, em autos apartados, com o objetivo de *“conferir interpretação sobre os recursos destinados ou vinculados ao cumprimento do plano de amortização do déficit atuarial”*.

Na ocasião do julgamento, através do [Voto do Relator 2430/2024-4](#), o conselheiro Ranna opina da seguinte forma:

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Assim, levando em conta o que até aqui foi exposto, em consonância com o art. 174 da LC nº 621/2012 e art. 348 e seguintes do Regimento Interno (Resolução TC 261/2013), acolho a motivação trazida pela unidade de instrução em sua MT 00551/2024-5, deste TCEES, e em parte o Parecer 02558/2023-2 e o Parecer 01406/2024-9, ambos do Ministério Público de Contas, para apresentar meu **VOTO pela aprovação do presente Prejulgado**, do qual deve constar a conclusão com o enunciado que segue adiante.

3.1 A preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, operado em regime de capitalização, requer a formação de reservas por meio de acúmulo de recursos do plano de amortização do déficit atuarial, assim como rendimentos de aplicações financeiras, quando inexistentes ativos garantidores suficientes para **cobertura mínima de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos** (PMBC).

3.2 A utilização dos recursos destinados à constituição de reservas do RPPS para custeio de quaisquer outras despesas do exercício financeiro, quando inexistentes ativos garantidores suficientes para cobertura mínima de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos

⁶ Evento 28 do Processo 5568/2021-1.

(PMBC), constitui irregularidade de natureza grave por violar o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial.
3.3 Ainda proponho seja autorizada a retomada da tramitação e instrução dos processos eventualmente suspensos por força da instauração do presente Incidente de Prejudicado.

Solicitei vista dos autos para que pudesse melhor analisar e expor meu entendimento e minhas razões de voto.

Inicialmente, faz-se necessário considerar os princípios constitucionais e legais que atuam sobre a gestão dos recursos públicos, em especial os princípios da legalidade, economicidade e transparência.

O artigo 40 da constituição Federal de 1988, trata da previdência própria dos servidores públicos. Já a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) traz as normas de finanças públicas no que tange à responsabilidade na gestão fiscal.

O art. 1º, § 1º da LRF, estabelece que a gestão fiscal responsável pressupõe a ação planejada e transparente, prevenindo riscos, corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Já o art. 6º da mesma lei preceitua que o regime de previdência deve ser equilibrado e a compensação de eventuais déficits deve ser prevista em lei, mediante a adoção de medidas de ajuste fiscal.

Analisando a [Manifestação Técnica 01072/2023-7](#), verifico que, embora tenha uma sequencia lógica de raciocínio, foi utilizada uma interpretação legal de forma equivocada, uma vez que a hermenêutica empregada ultrapassou os limites legais e jurisprudenciais das Cortes de Contas. Vejamos o que este Tribunal de contas entendeu no Acórdão TC 145/2023-1 Plenário e no Acórdão 590/2024-5-Plenário:

Acórdão 00590/2024-5 - Plenário, voto do conselheiro Marco Antônio da Silva:

(...)

consta do art. 13 da Portaria 402/2008 que "quaisquer valores", além das contribuições são considerados como recursos previdenciários - rendimentos das aplicações financeiras -, e como tais, serão aplicados APENAS para o pagamento dos benefícios previdenciários, pelo que se mostra absolutamente possível, e até justificável, em determinadas situações de ausência de outros recursos, que se faça o pagamento de benefícios previdenciários, afinal, a finalidade de equilíbrio atuarial é exatamente que o R.PPS tenha condições duradouras de manter o pagamento pontual dos referidos benefícios.

(...)

em situação de ausência de recursos para o pagamento de benefícios previdenciários, nada impede que estes sejam utilizados, afinal, constituem outros recursos previdenciários - rendimentos -, que podem ser utilizados desde que, justificadamente, ausente esteja outra fonte de receita previdenciária, sem prejuízo de que se evite sua utilização irrestrita e que se busque recompor a situação de equilíbrio atuarial na data focal respectiva.

ACÓRDÃO TC-145/2023 - Recurso de Reconsideração, voto da concheira Márcia Jaccoud Freitas:

Segundo os fundamentos lançados quanto ao tópico 2.1, considerando que não há vedação ao uso da receita suplementar para o pagamento de benefícios (exceto quanto à limitação temporal ao uso dos aportes atuariais), dirijo da área técnica para afastar o indicativo, sendo necessária a reforma do Acórdão recorrido.

Destaco que posição semelhante foi adotada nos processos TC n. 5497/2020 (Contas/20 19 do IPAS Conceição da Barra), n. 14.720/2019 (Contas/2018 do IPAS Conceição da Barra), n. 10.317/2016 (Contas/2015 do IPAS Itapemirim) e n. 10.316/2016 (Contas/20 15 do IPAS Serra).

Assim, verificamos que o entendimento deste Tribunal é pela possibilidade de utilização dos recursos para pagamento de benefícios previdenciários afastando a irregularidade junto ao item "Utilização Indevida de Recursos Capitalizados Destinados à Cobertura do Déficit Atuarial".

1. DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

A área técnica afirma que não há autorização legal para que os recursos aqui tratados sejam utilizados para pagamento de benefícios, porém tal afirmação não merece prosperar.

A utilização dos rendimentos de aplicações financeiras para o pagamento de benefícios sem desfazimento do déficit atuarial deve ser analisada à luz das normas vigentes.

O art. 81 da Portaria 1467/2022 considera como recursos previdenciários as contribuições e quaisquer valores, bens ativos e seus rendimentos e, dentre eles incluídas as receitas provenientes de aplicações financeiras, podem estes serem considerados receitas.

Como podemos observar há autorização normativa expressa que considera esses recursos como receitas previdenciárias e como tal, podem ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários e para compor o cálculo do resultado atuarial.

Trata-se da aplicação do Princípio da Legalidade que confere ao gestor do RGPS a condição de interpretação e aplicação da lei, estabelecendo que recursos de que trata o citado Art. 81 da Portaria 1.467/2022, somente poderão ser utilizados para o pagamento dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte, para o financiamento da taxa de administração do RPPS e para o pagamento da compensação financeira disciplinada na Lei no 9.796, de 05 de maio de 1999.

2. VINCULAÇÃO A PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

Art. 1º, da Lei Federal 9.717/98, em seu inciso III, estabelece que os recursos previdenciários somente poderão ser utilizados para o pagamento de benefícios previdenciários, sendo esta, na essência, sua única vinculação, senão vejamos:

Art. 10 Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas

gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

(...)

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

Assim, de acordo com a Legislação vigente, os recursos provenientes de aplicações financeiras podem ser considerados como receita para pagamentos de benefícios do RGPS. Não há obrigação de se separar valores provenientes de aplicações financeiras com a finalidade de formação de reservas quando tal utilização se der para o atendimento do objeto da sua vinculação.

3. ENTENDIMENTO DE OUTROS TRIBUNAIS DE CONTAS PÁTRIOS

Vejamos o que diz a Nota Técnica nº 7, de 26/07/2023 do TCE/RJ que trata de Orientações aos entes jurisdicionados acerca da capitalização das receitas previdenciárias nos regimes financeiros de capitalização.

Proposta de Nota Técnica formulada pela SGE - CAD- Previdência, com orientação aos órgãos jurisdicionados municipais acerca da capitalização das receitas previdenciárias nos regimes financeiros de capitalização, notadamente no caso do fundo em capitalização no regime próprio de previdência social - RPPS não apresentar ativos garantidores em montante equivalente, no mínimo, ao valor das provisões matemáticas dos benefícios concedidos (PMBC). função orientadora e pedagógica deste tribunal de contas. necessidade de ponderar aspectos práticos e os obstáculos enfrentados pelos gestores, em reverência ao disposto nos arts. 20 e 22 da LLNDB. Proposta diálogo institucional indispensável a boa administração pública, com o objetivo de promover a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, por meio do efetivo cumprimento do mecanismo de capitalização, instrumento essencial para o alcance da solvência e liquidez do plano de benefícios do RPPS, conforme disposto no artigo 9º, §1º da emenda constitucional n. 103/2019. aprovação, expedição de ofício, ciência e arquivamento.

A citada Corte de Contas, ao abordar o tema em estudo, utiliza-se das disposições contidas na LINDB ao estabelecer de forma clara a necessidade de que sejam

ponderados aspectos práticos e os obstáculos enfrentados pelos gestores municipais para operacionalização das orientações contidas naquela proposta, observando, em qualquer caso se haverá prejuízo ao Município.

Assim considerando que os rendimentos são fruto de investimentos dos recursos dos fundos de previdência é necessário verificar se tal utilização comprometeria o equilíbrio atuarial do fundo além disso se traria algum prejuízo.

Assim, entendo que a utilização desses rendimentos para o pagamento de benefícios pode ser considerada, desde que:

- 1- Haja previsão legal específica: A destinação dos rendimentos deve estar prevista em lei específica, conforme dispõe a LRF;
- 2- Não comprometa o equilíbrio atuarial: A medida não pode comprometer o equilíbrio financeiro e atuarial do regime de previdência, sob pena de violação aos princípios da sustentabilidade e segurança jurídica;
- 3- Transparência e controle: a aplicação dos rendimentos deve ser realizada com transparência garantindo o controle pelos órgãos de fiscalização e pela sociedade.

Diante do exposto, entendo que não houve descumprimento à legislação citada pela área técnica e pelo MPC e ainda que há legalidade na utilização de recursos provenientes de capitalização pelo RGPS para pagamento de benefícios previdenciários.

Assim, divergindo do relator, voto pela não aprovação da proposta de enunciado de prejulgado na forma que foi exposta; Voto, ainda, por declarar que não há vedação ao uso da receita suplementar para pagamentos de benefícios afastando eventual irregularidade na utilização de Recursos Capitalizados Destinados à Cobertura do Déficit Atuarial.

III. PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES), divergindo do entendimento do Conselheiro Relator, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, divergindo das razões expostas pelo relator, pela:

1. Não aprovação da proposta de enunciado de prejudgado na forma que foi exposta;
2. Voto, ainda, por declarar que não há vedação ao uso da receita suplementar para pagamentos de benefícios afastando eventual irregularidade na utilização de Recursos Capitalizados Destinados à Cobertura do Déficit Atuarial;
3. Dê-se **ciência** aos interessados na forma regimental e após **arquite-se**.

SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO
Conselheiro

VOTO VISTA

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I RELATÓRIO

Trata-se de Incidente de Prejudgado, suscitado pelo Ministério Público de Contas (MPC), na petição de Recurso de Reconsideração (proc. TC 5568/2021), em que requereu que esta Corte conferisse interpretação harmônica ao conceito de preservação do equilíbrio atuarial e ao entendimento quanto à regularidade da utilização de recursos do plano de amortização e dos rendimentos financeiros dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores (RPPS) para cobertura de déficit financeiro, com o consequente pagamento de benefícios do ano corrente.

O incidente foi conhecido por meio da Decisão 4219/2022, tendo sido formados estes autos para seu processamento e julgamento.

Devidamente autuado, o processo foi remetido ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula, que elaborou o Estudo Técnico de Jurisprudência 6/2023-8 9 (peça 05). Nele, foi registrada a existência de diversas deliberações deste TCE-ES com entendimentos divergentes acerca da utilização dos recursos objeto deste prejudgado.

Em seguida, o Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência (NPPREV) se manifestou na forma da Manifestação Técnica 1072/2023 (peça 07). Nessa peça, o setor especializado se pronunciou pela impossibilidade de utilização das verbas da seguinte forma:

A preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, operado em regime de capitalização, requer a formação de reservas por meio de acúmulo de recursos do plano de amortização do déficit atuarial, assim como de rendimentos de aplicações financeiras, quando inexistentes ativos garantidores suficientes para cobertura mínima de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos (PMBC), situação excepcional que envolve a exclusão dessas receitas na apuração da insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários do exercício corrente.

Seguindo para o Núcleo de Recursos e Consultas, foi elaborada a Instrução Técnica 01/2023 (peça 09), que aderiu à manifestação do NPPREV.

Na sequência, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer 2558/2023 (peça 13), em que anuiu em parte à proposição da área técnica, na medida em que discordava da limitação temporal sugerida pela área técnica. Assim, o MPC sugeriu o seguinte enunciado para o prejudgado:

1) Os recursos destinados à constituição das reservas do regime próprio de previdência social (RPPS), assim como seus rendimentos financeiros, possuem destinação específica e devem atender tão somente ao objeto de sua vinculação, qual seja, a formação das reservas capitalizadas do RPPS, não podendo ser utilizados para o custeio de quaisquer outras despesas do exercício financeiro antes da amortização integral do déficit atuarial, em cumprimento ao que dispõe o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar Federal 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

2) A utilização dos recursos destinados à constituição das reservas do RPPS para custeio de quaisquer outras despesas do exercício financeiro, antes da amortização integral do déficit atuarial, constitui irregularidade de natureza grave por violar o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial, ensejando a comunicação do fato ao Ministério Público Estadual em razão da possível configuração de ato de improbidade administrativa tipificado nos incisos IX e XI do art. 10 da Lei Federal 8.429/1992.

3) Compete ao chefe do poder executivo a adoção das providências administrativas e legislativas necessárias à recomposição, em valores atualizados, das reservas do RPPS no menor tempo possível, devendo seus atos e omissões ser objeto de análise no processo de prestação de contas

anual, sem prejuízo da responsabilidade solidária prevista no art. 8º-A da Lei Federal 9.717/1998.

Diante dessas manifestações e da importância do tema, este TCE-ES exarou a Decisão 2402/2023 (peça 16), autorizando a realização de audiência pública, que foi realizada em 13/11/2023, promovendo a participação dos representantes dos Fundos de Previdência e entes, conforme Notas Taquigráficas 115/2023 (peça 197).

Após as manifestações realizadas na audiência pública, os autos retornaram ao NJS, que, no Estudo Técnico de Jurisprudência 01/2024 (peça 200), corroborou seu pronunciamento, anterior. Em seguida, o NPPREV, na forma da Manifestação Técnica 551/2024 (peça 202), analisou os pontos suscitados pelos participantes e concluiu por manter o entendimento da MT 1072/2023, propondo o seguinte enunciado:

3.1 A preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, operado em regime de capitalização, requer a formação de reservas por meio de acúmulo de recursos do plano de amortização do déficit atuarial, assim como rendimentos de aplicações financeiras, quando inexistentes ativos garantidores suficientes para cobertura mínima de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos (PMBC).

3.2 A utilização dos recursos destinados à constituição de reservas do RPPS para custeio de quaisquer outras despesas do exercício financeiro, quando inexistentes ativos garantidores suficientes para cobertura mínima de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos (PMBC), constitui irregularidade de natureza grave por violar o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial.

A análise e a proposta de enunciado do NPPREV foram corroborados pelo NRC, conforme Instrução Técnica 02/2024 (peça 204).

Por sua vez, o MPC, segundo Parecer 1406/2024 (peça 206), manteve seu posicionamento anterior e requereu que o processo fosse apreciado em sessão plenária presencial.

Estando o feito maduro para julgamento, o Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo proferiu o Voto do Relator 2430/2024 (peça 207), adotando integralmente a posição do NPPREV e, em parte do MPC, com a seguinte proposta de dispositivo:

3.1 A preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, operado em regime de capitalização, requer a formação de reservas por meio de acúmulo de recursos do plano de amortização do déficit atuarial, assim como rendimentos de aplicações financeiras, quando inexistentes ativos

garantidores suficientes para cobertura mínima de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos (PMBC).

3.2 A utilização dos recursos destinados à constituição de reservas do RPPS para custeio de quaisquer outras despesas do exercício financeiro, quando inexistentes ativos garantidores suficientes para cobertura mínima de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos (PMBC), constitui irregularidade de natureza grave por violar o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial.

3.3 Ainda proponho seja autorizada a retomada da tramitação e instrução dos processos eventualmente suspensos por força da instauração do presente Incidente de Prejudicado.

Durante a sessão de julgamento, o Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto pediu vista dos autos. No Voto Vista 118/2024, o Conselheiro sustentou a possibilidade de utilização dos recursos, uma vez que o art. 81, da Portaria MTP 1.467/2022 aduz que os recursos previdenciários, no que se incluíam o plano de amortização e os rendimentos financeiros, podem ser utilizados para o pagamento de benefícios. Assim, apresentou a seguinte proposta de enunciado:

Assim, entendo que a utilização desses rendimentos para o pagamento de benefícios pode ser considerada, desde que:

1- Haja previsão legal específica: A destinação dos rendimentos deve estar prevista em lei específica, conforme dispõe a LRF;

2- Não comprometa o equilíbrio atuarial: A medida não pode comprometer o equilíbrio financeiro e atuarial do regime de previdência, sob pena de violação aos princípios da sustentabilidade e segurança jurídica;

3- Transparência e controle: a aplicação dos rendimentos deve ser realizada com transparência garantindo o controle pelos órgãos de fiscalização e pela sociedade.

Diante do exposto, entendo que não houve descumprimento à legislação citada pela área técnica e pelo MPC e ainda que há legalidade na utilização de recursos provenientes de capitalização pelo RGPS para pagamento de benefícios previdenciários.

Assim, divergindo do relator, voto pela não aprovação da proposta de enunciado de prejudicado na forma que foi exposta; Voto, ainda, por declarar que não há vedação ao uso da receita suplementar para pagamentos de benefícios afastando eventual irregularidade na utilização de Recursos Capitalizados Destinados à Cobertura do Déficit Atuarial.

Pois bem. Tendo introduzido o necessário, passo agora à fundamentação da minha decisão, expondo os motivos pelos quais **acompanho o entendimento da área técnica, do Ministério Público de Contas e do Relator, mas divirjo parcialmente em relação ao encaminhamento.**

II FUNDAMENTOS

II.1 DA IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE RENDIMENTOS FINANCEIROS E DE RECURSOS DO PLANO DE AMORTIZAÇÃO PARA A COBERTURA DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA RELACIONADA AO PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS ENQUANTO NÃO HOUVER COBERTURA MÍNIMA DAS PROVISÕES MATEMÁTICAS DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS

Introdução

Por meio deste prejulgado, esta Corte visa pronunciar-se sobre a utilização de duas espécies de receitas dos RPPS (os recursos do plano de amortização e os rendimentos financeiros), com o objetivo de promover a cobertura de déficit financeiro com o pagamento de benefícios previdenciários, quando o instituto de previdência está em déficit atuarial. Analisando o ordenamento jurídico, acompanho o entendimento da área técnica, do MPC e do Relator, ou seja, pela impossibilidade de utilização dos recursos, mas com ajustes na proposta de encaminhamento, da forma que passo a expor.

II.1.1 – Delimitação do tema do prejulgado

Tendo em vista o tema do prejulgado, o NPPREV propôs, na Manifestação Técnica 2315/2022 (proc. 5568/2021 – Recurso de Reconsideração – que deu origem a este incidente), que o prejulgado responda às seguintes perguntas:

1. Considerando a existência de resultado atuarial negativo em regime próprio de previdência, operado em regime financeiro de capitalização, seria possível a utilização de rendimentos de aplicações financeiras para a apuração do equilíbrio financeiro do regime, de forma a permitir a utilização desses recursos para o pagamento de benefícios previdenciários do exercício corrente?
2. Considerando a existência de resultado atuarial negativo em regime próprio de previdência, operado em regime financeiro de capitalização, seria possível a utilização de recursos do plano de amortização para a apuração do equilíbrio financeiro do regime, possibilitando a sua utilização para o pagamento de benefícios previdenciários do exercício corrente?

Posteriormente, já nestes autos do prejulgado, o NPPREV unificou as duas perguntas em uma só, como se verifica da parte final da Manifestação Técnica 1072/2023 (proc. 916/2023):

Considerando a existência de resultado atuarial negativo no RPPS, operado em regime financeiro de capitalização, seria possível a utilização de receitas do plano de amortização, assim como de rendimentos de aplicações financeiras, para apuração do equilíbrio financeiro do regime de previdência, de forma a permitir a sua utilização para o pagamento de benefícios previdenciários do exercício corrente?

Embora o conteúdo dessa pergunta seja idêntico ao das duas perguntas anteriores, julgo mais adequado partir o questionamento em dois, por fins didáticos, como ficará claro ao longo deste voto.

As perguntas que norteiam o prejulgado servem para delimitar o tema tratado. Estão excluídos do âmbito do prejulgado os RPPS em regime financeiro de repartição simples e em regime financeiro de capitais de cobertura. Assim, não estão abrangidos pelo prejulgado os RPPS com segregação de massas, bem como aqueles RPPS em regime de capitalização que estejam com resultado atuarial positivo. O prejulgado somente afeta os RPPS em regime de capitalização com déficit atuarial, no que se refere às duas receitas antes mencionadas, quais sejam, os recursos do plano de amortização e os rendimentos financeiros, cujos conceitos, bem como outros pertinentes, serão examinados a seguir.

II.1.2 – Dos conceitos elementares

O ordenamento prevê três modelos de gestão dos RPPS: regime financeiro de capitalização, regime financeiro de repartição de capitais de cobertura e o regime financeiro de repartição simples⁷. Como regra, o sistema jurídico exige a adoção do primeiro regime, o de capitalização, mas, em algumas circunstâncias específicas – e

⁷ Portaria MTP 1.467/2022
ANEXO VI

Art. 2º Para os efeitos deste Anexo, considera-se:

XXXVIII - regime financeiro de capitalização: regime no qual o valor atual de todo o fluxo de contribuições normais e suplementares futuras acrescido ao patrimônio do plano é igual ao valor atual de todo o fluxo de pagamento de benefícios futuros, fluxo este considerado até sua extinção e para todos os benefícios cujo evento gerador venha a ocorrer no período futuro dos fluxos, requerendo o regime, pelo menos, a constituição: a) de provisão matemática de benefícios a conceder até a data prevista para início do benefício, apurada de acordo com o método de financiamento estabelecido; e b) de provisão matemática de benefícios concedidos para cada benefício do plano a partir da data de sua concessão; XXXIX - regime financeiro de repartição de capitais de cobertura: regime no qual o valor atual de todo o fluxo de contribuições normais futuras de um único período é igual ao valor atual de todo o fluxo de pagamento de benefícios futuros, considerado até sua extinção, para os benefícios cujo evento gerador venha a ocorrer naquele único período, requerendo o regime, no mínimo, a constituição de provisão matemática de benefícios concedidos para cada benefício a partir da data de concessão do mesmo; XL - 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;

somente nelas –, é possível a adoção dos outros modelos. Nesse sentido, cito a Nota Técnica 03/2015/DRPSP/SSP/MPS:

60. Com relação aos benefícios programáveis de aposentadoria, a Ciência Atuarial, que é aplicável aos RPPS por força da Lei nº 9.717/1998 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstra que o regime de capitalização é o mais adequado para otimizar a utilização destes recursos. Ressalte-se que somente em caráter excepcional é permitida a utilização do regime de repartição simples na avaliação dos benefícios programáveis do plano financeiro criado mediante a adoção da segregação da massa de segurados para efeito de equacionamento do déficit atuarial, conforme adiante será tratado. [...]

64. Assim, para assegurar a observância do equilíbrio financeiro e atuarial do plano previdenciário no âmbito dos regimes de previdência no serviço público, os benefícios programáveis (aposentadorias, com exceção daquelas geradas pelo evento de invalidez) deverão ser estruturados pelo regime financeiro de capitalização. [...]

73. Contudo, a Portaria MPS nº 403/2008 estabelece uma única exceção à utilização do regime financeiro de capitalização para os benefícios programáveis: quando se adota a segregação da massa dos segurados [...].

O **regime de capitalização** é “estruturado para a formação de *uma massa* de recursos, durante o período de contribuição dos servidores, que será utilizada quando alcançada a fase de concessão dos benefícios” (trecho da MT 1072/2023). Trata-se do Fundo em Capitalização, que visa à acumulação de recursos para o pagamento de benefícios, conforme a Portaria MTP 1.467/2022 – Anexo VI:

Art. 2º [...]

XXI - Fundo em Capitalização: fundo especial, **instituído** nos termos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, **com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento** dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, no qual, **pelo menos, as aposentadorias programadas e as pensões por morte** decorrentes dessas aposentadorias são estruturadas sob o regime financeiro de capitalização; (g.n.)

Independentemente do regime financeiro adotado, o RPPS deverá atuar em equilíbrio financeiro e atuarial, definido, em linhas simples, como a garantia de equivalência entre as receitas estimadas e as despesas projetadas, apuradas atuarialmente⁸. Nesse sentido, cito a Nota técnica 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS:

⁸ Anexo VI, da Portaria MTP 1.467/2022:

Art. 2º. (...)XVII - equilíbrio atuarial: garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, ambas estimadas e projetadas atuarialmente, até a extinção da massa de segurados a que se refere; expressão utilizada para denotar a igualdade entre o total dos recursos

51. Por equilíbrio financeiro entende-se que as receitas previdenciárias arrecadadas durante um ano devem cobrir as despesas previdenciárias executadas no mesmo período. Por equilíbrio atuarial entende-se que as contribuições previdenciárias futuras, trazidas a valor presente, devem ser suficientes para financiar as despesas futuras com benefícios, também trazidas a valor presente.

Se as receitas estimadas forem superiores às despesas projetadas, haverá superávit; do contrário, haverá déficit. Em linhas simples, o déficit financeiro se refere à insuficiência financeira relativa ao exercício (ou seja, ao presente) e o déficit atuarial, ao resultado negativo projetado para o futuro⁹.

Infelizmente, o déficit é muito mais comum do que o superávit ou o equilíbrio. Dada a prevalência de situações deficitárias, boa parte das regras que regem os RPPS tratam de medidas para alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial. Nessa linha, para solucionar os passivos atuariais existentes nos regimes, as normas estabelecem duas espécies de custos: a) o **custo normal**, composto pelas contribuições (patronais e dos servidores) e outros recursos vinculados a ele, que visa ao custeio do plano de benefícios dos que já estão aposentados (plano de custeio normal), e b) o **custo suplementar, destinado ao equacionamento do déficit atuarial**¹⁰. Para melhor elucidar esses conceitos, reproduzo a explicação da Nota Técnica SEI nº 18162/2021/ME, em 18 de junho de 2021:

51. De forma simplificada, pode-se dizer que **as contribuições para a cobertura do custo normal** visam garantir que os **recursos necessários para o pagamento dos benefícios projetados para o servidor ativo, a serem vertidos entre a data focal da avaliação atuarial** (31 de dezembro de cada exercício) **e a data prevista para que sejam cumpridos os critérios de elegibilidade** aos benefícios (geralmente, **idade e tempo de**

garantidores do plano de benefícios do RPPS, acrescido das contribuições futuras e direitos, e o total de compromissos atuais e futuros do regime;

XVIII - equilíbrio financeiro: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro;

⁹ Anexo VI, da Portaria MTP 1.467/2022:

Art. 2º. (...) XII - **deficit atuarial**: resultado negativo apurado por meio do confronto entre o somatório dos ativos garantidores dos compromissos do plano de benefícios e os valores atuais do fluxo de contribuições futuras, do fluxo dos valores líquidos da compensação financeira a receber e dos parcelamentos vigentes a receber, menos o somatório dos valores atuais dos fluxos futuros de pagamento dos benefícios do plano de benefícios;

¹⁰ Art. 2º (...)

IX - custo normal: o valor correspondente às necessidades de custeio do plano de benefícios do RPPS, atuarialmente calculadas, conforme os regimes financeiros adotados, referentes a períodos compreendidos entre a data da avaliação e a data de início dos benefícios;

X - custo suplementar: o valor correspondente às necessidades de custeio, atuarialmente calculadas, destinado à cobertura do tempo de serviço passado, ao equacionamento de deficit gerados pela ausência ou insuficiência de alíquotas de contribuição, inadequação das bases técnicas ou outras causas que ocasionaram a insuficiência de ativos garantidores necessários à cobertura das provisões matemáticas previdenciárias;

contribuição) sejam constituídos, independentemente do período de contribuição anterior a essa data. Por sua vez, **as contribuições relativas ao custo suplementar visam recompor as reservas** que deveriam estar constituídas na data focal da avaliação atuarial. **Caso os ativos garantidores acumulados pelo RPPS não sejam suficientes para cobrir os benefícios já concedidos e o direito já acumulado pelo servidor em atividade em relação ao tempo de contribuição já incorrido, tem-se déficit atuarial** a ser equacionado, o que ocorre na grande maioria desses regimes.

A principal forma de cobertura do custo suplementar, nos regimes em capitalização, é o **plano de amortização**, que consiste em repasses feitos pelo ente (município, estado ou União) ao RPPS. Esses repasses podem ser feitos de duas formas, ou por alíquotas ou pelo aporte de valores preestabelecidos, como se verifica do artigo abaixo:

Portaria MTP 1.467/2022

Art. 55. No caso de a avaliação atuarial apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento, que poderão consistir em:

I - plano de amortização com contribuições suplementares, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;

II - segregação da massa;

III - aporte de bens, direitos e ativos, observados os critérios previstos no art. 63; e

IV - adequações das regras de concessão, cálculo e reajustamento dos benefícios, na forma do art. 164.

O plano de amortização é estabelecido em *lei*, que deve prever a manutenção do nível de acumulação de reservas compatível com o regime financeiro adotado e com as obrigações futuras, conforme Portaria MTP 1.467/2022:

Equacionamento por plano de amortização

Art. 56. Para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, **o plano de amortização estabelecido em lei** do ente federativo **deverá**, adicionalmente aos parâmetros previstos nesta Portaria relativos ao plano de custeio do regime, observar os seguintes:

I - garantir a solvência e liquidez do plano de benefícios, mantendo nível de arrecadação de contribuições e acumulação de reservas compatível com o regime financeiro adotado, bem como com as obrigações futuras, a serem demonstrados por meio dos fluxos atuariais;

II - que o montante de contribuição anual, na forma de alíquotas suplementares ou aportes mensais, seja superior ao montante anual de juros do saldo do déficit atuarial do exercício, conforme definido no Anexo VI;

De acordo com o inciso I, acima, a **acumulação de reservas** em nível compatível com as obrigações futuras é, portanto, uma previsão *necessária* da lei que institui o plano de amortização. Além disso, os recursos do plano de amortização (seja na forma de alíquotas suplementares ou aportes mensais) devem ser superiores ao montante de juros do saldo do déficit atuarial (inciso II). Conjugados os dois incisos, tem-se que a lei que institui o plano de amortização deve promover a *efetiva* acumulação de reservas, incluindo o pagamento mínimo dos juros incidentes sobre o déficit atuarial, de modo a tornar a amortização efetiva.

Além da constituição de reservas por meio do plano de amortização, é inerente aos regimes de capitalização que o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial se dê por meio de **rendimentos** advindos da aplicação de recursos no mercado financeiro. A aplicação financeira de recursos, como enfatizado na MT 1072/2023, permite a correção inflacionária dos valores e confere ganho real ao RPPS. A obrigação de utilizar aplicações financeiras para o alcance da meta atuarial está prevista também na Portaria MTP 1.467/2022:

Art. 87. Os **recursos dos RPPS serão aplicados no mercado financeiro** e de capitais em conformidade com regras estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional - CMN.

Parágrafo único. A **aplicação dos recursos** deverá, com o **objetivo de alcançar a meta atuarial**, atender aos princípios da segurança, rentabilidade, solvência, liquidez, motivação, adequação à natureza de suas obrigações e transparência, previstos em resolução do CMN, e observar também os parâmetros gerais relativos à gestão de investimentos dos RPPS previstos neste Capítulo. (g.n.)

Esclarecidos esses conceitos, que serão cruciais no desenvolvimento da interpretação proposta, é possível passar à resposta das perguntas que norteiam o prejulgado.

II.1.3 – Da impossibilidade de utilização das receitas do plano de amortização e dos rendimentos financeiros para promover a cobertura de déficit financeiro com o pagamento de benefícios previdenciários enquanto houver insuficiência das provisões matemáticas de benefícios concedidos

Desde 1998, a Constituição exige que os RPPS preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Trata-se de princípio estruturante dos regimes de previdência e, nessa qualidade, ou seja, de princípio, ele possui força normativa própria, direcionando a interpretação de todas as regras do ordenamento jurídico no seu sentido. Dessa

maneira, será inválida a interpretação de qualquer regra que fragilize ou frustre o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, violando a integridade e a coerência do Direito¹¹. Postas as premissas da análise (isto é, força normativa dos princípios e integridade e coerência do Direito), passo ao mérito da questão.

Conquanto a Constituição exija que os RPPS sejam equilibrados financeira e atuarialmente, a realidade é que muitos estão em desequilíbrio. Nesse sentido, destaco trecho da Mensagem 55/2019, que encaminhou a proposta de emenda à constituição que culminou na Emenda Constitucional (EC) 103/2019:

46. Perspectiva de insustentabilidade no futuro dos RPPS. As dificuldades em relação a sustentabilidade financeira e atuarial nos RPPS é preocupante. O déficit atuarial do RPPS da União em 2017 era de R\$ 1,2 trilhão. Os Estados, Distrito Federal e parte dos Municípios também possuem déficit atuarial em montante expressivo, que no seu conjunto ultrapassa o déficit da União. Ainda que haja elevada heterogeneidade em relação à situação financeira dos mais de 2.130 RPPS existentes, com diversos municípios tendo seu regime totalmente capitalizado e equilibrado, destaca-se o total do déficit dos RPPS dos Estados e da União, que respondem por mais de 70% do déficit atuarial total. A maior parte dos regimes previdenciários desses entes federativos não formaram reservas suficientes para arcar com as despesas atuais nem futuras com o pagamento dos benefícios de seus servidores e a sua iliquidez pode contribuir para a insolvência do seu instituidor.

Diante dessa conjuntura, o constituinte derivado determinou, no art. 40, §22, CF¹², que a União edite lei complementar com normas gerais previdenciárias. Essa lei deve tratar, dentre outros temas, do equilíbrio financeiro e atuarial e de mecanismos para

¹¹ DOWRKIN, Ronald. **O Império do Direito**. Martins Fontes, 3 ed. São Paulo, 2014.

¹² § 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre:

I - requisitos para sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social;

II - modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos;

III - fiscalização pela União e controle externo e social;

IV - definição de equilíbrio financeiro e atuarial;

V - condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária de que trata o art. 249 e para vinculação a ele dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza;

VI - mecanismos de equacionamento do déficit atuarial;

VII - estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência;

VIII - condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime;

IX - condições para adesão a consórcio público;

X - parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias

equacionamento do déficit atuarial. Até que essa lei seja editada, a Emenda Constitucional 103/2019 manda que seja aplicada a Lei 9.717/1998:

EC 103/2019,

Art. 9º. Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na **Lei nº 9.717**, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

A Lei 9.717/98, por sua vez, estabelece uma série de regras a respeito do funcionamento dos RPPS. Dentre as que interessam ao tema deste prejulgado, destaco as seguintes:

- (i) a necessidade de observância de normas gerais de contabilidade e de atuária (art. 1º, Lei 9.717/98),
- (ii) a obrigação de os entes, com recursos do seu tesouro, cobrirem insuficiências financeiras de seus regimes decorrente do pagamento de benefícios (art. 2º, §1º, Lei 9.717/98) e
- (iii) a necessidade de observância das normas editadas pela União sobre parâmetros, diretrizes e critérios relativos a custeio, atuária, contabilidade, aplicação e utilização de recursos e constituição e manutenção dos fundos previdenciários (art. 9º, II, Lei 9.717/98¹³).

Em razão do disposto nos artigos 1º e 9º da Lei 9.717/98 e do art. 9º, EC 103/209, notas técnicas e portarias emitidas por órgãos federais constituem a lei aplicável aos estados e municípios.

Ademais, as previsões da Lei 9.717/98 estão em consonância com o art. 69, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), que assim dispõe:

Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferirá-lhe caráter contributivo e o **organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.**

¹³ Art. 9º Compete à União, por intermédio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, em relação aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários:
[...]

II - o estabelecimento e a publicação de parâmetros, diretrizes e critérios de responsabilidade previdenciária na sua instituição, organização e funcionamento, relativos a custeio, benefícios, atuária, contabilidade, aplicação e utilização de recursos e constituição e manutenção dos fundos previdenciários, para preservação do caráter contributivo e solidário e do equilíbrio financeiro e atuarial;

Todas essas regras, ao lado de outras que compõem o sistema jurídico, proíbem a cobertura de insuficiência financeira relacionada ao pagamento de benefícios concedidos por meio da utilização dos rendimentos e dos recursos do plano de amortização, como será demonstrado ao longo desta fundamentação.

Os recursos do **plano de amortização** são vinculados por lei (a lei que instituiu o plano e os instrumentos normativos editados pelo Executivo federal) ao equacionamento do déficit atuarial – e apenas a esse fim. Um recurso legalmente vinculado a um fim específico somente pode ser nele utilizado, conforme dispõe a LRF:

Art. 8º [...]

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Assim, um recurso legalmente destinado à cobertura do déficit *atuarial* não pode ser utilizado na apuração do equilíbrio *financeiro*, e, portanto, não pode ser utilizado para o pagamento de benefícios atuais. A partir do momento em que a lei vincula um recurso a uma finalidade específica, não é necessário que sejam listadas, uma a uma, as hipóteses em que o recurso não pode ser aplicado. Afinal, se só uma hipótese é permitida, todas as demais são necessariamente proibidas, mesmo que a vedação não conste expressamente de nenhum dispositivo. Portanto, não há que se falar em anomia (inexistência de regras) ou em ausência de proibição (com a consequente permissão para o uso das verbas) – a vedação decorre da vinculação a uma finalidade específica, que está prevista em lei. Pensar em termos de necessidade de proibição expressa é uma inversão da lógica.

Em todo caso, independentemente de previsões legais que impeçam a utilização dos recursos para finalidade diversa para qual foi destinada, a força normativa do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial impediria interpretação que permitisse o uso desses recursos para cobertura de déficit financeiro. Essa utilização, como enfatizado na Manifestação Técnica 1072/2023, “prejudica a finalidade pela qual foi instituído esse plano, inviabilizando a constituição dos pretendidos ativos garantidores”. Isso porque, como explicado pelo NPPREV:

Quando o regime previdenciário em capitalização depende de plano de amortização para equacionamento de déficit atuarial, mas utiliza-se

integralmente dessas receitas para o pagamento de benefícios previdenciários do exercício [...] [ocorre] a impossibilidade de formação de reservas previdenciárias por meio de capitalização de recursos financeiros.

A impossibilidade de formação das reservas – que justificam a própria instituição do plano de amortização – revela a inadequação da interpretação que permite o uso dos recursos. Numa lógica de integridade e coerência, o sistema jurídico não pode coexistir com qualquer interpretação que impeça a realização do fim que o mesmo sistema repetidamente disse buscar.

Nessa linha, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial direciona a interpretação de todas as regras no sentido do seu alcance. Assim, mesmo que o art. 81, da Portaria MTP 1.67/2022¹⁴, permita a utilização de recursos previdenciários, sem qualquer discriminação, para o pagamento de benefícios, esse dispositivo não tem o condão de autorizar o uso dos recursos do plano de amortização a fim de atingir o equilíbrio financeiro (e com o pagamento de benefícios), pois essa interpretação impediria o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial.

Esclarecida a questão do plano de amortização, passo a examinar a questão dos **rendimentos**. Ao determinar que a regra geral dos RPPS seja a do regime de capitalização, a legislação pretende que a lógica subjacente dos juros compostos equilibre, por si só, as contas do RPPS, sem a necessidade de aportes pelo ente público. Assim, os rendimentos dão efetividade ao mecanismo de capitalização, tornando-o autossuficiente. A esse respeito, cito a Nota Técnica 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS:

¹⁴ Art. 81. São considerados recursos previdenciários as contribuições e quaisquer valores, bens, ativos e seus rendimentos vinculados ao RPPS ou aos fundos previdenciários, inclusive os créditos do ente instituidor, reconhecidos pelo regime de origem, relativos à compensação financeira disciplinada na Lei no 9.796, de 05 de maio de 1999. § 1º Os recursos de que trata este artigo somente deverão ser utilizados para o pagamento dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte, para o financiamento da taxa de administração do RPPS e para o pagamento da compensação financeira disciplinada na Lei no 9.796, de 05 de maio de 1999. § 2º É vedada a utilização dos recursos previdenciários para finalidades diversas daquelas referidas no § 1º, dentre elas consideradas: I - o pagamento de benefícios diversos da aposentadoria e pensão por morte; II - o custeio da complementação de benefícios prevista na lei do ente federativo como incentivo para a opção de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição Federal; III - a compensação ou restituição das contribuições quando não atendidos os requisitos previstos no art. 82; IV - as despesas realizadas em desacordo com os parâmetros estabelecidos pelo art. 84; e V - a transferência de beneficiários, recursos ou obrigações entre o fundo em repartição e o fundo em capitalização, no caso de RPPS com segregação da massa dos segurados, em desacordo com os parâmetros estabelecidos nesta Portaria. § 3º A utilização indevida dos recursos previdenciários exigirá o ressarcimento ao RPPS dos valores correspondentes, com aplicação de índice oficial de atualização e de taxa de juros, respeitando-se como limite mínimo a meta atuarial.

61. **O mecanismo da capitalização se desenvolve** ao longo da vida laborativa do grupo de servidores, que **ano após ano** terão suas **contribuições** mensais mais a contribuição do ente **aplicadas em títulos, papéis e fundos de investimento que produzirão juros**. Referidas **contribuições mais os rendimentos auferidos comporão os recursos garantidores das obrigações previdenciárias** do RPPS, **que ainda continuarão a render durante a fase de usufruição dos benefícios**, visto que os segurados têm direito a benefícios mensais enquanto sobreviverem, concedidos de acordo com o cumprimento das elegibilidades, cuja data de concessão e de cessação são distintas para cada um e, portanto, não se consome de uma só vez o total dos recursos acumulados. Esses recursos lastrearão o pagamento dos benefícios estruturados em regime de capitalização.

62. Consta-se, por outro lado, **a força dos juros no regime previdenciário dos servidores**, dadas suas características de longo prazo, ao analisar o impacto desta hipótese no resultado do balanço atuarial. **O déficit atuarial do RPPS monta a um valor que irá decrescendo significativamente à medida que se aumentam os juros esperados, em comparação com a situação na qual não se espera a acumulação de recursos, ou seja, quando não haverá quaisquer juros sobre os investimentos (taxa 0%).**

63. Nesse contexto, importa esclarecer que **a mecânica de “capitalização”, no conceito de economia intertemporal, funciona de forma eficiente e é o instrumento mais adequado para o financiamento dos benefícios a conceder em datas programáveis** (aposentadorias a serem concedidas) porque os ganhos gerados por esse modelo reduzem, sobremaneira, o esforço financeiro envolvido na acumulação dos recursos necessários ao pagamento daquelas prestações, cujas características relacionadas ao momento de exigibilidade do respectivo benefício **permitem que os recursos necessários ao seu financiamento sejam prévia e gradualmente reunidos a longo prazo.** (g.n.)

Conforme o trecho acima explica, o crescimento proporcionado pela incidência de juros proporciona a formação de reservas, permitindo o alcance da meta atuarial. Seu atingimento é propiciado pelos rendimentos financeiros, havendo vinculação legal entre as aplicações financeiras e o alcance da meta atuarial, conforme Portaria MTP 1.467/2022:

Art. 87. Os recursos dos RPPS serão aplicados no mercado financeiro e de capitais em conformidade com regras estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional - CMN.

Parágrafo único. A aplicação dos recursos deverá, com o **objetivo de alcançar a meta atuarial**, atender aos princípios da segurança, rentabilidade, solvência, liquidez, motivação, adequação à natureza de suas obrigações e transparência, previstos em resolução do CMN, e observar também os parâmetros gerais relativos à gestão de investimentos dos RPPS previstos neste Capítulo.

Esse dispositivo vincula expressamente a aplicação dos recursos no mercado financeiro ao atingimento da meta atuarial. Trata-se, portanto, de recurso legalmente vinculado à cobertura do déficit atuarial e, como tal, não pode ser utilizado para finalidade diversa, por força do art. 8º, parágrafo único, LRF.

Esse entendimento é corroborado pelo Manual de Demonstrativos Fiscais¹⁵, que qualifica como indevida a utilização dos rendimentos financeiros da reserva atuarial para tentar evidenciar que há equilíbrio financeiro:

O equilíbrio financeiro e atuarial da previdência deve ser observado, por meio de contribuição dos segurados, ativos e inativos, da contribuição patronal do ente da Federação e outros aportes. **Na análise do equilíbrio atuarial, deverão ser observados os seguintes aspectos:**

- a) Os critérios e parâmetros utilizados nas projeções dos cálculos atuariais;
- b) As projeções realizadas anteriormente;
- c) A inclusão do resultado efetivo do período anterior, para efeito de comparação com as novas projeções;
- d) A eventual e indevida utilização de repasse para a cobertura de déficit atuarial com o objetivo de cobrir déficit financeiro sem a devida transparência;
- e) **A eventual e indevida utilização da reserva atuarial, inclusive dos rendimentos financeiros, para tentar evidenciar que há equilíbrio financeiro.** (g. n.)

Além de constar nas normas acima apontadas, a incorreção dessa prática é também revelada pelos fins perniciosos a que ela leva, como ressaltado na MT 1072/2023:

Quando o RPPS, em situação de desequilíbrio atuarial, utiliza-se integralmente de rendimentos de aplicações financeiras para pagamento dos benefícios previdenciários do exercício, estará configurado o processo de **descapitalização** do regime, pois **não será garantida nem mesmo a correção mínima do aspecto inflacionário**. Ainda que o regime de previdência permaneça com o mesmo saldo inicial de recursos financeiros, eles não serão capazes de oferecer o mesmo poder de compra ao final do exercício. (g.n.)

Portanto, não pode haver a utilização dos rendimentos financeiros, que são vinculados ao atingimento da meta atuarial, para a cobertura do déficit financeiro, com o pagamento de benefícios correntes.

Dessa proibição decorre a necessidade de desconsiderar os recursos do plano de amortização e os rendimentos financeiros na apuração da real situação financeira do RPPS. Se essa operação revelar déficit financeiro, o ente deverá adotar outras

¹⁵ BRASIL. Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília, 13ª ed. 2022, p. 228.

medidas para o equacionamento, como o aumento das contribuições patronais e dos servidores.

Para melhor entendimento, é necessário resgatar a lógica e os conceitos de custo normal e suplementar. O custo suplementar é adotado em situações de déficit atuarial. Ele é composto pelo plano de amortização, pelos rendimentos financeiros e por outros recursos legalmente vinculados à constituição de reservas. Já o custo normal serve ao pagamento do plano de custeio e é composto pelas demais receitas normais de contribuições, segundo a MT 1072/2023:

O custo normal do plano deve ser coberto através de alíquotas normais de custeio, contemplando contribuições patronais normais, contribuições de servidores, além de outras receitas não vinculadas à amortização do déficit atuarial.

Como visto, são os valores do plano de custeio normal que devem arcar com o pagamento dos benefícios. Todavia, se esses valores forem insuficientes para o pagamento de benefícios previdenciários, é necessário proceder ao ajuste do plano de custeio normal, não utilizar os recursos vinculados à cobertura do déficit atuarial, como ressaltado na MT 1072/2023:

Eventual utilização do plano de amortização para cobertura de insuficiência financeira do RPPS pode ser compreendida como redução indevida do plano de custeio normal [...].

[...]

Em verdade, a inexistência de contribuições previdenciárias (alíquota normal) suficientes para o pagamento de benefícios previdenciários sugere emergência de ajuste do plano de custeio normal [...].

Portanto, é a insuficiência financeira causada por plano de custeio inadequado que leva ao consumo das reservas vinculadas ao equacionamento do déficit atuarial. Ou seja, se o plano de custeio normal e os repasses do ente estivessem adequados, não seria necessário utilizar os rendimentos de aplicações financeiras e recursos do plano de amortização, de modo que essa utilização tende a mascarar déficit financeiro.

Se, ao retirar os recursos do plano de amortização e dos rendimentos, for verificado déficit financeiro, incide a regra do §1º do art. 2º da Lei 9.717/98:

Art. 2º. [...]

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

Esse dispositivo manda que o ente arque, *com recursos próprios do tesouro (não do RPPS)*, o pagamento de benefícios quando não houver recursos financeiros suficientes. A respeito de situações dessa espécie, cito o MI 1.271, do STF, que tratou da obrigatoriedade de o estado de São Paulo custear benefício de aposentadoria especial que não estava prevista na legislação local por omissão legislativa:

EMENTA

3. Compete ao ente federado a que se vincula o servidor cobrir eventual insuficiência financeira decorrente do pagamento de benefícios previstos nos regimes próprios de previdência dos servidores públicos, lógica que se aplica ao custeio das aposentadorias especiais, afastando-se a incidência do art. 195, § 5º, da Constituição Federal.

[...]

A tese de que, no âmbito da previdência dos servidores estaduais, não haveria meios de financiar a aposentadoria especial, porquanto inaplicável a lógica do art. 22, II, da Lei nº 8.212/91 (que, por seu turno, dispõe sobre o custeio das aposentadorias especiais do regime geral de previdência social), não é correta. A razão é simples: limitou-se a jurisprudência desta Corte a tratar dos requisitos para a aposentadoria especial porque, **no que se refere ao custeio, não há omissão é claro o art. 2º, § 1.º, da Lei Federal nº 9.717/98 ao estabelecer que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras dos respectivos regimes próprios de previdência social.**

Vale dizer, à semelhança do que se dá no regime geral de previdência, em que o empregador sofre acréscimo em sua contribuição patronal para o custeio das aposentadorias especiais, caberá ao ente federado suportar o custo financeiro suplementar ocasionado pelas aposentadorias especiais. E nisso não há lacuna, haja vista o dispositivo legal acima referido. Por conseguinte, nada há que se falar em violação do art. 195, § 6º, da Constituição.

[[MI 1.271 AgR](#), rel. min. Luiz Fux, j. 24-10-2013, P, DJE de 21-11-2013.]

Se, conforme o precedente acima citado, o ente tem a obrigação de arcar com os benefícios que não estavam previstos em sua lei, com mais razão, o ente deve arcar com os benefícios que já estavam previstos e que deveriam ser cobertos no custo normal.

Em suma, as regras constitucionais, previdenciárias e de responsabilidade fiscal convergem para a vedação da utilização de recursos vinculados à cobertura de déficit atuarial para promover equilíbrio financeiro, demonstrando a coerência do ordenamento jurídico no sentido do equilíbrio financeiro e atuarial.

Estando suficientemente demonstrada a proibição, resta analisar até que **momento** ela ocorre. Por um lado, o MPC entende que a vedação ocorre até o equacionamento total do déficit. Por outro, o NPPREV sustenta que, até a **cobertura da provisão matemática dos benefícios concedidos (PMBC)**¹⁶. Examinando a legislação específica, verifico a correção da segunda posição.

A utilização das PMBC como marco está prevista em dois dispositivos da Portaria MTP 1.467/2022. O primeiro é o art. 40, Anexo VI, segundo explicado na MT 1072/2023:

Nos termos do **art. 40 do Anexo VI da Portaria MTP 1.467/2022**, o **valor mínimo do déficit a ser equacionado se refere à provisão matemática de benefícios concedidos**. Portanto, **caso não tenha ocorrido ainda a integralização dos recursos para esses benefícios, não se deve falar em consumo das reservas**.

Art. 40 Para aplicação do LDA, deverão ser apurados separadamente o valor do déficit atuarial relativo à insuficiência de cobertura patrimonial da Provisão Matemática dos Benefícios a Conceder (PMBaC) e aquele relativo à insuficiência de cobertura patrimonial da Provisão Matemática dos Benefícios Concedidos (PMBC).

§ 1º Os ativos garantidores dos compromissos do plano de benefícios deverão ser apropriados, prioritariamente, ao resultado atuarial relativo à PMBC e os valores dos ativos que excederem a essa provisão, ao resultado atuarial da PMBaC.

[...]

¹⁶ "Provisões para Benefícios Concedidos Correspondem ao valor líquido dos benefícios futuros já concedidos aos segurados assistidos, menos o valor atual das contribuições futuras desses segurados (aposentados e pensionistas)". GUIMARÃES, Diana Vaz de; GONÇALVES, Otoni. **Contabilidade Aplicada aos Regimes Próprios de Previdência Social**. Brasília: MPS, 2009, p. 76. (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v.29)

Portaria MTP 1.467/2022 – Anexo VI

Art. 2º. [...]

XXVIII - Provisão Matemática de Benefícios a Conceder: corresponde ao valor presente dos encargos (compromissos) com um determinado benefício não concedido, líquidos das contribuições futuras e aportes futuros, ambos também a valor presente;

XXIX - Provisão Matemática de Benefícios Concedidos: corresponde ao valor presente dos encargos (compromissos) com um determinado benefício já concedido, líquidos das contribuições futuras e aportes futuros, ambos também a valor presente;

XXXVIII - regime financeiro de capitalização: regime no qual o valor atual de todo o fluxo de contribuições normais e suplementares futuras acrescido ao patrimônio do plano é igual ao valor atual de todo o fluxo de pagamento de benefícios futuros, fluxo este considerado até sua extinção e para todos os benefícios cujo evento gerador venha a ocorrer no período futuro dos fluxos, requerendo o regime, pelo menos, a constituição:

a) de provisão matemática de benefícios a conceder até a data prevista para início do benefício, apurada de acordo com o método de financiamento estabelecido; e

b) de provisão matemática de benefícios concedidos para cada benefício do plano a partir da data de sua concessão;

§ 3º O déficit atuarial relativo à PMBC deverá ser integralmente equacionado por meio de plano de amortização. (g.n.)

Esse marco é ratificado pelo art. 65, da Portaria MTP 1.467/2022, que trata da redução do plano de custeio normal. Como visto, caso os recursos do plano de custeio normal sejam insuficientes para pagar os benefícios, é necessário revisar o plano, de maneira a aumentar seus recursos. Por outro lado, a redução do plano de custeio “somente pode ser autorizada caso demonstrada a constituição de ativos em montante superior às provisões de benefícios concedidos, conforme estabelece o inc. III do art. 65 da Portaria MTP 1.467/2022” (trecho da MT 1072/2023). Esse artigo assim dispõe:

Art. 65. A **redução do plano de custeio** do RPPS será admitida desde que sejam demonstrados:

[...]

III - que o **total dos ativos garantidores referente às aplicações de recursos** realizadas conforme Resolução do CMN **seja superior às provisões matemáticas dos benefícios concedidos**; (g.n.)

Esses dois artigos vinculam expressamente a utilização do plano de amortização e dos rendimentos financeiros à cobertura das PMBC.

No mesmo sentido, cito trecho do acórdão, em que se encampa a posição da área técnica, do TCE-RJ proferido, no proc. 105.148-8/23, que levou à Nota Técnica 07/2023:

Nesse contexto, **espera-se minimamente que o RPPS tenha constituído reservas suficientes para a cobertura de provisões dos benefícios concedidos**, porquanto, ainda que o montante acumulado continue a render durante a fase de usufruição dos benefícios, a fase principal do processo de acumulação relativo a esses proventos já deveria ter sido consolidada.

Quando os ativos garantidores de benefícios previdenciários são inferiores à provisão matemática de benefícios concedidos (PBMC), não cabe consumir o valor da receita previdenciária proveniente de servidores ativos com pagamento de aposentados e pensionistas, visto que o RPPS não constituiu, em momento oportuno, reservas suficientes à manutenção desses benefícios, representando, portanto, insuficiência financeira, a qual deve ser financiada por intermédio de aportes financeiros de responsabilidade do ente federativo, conforme dita o § 1º, art. 2º da Lei Federal 9.717/1998. (g.n.)

Além de constituir parâmetros objetivos para apuração do equilíbrio financeiro do regime em capitalização, o marco das PMBC também vai ao encontro do equilíbrio financeiro e atuarial, na medida em que permite a acumulação de reservas, mostrando-se proporcional ao fim pretendido.

Para verificar se uma medida é proporcional, é necessário passar pelo teste da proporcionalidade, respondendo afirmativamente às três perguntas:

- i) adequação: a medida é capaz de atingir o fim pretendido?
- ii) necessidade: esse é meio menos gravoso que a medida para alcançar o fim?
- iii) proporcionalidade em sentido estrito: há um equilíbrio entre custos e benefícios?

As três perguntas são respondidas positivamente pelo marco das PMBC. Diferentemente, o marco do equacionamento total do déficit falha ao responder à segunda pergunta, na medida em que existe meio menos gravoso para alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial. Assim, a cobertura das PMBC revela-se como baliza correta, na medida em que respeita o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, é proporcional e legal.

Não obstante a legalidade do marco, convém ressaltar que, atingida a cobertura das PMBC, a redução do plano de custeio normal não é uma obrigatoriedade. Como qualquer outra medida administrativa discricionária, ela deve ser adotada mediante critérios de conveniência e oportunidade cuidadosamente avaliados e que, evidentemente, não coloquem o RPPS em situação de desequilíbrio financeiro e atuarial.

Por fim, faz-se oportuno tecer comentários a respeito das consequências práticas da conclusão ora tratada. Em primeiro lugar, conforme demonstrado, a limitação do uso de recursos ora tratada propicia a formação de reservas que tornarão o **RPPS autossuficiente e sustentável**, liberando o ente de aplicar recursos no RPPS. Nesse sentido, vale mais uma vez citar a MT 1072/2023:

A capitalização de recursos previdenciários no mercado financeiro, através de uma lógica de reinvestimento de rendimentos de aplicações financeiras, tem o **potencial de criar um ciclo virtuoso na acumulação de reservas pelo RPPS, que crescerão em progressões geométricas**. O resultado alcançado pode **interferir de forma ampla sobre as finanças públicas do ente federativo, na medida em que for alcançado o resultado atuarial positivo, minimizando a necessidade de eventuais aportes financeiros devidos pelo Tesouro, assim como do próprio plano de custeio do regime, que poderá ser reajustado**, na forma estabelecida pelo art. 65 da Portaria MTP 1.467/2022, **com potenciais impactos positivos em políticas diversas que poderão ser beneficiadas com os recursos remanescentes**. (g.n.)

Ao adotar essa conduta, o gestor passa a agir guiado por política de Estado, não de governo, verdadeiramente comprometido com o cenário macro das contas públicas. Do contrário, o gestor terá, no futuro, dois problemas: a insustentabilidade do RPPS, que requererá mais recursos do Tesouro, e a impossibilidade de investir em políticas públicas, pois terá de destinar recursos ao RPPS.

O segundo comentário é um desdobramento do primeiro, referindo-se às consequências práticas de adotar o entendimento contrário. No curto prazo, utilizar os recursos do plano de amortização e os rendimentos financeiros significa que o plano de custeio normal e os repasses do ente ao instituto não precisam ser revistos. Desse modo, o ente *parece* ter mais recursos à sua disposição. No entanto, o crescimento das despesas com inativos é inexorável e, por isso, um dos maiores problemas e riscos fiscais enfrentados em todo o mundo. Com o crescimento dessas despesas, o ente precisará fazer aportes cada vez maiores para arcar com os custos do RPPS, ficando impossibilitado de investir em outras políticas públicas, prejudicando toda a população.

Por seu turno, o terceiro comentário se refere à gravidade da utilização dos recursos na forma vedada. Em relação a isso, tanto o MPC quanto o NPPREV afirmam, em suas manifestações, que o fato constitui irregularidade grave. Em princípio, estou de acordo com isso, mas entendo que a gravidade da conduta seria uma presunção relativa, isto é, que admite prova em contrário (presunção *juris tantum*). A avaliação da gravidade de uma conduta depende sempre do contexto geral em que ela está inserida, como positivado no art. 22, LINDB. Sendo imprescindível o exame das circunstâncias, bem como da culpabilidade do agente diante delas, entendo ser inadequada qualquer valoração acerca da gravidade da conduta em sede de prejulgado, bastando consignar a vedação – os casos concretos serão resolvidos em seus respectivos processos.

Por todo o exposto, a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, operado em regime de capitalização, requer a formação de reservas por meio do acúmulo de recursos do plano de amortização do déficit atuarial e de rendimentos de aplicações financeiras, quando inexistentes ativos garantidores suficientes para cobertura mínima de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos (PMBC). No

entanto, esse entendimento somente deve ser aplicado em casos futuros, como será explanado a seguir.

II.1.4 – Dos efeitos prospectivos

Conforme demonstrado no Estudo Técnico de Jurisprudência 6/2023, esta Corte tem decidido, ao longo dos anos, diante desses fatos, de forma variável, ora julgando contas regulares, ora irregulares ou regulares com ressalva. A diversidade de posições adotadas revela que o entendimento que ora se propõe, embora não seja novo, não era consolidado. Diante disso, é necessário que os efeitos do prejulgado se projetem para o futuro, não se aplicando o novo entendimento de imediato, na forma prescrita pela LINDB:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

Tendo em vista essas normas, entendo que a aplicação do entendimento proposto deve se dar a partir do **próximo ciclo orçamentário**, marcado pela elaboração do próximo **Plano Plurianual (PPA)**, editado em **2025 para execução em 2026**. Com isso, a Administração Pública dispõe de tempo para realizar o planejamento devido, incluindo as medidas necessárias nas leis orçamentárias.

Além da possibilidade de organização e planejamento, o PPA se mostra adequado, em razão do disposto na Instrução Normativa TC 075/2021, deste TCE-ES, que trata da Cartilha de Aplicação do PPA. Segundo a Manifestação Técnica 1072/2023:

Conforme esclarece a Cartilha Aplicação do PPA – Plano Plurianual, aprovada pela Instrução Normativa TC 00075/2021-2, **o ente federativo deve incluir no planejamento orçamentário medidas para o acompanhamento do índice de cobertura das provisões matemáticas**

previdenciárias, quando instituído plano de amortização para equacionamento de déficit atuarial, conforme demonstrado:

Índice de cobertura

O índice de cobertura representa o melhor indicador para acompanhamento da execução da política previdenciária, oferecendo informações importantes sobre a condução do plano de amortização para equacionamento do déficit atuarial eventualmente apurado pela avaliação atuarial anual.

Trata-se de relação entre os ativos garantidores de compromissos do plano de benefícios e as provisões matemáticas previdenciárias, que devem ser continuamente avaliados e monitorados pela administração pública com o objetivo de viabilizar o equacionamento do déficit atuarial do regime.

Índice de cobertura = Ativos Garantidores / Passivo Atuarial

Portanto, a vedação da utilização dos recursos do plano de amortização e dos rendimentos financeiros dos RPPS em déficit atuarial quando não houver cobertura suficiente das PMBC deve ser considerado no ciclo orçamentário de 2025, a ser executado a partir de 2026.

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto, com base nos fundamentos ora apresentados e tendo em vista a competência conferida pelo art. 29, inciso V, da Resolução TC 261, de 04 de junho de 2013 (Regimento Interno do TCEES), acompanho parcialmente o Ministério Público de Contas e integralmente o entendimento técnico, mas com modulações na proposta de encaminhamento, e VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas neste Voto-Vista:

III.1 Pronunciar-se, na forma do art. 174, LC 621/2012, acerca das normas que regulam os regimes próprios de previdência dos servidores públicos e dos procedimentos da administração, nos seguintes termos:

III.1.1 Não é possível a utilização dos rendimentos das aplicações financeiras dos recursos do regime próprio de previdência social (RPPS) em regime de capitalização, na medida em que possuem destinação específica e devem atender tão somente ao objeto de sua vinculação,

qual seja, a formação das reservas capitalizadas, enquanto inexistentes ativos garantidores suficientes para cobertura mínima de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos (PMBC).

III.1.2. Não é possível a utilização dos recursos do plano de amortização do déficit atuarial, na medida em que possuem destinação específica e devem atender tão somente ao objeto de sua vinculação, qual seja, a formação das reservas capitalizadas, enquanto inexistentes ativos garantidores suficientes para cobertura mínima de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos (PMBC).

III.2 Modular os efeitos da interpretação constante nos itens anteriores, na forma dos artigos 23 e 24, parágrafo único, LINDB, a fim de que passem a valer somente **a partir de 2026**, após a elaboração do próximo Plano Plurianual.

III.3 Autorizar a retomada da tramitação e instrução dos processos eventualmente suspensos por força da instauração do presente Incidente de Prejudicado.

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Conselheiro

1. ACÓRDÃO TC-1063/2024:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas em:

1.1. Pronunciar-se, na forma do art. 174, LC 621/2012, acerca das normas que regulam os regimes próprios de previdência dos servidores públicos e dos procedimentos da administração, nos seguintes termos:

1.1.1 Não é possível a utilização dos rendimentos das aplicações financeiras dos recursos do regime próprio de previdência social (RPPS) em regime de capitalização, na medida em que possuem destinação específica e devem atender tão somente ao objeto de sua vinculação,

qual seja, a formação das reservas capitalizadas, enquanto inexistentes ativos garantidores suficientes para cobertura mínima de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos (PMBC).

1.1.2. Não é possível a utilização dos recursos do plano de amortização do déficit atuarial, na medida em que possuem destinação específica e devem atender tão somente ao objeto de sua vinculação, qual seja, a formação das reservas capitalizadas, enquanto inexistentes ativos garantidores suficientes para cobertura mínima de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos (PMBC);

1.2. Modular os efeitos da interpretação constante nos itens anteriores, na forma dos artigos 23 e 24, parágrafo único, LINDB, a fim de que passem a valer somente **a partir de 2026**, após a elaboração do próximo Plano Plurianual;

1.3. Autorizar a retomada da tramitação e instrução dos processos eventualmente suspensos por força da instauração do presente Incidente de Prejudicado.

2. Unânime, nos termos do voto-vista do conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, anuído pelo relator e pelo conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, que havia proferido voto-vista divergente.

3. Data da Sessão: 17/9/2024 - 48ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo, Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha e Davi Diniz de Carvalho.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Presidente

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

48ª SESSÃO PLENÁRIA 17/09/2024

DISCUSSÃO DO PROCESSO TC-00916/2023-1

RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

O SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO – Apresentei voto; o conselheiro Aboudib apresentou também; depois o conselheiro Rodrigo Chamoun. Nós anuímos ao voto do conselheiro Rodrigo Chamoun. Em seguida, solicitou vista o Ministério Público.

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER – Com a palavra, então, o procurador Luciano Vieira.

O SR. PROCURADOR-GERAL LUCIANO VIEIRA – Excelência, está ainda como primeira sessão, a prorrogação.

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER – Solicita então prorrogação? Então prorrogado o processo. **(final)**

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER – Nós temos um processo aqui, o primeiro processo, que está em vista com o Ministério Público de Contas. Foi constatado aqui que o procurador Heron já colocou um voto. Então, eu passo a palavra ao Ministério Público de Contas.

O SR. PROCURADOR-GERAL LUCIANO VIEIRA – Excelência, agradeço aí à Secretaria por ter alertado; foi uma desatenção minha. E como eu vi, o parecer aqui, o dr. Heron já reiterou o parecer que já constava dos autos. Também acompanho aqui a manifestação do MP, já, do dr. Heron. E reitero.

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER – Então é o Processo 00916/2023-1, que é um prejudgado. Eu devolvo então a palavra ao conselheiro Carlos Ranna, que agora é possível então votarmos o processo.

O SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO – Senhor presidente, então com a devolução da vista do Ministério Público, nós havíamos votado para tratar sobre a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial Regime Próprio de Previdência, operado em regime de capitalização, que requer formação de reservas, por meio de acúmulo de recurso no plano de amortização do déficit atuarial, assim como rendimentos de aplicações financeiras quando inexistência a títulos garantidores suficientes para cobertura mínima. E aí é importante esse dado das provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos, e não de benefícios a conceder. Então nós temos duas contabilidades; uma, dos benefícios já concedidos. Esse sim, quem está aposentado recebe, é o pensionista, é o militar da reserva reformado. E esse precisa ter uma atenção maior do que dos benefícios a conceder, que há um prazo, em tese, de formação de reservas. Eu segui a área técnica. O conselheiro Rodrigo Chamoun foi muito feliz em sua vista quando ele propôs um prazo de modulação dos efeitos da interpretação constante dos itens anteriores na forma dos artigos 23 e 24, parágrafo único, da LINDB a fim de que passe a valer somente a partir da elaboração da próxima PPA dos municípios. Então, em tese, valeria a partir do orçamento de 2026. A PPA é 2025 pra valer a partir de 2026. Eu anuí ao voto de sua excelência, mas continua divergente do conselheiro Sérgio Aboudib. Devolvo a palavra a vossa excelência.

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER – Passo a palavra então ao conselheiro Sérgio Aboudib.

O SR. CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO – Senhor presidente, eu vou anuir ao voto-vista do conselheiro Chamoun, que foi anuído pelo relator.

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER – Perfeitamente! Continua em discussão. Encerrada a discussão. Já temos o conselheiro Ranna, que já proferiu o voto-vista e anuiu; o conselheiro Aboudib também anuiu ao voto-vista; o conselheiro Rodrigo Chamoun foi responsável pelo voto-vista, que já tá anuído. Como vota o conselheiro Rodrigo Coelho?

O SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO – Eu vou acompanhar, senhor presidente.

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER – Como vota o conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti?

O SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA – Também acompanho, senhor presidente.

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER – Conselheiro Davi Diniz!

O SR. CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO – Eu acompanho, senhor presidente.

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER – Eu também. Nesse caso, eu tenho direito a voto. Eu vou acompanhar. Porque, primeiro, é importante todo estudo técnico feito de que o não uso de juros, porque isso frustraria a recomposição necessária das reservas que a Previdência tem. Então é importante fixarmos esse ponto. Só que não temos dúvidas que hoje vários institutos, vários municípios, têm uma dificuldade na questão previdenciária. Ela precisa de um planejamento para se recompor. E aí, nada melhor do que realmente o próximo PPA. O ano que vem que vai ser debatido e votado, pra vigorar a partir dos quatro anos seguintes. Então, realmente é dado um prazo razoável aos municípios para se adequarem. E devo registrar que todo trabalho, que é feito pelo Tribunal, já provocou melhoras nos índices de vários municípios, embora pequenas, porque a situação previdenciária é difícil, mas tem, a cada momento, melhorado. E essa aí é outra cobrança que eu acredito que vai... E como está sendo feita uma cobrança de maneira razoável, ela é exequível

O SR. CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO – Senhor presidente, apenas para sugerir que o resultado desse julgamento seja encaminhado à AMUNES e a todos os novos prefeitos, que estão sendo eleitos no próximo mês.

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER – Perfeitamente! Então faremos isso.

O SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO – Presidente, posso corroborar e estender? Que nós fizéssemos aqui, pelo Tribunal, um evento de sensibilização - conselheiro Rodrigo Chamoun, é até pela Escola de Contas - com o resultado desse julgamento. Porque entendo que nós já fizemos dois cortes temporais acerca dessa matéria, 2019, 2021, agora com mais prudência, com a elasticidade necessária, com a lógica estabelecida. Então, entendo que seria extremamente

saudável que nós chamássemos os gestores para essa conversa. Ano que vem, é o primeiro ano de mandato; ano em que eles estarão com PPA em execução. Então, além do prazo, da modulação sugerida, o treinamento para que essa atenção fosse feita.

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER – Eu vou até adiantar, hoje, já temos uma data prevista, o dia 27 de novembro, que é com os prefeitos eleitos, que é depois do evento da Atricon.

O SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO – Mas eu sugeriria que eles já estivessem no cargo.

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER – Ah! Sim! Tudo bem! Sem prejuízo, é claro, dos eventos do próximo ano, que aí podemos fazer um evento previdenciário. E aí com ponto principal desse processo e outras questões de ordem previdenciária aqui, do Tribunal de Contas. Mas assim, é importante que já coloquem na agenda, dia 27 de novembro. Que aí, nesse dia, inclusive, entre os assuntos colocados, é feito um pequeno momento de orientação aos prefeitos eleitos, sobre Regime Próprio de Previdência.

O SR. CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO – A sugestão do conselheiro Coelho é muito adequada. A notícia de vossa excelência, da realização no dia 27, melhora ainda mais. Mas a minha sugestão é que eventualmente aqueles que, porventura, não puderem participar, também devam receber essas informações. Então todas essas são complementares.

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER – Isso sim, o envio é feito imediato.

O SR. CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO – Para que a gente possa alcançar o objetivo.

O SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN – Eu acho, presidente, eu corroboro com a opinião do conselheiro Rodrigo Coelho, conselheiro Sérgio Aboudib. De imediato, já que nós conseguimos uma publicação rápida do nosso acórdão. De imediato, se possível, um destaque em nossa comunicação com as principais decisões, eu acho que já responde, por exemplo, à Amunes, que

provocou aquela reunião que nós participamos aqui no gabinete da Presidência. E realmente todo treinamento é importante, porque essa decisão foi muito ponderada, unânime. Eu quero registrar também a participação da área técnica, dos auditores; auditora Flavia, Miguel, Diego e Rachel. Porque acho que eles interagiram com os gabinetes, mostrando a importância da matéria, como ferramenta do equilíbrio atuarial, tão importante. Então, a coragem deles de irem até ao gabinete do conselheiro, que fez um voto discordando do voto do relator. Então essa dialógica respeitosa, pra mim, foi muito enriquecedor. Eu tive audiência com esses quatro auditores, e também tratamos com a assessoria dos vários gabinetes. E, por fim, a gente tem uma regra bastante clara. Mas é uma regra que deve ser seguida pelos municípios. Então, assim, não tem desculpa.

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER – Perfeitamente. Proclamo o resultado então na forma relatada pelo conselheiro Carlos Ranna. E também acolho aqui as sugestões dos ofícios e dos eventos que existirão a partir desse processo. **(final)**