



Manifestação Técnica 01072/2023-7

Protocolo(s): 04454/2023-5

Assunto: Procedimento preliminar de análise de contas

Criação: 18/05/2023 12:45

Origem: NPPREV - Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de **Incidente de Prejulgado**, suscitado pelo Ministério Público de Contas no bojo do Recurso de Reconsideração constante do Processo TC 5568/2021-1, que culminou na emissão do [Termo de Autuação 916/2023-6](#) (peça 1), em atendimento à [Decisão Plenária 4219/2022-1](#), abaixo transcrita:

1. DECISÃO TC-4219/2022

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

1.1. CONHECER, o presente Recurso de Reconsideração, nos termos da Decisão Monocrática 01106/2021-6, vez que se encontram devidamente preenchidos os requisitos de admissibilidade;

1.2. ACOLHER a preliminar de INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE PREJULGADO, com objetivo de conferir interpretação sobre os recursos destinados ou vinculados ao cumprimento do plano de amortização do déficit atuarial, processando-os em autos apartados, nos termos do art. 174 da LC 621/2012 c/c o art. 348 e seguintes, da Resolução TC 261/2013;

1.3. SOBRESTAR os autos, com o objetivo de aguardar o processamento em apartado do Incidente de Prejulgado, até o seu apensamento ao presente Recurso de Reconsideração, na forma do art. 352, § 2º, do RITCEES;

1.4. RETORNAR os autos à área técnica para pronunciamento conclusivo quanto ao mérito recursal, após a apreciação do incidente de prejulgado pelo Plenário;



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiç, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



De acordo com a [Decisão 4219/2022-1](#) (peça 2), o Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo conheceu do Recurso de Reconsideração tratado pelo Processo TC 5568/2021-1, acolhendo pedido preliminar acerca da instauração de Incidente de Prejulgado, com objetivo de conferir interpretação harmônica sobre os recursos vinculados ao cumprimento do plano de amortização do déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), com fundamento no art. 174 da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 348 e seguintes, da Resolução TC 261/2013.

Após troca de relatoria, registrada pelo [Termo de Atualização 67/2023-4](#) (peça 3), os autos foram encaminhados ao Gabinete da Auditora Márcia Jaccoud Freitas, que se manifestou no [Despacho 8786/2023-1](#) (peça 4), pelo encaminhamento dos autos ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula (NJS) e, após, à unidade técnica competente para manifestação, nos termos do art. 350 do RITCEES, *in verbis*:

Art. 350. Uma vez admitido pelo Plenário, o incidente de prejulgado será processado em autos apartados e encaminhado ao Relator, que poderá determinar a remessa do processo ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula para os fins do disposto no art. 445, inciso III, deste Regimento, e, após, à unidade técnica competente para manifestação, no prazo de quinze dias. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 003, de 7.10.2014).

Tendo em vista que a legitimidade do proponente, assim como a relevância da matéria de direito e sua aplicabilidade, foram levadas a efeito pela [Decisão Plenária 4219/2022-1](#), considera-se dispensada a averiguação dos pressupostos de admissibilidade do incidente processual, sendo possível o enfrentamento da análise de mérito.

Os contornos da matéria a ser analisada encontram-se delineados pelo item 3.1 da [Manifestação Técnica 2315/2022-1](#) (Processo TC 5568/2021-1), que discorre sobre os requisitos de admissibilidade do pedido preliminar ao recurso de origem, delimitando o objeto do Incidente de Prejulgado a partir das seguintes questões:

3.1 ANÁLISE DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE DA PRELIMINAR

(...)

Em sequência, analisados os requisitos para a instauração do Incidente de Prejulgado, importante delimitar o âmbito de abrangência do objeto a ser discutido. Assim, com base no pedido proposto no item 4.1 da Petição Recurso 259/2021 (evento 02), delimita-se o objeto do Prejulgado a partir das questões:





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV

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?

Diante do exposto, demonstrada a relevância da matéria de direito, sua aplicabilidade de forma geral, a legitimidade da parte proponente, assim como a abrangência do objeto a ser analisado, sugere-se a instauração de autos apartados para instrução de Incidente de Prejudgado, processando-o na forma regimental.

Depreende-se que o objeto do Incidente de Prejudgado está circunscrito ao estabelecimento de interpretação harmônica entre o conceito de preservação do equilíbrio atuarial e a possibilidade de utilização de receitas de rendimentos de aplicações financeiras e recursos do plano de amortização com a finalidade de promover a cobertura de déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência Social.

Encaminhados os autos ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula (NJS), de acordo com o que determina o art. 445, inc. III, do RITCEES, concluiu-se pela existência de diferentes deliberações que versam sobre o tema objeto do presente prejudgado, devidamente detalhados através do [Estudo Técnico de Jurisprudência 00006/2023-8](#) (peça 5).

Em sequência, os autos foram remetidos ao Núcleo de Recursos e Consultas (NRC) para exame e instrução dos autos, tendo em vista sua competência regimental, em conformidade com o art. 47-A, § 6º, inc. II, c/c art. 235, § 1º, da Resolução TC 261/2013.

No entanto, diante da especialidade da matéria tratada nos autos, o NRC direcionou o expediente para manifestação deste Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência (NPPREV), setor ao qual compete a fiscalização e o acompanhamento da gestão atuarial e previdenciária, assim como a instrução de processos de contas dos gestores dos regimes próprios de previdência social, conforme previsto pelo art. 47-A, § 10, inc. V, do Regimento Interno.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



II – DO MÉRITO

Introdução

Inicialmente, cumpre trazer à tona os dispositivos que tratam do Incidente de Prejudicado nos instrumentos normativos desta Corte. Assim, dispõe o art. 174 da Lei Complementar 621/2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo):

Art. 174. Por iniciativa de Conselheiro, Auditor ou Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, poderá o Plenário, mediante decisão normativa, pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecida a relevância da matéria de direito e sua aplicabilidade de forma geral, observada a forma estabelecida no Regimento Interno.

Parágrafo único. Não poderá atuar como Relator o Conselheiro ou Auditor que suscitar a matéria.

Da mesma forma, estabelecem os arts. 348 a 355 do Regimento Interno deste Tribunal:

Art. 348. Reconhecida, preliminarmente, a relevância da matéria de direito e sua aplicabilidade de forma geral, o Plenário poderá pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da Administração.

§ 1º Possuem legitimidade para propor o incidente de prejudicado Conselheiro, Conselheiro Substituto ou Ministério Público junto ao Tribunal.

§ 2º Os requisitos de admissibilidade do incidente de prejudicado deverão submetidos à audiência do Ministério Público junto ao Tribunal, quando não for o proponente.

Art. 349. Não poderá atuar como Relator o Conselheiro que propuser o incidente de prejudicado, sendo sorteado, imediatamente após a proposição, outro Conselheiro para relatar a matéria.

Art. 350. Uma vez admitido pelo Plenário, o incidente de prejudicado será processado em autos apartados e encaminhado ao Relator, que poderá determinar a remessa do processo ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula para os fins do disposto no art. 445, inciso III, deste Regimento, e, após, à unidade técnica competente para manifestação, no prazo de quinze dias.

Parágrafo único. O Relator remeterá ao Ministério Público junto ao Tribunal para manifestação, no prazo de quinze dias.

Art. 350. Uma vez admitido pelo Plenário, o incidente de prejudicado será processado em autos apartados e encaminhado ao Relator, que poderá determinar a remessa do processo ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula para os fins do disposto no art. 445, inciso III, deste Regimento, e, após, à unidade técnica competente para manifestação, no prazo de quinze dias.

Parágrafo único. O Relator remeterá ao Ministério Público junto ao Tribunal para manifestação, no prazo de quinze dias.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV

Art. 351. O Relator do incidente deverá apresentar seus fundamentos até a segunda sessão ordinária subsequente à devolução dos autos pelo Ministério Público junto ao Tribunal, salvo se a complexidade da matéria indicar a necessidade de dilação do prazo, que não poderá ultrapassar a quarta sessão ordinária.

Art. 352. Proferido o julgamento do incidente pelo Plenário, observado o quorum qualificado previsto no art. 180 da Lei Orgânica do Tribunal, os autos serão devolvidos àquele que suscitou a matéria incidental, para apreciação do mérito.

§ 1º O julgamento que deliberar sobre o incidente processual solucionará a questão levantada, constituindo prejudgado vinculante aos demais casos submetidos ao Tribunal.

§ 2º Dirimida a questão, os respectivos autos serão apensados ao processo em que se originou o incidente.

Art. 353. O prejudgado poderá ser revogado ou reformado sempre que o Tribunal, pronunciando-se em tese, firmar nova interpretação, hipótese que a decisão fará expressa remissão à reforma ou revogação.

Art. 354. Somente pela maioria absoluta dos Conselheiros poderá o Tribunal estabelecer, reformar ou revogar prejudgado.

§ 1º Os prejudgados serão numerados e estabelecidos por meio de acórdão, com publicação no órgão oficial e no sítio eletrônico do Tribunal, fazendo-se as remissões necessárias à identificação do processo em que se originou.

§ 2º A invocação do prejudgado será feita pelo seu número correspondente, com a indicação do processo que o originou.

§ 3º Compete à Secretaria Geral das Sessões numerar os prejudgados em sequência bem como fazer as remissões necessárias à identificação do processo em que se originou e mencionar o respectivo número do acórdão.

Art. 355. O prejudgado tem caráter exclusivamente normativo e será aplicado sempre que invocado no exame processual.

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.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



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:





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV

Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á 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.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



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.





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

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV

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.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buai, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



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

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV

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.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



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 9.717¹, 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.

1 § 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. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004) (g. n.)





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. 65² 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 deficit 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 - (ativos garantidores - PMBC)].

² **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;





§ 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 técnica 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 Prejulgado, 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 único³, da LRF, a seguir transcrito:

Art. 8º (...)

³ **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.





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

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV

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.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV

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.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



- **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.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



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 contribuiu 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](#)⁴, 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:

⁴ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7GxKY6s9Tal>. Acesso em: 27 de abril de 2023.





- 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 Prejulgado 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. 163⁵, 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. 147⁶ 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.

⁵ Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

⁶ Art. 147. No Estado, as finanças públicas respeitarão a legislação complementar federal e as leis que vierem a ser adotadas.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV

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.)



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaid, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



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:



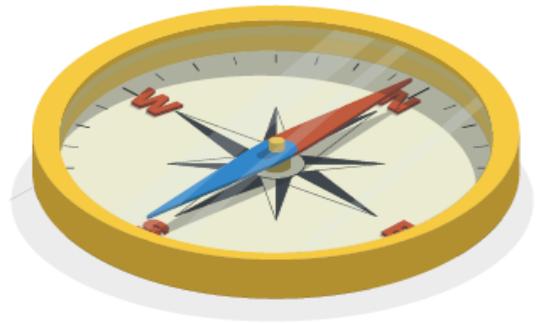


Figura 1 – Acompanhamento do índice de Cobertura no PPA



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 1.467⁷, 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.

⁷ Art. 2º, inc. XLI, do Anexo VI da Portaria MTP nº 1.467, de 2022. **Resultado atuarial:** resultado apurado por meio do confronto entre o somatório dos ativos garantidores dos compromissos do plano de benefícios com os valores atuais do fluxo de contribuições futuras, do fluxo dos valores líquidos da compensação financeira a receber, menos o somatório dos valores atuais dos fluxos futuros de pagamento dos benefícios do plano, sendo superavitário, caso as receitas superem as despesas e, deficitário, em caso contrário.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV

Ao se debruçar sobre a prática administrativa avaliada por meio do presente Incidente de Prejudicado, 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).



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV

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 Prejudicado (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.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



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.





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

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência - NPPREV

IV – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante de todo o exposto, propõe-se o seguinte:

- a) Estabelecer interpretação harmônica acerca das práticas administrativas avaliadas pela presente Manifestação Técnica, nos termos descritos pelo item III, com fundamento em justificativas expostas pelo item II;
- b) Encaminhar os autos ao Núcleo de Recursos e Consultas (NRC), para que promova os impulsos seguintes.

Vitória, 15 de maio de 2023.

(documento assinado digitalmente)

Miguel Burnier Ulhôa

Auditor de Controle Externo

Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913