**AUDIÊNCIA PÚBLICA 13/11/2023**

Excelentíssimos Senhores Conselheiros, procuradores de Contas, auditores de controle externo, demais autoridades, palestrantes e a todos que nos assistem, uma boa tarde ou um bom dia.

É interessante que muitos gestores reclamam, perante o Tribunal de Contas do Espírito Santo, da falta de dinheiro público para resolver a questão do desequilíbrio financeiro e atuarial, que a Corte não pode ser muito rígida, mas ninguém deixa de fazer festa na cidade, de contratar o show do Lucas Lucco, do Zezé Di Camargo e Luciano, de nomear vinte comissionados indicados pelo vereador da base aliada. Então o que é prioridade?

Gostaria de enaltecer a abertura oferecida pelo Plenário, por inciativa do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, ao instituto da audiência pública, que é decorrência lógica do direito fundamental à participação cidadã. E é com imensa satisfação que participo deste grande momento democrático, no qual esta Corte de Contas abre suas portas para a atuação popular, conferindo às pessoas que se inscreveram o direito de ativa colaboração no Incidente de Prejulgado.

Independentemente da tese ou da proposta que será acolhida nos autos do Processo 916/2023, a realização dessa verdadeira reunião pública, por si só, já denota que os membros do TCE/ES buscam não apenas tomar a melhor decisão, mas a melhor decisão em conjunto com os vários setores da sociedade, de forma transparente, às claras.

Sobre tal aspecto, cabe lembrar que a democracia é idealmente o governo do poder visível, isto é, o governo cujos atos se desenrolam em público e sob o controle da opinião pública. As instituições de um país livre não podem durar por muito tempo se não agirem à luz do sol.

Que nós possamos presenciar mais momentos como este!

Dando seguimento, a atuação dos Tribunais de Contas é reconhecida como uma das principais vertentes para solucionar o grave problema de desequilíbrio vivenciado pelos regimes próprios de previdência do país.

Em verdade, o controle externo é essencial na gestão de recursos e na preservação do interesse público, pois tem sob sua tutela as contas dos institutos de previdência e das prefeituras.

Desse modo, as decisões proferidas por esta Corte de Contas, assim como as atividades de controle externo desempenhadas por ela, refletem significativamente na gestão dos regimes próprios e na saúde financeira dos municípios.

Afinal, a boa condução da política previdenciária de um município impacta positivamente nas finanças públicas.

Por sua vez, uma situação previdenciária desequilibrada força o poder público a destinar mais recursos para essa área, o que compromete investimentos em outras áreas, como saúde, educação, infraestrutura, assim como contribui para o aumento da despesa com pessoal.

Como se sabe, a manutenção das folhas de pagamento dos ativos, dos aposentados e pensionistas dos regimes próprios é uma das principais despesas correntes dos entes federativos, e com previsão de elevação em curto, médio e longo prazo caso não se busque o equilíbrio das contas previdenciárias.

Assim, a sustentabilidade dos regimes de previdência constitui medida essencial à manutenção do equilíbrio fiscal e à oferta de políticas públicas.

Depois dessas noções preliminares, a primeira pergunta que devemos fazer é a seguinte: o que estamos buscando compreender, aqui, hoje?

Senhoras e senhores, buscamos compreender se a preservação do equilíbrio atuarial se compatibiliza ou não com a utilização prematura de recursos do plano de amortização do déficit atuarial (inclusive seus rendimentos de aplicações) na cobertura de insuficiência financeira dos regimes próprios.

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. A solução de eventual desequilíbrio atuarial demanda a adoção desse plano.

Logo, a matéria em debate envolve a interpretação acerca do aproveitamento **das receitas desse plano**, **incluindo as receitas de aplicações financeiras**, para o pagamento da folha normal de benefícios previdenciários do exercício.

E a proposta que vou apresentar é: demonstrar a gravidade da conduta de se utilizar recursos capitalizados (de qualquer espécie, inclusive seus rendimentos), originalmente destinados ou vinculados à amortização do déficit atuarial, para pagamento de benefícios previdenciários do exercício (custeio normal do instituto de previdência), antes da extinção total do déficit atuarial, conforme parecer do Ministério Público de Contas.

Por que eu falo em gravidade (demonstrar a gravidade da conduta) logo no início da minha proposta?

Porque a utilização de recursos capitalizados esconde as deficiências financeiras do regime: simplesmente se resolve um problema imediato, mas se cria outro para o futuro; não só, também impede a promoção de um ciclo virtuoso na acumulação de reservas e, além disso, conduz à descapitalização do regime. Peço licença para explicar.

Primeiro, o emprego indevido de recursos capitalizados, pode possuir correspondência com a ausência de aporte do ente mantenedor para a cobertura de déficit financeiro do Regime Próprio. Permitir a manipulação prematura das reservas dos regimes próprios antes de se alcançar o equilíbrio atuarial, representa, na prática, uma forma de burlar a obrigação de repasse previdenciário por parte do ente público; além disso, a utilização precoce do custeio suplementar pode possuir relação direta com a necessidade de revisão do plano de custeio estabelecido pela legislação municipal, uma vez que as alíquotas previdenciárias não estariam sendo suficientes para a cobertura dos custos normal e suplementar do órgão.

Assim, a utilização do plano de amortização para a cobertura de insuficiência financeira pode ser compreendida como redução indevida do plano de custeio normal, ocasionando interferência negativa na formação de reservas.

Ressalto que essas faltas possíveis são apontadas em vários relatórios técnicos desta Corte.

E quando o gestor tenta, a qualquer custo, resolver o déficit financeiro sem compreender o seu motivo, a sua causa, que podem ser essas duas que citei, ou até outras, e se utiliza indevidamente dos recursos destinados à constituição de reservas do Regime Próprio, ele está empurrando o problema para a população futura do município. Ou seja, está se gerando um buraco para o amanhã em decorrência do menor acúmulo de reservas, ferindo frontalmente o equilíbrio intergeracional.

Segundo, o processo de constituição de reservas, por meio da capitalização de recursos previdenciários, representa um importante mecanismo de equacionamento do déficit atuarial do regime previdenciário.

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.

Pensar de forma diferente pode conduzir à descapitalização dos regimes próprios, levando os municípios a arcarem com parcela substancial da folha de pagamento dos inativos, o que impacta na capacidade de prestação de serviços públicos e na realização de investimentos para a população.

E por que eu falo em não utilização dos recursos vinculados antes da extinção total do déficit atuarial, com especial destaque para o trecho “extinção total”?

Porque a preservação do equilíbrio atuarial do regime previdenciário capitalizado ela se pauta pela formação de reservas previdenciárias suficientes para a cobertura de benefícios concedidos e a conceder, ou seja, formação de ativos garantidores para arcar com a totalidade das provisões matemáticas previdenciárias (passivo atuarial).

Entendo que os recursos destinados à formação de reservas, abrangidos pelo regime de capitalização, vinculam-se à cobertura do déficit atuarial, não havendo possibilidade de sua utilização para finalidades como o custeio normal, nem mesmo em situação de constituição de reserva mínima para a cobertura de provisões matemáticas de benefícios concedidos.

A área técnica do TCE, em algumas passagens, à luz da Portaria MTP 1.467/2022 (arts. 65, III e 40, anexo VI), condena a utilização indiscriminada ou irrestrita de recursos do plano de amortização, e faz bem, principalmente quando se está em fase inicial de acumulação de reservas: isto é, quando inexistentes ativos garantidores suficientes para a cobertura de provisões de benefícios concedidos (grave situação de desequilíbrio atuarial), e a equipe técnica também demonstra a importância dessa cobertura mínima de provisões matemáticas de benefícios concedidos.

O que se defende aqui, contudo, vai além, ou seja, somente é possível falar em consumo de reservas quando houver amortização integral do déficit atuarial, isto é, quando existir a formação de poupança previdenciária suficiente para a cobertura de benefícios concedidos e a conceder. Não é uma proposta extrema, é uma proposta que transmite cautela e segurança assim como objetiva garantir a capitalização do regime.

Ela é feita à luz dos principais problemas observados na previdência municipal, inclusive tendo como esteio o [Estudo Técnico 03/2022](https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/130/EstudoTecnico3-2022-6.pdf), em que se examinou a política previdenciária dos 34 municípios capixabas que possuem Regime Próprio. Vejamos alguns dos problemas mais evidentes:

* Situação financeira desequilibrada;
* Ausência de aporte destinado à cobertura de déficit financeiro;
* Desequilíbrio atuarial;
* Inexistência de composição de ativos garantidores para a cobertura de provisões de benefícios concedidos.
* Inobservância de prazo mínimo de aplicação para aportes atuariais por cinco anos.
* Uso de reservas que lastreiam o equilíbrio de longo prazo (ou atuarial) para cobrir o déficit financeiro no momento presente.

Em relação a esta última irregularidade, alguns trechos desse Estudo Técnico chamam a atenção, pois revelam a situação de vários institutos de previdência de municípios capixabas: abro aspas “*Seus equilíbrios financeiro e atuarial já se encontram prejudicados e tendem a se agravar caso nada seja feito. No curto prazo (dimensão financeira), as necessidades de recursos extras não estão sendo totalmente cobertas pelo caixa do Tesouro, ou seja, o aporte financeiro repassado pelo ente ao Regime Próprio não tem sido suficiente para garantir o equilíbrio financeiro. Pior: está se lançando mão de recursos (reservas: receita de rendimentos e de contribuições suplementares) que lastreiam o equilíbrio de longo prazo (ou atuarial) para cobrir o déficit no momento presente. O “cobertor” está curto e para cobrir uma parte está se descobrindo outra em decorrência da condução da política previdenciária de forma equivocada*.”. E continua a Área Técnica...

“*Como o regime ainda se encontra em fase inicial de acumulação de reservas, a incapacidade por parte das alíquotas previdenciárias normais (patronal e de servidores) para suportar o pagamento dos benefícios impede que se reserve hoje os recursos para arcar com despesas futuras*.” fecho aspas

Em resumo, percebe-se claramente que está se deslocando um problema atual para o futuro, comprometendo outra gestão bem como outra geração. Não é uma situação minimamente confortável, por isso que neste momento, senhores Conselheiros, a nossa atenção deve se voltar à produção de medidas mais eficientes em prol do equacionamento dos déficits financeiro e atuarial, e não em prol da utilização dos recursos em poupança.

Outro ponto que queria tocar é a questão legislativa.

Como se sabe, não existe autorização legislativa que permita a utilização precoce de recursos do plano de amortização na cobertura da insuficiência financeira dos regimes próprios.

Essa inexistência, por si só, já justifica a restrição do seu uso antecipado, sob risco de comprometimento das reservas do regime previdenciário em capitalização. Não há que se falar em autonomia da vontade, pois a atuação administrativa se limita à vontade legal.

Desse modo, na esfera pública deve haver subordinação à lei. Não existindo previsão legal, está proibida a atuação do ente público e qualquer conduta contrária ao texto legal será considerada ilegítima.

Diferentemente do particular, que não é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude da lei, o administrador público só pode fazer o que a lei autoriza ou determina. Além disso, o princípio da legalidade é consequência da regra da indisponibilidade do interesse público. Afinal, a lógica é que o administrador não pode atuar de forma a dispor do interesse público.

Por outro lado, sejamos francos, também não existe vedação expressa e categórica que restrinja ou proíba, de forma taxativa, a utilização de recursos provenientes de aportes atuariais, de alíquotas suplementares e dos rendimentos de aplicações para cobertura de insuficiência financeira de sistema previdenciário em regime de capitalização.

Nesse cenário, questiono se seria imprescindível a tal proibição expressa e categórica, considerando que o ordenamento jurídico, por uma série de normas e princípios, já nos oferece elementos suficientes para que cheguemos a essa conclusão, a melhor conclusão.

Seria mesmo necessário exigir do legislador tamanha precisão, como se fosse possível a ele adivinhar todas as situações sem deixar margem para desvios e equívocos? Penso que não, e ainda que existisse a tal regra proibitiva (como: é proibida a prática administrativa de consumo de reservas antes da extinção do déficit atuarial), talvez hoje, ou mais cedo ou mais tarde, estaríamos aqui tentando interpretá-la em busca de sua melhor definição ou de sua flexibilização, tal e qual já se fez com a vedação do art. 42 da LRF, tal e qual já se fez igualmente com o teto remuneratório constitucional, sujeito incontáveis exceções, tal e qual está se fazendo com o instituto da relicitação (ou devolução amigável), que agora, com o aval do Controle Externo, cede lugar à otimização contratual, num ambiente não competitivo, permitindo-se a retomada das concessões rodoviárias com as mesmas empresas que se demonstraram inaptas a cumprir com suas obrigações originais. Com todo respeito, o problema, então, na minha visão, não se relaciona com a falta de elementos normativos, mas sim com o nível de engajamento do intérprete perante a noção de responsabilidade fiscal.

O que nós temos em vista? O que há, para nos guiar, são preceitos normativos que indicam o caminho da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social, combinado com a obrigação de se utilizar os recursos legalmente vinculados para atender exclusivamente ao objeto de sua vinculação, norma estabelecida no parágrafo único do art. 8º da LRF, os quais formam amarras garantidoras sobre a destinação das receitas previdenciárias (especialmente acerca da utilização dos recursos do plano de amortização) e tornam transparente a sustentabilidade dos regimes próprios.

Senhores Conselheiros, os fundamentos da matéria se situam na [Constituição Federal](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm), que em seu art. 40 inclusive exige a observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, na [Lei n. 9.717/1998](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717.htm), art. 1º, inciso III, e 9º, inciso II, na já citada [Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)), que em seu art. 1º, § 1º, estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, e o equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios está intimamente ligado à responsabilidade na gestão fiscal dos entes instituidores dos regimes, e no Informativo de Jurisprudência TC nº 110, item 9. Essas diretrizes já são suficientes.

Logo, a preservação do **equilíbrio financeiro e atuarial** representa uma obrigação atribuída ao ente instituidor por força de lei e por força do interesse público, e se materializa na formação de patrimônio por meio de um 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).

O que está em jogo, senhoras e senhores, é a solvência e a liquidez dos regimes próprios de previdência!

Na avaliação que faço, o consumo das reservas com despesas do exercício constitui desvio de finalidade da alíquota suplementar e dos rendimentos de aplicações financeiras, bem como descapitalização dos Regimes Próprios de Previdência Social.

Permitir a utilização desses recursos a fim de complementar as despesas correntes resulta em duas situações:

A desconstrução dos objetivos presentes na estratégia para o alcance da meta atuarial e a anulação do propósito imprimido na contribuição suplementar, que é justamente solucionar o desequilíbrio atuarial, por meio da formação de reservas para benefícios futuros.

Nós não podemos voltar os nossos olhos apenas para o curto prazo, e buscar, a qualquer preço, resolver problemas de desequilíbrio financeiro, senão em sintonia com o que reserva o futuro, o longo prazo, que exige o equilíbrio atuarial.

Então, para concluir, fecho ressaltando que a eventual manipulação prematura dos recursos das reservas do RPPS para custeio de 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 e por distorcer a apuração do resultado do exercício, com impacto quantitativo sobre o resultado das contas, sujeitando o responsável a pena de multa e ao cumprimento de determinação.

Diante disso, a proposta que faço é que o [**Tribunal**](https://www.tcees.tc.br/consultas/processo/) **de Contas do Estado do Espírito Santo**, mediante **decisão normativa vinculante** – aplicável de forma geral a todos os entes submetidos à sua jurisdição –, **não permita a utilização**, para cobertura de insuficiência financeiro dos Regimes Próprios de Previdência, de quaisquer recursos destinados ou vinculados ao cumprimento do plano de amortização, senão apenas após a amortização integral do déficit atuarial.

Agradeço a oportunidade de estar aqui falando de um tema tão importante.

Agradeço à equipe do MPC aqui presente, ao procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira.

Obrigado a todos pela atenção!

Devolvo a palavra, Presidente.