

**VOTO GC-4**

**PROCESSO:** TCE-RJ N.º 105.148-8/23  
**ORIGEM:** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**ASSUNTO:** PROPOSTA – EDIÇÃO DE NOTA TÉCNICA SGE

PROPOSTA DE NOTA TÉCNICA FORMULADA PELA SGE – CAD-PREVIDÊNCIA, COM ORIENTAÇÃO AOS ÓRGÃOS JURISDICIONADOS MUNICIPAIS ACERCA DA CAPITALIZAÇÃO DAS RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS NOS REGIMES FINANCEIROS DE CAPITALIZAÇÃO, NOTADAMENTE NO CASO DO FUNDO EM CAPITALIZAÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RPPS NÃO APRESENTAR ATIVOS GARANTIDORES EM MONTANTE EQUIVALENTE, NO MÍNIMO, AO VALOR DAS PROVISÕES MATEMÁTICAS DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS (PMBC). FUNÇÃO ORIENTADORA E PEDAGÓGICA DESTE TRIBUNAL DE CONTAS. NECESSIDADE DE PONDERAR ASPECTOS PRÁTICOS E OS OBSTÁCULOS ENFRENTADOS PELOS GESTORES, EM REVERÊNCIA AO DISPOSTO NOS ARTS. 20 E 22 DA LINDB. PROPOSTA DIÁLOGO INSTITUCIONAL INDISPENSÁVEL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, COM O OBJETIVO DE PROMOVER A PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL, POR MEIO DO EFETIVO CUMPRIMENTO DO MECANISMO DE CAPITALIZAÇÃO, INSTRUMENTO ESSENCIAL PARA O ALCANCE DA SOLVÊNCIA E LIQUIDEZ DO PLANO DE BENEFÍCIOS DO RPPS, CONFORME DISPOSTO NO ARTIGO 9º, §1º DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 103/2019. APROVAÇÃO, EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO, CIÊNCIA E ARQUIVAMENTO.

Trata-se de Proposta de Nota Técnica que tem por objetivo traçar orientações aos jurisdicionados municipais desta Corte de Contas acerca da capitalização das receitas previdenciárias nos regimes financeiros de capitalização, notadamente no caso do Fundo em Capitalização do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS não apresentar ativos garantidores em montante equivalente, no mínimo, ao valor das Provisões Matemáticas dos Benefícios Concedidos (PMBC).

Esta proposta foi formulada pela CAD-Previdência com o propósito de orientar os entes jurisdicionados municipais que possuem Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS sobre a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, por meio do efetivo cumprimento do mecanismo de capitalização, instrumento essencial para o alcance de solvência e liquidez do plano de benefícios do RPPS, conforme disposto no artigo 9º, § 1º da Emenda Constitucional n.º 103/2019, publicada em 13 de novembro de 2019.

Neste sentido, a ilustre Substituta Eventual do Secretária-Geral de Controle Externo, Sra. Talita Dourado Schwartz, por meio da instrução constante da Peça 3, ratificou, na íntegra os termos da manifestação da CAD-Previdência, bem como teceu breves considerações sobre a minuta de Nota Técnica, *in verbis*:

A proposta é proveniente da CAD-Previdência, que, no bojo da Solicitação Interna Eletrônica CAD-PREVIDÊNCIA0034/2023, expôs os seguintes motivos que demonstram que a aprovação da Nota Técnica em estudo é conveniente e oportuna (destaques do original):

*O objetivo dos preceitos consignados é orientar os entes jurisdicionados que possuem Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS sobre a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, por meio do efetivo cumprimento do mecanismo de capitalização, instrumento essencial para o alcance de solvência e liquidez do plano de benefícios do RPPS, conforme disposto no artigo 9º, § 1º da Emenda Constitucional nº 103/2019, publicada em 13 de novembro de 2019.*

*Assim, apresenta-se, a seguir, Exposição de Motivos relacionada à implementação de critérios, que devem ser adotados pelos entes jurisdicionados com RPPS instituído, visando à formação de reservas suficientes à manutenção dos compromissos previdenciários, estruturadas sob o regime financeiro de capitalização, definidos no plano de benefícios.*

*Nesse sentido, a Secretaria de Previdência - SPREV, vinculada ao Ministério da Previdência Social, elaborou a Portaria MTP nº 1.467/2022, de 02 de junho de 2022, a qual define parâmetros técnico-atuariais no dimensionamento dos compromissos do plano de benefícios visando assegurar a transparência, solvência, liquidez e a observância do equilíbrio financeiro e atuarial.*

*Dentre os parâmetros definidos na mencionada portaria, destaca-se que o regime financeiro de capitalização deve ser adotado, minimamente, para o cálculo dos compromissos relativos às aposentadorias programadas e pensões por morte decorrentes dessas aposentadorias.*

*Nesta mesma toada, a SPREV editou duas Notas Técnicas detalhando a finalidade e o mecanismo do regime de capitalização. A Nota Técnica Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS, de 03 de março de 2015, dispõe o seguinte:*

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

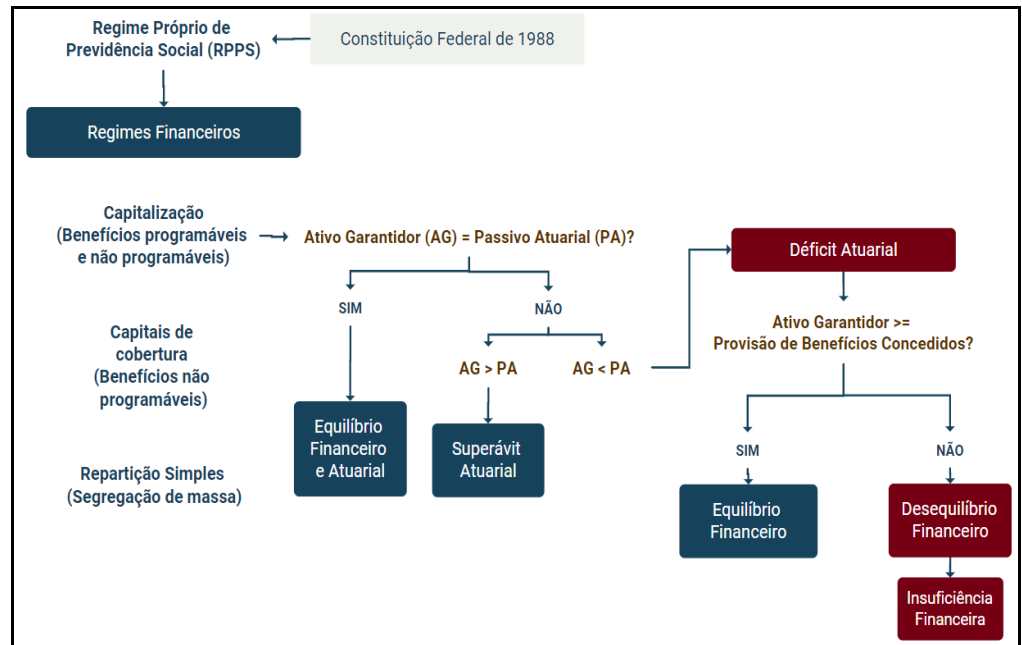
*Segundo a Nota Técnica SEI nº 18162/2021/ME, de 14 de maio de 2021, a capitalização é um regime de constituição de reservas para garantia de pagamento dos benefícios futuros.*

*Consubstanciando as definições supracitadas depreende-se que, para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários sem a necessidade de novos aportes pelo ente público, o RPPS deve constituir reservas por meio da capitalização de recursos previdenciários, sendo de suma importância o acompanhamento e o monitoramento contínuo desse instituto.*

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

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

*Para fins elucidativos, segue o encadeamento, graficamente representado abaixo, decorrente do desequilíbrio entre os Ativos Garantidores e a PMBC que se traduz, quando se está tratando de regime de capitalização, em insuficiência financeira.*



**Figura 1 - Fluxograma que relaciona equilíbrio financeiro e atuarial com os regimes financeiros.**

Visando avaliar de forma mais fidedigna a solvência do plano, o Indicador de Cobertura dos Compromissos Previdenciários se mostra ainda mais adequado à realidade pois considera como reservas apenas as aplicações financeiras e as disponibilidades do RPPS. Tal indicador está disposto na Portaria SPREV/ME nº 14.762/2020, de 19 de junho de 2020.

“Art. 10. O **Indicador de Cobertura dos Compromissos Previdenciários** visa avaliar a solvência do plano de benefícios e corresponderá à **razão entre os valores das provisões matemáticas previdenciárias e o total das aplicações financeiras e disponibilidades do RPPS**, observado o disposto no § 3º do art. 2º desta Portaria e considerando-se.” [grifos produzidos].

Aplicando esse indicador aos municípios fluminenses, a situação se mostra preocupante, uma vez que, dentre 80 entes avaliados pela Secretaria de Previdência, 52 obtiveram a pior classificação disponível, apresentando baixa solvência dos planos de benefícios dos RPPS, conforme a seguinte tabela:

**Tabela 29: Distribuição dos Resultados do Indicador de Cobertura dos Compromissos Previdenciários por UF**

REGIÃO	UF	CLASSIFICAÇÃO			TOTAL
		A	B	C	
CO	DF		1		1
	GO	3	24	143	170
	MS	16	25	11	52
	MT	39	42	26	107
N	AC		1	1	2
	AM	1	1	25	27
	AP			4	4
	PA	1	3	26	30
	RO	14	15	1	30
	RR	1		1	2
	TO	3	5	21	29
NE	AL	2	2	69	73
	BA	1	2	34	37
	CE	3	11	48	62
	MA		2	45	47
	PB	3	10	58	71
	PE	3	8	138	149
	PI		4	67	71
	RN		3	38	41
S	SE		1	3	4
	PR	56	43	79	178
	RS	191	109	31	331
	SC	29	31	10	70
SE	ES	10	20	5	35
	MG	24	53	144	221
	RJ	12	16	52	80
	SP	88	64	68	220
TOTAL		500	496	1148	2144

2

– Fonte: ISP 2022 - Relatório Final do Indicador de Situação Previdenciária (pág. 37). [https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/indicador-de-situacao-previdenciaria/ISP\\_2022Relatrio\\_do\\_Indicador\\_de\\_Situao\\_Previdenciaria.pdf](https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/indicador-de-situacao-previdenciaria/ISP_2022Relatrio_do_Indicador_de_Situao_Previdenciaria.pdf).

*Ao analisar o equilíbrio atuarial dos RPPS jurisdicionados averiguou-se que, entre 31/12/2019 e 31/12/2021, o resultado atuarial piorou em 51 municípios dentre 66 avaliados, sendo que, desse universo, 49 já apresentavam déficit atuarial, conforme observável abaixo:*

Município	Resultado Atuarial	
	31/12/2019	31/12/2021
Angra dos Reis	-200,0 M	720,1 M
Aperibé	-97,4 M	-148,1 M
Araruama	-842,6 M	-796,9 M
Armação dos Búzios	-169,3 M	-396,0 M
Arraial do Cabo	-190,2 M	-401,5 M
Barra Mansa	-0,8 M	-3,7 M
Belford Roxo	-1202,7 M	-1424,7 M
Bom Jardim	-292,7 M	-336,0 M
Cabo Frio	-123,8 M	-171,8 M
Cachoeiras de Macacu	-555,8 M	-590,9 M
Cantagalo	8,9 M	2,9 M
Cardoso Moreira	-39,5 M	-50,3 M
Carmo	-29,1 M	-47,8 M
Casimiro de Abreu	-276,6 M	-379,2 M
Comendador Levy Gasparian	-45,2 M	-66,5 M
Conceição de Macabu	-61,8 M	-101,7 M
Cordeiro	-304,1 M	-346,0 M
Duas Barras	-0,5 M	0,6 M
Duque de Caxias	-6,0 M	-104,4 M
Italva	-75,6 M	-108,6 M

Itaocara	-208,0 M	-223,5 M
Itatiaia	-158,4 M	-174,3 M
Japeri	-263,9 M	-277,4 M
Laje do Muriaé	-3,7 M	-23,4 M
Macaé	-450,4 M	-864,3 M
Magé	-618,3 M	-628,3 M
Mangaratiba	-646,1 M	-1021,7 M
Maricá	-204,1 M	-173,1 M
Mendes	-14,4 M	0,2 M
Mesquita	-191,1 M	-171,1 M
Miguel Pereira	-88,2 M	-143,1 M
Miracema	-266,6 M	-336,8 M
Natividade	-208,8 M	-207,2 M
Nilópolis	-699,6 M	-1038,5 M
Niterói	-266,2 M	-214,0 M
Nova Friburgo	-144,1 M	-190,9 M
Nova Iguaçu	-2904,6 M	-3588,9 M
Paraíba do Sul	-231,7 M	-325,9 M
Paty do Alferes	-25,6 M	-65,6 M
Petrópolis	37,3 M	62,7 M
Pinheiral	36,0 M	4,2 M
Piraí	-54,4 M	-126,0 M
Porciúncula	1,6 M	1,8 M
Quatis	-4,0 M	-8,6 M
Queimados	-519,2 M	-782,3 M
Quissamã	-287,4 M	-297,0 M

Resende	-512,7 M	-672,4 M
Rio Bonito	-427,1 M	-625,0 M
Rio Claro	-129,7 M	-252,2 M
Rio das Ostras	1,0 M	6,9 M
Santo Antônio de Pádua	-309,9 M	-301,0 M
São Gonçalo	-4013,3 M	-4217,4 M
São João da Barra	-222,6 M	-252,7 M
São João de Meriti	-1214,9 M	-1729,0 M
São José de Ubá	-0,8 M	-16,2 M
São Pedro da Aldeia	-476,3 M	-122,1 M
São Sebastião do Alto	-118,5 M	-144,7 M
Sapucaia	-164,7 M	-140,0 M
Saquarema	-54,9 M	-141,8 M
Seropédica	-333,8 M	-355,0 M
Silva Jardim	-137,6 M	-342,1 M
Sumidouro	-28,5 M	-68,1 M
Trajano de Moraes	-117,2 M	-174,9 M
Valença	-467,0 M	-356,6 M
Varre-Sai	-66,3 M	-178,5 M
Vassouras	-65,7 M	-140,8 M

*Além dos cenários apresentados acima, constatou-se em duas auditorias de conformidade (Fiscalizações nº 35/2022 e 37/2022), realizadas em 2022, a utilização de recursos das contribuições previdenciárias (patronal e dos servidores ativos) e dos termos de parcelamentos (acordos para o adimplemento de obrigações não repassadas) para o pagamento de benefícios com aposentados e pensionistas em um cenário de déficit atuarial e de não constituição de reservas.*

*Em resumo, as situações acima apresentadas foram as seguintes:*

- *As reservas financeiras dos RPPS não comportam os compromissos previdenciários em grande parte dos municípios do estado do Rio de Janeiro;*
- *O déficit atuarial apresentou elevação em aproximadamente 78% dos entes fluminenses;*
- *Dilapidação das reservas financeiras previdenciárias evidenciada em auditorias de conformidade no ano de 2022.*

*Nesse contexto, se torna imprescindível aplicar medidas que efetivem a acumulação de recursos nos RPPS, pois o descaso identificado com o instituto da capitalização constitui uma verdadeira transferência de dívida, que, a cada mandato, aumenta o risco fiscal do Ente.*

*Isso ocorre, pois, ao não capitalizar os recursos do regime próprio no momento correto, as transferências de recursos do tesouro para a previdência tenderão a aumentar com o tempo para cobrir o pagamento com benefícios previdenciários, **colocando em risco a própria continuidade da capacidade financeira do Ente arcar, no médio e longo prazo, com as diversas políticas públicas demandadas pela população.***

*Dessa forma, conclui-se que o RPPS que encontrar-se na condição de ativo garantidor de benefícios previdenciários inferior ao montante da provisão matemática de benefícios concedidos somente utilizará as seguintes receitas previdenciárias para cobertura de despesas previdenciárias correntes:*

- *Contribuição previdenciária de aposentados;*
- *Contribuição previdenciária de pensionistas; e*
- *Recursos da Compensação Previdenciária (COMPREV).*

*Quaisquer receitas diferentes das listadas acima devem, necessariamente, ser capitalizadas. Assim a unidade gestora não pode utilizar outras receitas que não as listadas acima para pagar os benefícios previdenciários até que o montante dos ativos garantidores, que deveria ter sido capitalizado no passado, seja equivalente à provisão matemática de benefícios concedidos.*

*Dito isso, a partir do confronto do fluxo das demais receitas e das despesas do RPPS, a insuficiência financeira apurada deverá ser suprida por meio de aportes financeiros de responsabilidade do Tesouro do respectivo Ente, conforme dita o § 1º, art. 2º da Lei Federal 9.717/1998.*

*Com efeito, entende-se que a elaboração desta orientação aos entes jurisdicionados do TCE-RJ que possuem RPPS visa impedir a descapitalização dos regimes próprios de previdência social, salvaguardar os recursos previdenciários, efetivar o Princípio Constitucional do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, e, ademais, evitar transferência de compromissos para gestões futuras.*

Ante o exposto pela CAD-Previdências, nota-se que a Nota Técnica, além de contribuir para a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, por meio do efetivo cumprimento do mecanismo de capitalização, instrumento essencial para o alcance de solvência e liquidez do plano de benefícios do RPPS, igualmente ampliará a previsibilidade e segurança jurídica relativamente ao tema, o que vai ao encontro com os desideratos insculpidos no art.30, *caput*, da LINDB.

Por fim, indicou que o arquivo informatizado da proposta se encontra no *link*: [https://tcerj365my.sharepoint.com/:w:/g/personal/brunogm\\_tcerj\\_tc\\_br/EWMeHG8w6Bhljsxc0j\\_uBisBFslcy4V9WkjAHGMpYLP3jw?e=V1jpbq](https://tcerj365my.sharepoint.com/:w:/g/personal/brunogm_tcerj_tc_br/EWMeHG8w6Bhljsxc0j_uBisBFslcy4V9WkjAHGMpYLP3jw?e=V1jpbq), o qual segue transcrito:

**NOTA TÉCNICA N.º XXX**

---

\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2023.

Orientações aos entes jurisdicionados acerca da capitalização das receitas previdenciárias nos regimes financeiros de capitalização.

**O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, com base no artigo 294, inciso VII, da Deliberação TCE-RJ n.º 338, de 08 de fevereiro de 2023 – Regimento Interno, no intuito de ampliar a previsibilidade e segurança jurídica, nos termos do art.30, *caput*, da LINDB,

**CONSIDERANDO** o art. 40 da Constituição Federal/1988, o qual exige o efetivo equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência;

**CONSIDERANDO** o §1º do art. 2º da Lei n.º 9.717/1998, o qual informa que os Entes são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do seu respectivo regime próprio;

**CONSIDERANDO** o art. 69 da Lei Complementar n.º 101/2000, o qual apresenta a necessidade de organizar o regime próprio de previdência com base em normas que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial;

**CONSIDERANDO** o art. 30 da Portaria MTP n.º 1.467/2022, o qual conceitua as diferenças entre o regime financeiro de capitalização, regime financeiro de repartição de capitais de cobertura e o regime financeiro de repartição simples;

**CONSIDERANDO** a premissa básica de acumulação de recursos para o pagamento de benefícios previdenciários, conforme Inciso XXI, artigo 2º do anexo VI, da Portaria MTP n.º 1.467/2022, o qual conceitua os Fundos em Capitalização;

**CONSIDERANDO** os conceitos de déficit e equilíbrio financeiro e atuarial, constantes nos Incisos XII, XIII, XVII e XVIII, artigo 2º do ANEXO VI da Portaria MTP n.º 1.467/2022, e a necessidade de, conjuntamente, respeitar as regras dos Fundos em Capitalização;

**CONSIDERANDO** os entendimentos consubstanciados em pronunciamentos da Secretaria de Previdência (SPREV) através da Nota Técnica n.º 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS, de 03 de março de 2015 e da Nota Técnica SEI n.º 18162/2021/ME, de 14 de maio de 2021, a qual informa que o regime de capitalização é um regime de constituição de reservas para garantia de pagamento dos benefícios futuros;

**CONSIDERANDO** o princípio contábil da essência sobre a forma, para o qual a essência subjacente do lançamento contábil sempre prevalece sobre as exigências legais;

**CONSIDERANDO** a representação fidedigna das contas patrimoniais previstas no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP);

**CONSIDERANDO** a competência do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ para fiscalizar e orientar os seus jurisdicionados acerca de matérias pertinentes aos RPPS; e

**CONSIDERANDO** as decisões proferidas por esta Corte de Contas nos Processos TCE/RJ n.ºs 208.710-9/2022, 208.709-0/2022, 208.682-6/2022, 211.190-6/2022, 210.934-3/2022, 210.732-3/2022, 210.523-0/2022, 210.427-0/2022, 209.213-8/2022, 210.564-4/2022 e 224.000-8/2022,

Torna pública a presente **NOTA TÉCNICA**, com as seguintes orientações aos Chefes do Poder Executivo e aos gestores de fundos e institutos de previdência dos municípios com Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS acerca da capitalização das receitas previdenciárias nos regimes financeiros de capitalização:

**1.** Nos casos em que o Fundo em Capitalização do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS não apresentar ativos garantidores em montante equivalente a, no mínimo, o valor das Provisões Matemáticas dos Benefícios Concedidos (PMBC), deverá ser observado o seguinte:

**a)** Apenas as receitas decorrentes das contribuições dos próprios inativos e pensionistas e das compensações previdenciárias poderão ser utilizadas para pagamento de beneficiários;

**b)** O RPPS deverá calcular a insuficiência financeira, considerando como receitas previdenciárias somente as contribuições dos aposentados e pensionistas e a compensação financeira entre os regimes previdenciários (COMPREV);

**c)** O ente federativo deverá efetuar aportes financeiros para cobrir a insuficiência financeira calculada pelo RPPS, nos moldes desta Nota Técnica;

**d)** O RPPS deverá capitalizar, em sua totalidade, os recursos advindos das contribuições previdenciárias (patronal e dos ativos), dos termos de parcelamentos, dos rendimentos derivados das aplicações financeiras e de outras rendas destinadas a capitalização do sistema previdenciário, enquanto perdurar a condição de ativo garantidor de benefícios previdenciários inferior ao montante da provisão matemática de benefício concedido;

**e)** A contabilidade do RPPS deverá classificar os valores recebidos do Ente para pagamento dos beneficiários na Conta contábil de cobertura de insuficiência financeira, conforme estabelecido na IPC 14 - Instrução de Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS, ou em normativo que vier substituir;

O presente processo foi distribuído à minha relatoria, em 16/06/2023, sem ter havido prévia manifestação do Ministério Público de Contas.

## **É O RELATÓRIO.**

Inicialmente destaco que a proposta apresentada atende ao comando do art. 5º, I, do Regimento Interno do TCE-RJ, que prevê a competência deste Órgão de Controle para *expedir atos e instruções sobre aplicação de leis pertinentes a matéria de suas atribuições e organização de processos que lhe devam ser submetidos.*

Neste sentido, cumpre registrar que é de competência da Secretaria-Geral de Controle Externo apresentar, por meio de suas Subsecretarias e Coordenadorias, para fins de aprovação, propostas técnicas com vistas à formulação e edição de orientações, modelos e documentos técnico-normativos que estabeleçam metodologias, diretrizes, entendimentos, procedimentos, critérios e indicadores, nos termos do Ato Normativo n.º 206/2021.

Por oportuno, faço um registro elogioso à diligente atuação da Secretaria-Geral de Controle Externo na elaboração da Nota Técnica sob exame, a qual apresenta grande valor pedagógico e consubstancia importante instrumento para conferir maior segurança jurídica aos gestores públicos, no que tange contribuir para a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, por meio do efetivo cumprimento do mecanismo de capitalização, instrumento essencial para o alcance de solvência e liquidez do plano de benefícios do RPPS.

Em acréscimo, ainda na temática das competências regimentais, observo que a alçada adequada para apreciação da matéria é o Plenário deste Tribunal de Contas, nos termos do art. 180 do seu Regimento Interno<sup>1</sup>.

Verifico que a proposta da CAD previdência visa orientar os entes jurisdicionados municipais acerca da capitalização das receitas previdenciárias nos regimes financeiros de capitalização, notadamente no caso do Fundo em Capitalização do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS não apresentar ativos garantidores em montante equivalente, no mínimo, ao valor das Provisões Matemáticas dos Benefícios Concedidos (PMBC), assegurando, deste modo, que existam recursos suficientes para a cobertura dos benefícios concedidos.

Entretanto, ressalto a necessidade de que seja ponderado aspectos práticos e os obstáculos enfrentados pelos gestores municipais para operacionalização das orientações contidas nesta proposta.

As alterações na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB, ocorridas como forma de melhorar a qualidade da atividade decisória pública, estabelece em alguns de seus artigos:

(...)

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

---

<sup>1</sup> Art. 180 - O Plenário, constituído pelo Presidente, Vice-Presidente e demais Conselheiros, titulares e substitutos, além de suas funções jurisdicionais e competência própria e privativa, **exerce, também, atribuições normativas regulamentares no âmbito do controle externo** e no da administração interna do Tribunal de Contas, de acordo com o disposto neste Regimento.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

(...)

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

(...)

O Supremo Tribunal Federal – STF, em recente decisão, no Recurso Extraordinário 714.139, que tratou da aplicação do princípio da seletividade ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, determinou que as operações de energia elétrica e serviços de telecomunicação são itens essenciais, impossibilitando a adoção de alíquota superior àquela que onera as operações em geral.

Considerando que os efeitos dessa decisão, se aplicados imediatamente, afetariam as finanças, modificando a dinâmica arrecadatória dos Estados e a execução das políticas públicas já instituídas, modulou seus efeitos. Dessa forma, estipulou-se que a decisão somente seria aplicada a partir do exercício financeiro a ser regido pelo próximo plano plurianual (PPA), na tentativa de dirimir os impactos e buscando resguardar a viabilidade das políticas públicas em desenvolvimento no atual ciclo orçamentário dos Estados.

Nessa ordem de ideias, o atual PPA estabelecido pelos Municípios possui validade até final de 2025. Estabelecendo-se, no mínimo, esse período, garante-se que as políticas públicas já instituídas não sejam prejudicadas caso seja avaliado pelo gestor que a aplicação imediata da Nota Técnica gerará prejuízo a situação atual do Município. E ao mesmo tempo, consistirá em tempo suficiente para a internalização e operacionalização da nova orientação estabelecida pelo TCE-RJ.

Portanto, entendo que nesse primeiro momento a presente Nota Técnica deve ser interpretada como uma orientação a ser internalizada pelos jurisdicionados municipais e que a sua aplicação, imediata ou não, seja avaliada em procedimentos de auditorias ou outras ações inerentes à fiscalização que competem a este Tribunal.

Por fim, tendo em vista a importância do contido no presente processo e de forma a viabilizar a efetiva orientação aos jurisdicionados, incluirei na parte dispositiva do meu voto item pela Expedição de Ofício aos Chefes dos Poderes Executivos e Legislativo, bem como os responsáveis pela gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS municipais para que tomem ciência desta decisão e do inteiro teor da Nota Técnica.

Desta feita, considerando que esta proposta tem por escopo orientar os jurisdicionados municipais do TCE-RJ acerca da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, por meio do efetivo cumprimento do mecanismo de capitalização, instrumento essencial para o alcance de solvência e liquidez do plano de benefícios do RPPS, posiciono-me **DE ACORDO** com o conteúdo da Nota Técnica elaborada pela SGE, ressaltando-se que o Ministério Público Especial não se manifestou, e

#### **VOTO:**

I - Pela **APROVAÇÃO** da proposta de Nota Técnica transcrita no Relatório, e constante da peça 03 deste processo, com a consequente adoção das providências de estilo necessárias à sua publicização no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro e no sítio eletrônico do TCE-RJ;

II - Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** a todos os Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios sujeitos à jurisdição do TCE-RJ, bem como, aos respectivos responsáveis pela gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS municipais, para que tomem ciência desta decisão e do inteiro teor desta Nota Técnica;

**III – Pela CIÊNCIA** a Secretaria Geral de Controle Externo – SGE, para que tome conhecimento desta Decisão, bem como nesse primeiro momento a presente Nota Técnica seja interpretada como uma orientação a ser internalizada pelos jurisdicionados municipais e que a sua aplicação, imediata ou não, seja avaliada em procedimentos de auditorias ou outras ações inerentes à fiscalização que competem a este Tribunal, em observância ao disposto nos artigos 20 e 22 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB;

**IV - Pelo posterior ARQUIVAMENTO** do presente processo.

**GC-4,**

**DOMINGOS BRAZÃO**  
**CONSELHEIRO-RELATOR**  
*Documento assinado digitalmente*

**MINUTA**

**NOTA TÉCNICA N.º XXX**

---

\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2023.

Orientações aos entes jurisdicionados acerca da capitalização das receitas previdenciárias nos regimes financeiros de capitalização.

O **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, com base no artigo 294, inciso VII, da Deliberação TCE-RJ n.º 338, de 08 de fevereiro de 2023 – Regimento Interno, no intuito de ampliar a previsibilidade e segurança jurídica, nos termos do art. 30, *caput*, da LINDB,

**CONSIDERANDO** o art. 40 da Constituição Federal/1988, o qual exige o efetivo equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência;

**CONSIDERANDO** o §1º do art. 2º da Lei n.º 9.717/1998, o qual informa que os Entes são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do seu respectivo regime próprio;

**CONSIDERANDO** o art. 69 da Lei Complementar n.º 101/2000, o qual apresenta a necessidade de organizar o regime próprio de previdência com base em normas que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial;

**CONSIDERANDO** o art. 30 da Portaria MTP n.º 1.467/2022, o qual conceitua as diferenças entre o regime financeiro de capitalização, regime financeiro de repartição de capitais de cobertura e o regime financeiro de repartição simples;

**CONSIDERANDO** a premissa básica de acumulação de recursos para o pagamento de benefícios previdenciários, conforme Inciso XXI, artigo 2º do anexo VI, da Portaria MTP n.º 1.467/2022, o qual conceitua os Fundos em Capitalização;

**CONSIDERANDO** os conceitos de déficit e equilíbrio financeiro e atuarial, constantes nos Incisos XII, XIII, XVII e XVIII, artigo 2º do ANEXO VI da Portaria MTP n.º 1.467/2022, e a necessidade de, conjuntamente, respeitar as regras dos Fundos em Capitalização;

**CONSIDERANDO** os entendimentos consubstanciados em pronunciamentos da Secretaria de Previdência (SPREV) através da Nota Técnica n.º 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS, de 03 de março de 2015 e da Nota Técnica SEI n.º 18162/2021/ME, de 14 de maio de 2021, a qual informa que o regime de capitalização é um regime de constituição de reservas para garantia de pagamento dos benefícios futuros;

**CONSIDERANDO** o princípio contábil da essência sobre a forma, para o qual a essência subjacente do lançamento contábil sempre prevalece sobre as exigências legais;

**CONSIDERANDO** a representação fidedigna das contas patrimoniais previstas no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP);

**CONSIDERANDO** a competência do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ para fiscalizar e orientar os seus jurisdicionados acerca de matérias pertinentes aos RPPS; e

**CONSIDERANDO** as decisões proferidas por esta Corte de Contas nos Processos TCE-RJ n.ºs 208.710-9/2022, 208.709-0/2022, 208.682-6/2022, 211.190-6/2022, 210.934-3/2022, 210.732-3/2022, 210.523-0/2022, 210.427-0/2022, 209.213-8/2022, 210.564-4/2022 e 224.000-8/2022,

Torna pública a presente **NOTA TÉCNICA**, com as seguintes orientações aos Chefes do Poder Executivo e aos gestores de fundos e institutos de previdência dos Municípios com Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS acerca da capitalização das receitas previdenciárias nos regimes financeiros de capitalização:

1. Nos casos em que o Fundo em Capitalização do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS não apresentar ativos garantidores em montante equivalente, no mínimo, ao valor das Provisões Matemáticas dos Benefícios Concedidos (PMBC), deverá ser observado o seguinte:

**f)** Apenas as receitas decorrentes das contribuições dos próprios inativos e pensionistas e das compensações previdenciárias poderão ser utilizadas para pagamento de beneficiários;

**g)** O RPPS deverá calcular a insuficiência financeira, considerando como receitas previdenciárias somente as contribuições dos aposentados e pensionistas e a compensação financeira entre os regimes previdenciários (COMPREV);

**h)** O ente federativo deverá efetuar aportes financeiros para cobrir a insuficiência financeira calculada pelo RPPS, nos moldes desta Nota Técnica;

**i)** O RPPS deverá capitalizar, em sua totalidade, os recursos advindos das contribuições previdenciárias (patronal e dos ativos), dos termos de parcelamentos, dos rendimentos derivados das aplicações financeiras e de outras rendas destinadas a capitalização do sistema previdenciário, enquanto perdurar a condição de ativo garantidor de benefícios previdenciários inferior ao montante da provisão matemática de benefício concedido; e,

j) A contabilidade do RPPS deverá classificar os valores recebidos do Ente para pagamento dos beneficiários na Conta contábil de cobertura de insuficiência financeira, conforme estabelecido na IPC 14 - Instrução de Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS, ou em normativo que vier substituir.