

VOTO GC-6

PROCESSO: TCE-RJ Nº 219.288-3/21
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAÍBA DO SUL
ASSUNTO: CONSULTA

CONSULTA SOBRE CAPITALIZAÇÃO DE RPPS COM RECURSOS PROVENIENTES DE COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PAGAS PELA UNIÃO EM RAZÃO DE EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO - ART. 8º, §2º DA LEI FEDERAL Nº 7.990/89 -, ESPECIFICAMENTE, SOBRE A FORMA DE IMPLEMENTAÇÃO DA MEDIDA E SOBRE A UTILIZAÇÃO DESSES RECURSOS ANTES DE 5 ANOS, PRAZO MÍNIMO ESTABELECIDO PELA PORTARIA Nº 746/11 DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (MPS).

QUESTIONAMENTO COM VIÉS DE CASO CONCRETO, MAS QUE A PARTIR DO TEOR DA CONSULTA E DA RELEVÂNCIA DA MATÉRIA, PODE SER INTERPRETADO E RESPONDIDO DE FORMA GENÉRICA. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE.

CAPITALIZAÇÃO DE REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA PARA EQUACIONAMENTO DE DÉFICIT ATUARIAL. NECESSIDADE DE PLANO DE AMORTIZAÇÃO ESTABELECIDO EM LEI ESPECÍFICA DO ENTE FEDERATIVO, QUE FIXE A VINCULAÇÃO DOS RECURSOS PARA PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS FUTUROS. NECESSIDADE DE MANUTENÇÃO DOS RECURSOS APLICADOS PELO PERÍODO MÍNIMO DE 5 ANOS PARA ALCANCE DOS REFLEXOS ATUARIAIS ESPERADOS.

CONHECIMENTO. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO. ARQUIVAMENTO.

Trata-se de **consulta** formulada pela Sra. Dayse Deborah Alexandra Neves, Prefeita do Município de Paraíba do Sul, nos termos a seguir delineados:

O Município de Paraíba do Sul já possui o seu Fundo de Previdência próprio, porém, com um déficit muito elevado, herdado da administração anterior, assim sendo e considerando o art. 8º da Lei n. 7.990/89, no qual foram incluídos, pela Lei n. 10.195/01, os parágrafos primeiro e segundo criando exceção à regra do caput, ao permitir a utilização dos royalties no pagamento de dívidas com a União e suas entidades, bem como sua aplicação para a capitalização de fundos de previdência, solicitamos vossa análise no tocante a necessidade da criação de uma nova Lei Municipal ou simplesmente podemos utilizar a já existente por época da criação do Fundo com alterações de artigos e cláusulas.

Salientamos, ainda, informações com relação se estes aportes financeiros irão conflitar com a Portaria nº 746/11 do Ministério da Previdência Social (MPS), pois a mesma menciona que recursos provenientes de aportes financeiros realizados para a cobertura de déficit atuarial não podem ser utilizados antes do prazo de cinco anos.

A Coordenadoria de Análise de Consultas e Recursos (CAR), após sugerir o conhecimento da consulta em razão do preenchimento dos pressupostos de admissibilidade, encaminha, com a anuência da Subsecretaria de Controle de Contas e Gestão Fiscal (Sub-Contas), proposição no seguinte sentido:

- *A utilização dos recursos originários das compensações financeiras a que se refere a Lei nº 7.990/89 para capitalização de fundo de previdência, visando à cobertura de déficit atuarial, depende de lei específica do respectivo ente federativo, nos moldes da Portaria MPS nº 746/2011.*
- *A utilização de recursos originários das compensações financeiras a que se refere a Lei nº 7.990/89 para capitalização de fundo de previdência, visando à cobertura de déficit atuarial, deve observar o prazo mínimo de aplicação dos aportes, fixado em cinco anos, nos termos da Portaria MPS nº 746/2011.*

O processo foi, então, submetido à apreciação da d. Procuradoria Geral deste Tribunal, cujo representante proferiu parecer acompanhando o entendimento da CAR.

O Ministério Público especial corrobora as manifestações da CAR e da PGT.

É O RELATÓRIO.

Inicialmente, observo, nos termos da análise do corpo instrutivo, que restam preenchidos os requisitos de admissibilidade da consulta, eis que a hipótese posta é pertinente à matéria de competência deste Tribunal, fora formulada por autoridade legítima, indicando precisamente seu objeto, estando de acordo, ademais, com as previsões do art. 4º, II, e do art. 5º da Deliberação TCE/RJ nº 276/2017.

Registro, entretanto, que a despeito de o questionamento formulado apresentar viés de situação concreta, avessa ao que dispõe o art. 5º, III, da Deliberação TCE-RJ nº 276/2017, em razão da exposição feita na exordial e da relevância da matéria para os entes jurisdicionados, conferir-se-á interpretação em tese à dúvida suscitada, com apresentação de resposta igualmente genérica.

Quanto à ausência de parecer jurídico do órgão responsável pelo controle de legalidade do consulente (exigido pelo art. 5º, parágrafo único, da Deliberação TCE-RJ nº 276/2017), reitero ser peça importante para a apreciação dos contornos jurídicos e eventuais desdobramentos da hipótese trazida à apreciação da Corte, de sorte que não é documento aprioristicamente dispensável, independentemente de adequada fundamentação. Considerando, contudo, o tratamento como caso hipotético, a ausência pode ser relevada.

Ultrapassada essa preliminar, acerca do mérito não vejo reparo a ser feito às muito bem lançadas considerações do corpo técnico. Conforme exposto no relatório, cuida-se de matéria afeta a regime próprio de previdência social – RPPS, especificamente, sobre a forma de se materializar a capitalização de fundo de previdência deficitário, com recursos provenientes de compensações financeiras por exploração de petróleo, nos termos autorizados pelo art. 8º, §2º, da Lei Federal nº 7.990/89, bem como sobre a utilização desses recursos antes do prazo mínimo de 5 anos, estabelecido pela Portaria nº 746/11 do Ministério da Previdência Social (MPS).

Sobre o tema proposto, o art. 40 da Constituição Federal, desde sua redação original e igualmente com redação conferida pela Emenda Constitucional nº 103/2019, dispõe que os regimes

próprios de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos devem observar **critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.**

Logo, o acompanhamento do equilíbrio financeiro e atuarial de um fundo de previdência deve ser obrigatoriamente aferido a cada final de exercício, nos termos do art. 22 da Orientação Normativa SPS/MPS nº 02/2009¹. Por seu turno, ao identificar eventual desequilíbrio nos aspectos financeiro e/ou atuarial na gestão previdenciária, deve o gestor adotar as providências permitidas pela legislação correlata, com vistas a atacar o problema.

Faço, aqui, um parêntese didático para diferenciar os dois tipos de déficit que podem ocorrer nos regimes de previdência. Por um lado, o déficit financeiro ocorre quando “*as receitas auferidas pelo RPPS são insuficientes para cobrir as despesas com inativos e pensionistas em cada exercício financeiro*”². Por outro lado, o déficit atuarial ocorre quando “*o valor presente (VP), entre a totalidade dos ativos, avaliados a valor de mercado, vinculados ao RPPS, acrescidos do fluxo das receitas estimadas é menor que o montante das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente*”³.

A diferenciação é importante pois os recursos provenientes de *royalties* de petróleo – de que trata a presente consulta – apenas podem ser utilizados para fins de equalização em caso de déficit atuarial. A matéria já foi objeto de apreciação por esta Corte de Contas no processo TCE-RJ nº 209.516-6/21, de onde destaco a manifestação da d. Procuradoria Geral deste Tribunal, abaixo reproduzida:

“Exceção reside, apenas, no mencionado Aporte, isto é, na injeção de recursos feita para cobrir déficit atuarial nos fundos de previdência. Tais recursos podem derivar dos Royalties, por força de expressa chancela legal (parágrafo 2º do art. 8º da lei nº 7.990/1989). Neste particular, o parecer técnico juntado aos autos cuida de enfatizar que não se trata de suprir um déficit financeiro, mas sim de obviar um desequilíbrio atuarial. **De fato, no primeiro caso, o aporte, dado seu cariz sincrônico, seria encarado como satisfação de dívida, e despesa com pessoal permanente, o que tornaria desautorizado o uso das receitas dos Royalties. Já a correção de déficit atuarial, uma vez obedecidos os respectivos requisitos legais e infralegais, traduz-se em**

¹ Art. 22. Ao RPPS deverá ser garantido o equilíbrio financeiro e atuarial em conformidade com a avaliação atuarial inicial e as reavaliações realizadas em cada exercício financeiro para a organização e revisão do plano de custeio e de benefícios.

² GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás – TCE/GO. Acórdão nº 00015/2019. Relator Conselheiro Substituto Vasco Cícero Azevedo Jambo. Ementa: Consulta. Requisitos de admissibilidade atendidos. RPPS. Plano de amortização. Aporte período de recursos. Contribuição suplementar. Repercussão nas despesas com pessoal. Disponível em: <https://www.tcm.go.gov.br/site/wp-content/uploads/2019/08/AC-CONS-015-2019-processo-17680-18-Piracanjuba-CONSULTA.-REQUISITOS-DE-ADMISSIBILIDADE-ATENDIDOS.-RPPS.-PLANO-DE-AMORTIZA%C3%87%C3%83O.-APORTE-PER%C3%8DODO-DE-RECURSOS.pdf> Acesso em: 19/08/2021.

³ *Ibidem*.

acumulação de recursos para utilização futura, atraindo a noção de “capitalização”, e, com isso, obtendo licença da lei para que seja feita com verba proveniente das compensações financeiras aqui tratadas.”

Havendo, por conseguinte, a situação atuarial deficitária, deve o gestor público adotar uma das duas⁴ medidas previstas no art. 53 da Portaria nº 464/2018 do Ministério da Fazenda, para alcançar o equacionamento destes números, quais sejam, (i) a instituição, mediante lei, de plano de amortização com contribuição suplementar, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos, para em, no prazo máximo de 35 anos, acumular os recursos necessários à cobertura desse resultado (arts. 54 e 55); e (ii) a segregação da massa de segurados, em que parcela dos benefícios seria custeado por um plano financeiro de repartição simples, e outra, por um regime de capitalização (art. 56).

Importante notar que a legislação infralegal⁵ prevê ainda dois requisitos essenciais para o equacionamento previdenciário: (i) que os aportes para cobertura de déficit atuarial do RPPS sejam controlados separadamente dos demais recursos, de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos, e (ii) que permaneçam devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 05 (cinco) anos.

Nesse desiderato, a capitalização para fins de cobertura de déficit atuarial de fundo previdenciário conta com regras rígidas, que devem ser fielmente observadas pela Administração. Conforme já mencionado, uma das fontes de recursos para essa finalidade é justamente aquela indicada na consulta, isto é, a receita proveniente da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural, devida pela União aos entes federativos, conforme prévia autorização legislativa – art. 8º, §2º, da Lei Federal nº 7.990/89⁶.

A norma federal, no entanto, não estabelece a forma de implementação e nem detalha essa operação, de modo que a lacuna deve ser suprida pelo regramento infralegal já citado

⁴ Na verdade, o dispositivo conta ainda com uma possibilidade complementar, na medida em que é realizar: a) o aporte de bens, direitos e ativos; b) o aperfeiçoamento da legislação do RPPS e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios; e c) a adoção de medidas que visem à melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do RPPS.

⁵ Art. 1º, §1º da Portaria nº 746/11 do Ministério da Previdência Social.

⁶ Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal. [...]

§ 2º Os recursos originários das compensações financeiras a que se refere este artigo poderão ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência.

anteriormente, que trata exatamente da cobertura de déficit atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, por meio de aportes de recursos.

É, portanto, na legislação infralegal previdenciária, especificamente na Portaria nº 746/11 do MPS, que se encontram as respostas para as dúvidas da Consulente.

Cumpre, nesse momento, reproduzir as bem lançadas notas instrutivas elaboradas pela Coordenadoria de Análise de Recursos e Consultas – CAR, da SGE deste Tribunal, no sentido de que deve haver lei específica do respectivo ente federativo tratando dos aportes em plano de amortização para RPPS deficitário e que esses recursos devem permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 05 (cinco) anos. Confira o teor da referida manifestação técnica:

Como podemos ver, a utilização de aporte para fins de correção de desequilíbrio atuarial dos regimes próprios de previdência deve ter seus parâmetros fixados em plano de amortização tratado em lei específica do respectivo ente federativo.

Decerto, isso se deve ao fato de que o ponto de equilíbrio atuarial do RPPS das diversas unidades federativas é distinto, na medida em que depende das contribuições arrecadadas e dos benefícios assegurados, devendo ser determinado caso a caso.

Ou seja, a destinação de aportes à cobertura de déficit atuarial de regime próprio de previdência, inclusive quando se trata de receita decorrente das compensações financeiras a que alude a Lei nº 7.990/89, enseja a edição de lei específica, na qual será traçado plano de amortização, que ditará as diretrizes para utilização dos recursos aplicados.

(...)

Tendo em conta que os aportes visam justamente à constituição de reserva financeira para equacionamento de déficit, a sua utilização antes do prazo fixado na Portaria MPS nº 746/11 implicaria a desnaturação do instituto, podendo inclusive agravar o desequilíbrio atuarial do regime próprio de previdência social.

A nosso ver, foi inclusive com esse desiderato que o legislador autorizou, no art. 8º da Lei nº 7.990/89, a aplicação de recursos oriundos das compensações financeiras para capitalização dos fundos previdenciários. Pretendeu, com isso, garantir receitas que, uma vez aplicadas e geridas segundo o plano de amortização elaborado pelo ente, possam, a longo prazo, custear o pagamento futuro de proventos e pensões.

Assim sendo, o emprego dos recursos oriundos de compensações financeiras na capitalização de fundo previdenciário do ente coaduna-se com o estatuído no art. 1º, §1º, inc. II, da Portaria MPS nº 746/11, que, como dito anteriormente, é a norma previdenciária que tece as diretrizes acerca da utilização de aportes para a correção de desequilíbrio atuarial dos RPPS.

Em resumo, resta claro que os aportes para capitalização de fundo de previdência deficitário devem ser precedidos de lei específica do respectivo ente federativo, de acordo com o ponto de equilíbrio atuarial do referido RPPS, bem como devem se vincular ao pagamento de benefícios futuros, para que não sirva apenas como uma mera cobertura de insuficiência financeira, sem objetivo de acúmulo. Por esse motivo, restou estabelecida a necessidade de controle segregado dos recursos provenientes dos aportes, bem como de sua aplicação pelo período mínimo de 5 anos⁷, justamente, para que a medida produza, efetivamente, os reflexos atuariais esperados.

De forma objetiva, as questões acima delineadas encontram amparo nas seguintes normas a seguir sublinhadas:

Portaria do Ministério da Previdência Social nº 746/2011

Art. 1º **O Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS** instituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em conformidade com a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, de que trata a Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 19 de agosto de 2010 deverá atender às seguintes condições:

I - se caracterize como despesa orçamentária com aportes destinados, exclusivamente, à **cobertura do déficit atuarial do RPPS conforme plano de amortização estabelecido em lei específica do respectivo ente federativo; e**

II - sejam os recursos decorrentes do Aporte para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS utilizados para o pagamento de benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao Plano Previdenciário de que trata o art. 2º, inciso XX, da Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008.

§ 1º **Os Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS** ficarão sob a responsabilidade da Unidade Gestora, **devendo:**

I - ser controlados separadamente dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos; e

II - permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 05 (cinco) anos.

Portaria do Ministério da Fazenda nº 464/2018

Art. 62. [...]

§ 1º **O aporte ao RPPS de bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza** deverá observar, no mínimo, além das normas legais e regulamentares relativas à matéria, os seguintes parâmetros:

⁷ Registro que os recursos previdenciários estão sujeitos à aplicação financeira conforme o estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional, na forma do art. 6º, IV, da Lei nº 9.717/1998.

- I - ser precedido de estudo técnico e processo transparente de avaliação e análise de viabilidade econômico-financeira;
- II - observar a compatibilidade desses ativos com os prazos e taxas das obrigações presentes e futuras do RPPS;
- III - ser aprovado pelo conselho deliberativo do RPPS;
- IV - serem disponibilizados pela unidade gestora, aos beneficiários do RPPS, o estudo e o processo de avaliação e análise de sua viabilidade econômico-financeira; e
- V - **ter sido sua vinculação realizada por meio de lei do ente federativo.**

Assim, as respostas formuladas pelas instâncias técnicas precedentes não merecem reparo, razão porque as acolho integralmente e as incorporo a este voto, na parte dispositiva a seguir disposta.

Diante do exposto, posiciono-me **DE ACORDO** com o corpo instrutivo, com a Procuradoria Geral deste Tribunal e com o parecer do Ministério Público Especial, e

VOTO:

I - pelo **CONHECIMENTO** da consulta, restando observados os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 68, *caput* e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno desta Corte, e no artigo 5º da Deliberação TCE-RJ nº 276/17;

II - pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao consulente para que tome ciência da decisão desta Corte, com as seguintes diretrizes:

- *A utilização dos recursos originários das compensações financeiras a que se refere a Lei nº 7.990/89 para capitalização de fundo de previdência, visando à cobertura de déficit atuarial, depende de lei específica do respectivo ente federativo, nos moldes da Portaria MPS nº 746/2011.*

- *A utilização de recursos originários das compensações financeiras a que se refere a Lei nº 7.990/89 para capitalização de fundo de previdência, visando à cobertura de déficit atuarial, deve observar o prazo mínimo de aplicação dos aportes, fixado em cinco anos, nos termos da Portaria MPS nº 746/2011.*

III – finda a providência supra, pelo posterior **ARQUIVAMENTO** destes autos.

GC-6,

MARIANNA M. WILLEMAN
CONSELHEIRA-RELATORA
Documento assinado digitalmente