

RECOLHIDO ORIGINAL

E. 1 17/05/17 as 16:28 horas  
Nome: Marcelo Assaife Lopes  
Matrícula: Técnico Legislativo  
Mat. 287895

Aviso nº 358 - GP/TCU

Brasília, 16 de maio de 2017.

Senhor Presidente,

Com o intuito de colaborar com os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Contabilidade da Previdência Social, informo a Vossa Excelência, com fundamento no art. 28 do Regimento Interno do TCU, que esta Corte realizou diversas fiscalizações relativas à sustentabilidade dos regimes previdenciários e aos riscos a eles afetos, das quais apresento, a seguir, um resumo dos principais achados e deliberações decorrentes das referidas ações do Tribunal:

**"TC 015.529/2010-0. Avaliação dos déficits, fontes de financiamento e equilíbrio atuarial dos regimes de previdência geral (RGPS), dos servidores civis (RPPS) e dos militares.**

**Acórdão 2059/2012 – Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro.**

**Principais achados (relacionados à sustentabilidade):**

- Órgãos Federais não apresentam as informações solicitadas pela SPS/MPS para elaborar a avaliação atuarial dos servidores civis da União.
- Baixa qualidade das informações de pessoal enviadas pelos órgãos à SPS/MPS.
- Inclusão de contribuição patronal nas projeções atuariais dos encargos previdenciários com militares.
- Resultado da avaliação atuarial não inclui os dispêndios com militares inativos, mas apenas as despesas com pensionistas.
- Fragilidades nos procedimentos afetos à apropriação das contribuições previdenciárias para o RPPS.
- Inconsistências de valores publicados no demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do regime próprio dos servidores públicos.
- Falta de segregação dos resultados previdenciários concernentes aos militares das Forças Armadas e aos servidores civis.
- Falta de evidenciação da incidência de DRU sobre a contribuição de militares para pensões.

A Sua Excelência o Senhor  
Senador PAULO PAIM

Presidente da Comissão de Inquérito Destinada a Investigar a Contabilidade da Previdência Social  
Brasília - DF



- Impossibilidade de separação entre as receitas provenientes dos segurados especiais e dos produtores rurais pessoa física.
- O fluxo de caixa do INSS não segregá benefícios e arrecadação acidentária.
- Falta de demonstrativos específicos para apurar os resultados do RGPS.
- Ausência do anexo com avaliação atuarial do RPPS, dos Encargos da União com os Militares e do RGPS em publicações da LDO.
- Ausência de condicionalidades para concessão de pensão por morte pelo RGPS, RPPS e Encargos da União com os Militares.

**Principais deliberações:**

- Determinação ao Ministério da Previdência Social para que realize estudos que subsidiem projetos de lei visando instituir mudanças paramétricas no regime, a médio e longo prazos, de forma a garantir a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial da clientela urbana do RGPS.
- Determinação à Secretaria do Tesouro Nacional para que inclua, no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), memória de cálculo que possibilite a reconstrução do demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias concernentes aos servidores públicos, civis e militares, da União com o propósito de mitigar o risco de inconsistências nas informações publicadas no RREO.
- Determinação à Secretaria do Tesouro Nacional para que evidencie, no relatório de Demonstrativo das Receitas e Despesas do Regime Próprio dos Servidores Públicos, presente no RREO, a incidência de Desvinculação de Receitas da União (DRU) sobre a contribuição de militares para pensões.
- Determinação à Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa (Seori/MD) para que deixe de incluir projeção de contribuições que não estão previstas em lei, tal como contribuição patronal para pagamento de pensão militar, na avaliação atuarial dos compromissos financeiros da União com militares das Forças Armadas e seus dependentes e inclua coluna específica de resultado atuarial que contemple também as despesas com aposentados militares.
- Determinação ao Ministério da Previdência Social (MPS) e às Secretarias da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF) para que, conjuntamente, aprimorem a sistemática de cálculo da renúncia efetiva de receitas previdenciárias, de maneira a permitir sua apuração mensalmente, e possibilitem evidenciar o montante de renúncias previdenciárias efetivas nos demonstrativos dos resultados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), publicados no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), tendo em vista o grande volume de renúncias previdenciárias, o impacto que elas exercem sobre o déficit do RGPS, a necessidade de garantir equilíbrio financeiro e atuarial do regime (art. 201, caput, da CF/88), o preceito de transparência nas contas públicas (art. 1º, § 1º, da LRF), a atribuição do Sistema de Contabilidade Federal de evidenciar a renúncia de receitas (art. 15, inciso VII, da Lei nº 10.180/2001), e a obrigação do INSS de divulgar informações atualizadas sobre receitas, despesas e resultados do RGPS (art. 80, inciso VII, da Lei nº 8.212/1991).
- Determinação ao Ministério da Previdência Social (MPS) e às Secretarias da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF)



para que separem e classifiquem contabilmente as receitas provenientes das contribuições dos segurados especiais daquelas recolhidas pelos produtores rurais pessoa física.

- Recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que avalie alternativas de financiamento para os Encargos da União com militares inativos e seus pensionistas, com o propósito de minimizar o déficit existente, inclusive com a instituição de contribuição para aposentadoria e de contribuição patronal para o sistema, e possíveis mudanças paramétricas no regime, tais como a instituição de idade mínima para inatividade.

- Recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que avalie a conveniência de inserir no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias dispositivo que obrigue os órgãos a enviar as informações atuariais à Secretaria de Políticas da Previdência Social do Ministério da Previdência Social (SPS/MPS) anualmente.

- Recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que insira previsão, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), de fonte de custeio que seja suficiente para cobrir totalmente os aumentos de despesa decorrentes da majoração de benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), tais como aqueles atrelados ao salário mínimo.

- Recomendação à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB/MF) para que realize, anualmente, estudos semelhantes àquele elaborado em 2007, ‘Financiamento atual – receita potencial e renúncia fiscal’ da Secretaria da Receita Previdenciária, com dados contemporâneos e com aperfeiçoamento da metodologia adotada, com o objetivo de avaliar a efetividade da arrecadação previdenciária e divulgá-la em seus relatórios anuais.

- Recomendação ao Ministério da Previdência Social (MPS) para que examine os impactos atuariais de alterações na legislação que introduzam condicionalidades para concessão de pensão por morte, tendo em vista a necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial.

- Recomendação ao Ministério da Previdência Social (MPS), ao Ministério da Fazenda (MF) e à Casa Civil da Presidência da República, considerando que a previdência social possui caráter contributivo e deve observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, para que avaliem a conveniência de elaborar projeto de lei a ser enviado ao Congresso Nacional que:

a) altere a Lei nº 8.212/1991, a fim de especificar fontes de recursos adicionais que possam viabilizar o equilíbrio financeiro e atuarial entre receitas e despesas associadas à clientela rural;

b) altere a atual sistemática de arrecadação de contribuições sobre a comercialização da produção rural e de reconhecimento de direitos dos segurados, de forma a reduzir o volume de evasão fiscal e possibilitar a individualização da contribuição do segurado especial, estimulando-o a recolher suas contribuições;

- Recomendação à Casa Civil da Presidência da República, às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que atuem no sentido de efetivar a regulamentação dos dispositivos constitucionais que tratam do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS), com o intuito de proceder às regulamentações previstas no caput e nos §§ 14 e 15 do art. 40 da Constituição Federal de 1988 e, com isso, viabilizar, no longo prazo, o equilíbrio financeiro e atuarial do regime, preconizado no caput desse mesmo art. 40.



- Firmar entendimento de que o resultado previdenciário deve ser apurado tomando por base os seguintes valores:

a) do ponto de vista da receita, as contribuições estabelecidas no art. 195, inciso I, alínea 'a', e inciso II, da Constituição Federal de 1988, ou suas substitutas (e.g., contribuição sobre produção rural, sobre receita dos espetáculos esportivos de futebol profissional, do empregador doméstico e sobre prestação de serviços por cooperativas de trabalho), outras contribuições destinadas à previdência social por lei e a compensação previdenciária recebida de regimes próprios de previdência (Comprev);

b) do ponto de vista da despesa, as despesas com benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), incluindo clientela rural e urbana, pagas administrativamente ou judicialmente, e a compensação previdenciária transferida a regimes próprios de previdência (Comprev).

#### **TC 034.660/2014-3. Monitoramento do Acórdão 2059/2012 – Plenário/TCU.**

#### **Acórdão 2314/2015 – Plenário, Relator José Múcio Monteiro.**

##### **Principais achados (relacionados à sustentabilidade):**

- Sete deliberações foram consideradas atendidas, as quais contribuíram para uma maior transparência e confiabilidade nas informações prestadas à sociedade, principalmente por meio do Relatório Resumido de Execução Orçamentária e do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, esclareceram situações atípicas identificadas durante a auditoria e subsidiaram propostas legislativas visando o equilíbrio do sistema previdenciário.

- Dez deliberações foram consideradas como não cumpridas ou não implementadas, as quais estão relacionadas, principalmente, à divergência de entendimento, por parte do Ministério da Defesa, acerca da classificação das despesas com militares inativos como previdenciárias e a necessidade de dar publicidade ao impacto atuarial dessas despesas.

- A necessidade de alterações em sistemas, principalmente a criação do e-Social, e de interação com outros órgãos também contribuíram para que algumas deliberações ainda não fossem totalmente atendidas.

##### **Principais deliberações:**

- reiterar as determinações proferidas nos itens 9.3.2 e 9.5 do Acórdão 2.059/2012 – Plenário, fixando prazo de 180 (cento e oitenta) dias para atendimento e alertando os gestores da Seori e da STN que o não cumprimento das medidas, sem motivo justificado, poderá ensejar sua responsabilização, nos termos do art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/1992, e do art. 268, incisos VII, VIII e § 3º, do Regimento Interno do TCU;

- determinar à Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa (Seori) que, além das projeções atuariais relativas às pensões previstas na Lei das Pensões Militares que já são elaboradas, elabore, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, em separado, avaliação atuarial com as projeções e resultado atuarial referentes aos benefícios decorrentes de pensões especiais oriundas de veteranos das campanhas do Uruguai e Paraguai, Lei das Sete Pragas, Montepio militar, ex-combatentes e outras



semelhantes, tendo em vista que tais pensões constituem despesas de caráter continuado a serem suportadas pelo Tesouro Nacional por longo prazo.

- determinar à Seori, à RFB/MF, ao MPS, ao INSS, à Casa Civil e à STN que apresentem, no prazo de 90 dias, plano de ação com vistas ao atendimento às deliberações a eles dirigidas.

**TC 015.986/2014-4. Levantamento de auditoria com comparativo internacional de previdência social.**

**Acórdão 2710/2015 – Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes.**

- O Tribunal de Contas da União (TCU), com o intuito de melhorar a Governança do Estado brasileiro, especificamente quanto às políticas de Previdência Social do Regime Geral (RGPS), realizou trabalho conjunto com os Diálogos Setoriais, iniciativa que agrupa trabalhos de interesse comum ao Brasil e a União Europeia. O levantamento foi realizado em 2014, em que os sistemas de Previdência Social do Brasil e de quatro países europeus selecionados (Portugal, Polônia, Grécia e Hungria) foram analisados comparativamente por perito local e perito externo. Agregaram-se, aos trabalhos finais apresentados, informações e análises comparativas quanto aos demais países da União Europeia ou aos países membro da OCDE.

**Principais achados** (relacionados à sustentabilidade):

- Dividido em sete tópicos, o trabalho ocupou-se de identificar as principais semelhanças e diferenças entre os dois grupos de países, buscando no cenário europeu (de população proporcionalmente mais idosa) inspiração para soluções aos problemas brasileiros presentes e futuros.

- O primeiro tópico, Estrutura Econômica e Demográfica, tratou de comparar os principais indicadores macroeconômicos e demográficos do Brasil e dos países europeus, o que permitiu a constatação de que, apesar da diferença em grande parte dos indicadores, a demografia passada dos países europeus se assemelha à brasileira do presente, ou seja, o rápido envelhecimento da população nacional pode tornar as duas estruturas etárias cada vez mais semelhantes.

- Os principais benefícios de Seguridade social foram identificados no segundo tópico abordado, o que permitiu verificar algumas especificidades brasileiras, como a ausência de condicionalidades das Pensões por morte (risco minimizado pela Medida Provisória 664, de 30/12/2014, convertido na Lei 13.135, de 17/6/2015; ambos instrumentos posteriores ao estudo); a permanência da aposentadoria por tempo de contribuição no sistema brasileiro e a alta proporção de gastos previdenciários em relação ao PIB comparativamente ao percentual de idosos da população.

- O terceiro tópico trouxe análise sobre as fontes de financiamento da Previdência Social nos dois grupos, o que demonstrou a semelhança entre eles, à exceção de casos especiais de financiamento (alíquotas reduzidas) a determinados grupos, como jovens portugueses a procura de seu primeiro emprego ou aposentados húngaros que retornam à atividade.



- A sustentabilidade financeira e atuarial dos sistemas previdenciários foi discutida no tópico 4, o que ilustrou a experiência da União Europeia em supervisionar sistemas previdenciários soberanos ao criar indicadores em três grandes temas: Adequação (rendimentos de aposentadorias que permitem a manutenção, em grau razoável, do padrão de vida após a aposentadoria); Sustentabilidade (equilíbrio entre contribuições e benefícios que considerem as pressões do envelhecimento populacional, com ênfase na redução de gastos); e a Modernização (transparência dos sistemas e igualdade de tratamento previdenciário entre os gêneros, com a criação de ferramentas auxiliares para prevenir os efeitos negativos da exclusividade para cuidar de filhos pequenos).
- O quinto tópico aborda as contribuições parciais (efeito da informalidade na Seguridade Social), problema mais expressivo no Brasil e ainda sem solução também na Europa.
- As principais reformas previdenciárias dos sistemas previdenciários europeus foram discutidas no tópico 6, demonstrando o efeito de desequilíbrios financeiros ou de crises econômicas na urgência ou amplitude das reformas previdenciárias.
- Finalmente, o trabalho é concluído com a análise dos indicadores para avaliação de políticas previdenciárias, trazida pelo perito externo. Nesse tópico, os principais indicadores utilizados pela Comissão Europeia são explicados, bem como a forma de supervisioná-los, o chamado Método Aberto de Cooperação (Open Method of Cooperation). Esse método provou-se eficaz em permitir que a pressão dos pares e a definição conjunta de indicadores pudesse realizar mudanças graduais e contínuas em diferentes sistemas previdenciários soberanos, experiência que poderia ser aproveitada no Brasil nos casos do Regime Geral de Previdência Social ou nos Regimes Próprios de estados e municípios.

**Principais deliberações:**

- Encaminhar, para ciência, cópia da deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam e dos estudos produzidos pelos peritos local e externo, a diversos órgãos do Executivo e Legislativo.

**TC 010.651/2014-4. Relatório sistêmico da previdência social (Fisc previdência).**

**Acórdão 3414/2014 – Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz**

**Principais achados (relacionados à sustentabilidade):**

- Risco na sustentabilidade dos regimes previdenciários (RGPS e RPPS).
- Demora na implementação do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS).
- Riscos de irregularidade na concessão de benefícios.
- Baixa recuperação de créditos previdenciários.

**Principais deliberações:**

- Determinação à Casa Civil da Presidência da República, visando à promoção de mudanças estruturais e paramétricas necessárias à mitigação dos riscos apontados, e em parceria com outros atores envolvidos, tais como: Ministério da Previdência Social; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Instituto



Nacional do Seguro Social; Câmara dos Deputados; Senado Federal; Tribunal de Contas da União; entidades representantes de empregados; e entidades representantes de empregadores, para que:

a) apresente plano de ação para atacar as fragilidades identificadas no Regime Geral de Previdência Social, em especial quanto: ao desequilíbrio no financiamento das aposentadorias da clientela rural; às projeções de envelhecimento da população brasileira; aos parâmetros de concessão de pensões por morte; e à quantidade de isenções e reduções de alíquotas previdenciárias, com complexo sistema de compensação;

b) apresente plano de ação para atacar as fragilidades identificadas nos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos estados, Distrito Federal e municípios, em especial quanto: à inexistência de Fundo Previdenciário específico para os servidores civis da União; ao déficit atuarial dos regimes previdenciários, particularmente os regimes federal e estaduais; à dificuldade da fiscalização da gestão de investimentos dos Fundos Previdenciários; à dificuldade da fiscalização da concessão de benefícios em estados e municípios; às projeções de envelhecimento da população brasileira; e aos parâmetros de concessão de pensões por morte;

c) apresente plano de ação para atacar as fragilidades identificadas nos Encargos Financeiros da União com os militares inativos e seus pensionistas, em especial quanto: à indefinição da classificação de características dos encargos com inativos como previdenciárias ou administrativas (em que medida a reforma e a reserva equiparam-se à atividade e à inatividade por aposentadoria); ao equilíbrio operacional das pensões por morte; e ao déficit operacional e atuarial do regime.

**TC 005.335/2015-9. Auditoria no Balanço Geral da União constante do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2014.**

**Acórdão 2461/2015 – Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes.**

**Principais achados (relacionados à sustentabilidade):**

- Falta de transparência sobre a situação atuarial da União: 1) Passivo dos militares; 2) Pensões militares: ausência de política e registros contábeis; 3) Militares inativos: ausência de projeção e de política de registros contábeis; 4) Falha de Divulgação do Déficit Atuarial do Regime Geral de Previdência Social.

**Principais deliberações:**

- Recomendação ao Ministério da Defesa que calcule o valor presente das projeções das pensões militares das Forças Armadas.
- Recomendação ao Ministério da Defesa e à Secretaria do Tesouro Nacional, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, que tomem as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do passivo referente às pensões relativas aos militares das Forças Armadas, permitindo assim a apresentação dessa informação no Balanço Patrimonial da União e a divulgação das premissas e detalhamentos em notas explicativas já para o exercício de 2015 e seguintes.



- Recomendação à Casa Civil da Presidência da República e aos Ministérios da Defesa e da Fazenda que realizem estudo conjunto para avaliar as melhores práticas internacionais de prestação de contas dos encargos com militares inativos, incluindo no escopo do estudo a necessidade de registros contábeis ou elaboração e divulgação de demonstrações específicas sobre a situação das despesas futuras com os militares.
- Recomendação à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Previdência Social e ao Ministério da Fazenda, sob a coordenação do primeiro, que apresentem em até 180 dias os resultados obtidos pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta CC/MF/MPS 218/2014, especificamente no que tange: a) aos resultados sobre a avaliação das melhores práticas internacionais de prestação de contas da previdência social e a necessidade de elaboração e divulgação de informações específicas sobre a situação atuarial da previdência social; b) à inclusão do balanço atuarial do Regime Geral de Previdência Social nos relatórios de avaliação atuarial; e c) à inclusão do balanço atuarial do Regime Geral de Previdência Social em notas explicativas das demonstrações financeiras do FRGPS e da União.

**TC 009.285/2015-6. Auditoria coordenada nos RPPS de estados e municípios – 1<sup>a</sup> parte.**

**Acórdão 1331/2016 – Plenário, Relator Vital do Rêgo.**

**Principais constatações** (relacionadas à sustentabilidade):

- A primeira dificuldade a superar para compreender a situação da previdência própria de estados, DF e municípios diz respeito à disponibilidade, completude e confiabilidade das informações disponíveis.
- O grave problema atuarial de estados, municípios e DF está concentrado em um pequeno número de grandes RPPS de estados e de grandes municípios. Cerca de 86% do total do déficit agregado de R\$ 2,8 trilhões em dezembro de 2013 de estados e municípios concentra-se em 30 planos com déficits atuariais individuais superiores a R\$ 10 bilhões, sendo 6 destes planos organizados sob o regime de capitalização que representam 12% do déficit total e 24 planos organizados sob o regime de repartição que totalizam 74% do déficit total.
- O número de servidores ativos, aposentados e pensionistas que constam da base de dados dos DRAA são diferentes dos totais que constam no Anuário Estatístico da Previdência Social de 2014.
- A razão entre servidores ativos por beneficiários é de 1,9 para o agregado de todos os RPPS de estados, DF e municípios. O mesmo indicador agregado para planos estaduais e municipais de cada UF varia de um mínimo de 1,2 para o RS a um máximo de 28,1 para RR. Dos 2089 planos, 1925 possuem beneficiários e 2063 possuem servidores ativos, sendo que 34 apresentam razão ativos/beneficiários inferior à unidade, contrastando com 1504 planos que apresentam mais de 3 servidores ativos por beneficiários.
- A relativa maturidade do quadro de servidores ativos contrasta com a situação de relativa juventude dos beneficiários, ainda que consideradas as limitações de se trabalhar



apenas com valores médios por plano. Há 838 planos, ou 40% do total, cuja idade média dos beneficiários é inferior a 60 anos, frente a uma expectativa de sobrevida aos 60 anos, calculada pelo IBGE para a população brasileira em 2013, de mais 19,9 anos de vida para homens e de mais 23,5 anos de vida para mulheres.

- No que toca ao monitoramento de curto prazo dos RPPS, verifica-se uma significativa diferença entre o valor arrecadado com contribuições e os dispêndios com benefícios que tende a pressionar o orçamento dos entes, principalmente estados, que muitas vezes já se encontram em situação fiscal delicada. Em 2014 havia 454 planos com resultado negativo, ou seja, para os quais a receita de contribuições não é suficiente para custear os benefícios assegurados pelo plano do RPPS. Os Planos com resultado negativo apresentaram um déficit de R\$ 48,7 bilhões no ano de 2014, equivalente a 53% do montante total de benefícios pagos naquele ano, enquanto o montante dos demais planos apresentou resultado positivo de R\$ 16,2 bilhões. O resultado operacional agregado dos RPPS em 2014 foi um déficit de R\$ 32,5 bilhões.

- Em 2014 os dispêndios com aposentados e pensionistas representaram 30% do total da folha de pagamentos, ou seja, para cada 2,3 reais gastos com servidores ativos, outro real é destinado ao pagamento de aposentados e pensionistas. O resultado negativo de R\$ 32,5 bilhões representa 9,8% do total da folha em 2014.

- Em termos absolutos, o valor total dos ativos dos RPPS é significativo, R\$ 158 bilhões, na posição dezembro de 2014, considerando os ativos vinculados em lei, ou R\$ 98 bilhões, sem considerá-los (este montante representa o total de ativos financeiros). Entretanto, em termos relativos, o valor dos ativos dos fundos dos RPPS é baixo, sendo o suficiente para atender apenas durante um ano as despesas com benefícios de todos os RPPS.

- O baixo nível de capitalização dos RPPS de estados, DF e municípios pode ser percebido ainda por meio de uma comparação com o valor presente agregado dos benefícios futuros (concedidos e a conceder) que consta das avaliações atuariais de 2014, que representa cerca de 25 vezes o volume total de ativos acumulados em dezembro de 2014, ou 40 vezes o valor dos ativos financeiros.

- Diante de uma eventual incapacidade de obtenção do CRP, há entes que recorrem ao Poder Judiciário questionando a constitucionalidade da Lei nº 9.717/1998 e a competência da União para estabelecer as normas gerais de organização e funcionamento dos RPPS, sob a alegação de ofensa ao pacto federativo e à autonomia dos entes. Existem decisões favoráveis aos entes instituidores de RPPS e também contrárias, porém, como nenhuma delas tem efeito vinculante e erga omnes, a discussão judicial sobre o tema continua em aberto. O fenômeno da judicialização é preocupante, pois à medida que a quantidade de entes com CRP judicial cresce, chegando a representar 12% do total de entes que possuem RPPS, a efetividade do sistema de obrigações e sanções já descritas anteriormente, bem como a autoridade do MTPS, na qualidade de órgão responsável pela supervisão, orientação e coordenação dos RPPS, se veem reduzidas.

- Outro tipo de evento que pode ser interpretado como uma séria ameaça a um dos princípios fundamentais ao Paradigma da Previdência Própria, a capitalização dos RPPS, são as alterações nos RPPS que ocorreram nos últimos anos nos planos de previdência pública de alguns entes: estados de Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Paraná, e o Distrito Federal. Em última instância, o que estas alterações têm em comum é a reversão



parcial dos ativos financeiros para o Tesouro de seu ente instituidor. A descapitalização de cerca de R\$ 5 bilhões representa 31% do montante total que havia sido acumulado por estes 4 entes.

**Principais deliberações:**

- Determinação à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria de Previdência Social (SPS) que, conjuntamente: elaborem estudos e tracem estratégias para mitigar os riscos de enfraquecimento do marco legal relativo à obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária e do papel de orientação e supervisão dos RPPS de estados, do Distrito Federal e dos municípios pela SPS, considerando, inclusive, a possibilidade de adequar o nível das normas tendo em vista a interlocução com os Poderes Judiciário e Legislativo.

**TC 031.235/2015-8. Auditoria financeira nos demonstrativos do FRGPs.**

**Acórdão 1749/2016 – Plenário, Ministro Vital do Rêgo.**

**Principais achados (relacionados à sustentabilidade):**

- Subavaliação do ativo do Fundo do Regime Geral de Previdência Social em razão da ausência de registros dos créditos tributários a receber e da dívida ativa tributária.
- Superavaliação do ativo do FRGPs em razão da ausência da constituição de ajuste para perdas referente à conta Créditos por Danos ao Patrimônio.
- Não divulgação dos critérios de ajuste para perdas que representa 96% da dívida ativa não tributária do FRGPs.
- Inexistência na classificação contábil dos imóveis do FRGPs.
- Ausência de divulgação de Notas Explicativas às demonstrações financeiras do FRGPs.
- Ausência de divulgação das demonstrações financeiras individuais do FRGPs.
- Falta de evidenciação da situação atuarial do Regime Geral de Previdência Social.

**Principais deliberações:**

- Determinação ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para que, nas próximas demonstrações financeiras anuais do FRGPs: 1) divulgue, em notas explicativas, a situação atuarial do RGPS, contemplando, além das informações atuariais gerais do RGPS, dados de contribuições e despesas a valor presente, bem como déficit atuarial do RGPS, em consonância com os resultados do grupo de trabalho constituído pela Portaria Conjunta 218, de 19/12/2014, da Casa Civil da Presidência da República e Ministérios da Fazenda e da Previdência Social para realização de estudos sobre a matéria; 2) constitua ajuste para perdas dos créditos por danos ao patrimônio e divulgue em notas explicativas a metodologia utilizada e a memória de cálculo do ajuste, de modo que a contabilização reflita a real situação dos direitos a receber do FRGPs; 3) divulgue, em notas explicativas, a metodologia utilizada e a memória de cálculo do ajuste para perdas, bem como esclarecimentos quanto aos fatores que levaram o fundo a considerar perdas tão significativas na conta Dívida Ativa não Tributária; e 4) divulgue, em sítio eletrônico, as



demonstrações financeiras do FRGPS, de forma a promover a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso e divulgação.

- Recomendação ao INSS para que: 1) implemente práticas contábeis para classificação do acervo imobiliário do FRGPS, em convergência às normas de contabilidade, de modo que seja possível distribuir os imóveis do FRGPS entre as contas contábeis que melhor expressem a classificação dos bens; 2) elabore, nos exercícios financeiros subsequentes, notas explicativas às Demonstrações Financeiras do FRGPS, que contenham, no mínimo, informações gerais sobre o fundo; resumo das políticas contábeis significativas; informações de suporte e detalhamento de itens apresentados nas demonstrações financeiras pela ordem em que cada demonstração e cada rubrica sejam apresentadas; e outras informações relevantes que possam influenciar a situação financeira do fundo, conforme definido no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP); e 3) consulte mensalmente a conformidade contábil, no Siafi, das Unidades Gestoras sob sua responsabilidade, de modo a evitar que as ocorrências de restrições ultrapassem o exercício corrente.

- Recomendação ao INSS, em conjunto com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), Receita Federal do Brasil (RFB) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para que revise o entendimento de contabilização dos créditos tributários e dívida ativa relacionados às contribuições previdenciárias, tendo em vista a convergência aos padrões internacionais de contabilidade, de modo que os reflexos contábeis estejam evidenciados no FRGPS.

**TC 008.368/2016-3. Auditoria coordenada nos RPPS de estados e municípios – Final.**

**Acórdão 2973/2016 – Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo.**

**Principais achados** (relacionados à sustentabilidade):

- Ao longo do período de 2011 a 2015, o déficit atuarial agregado dos estados mais que dobrou em valores correntes, superando os 50% do PIB. Se o problema mais grave está nos estados, nos municípios o déficit já é superior a 10% do PIB, frente a uma menor capacidade de geração de receitas.

- Várias equipes de auditoria relataram dificuldades em obter os dados junto aos entes instituidores dos RPPS, os “jurisdicionados de primeira ordem” dos tribunais de contas. Para dez estados não foi possível obter o total de servidores ativos, aposentados ou pensionistas para alguma das seis categorias de poder ou órgão autônomo mapeados. Em nove dos dez casos, as lacunas de informação ocorrem para mais de uma daquelas categorias institucionais. A existência destas lacunas é um importante achado de auditoria que retrata a falta de transparência existente na Federação Brasileira. Se os tribunais de contas não conseguiram obter informações completas sobre o número de servidores ativos, aposentados e pensionistas, mesmo com seu peso institucional junto aos entes jurisdicionados, é porque tais informações não estão disponíveis para os gestores responsáveis pela administração dos Entes Federativos. A ausência de tais informações impede a realização de diagnósticos fundamentais, como apresentar para a sociedade qual



o número exato de servidores públicos e segurados da previdência vinculados a cada poder nas diferentes esferas e poderes da Administração Pública Brasileira.

- Há diversas inconsistências, lacunas e situações de superrepresentação (mais segurados informados pelas unidades gestoras dos RPPS do que informados pelo próprio ente instituidor) nas bases de dados utilizadas pelas unidades gestoras dos RPPS. As inconsistências são tais que para o agregado das bases dos RPPS analisados há uma superrepresentação de pensionistas. Há um claro padrão de subrepresentação da população de segurados cujo vínculo não seja com o poder executivo. Este padrão decorre dos casos de bases cadastrais sem informações sobre o número de segurados com vínculos a instituições dos outros poderes[footnoteRef:38]. São 53% de casos de cadastros dos RPPS sem registros de segurados do poder legislativo e mais de 58% de casos sem registros de segurados do poder judiciário, defensoria pública, ministério público e tribunais de contas. Apenas doze RPPS declararam ter acesso on line aos dados cadastrais, enquanto outros onze afirmaram receber relatórios mensais. Sete unidades gestoras de RPPS afirmaram não ter uma base cadastral adequada de seus segurados. O reflexo imediato de todos os elementos relatados é o baixo nível de conhecimento institucional sobre características básicas da população de segurados por parte da unidade gestora do RPPS. Em função destas e de outras limitações, as equipes de auditoria verificaram que em 25 dos RPPS auditados, a base cadastral a que as unidades gestoras dos RPPS têm acesso não apresenta elementos mínimos necessários para a realização das avaliações atuariais. Ao longo dos trabalhos de campo, foram relatadas diversas situações em que há uma diferença significativa entre a base de dados que fica com a unidade gestora do RPPS e a que efetivamente é utilizada nas avaliações atuariais. É prática entre tais unidades gestoras a solicitação de bases de dados em formatos especificados pelo atuário responsável a todos os órgãos vinculados aos entes, como parte da “preparação” para a realização da avaliação atuarial.

- A partir desse diagnóstico sobre a precariedade das bases de dados disponíveis nos RPPS, tendo em vista o procedimento de coleta e repasse de informações para os atuários responsáveis, foram avaliadas as bases de dados efetivamente utilizadas nas avaliações atuariais a partir de informações solicitadas às unidades gestoras dos RPPS. O grau de cobertura das bases enviadas aos atuários é superior ao das bases de dados de posse dos RPPS. Entretanto, persiste o padrão de subrepresentação de servidores ativos, aposentados e pensionistas vinculados a outros órgãos/poderes que não o executivo.

- Os valores de sub e super cobertura apurados por ente foram agregados para definir a situação do total das bases. A falta de fidedignidade global apurada foi de 8% do total de registros, sendo 6% de subcobertura (faltam 298.627 registros, sendo: 190.863 servidores ativos, 126.589 aposentados e 5.516 pensionistas), e 2% de supercobertura (sobram 71.166 registros, sendo: 40.292 servidores ativos, 35.636 aposentados e 19.579 pensionistas).

- Em adição à falta de confiabilidade originada pela incompletude das bases medida pela existência de registros, é preciso ainda considerar as situações em que existem registros incompletos, que não possuem informações válidas nos campos de variáveis que precisam ser utilizadas para a realização do cálculo atuarial. A partir de análises de consistência, foi verificada a existência de valores válidos para um conjunto mínimo de informações de natureza demográfica e financeira, que foram também expressos em relação ao total



de registros disponíveis nas bases de dados. As contagens foram feitas por ente, para serem utilizadas nos relatórios de cada tribunal de contas, e agregadas para análise neste relatório consolidado. Para algumas variáveis, tais como sexo e remuneração do segurado, o grau de consistência das bases é extremamente satisfatório, com valores válidos para praticamente 100% dos registros. Entretanto, há variáveis com baixo grau de consistência: apenas em 44% dos registros de servidores ativos há informações válidas sobre número de dependentes, em 89% sobre o órgão de origem, em 21% sobre tempo de contribuição para o RGPS.

Não foi feita uma contagem de ocorrências simultâneas de valores válidos para conjuntos de variáveis necessárias para realizar as estimativas atuariais. Para quaisquer situações em que seja necessário estimar a disponibilidade simultânea de um conjunto de variáveis, pode-se aplicar a lógica de utilizar o menor percentual de ocorrência de valores válidos entre as variáveis analisadas como sendo a melhor situação possível de disponibilidade simultânea de todas as variáveis.

- Os dados das bases cadastrais estão menos atualizados do que deveriam estar, tendo em vista as exigências normativas: a realização de censos e recadastramento não segue a periodicidade prevista pelo art. 9º, Inciso II, da Lei 10.887/2004. O padrão de ocorrência de ao menos um censo ou recadastramento entre 2011 e 2015 é maior no poder executivo: 57% dos entes realizaram ao menos um censo ou recadastramento de servidores ativos, 81% de aposentados e 80% de pensionistas. O percentual de entes é menor quando se considera censos ou recadastramentos nos outros poderes. Para o poder judiciário, por exemplo há 39% de entes com censo ou recadastramento para servidores ativos, 48% para aposentados e 52% para inativos. A realização de censos se mostra menos frequente que os recadastramentos.

- Uma vez demonstrado que as bases cadastrais possuem limitações que prejudicam a confiabilidade das avaliações atuariais, foi possível concluir que há outras fragilidades que afetam negativamente a confiabilidade das estimativas atuariais dos RPPS. Existe um claro descolamento entre o valor das taxas de juros utilizadas nas avaliações atuariais e a rentabilidade das carteiras de investimentos dos RPPS para o período 2012-2015. Enquanto a taxa média de juros real utilizada nos Demonstrativos de Resultado das Avaliações Atuariais (DRAA) foi de 5,8% ao longo do período, a rentabilidade média das carteiras de investimento em termos reais foi de 2,2% ao ano, abaixo da taxa Selic medida em termos reais, cujo valor médio foi de 2,8% ao ano para o mesmo período. É importante destacar dois elementos que reforçam o risco de persistência no futuro de não atingimento de rentabilidades reais tais como projetadas pelas avaliações atuariais, a partir do comportamento verificado ao longo do período 2012-15: o desempenho médio da carteira dos RPPS foi inferior não só às taxas utilizadas nas avaliações atuariais, que refletem as suas metas de rentabilidade, mas também às taxas de juros pós-fixados (taxa Selic) verificadas para o período; e existiam, na maior parte do tempo decorrido ao longo deste período, títulos públicos com juros prefixados e indexados pela inflação, oferecendo rentabilidades e prazos de vencimento bastante compatíveis com as metas atuariais utilizadas pelos RPPS.

- O mesmo padrão de comportamento otimista e sem fundamentação razoável ocorre para outra importante premissa financeira das avaliações atuariais: a taxa de crescimento real dos salários. Em 46% dos Demonstrativos de Resultado das Avaliações Atuariais



(DRAA) do ano de 2015, não há informações sobre os valores realizados das taxas de crescimento de salários verificados para aquele ano. Este percentual é ainda maior para os DRAA dos anos de 2012 a 2014. Após registrar o comportamento passado dos salários, os responsáveis pela avaliação atuarial devem registrar os valores projetados. Para 2015, ano com maior número de valores projetados válidos, verifica-se que em 61% dos casos (33 RPPS) foi adotada a taxa mínima para projeção de crescimento de salários pela Portaria MPS nº 403/2008, de 1% ao ano.

- Com relação à gestão de investimentos, em 87% dos RPPS analisados, a Política de Investimentos foi elaborada e aprovada no ano de 2015, e em 67% dos casos a composição da carteira de investimentos obedeceu à estratégia de alocação definida nesta Política aprovada. Entretanto, em 85% dos casos o desempenho da carteira em termos de rentabilidade está abaixo da meta traçada por esta mesma Política. Com base em critérios normativos, as equipes de auditoria concluíram que em 59% dos RPPS auditados a falta de informações sobre os investimentos do RPPS configura a falta de transparência sobre o tema. Concluíram também que em apenas 46% dos RPPS auditados o Comitê de Investimentos está instalado e operante.

- Finalmente, em que pese haver limitações nas avaliações atuariais, estas ainda são uma das principais fontes de informações para projetar cenários futuros da previdência de estados, DF e municípios. Os fluxos de despesa com benefícios previdenciários dos planos financeiros dos 23 estados que compõem a amostra de auditoria foram utilizados para apresentar um exercício que permite dimensionar a pressão que as aposentadorias e pensões dos segurados vinculados a estes planos exercerão no futuro sobre os orçamentos dos estados. O conjunto das avaliações atuariais de 2015 analisadas neste trabalho projeta para 2030 o pico da despesa agregada com benefícios previdenciários dos Planos Financeiros, no valor de R\$ 131,5 bilhões, um crescimento de 39,6% em termos reais em relação aos R\$ 94,2 bilhões registrados para 2015. Este aumento da despesa corresponde a 8% da Receita Corrente Líquida (RCL) verificada em 2015. Representa uma estimativa conservadora para o aumento dos aportes por parte dos tesouros estaduais que serão necessários para honrar o pagamento das aposentadorias e pesões de suas previdências próprias.

- Os dados atualizados que permitem analisar a evolução do número de entes com Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) emitido por decisão judicial demonstram que o fenômeno da judicialização continua a crescer. A nova perspectiva demonstrada neste trabalho é que ao longo de 2016 novos entes de grande porte estão buscando esta via. Isto é demonstrado pelo crescimento acentuado do percentual de segurados vinculados a RPPS com CRP emitido com decisão judicial em relação ao total. O patamar de 43% de segurados vinculados a RPPS com CRP emitido com decisão judicial em relação ao total pode ser considerado um número para qualificar como alto o risco já apresentado à sociedade por meio do diagnóstico que embasou o Acórdão TCU Plenário nº 1.331/2016, de que se não forem propostas alterações no quadro normativo e institucional, é apenas uma questão de tempo para que a parcela dos entes cuja situação passe a ser definida no âmbito do Poder Judiciário seja grande o suficiente para colocar em cheque a efetividade do sistema.

- Finalmente, é importante destacar que as fragilidades identificadas na gestão dos RPPS ocorrem nos entes de maior porte. A amostra de auditoria buscou priorizar os entes de



maior porte para cobrir um universo de segurados mais significativo. Para os pequenos municípios, dado que o modelo prevê a descentralização de uma grande quantidade de responsabilidades, algumas das quais impõem a criação de estruturas institucionais para desenvolver tarefas de elevada complexidade, é de se esperar que as fragilidades sejam ainda maiores.

**Principais deliberações:**

- Determinação à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Fazenda para que, conjuntamente, proponham um plano de ação que preveja estratégias para mitigar os riscos à sustentabilidade da previdência própria de estados, DF e municípios, considerando a possibilidade de adequar as normas que tratam do assunto e tendo em vista a interlocução com os Poderes Judiciário e Legislativo, considerando, entre outros aspectos detectados no âmbito dos RPPS, a falta de fidedignidade das bases cadastrais de pessoal, as dificuldades na gestão de investimentos e o uso de premissas atuariais sem o devido suporte técnico.
- Determinação aos Ministérios do Planejamento e da Fazenda que informem a este Tribunal, no prazo de 30 dias, o atual estágio de implementação do sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos servidores e militares, ativos, inativos e pensionistas da União, estados, Distrito Federal e municípios, nos termos do que determina o art. 3º da Lei 10.887/2004, indicando, caso o referido sistema ainda não esteja finalizado, as ações ainda pendentes e os prazos estabelecidos para seu término.

**TC 008.389/2016-0. Auditoria no Balanço Geral da União constante do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2015.**

**Acórdão 2523/2016 – Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro.**

**Principais achados (relativos à sustentabilidade):**

- Distorções não quantificáveis: 1) Falta de transparência sobre a situação atuarial da União; 2) Passivos com pensionistas e inativos militares; 3) Pensões militares: ausência de mensuração, reconhecimento e evidenciação de despesas futuras; e 4) Militares inativos: ausência de projeção e de política de registros contábeis.

**Principais deliberações:**

- Recomendação ao Ministério da Defesa, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, que tomem as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação contábil do passivo referente às pensões militares previstas na Lei 3.765/1960.
- Recomendação à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa que implementem as práticas de evidenciação, reconhecimento e mensuração das despesas futuras com militares inativos de forma a permitir a transparência necessária e evitar quaisquer distorções materiais no Balanço Geral da União.”



Aproveito a oportunidade para encaminhar a essa Comissão, em mídia digital (DVD), cópia dos relatórios, votos e acórdãos referentes aos processos listados neste Aviso.

Essas informações foram levantadas no âmbito do TC 003.218/2017-1, originário de determinação desta Presidência em 16/1/2017.

Atenciosamente,

*(Assinado eletronicamente)*

RAIMUNDO CARREIRO  
Presidente

