

## VOTO

Em exame auditoria realizada nos três regimes que compõem a previdência pública, o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Civis da União (RPPS) e os Encargos Financeiros da União com os Militares Inativos e seus Pensionistas (EFM), para avaliar o fluxo de recursos e despesas a eles relacionadas, sua solvabilidade, seu equilíbrio financeiro atual e futuro (atuarial), bem como os registros contábeis que expressam esses fatos.

2. Em face da extensão e complexidade da matéria, apresentarei minhas observações e registros separadamente para cada um dos regimes previdenciários.

I. Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Civis (RPPS)

3. Conforme dados obtidos nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs) elaborados pelo Tesouro Nacional de 2007 a 2009, a previdência dos servidores civis teve como resultado déficits de R\$ 21,1, R\$ 23,7, e R\$ 26,4 bilhões, respectivamente. Não obstante a magnitude dos valores, é necessário um exame mais profundo da gênese do problema para compreender que os resultados negativos têm origem em um legado histórico e não representam necessariamente a existência de um desequilíbrio estrutural decorrente das atuais regras do sistema.

4. Como adequadamente pontuado no relatório de auditoria, a sequência histórica de déficits da previdência dos servidores públicos tem, em essência, dois motivos principais.

5. O primeiro está relacionado à concepção original da aposentadoria do servidor público como uma vantagem inerente ao cargo, não inserida em um regime previdenciário propriamente dito, no qual se busca o necessário equilíbrio entre as receitas e despesas, tanto atuais quanto futuras. Esse arranjo, que remonta aos primórdios da instituição do Estado Brasileiro, perdurou, em certos termos, até 1993, quando novos marcos normativos iniciaram a adequação do sistema, com o objetivo de torná-lo autossustentável.

6. Outro fator é a integração, estabelecida no art. 243 da Lei nº 8.112/1990, de mais de 650 mil empregados públicos, que antes eram regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ao Regime Jurídico Único (RJU), composto, até então, por aproximadamente 150 mil servidores. Essa transposição gerou enorme passivo ao sistema, pois os recolhimentos desses servidores estavam associados a outro regime, não contribuindo para sua futura inatividade, e também porque as novas regras de aposentação lhes foram amplamente favoráveis. Quando eram celetistas, sua contribuição era limitada ao teto do regime geral (RGPS), em regra, bem inferior ao salário nominal. Ao serem transferidos para o RJU, tiveram o direito, garantido pela Constituição de 1988, de perceberem, na inatividade, proventos iguais aos que recebiam quando em exercício. Assim, houve um descasamento significativo entre as contribuições aportadas e os benefícios a que passaram a fazer jus.

7. É importante destacar que, caso fosse possível isolar essas duas situações particulares decorrentes das aposentadorias mais antigas e da transposição de servidores da CLT para o RJU, analisando somente a situação dos admitidos após 1993, veríamos que o déficit atuarial para essa massa de contribuintes seria muito menor, ou até mesmo inexistente.

8. A partir de 1993, foram editados vários normativos com a intenção de promover o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Essa evolução no arcabouço legal que regula a matéria culminou com a aprovação recente, pelo Congresso Nacional, do projeto de lei que institui o regime de previdência complementar dos servidores públicos. Após a sanção presidencial, e entrada em exercício da nova lei, os servidores que ingressarem no serviço público federal estarão sujeitos aos mesmos limites máximos de benefícios do RGPS, podendo perceber valores maiores apenas com base em sistema de previdência complementar. Ressalto, neste ponto, que, por óbvio, não mais se faz necessária a recomendação sugerida pela 5ª Secex relativa à edição de norma para a criação do referido regime complementar.

9. Estudos atuariais realizados pelo Governo na LDO 2011 projetam um déficit crescente do RPPS até 2035, quando o sistema reverteria a tendência, aproximando-se do equilíbrio em 2103. Os prazos são longos, mas devemos recordar que existe um enorme passivo que foi legado, basicamente, pelas regras anteriores, que não exigiam contribuição para aposentadoria, e pela integração de servidores celetistas cujas contribuições não foram compensadas, como mencionado anteriormente.

10. Além disso, esse estudo parte da premissa de que não haverá o ingresso de novos servidores no sistema antigo. Em outras palavras, os novos integrantes no serviço público já estariam vinculados ao regime de previdência complementar, que, ao menos em tese, seria equilibrado desde sua origem.

11. O trabalho da equipe de auditoria abrangeu também a avaliação (ou cálculo) atuarial dos três regimes. Vale anotar que se trata de método matemático cujo objetivo é dimensionar o montante de recursos e de contribuições necessárias ao pagamento de benefícios futuros dos segurados de determinado regime de previdência. Em relação ao RPPS, foram cinco achados de auditoria quanto a este ponto.

12. Duas ocorrências são relativas a deficiências nos dados enviados pelo órgão federais. Além de haver omissão por parte de alguns destes, outros disponibilizam informações incompletas ou inconsistentes, o que, a rigor, impede a obtenção de um resultado mais próximo da realidade. A partir dessa constatação, a unidade técnica, corretamente, sugere que o TCU recomende à Casa Civil da Presidência da República que estude a conveniência de criar, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), dispositivo que estabeleça o dever de envio das mencionadas informações, anualmente e conforme modelo, bem como a respectiva punição para seu descumprimento.

13. Verificou-se, ademais, que não existe tábua de vida específica para o RPPS. São utilizadas informações gerais do IBGE, o que gera resultado erroneamente mais favorável para o regime dos servidores, visto que sua expectativa de vida é maior que a da média da população, em razão de renda e qualidade de vida superiores. Registre-se que este Tribunal já expediu determinação (Acórdão nº 1.465/2003-Plenário) ao Ministério da Previdência Social (MPS) para que, em conjunto com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), desenvolvesse tábua de vida específica para servidores públicos civis e militares da União. Questionado pela equipe de auditoria sobre os motivos do descumprimento desse comando, gestor do ministério afirmou que se trata de atividade de alto custo e esforço e que não representava prioridade daquele órgão na época. Diante disso, é pertinente que seja feita nova determinação, nesta ocasião, com o estabelecimento de prazo, que entendo (pela complexidade da questão) deva ser mais longo que o sugerido pela unidade técnica – 360 dias em vez de 180.

14. Ainda no tocante à avaliação atuarial, como já destaquei neste voto, entre as premissas adotadas para o cálculo, não consta o acréscimo futuro no número de servidores. Em princípio, seria cabível determinação para que fosse considerada essa variável. No entanto, tendo em vista a iminente promulgação da lei de criação da previdência complementar dos servidores, os novos ocupantes de cargos públicos terão seus benefícios amparados por fundo distinto, o que permitiria, ao menos em teoria, desconsiderar o referido parâmetro, competindo essa decisão aos responsáveis pela avaliação. Assim, em virtude desse novo contexto, não é oportuna a emissão de comando a esse respeito por este órgão de controle.

15. Destaco também que os cálculos atuariais incluídos nas LDOs de 2007 a 2011 tomaram como base período de, pelo menos, 94 anos. Por outro lado, as apresentadas no RREO de 2007 a 2009 fundamentaram-se em lapso temporal de 35 anos. Concordo com a unidade técnica que é necessário determinar aos órgãos competentes a adoção de medidas para corrigir esse descompasso.

## II. Encargos Financeiros da União com os Militares Inativos e seus Pensionistas (EFM)

16. Apesar de também serem servidores públicos **lato sensu**, os militares possuem regime previdenciário totalmente distinto dos servidores civis, tanto na forma de contribuição, como nos

requisitos para inativação e, até mesmo, no cálculo dos proventos. Contribuem apenas para a pensão, não para a aposentadoria, na proporção de 7,5% sobre os vencimentos.

17. O conjunto normativo que estrutura o regime dos militares sofreu poucas mudanças nos últimos anos, quando comparado às profundas modificações legislativas experimentadas pelos servidores civis. Algumas regras anacrônicas, como a que garantia às filhas dos militares direito a perceber pensão por morte, independentemente de sua idade ou estado civil, foram suprimidas a partir de 2001, mas somente para aqueles que viessem a ingressar na carreira militar. Aos demais, foi assegurado o direito de optar pela manutenção dessa vantagem mediante o pagamento de uma contribuição adicional de 1,5%.

18. Em termos de resultado, a previdência dos militares apresentou, entre 2007 e 2009, déficits de, respectivamente, R\$ 16,3, R\$ 18,5 e R\$ 20,6 bilhões (conforme dados do RREO). Percebe-se que são inferiores em aproximadamente 15% em relação aos observados no RPPS no mesmo período.

19. Como salientado no relatório de auditoria, as causas desses déficits envolvem os seguintes fatores: valor de contribuição exclusiva para pensões e inferior ao exigido dos servidores civis (7,5% contra 11%); benefícios concedidos equivalentes à integralidade dos vencimentos; ausência de contribuição dos pensionistas militares para o sistema; inexistência de idade mínima para a inatividade, havendo limite para a permanência da atividade, que varia de acordo com o posto ou graduação (por exemplo, o soldado passa para reserva aos 44 anos; um suboficial, aos 54 anos); manutenção, para os militares inativos, da paridade com os vencimentos dos ativos; inexistência de previsão constitucional para a instituição de previdência complementar para os militares; entrada na inatividade com idade média mais baixa quando comparada com os civis, o que acaba resultando em um longo período de vigência do benefício; e grande volume de pensões especiais concedidas por leis específicas (Lei das Sete Pragas, Lei da Praia, entre outras), sem que tenha havido as correspondentes contribuições.

20. O atual conjunto de normas que rege o sistema dos militares não privilegia a autossuficiência; assim, o resultado previsto é crescentemente deficitário ao longo do tempo, sem perspectivas de equilíbrio, nem no longo prazo.

21. Esse desequilíbrio e a flagrante assimetria do arcabouço legislativo militar com relação ao aplicável aos servidores civis levou a equipe de auditoria a sugerir que seja recomendado à Casa Civil que avalie a possibilidade de propor alterações nas normas de regência, prevendo inclusive a alteração nos limites de idade para a inatividade e no valor das contribuições.

22. A respeito da natureza das atividades realizadas pelos integrantes das Forças Armadas, é certo que apresentam características únicas que os diferenciam substancialmente das carreiras civis de Estado. Como exemplo dessas peculiaridades, podem ser citadas a dedicação exclusiva, a disponibilidade permanente, a mobilidade geográfica, e a hierarquia rígida e escalonada com regras de promoção baseadas em critério de merecimento e antiguidade, que acaba impondo limites de idade para permanência em cada posto, o que, conseqüentemente, repercute na idade de aposentação.

23. Em que pesem essas distinções estruturais em relação ao regime civil, alinhemo-me à preocupação da equipe de auditoria quanto ao substancial e crescente déficit gerado pela previdência militar, o que implica a necessidade de busca por alternativas para, pelo menos, fazer o sistema tender ao equilíbrio, com redução de despesas e aumento de receitas.

24. Quanto à análise da unidade técnica concernente a esse ponto, divirjo apenas da abrangência da medida proposta. Entendo que a recomendação a ser expedida à Casa Civil deve apenas tratar da necessidade de estudar meios de financiamento para a previdência militar, considerando suas particularidades, sem, contudo, especificar ou sugerir as ações para alcançar tal objetivo.

25. No atinente à avaliação atuarial dos compromissos da União quanto aos militares e seus pensionistas, foram quatro os achados de auditoria.

26. Está incluída, nos cálculos referentes a esse regime, contribuição patronal de 15% não prevista em lei, para o pagamento dos benefícios. Concordo com a 5ª Secex que, não obstante a existência de normativo que prevê, para o RPPS, aporte de recursos dessa natureza, não se pode simplesmente criá-lo para o EFM, por analogia, em clara afronta ao princípio da legalidade, que, a propósito, rege todas as condutas dos agentes públicos. Como consequência desse procedimento, os resultados ficam indevidamente majorados, deixando de refletir a realidade do sistema – a unidade técnica apurou que a “*projeção atuarial prevê que, em 2011, o déficit com pensões militares será da ordem de R\$ 5,43 bilhões, mas, descontando a contribuição patronal, que não existe, este déficit sobe para R\$ 9,22 bilhões*”. Por conseguinte, faz-se necessária determinação para o Ministério da Defesa sanar essa inconsistência.

27. Outras omissões devem ser corrigidas, com a expedição das determinações propostas pela equipe de auditoria. Uma delas é a não inclusão, no cálculo, das despesas com militares inativos, que, embora sejam pagas com recursos do Tesouro Nacional, sem que haja fonte própria de contribuição, têm caráter previdenciário, tal como as classifica o Orçamento da União. A segunda é a ausência, no RREO, do cálculo atuarial dos pagamentos a militares e seus pensionistas referentes ao último bimestre do ano.

28. Além disso, é adequado também recomendar ao Ministério da Defesa que crie a possibilidade de, na avaliação atuarial, discriminar as projeções e resultado atuariais com e sem a inclusão das informações referentes aos benefícios decorrentes de pensões especiais, para facilitar a visualização do resultado sem distorções.

29. Finalmente, passo a comentar pontos referentes à apuração dos resultados dos dois regimes: RPPS e do EFM.

30. O resultado previdenciário é obtido pela diferença entre as receitas e as despesas, apresentado em demonstrativo próprio, integrante do RREO. As despesas abrangem, além dos servidores, militares inativos e pensionistas desses dois regimes, e também outros benefícios de responsabilidade da União, tais como dos estados e territórios extintos e os concedidos aos integrantes das polícias civil e militar, e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal. Ressalte-se que as contribuições pagas pelos integrantes desses últimos são recolhidas ao Distrito Federal (questão discutida neste Tribunal no processo TC-027.750/2006-9).

31. O primeiro dos quatro achados de auditoria relativos à apuração dos resultados é o recolhimento das contribuições previdenciárias em desconformidade com os arts. 4º a 6º e 8º da Lei nº 10.887/2004, por alguns Tribunais Regionais Eleitorais. Deve-se, tal como proposto pela equipe técnica, dar ciência dessa falta aos órgãos, bem como à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), ambas do Ministério da Fazenda (MF).

32. Houve também inconsistências nos dados apresentados nos RREO, que ocorreram em razão de modificações de rotinas contábeis pela STN/MF, sendo adequado determinar a esse órgão que inclua, no aludido relatório, memória de cálculo que permita a reconstrução das tabelas, por meio de pesquisas ao Siafi, incluindo essa previsão no Manual de Demonstrativos Fiscais.

33. Por fim, outras duas determinações foram apropriadamente sugeridas pela 5ª Secex: à STN/MF e ao MPS para que apresentem, no RREO, separadamente, os resultados previdenciários do RPPS e do EFM, e à STN/MF para que, nas informações relativas ao resultado do EFM, também no RREO, indique a incidência da Desvinculação de Receitas da União (DRU) sobre as contribuições para as pensões.

### III. Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

34. De acordo com a Constituição Federal, a previdência social é uma das três categorias de direitos assegurados no âmbito da seguridade social. É organizada sob a forma de regime geral, tem caráter contributivo e de filiação obrigatória, sendo imperioso preservar seu equilíbrio financeiro e atuarial.

35. A forma de apuração do resultado do RGPS é fruto de debates entre especialistas, havendo três correntes principais, como bem detalhado no relatório que precede este voto. Destas, a equipe de auditoria considera ser mais adequada a linha denominada fiscalista, que defende a apuração dos resultados com base na comparação das despesas com as receitas tipicamente previdenciárias, contribuições do trabalhador e do empregador sobre a folha ou suas substitutas, tendo sido proposto que o TCU firme entendimento nesse sentido, com o fim de unificar o posicionamento interno sobre o assunto, que tem comportado decisões divergentes.

36. Apesar de essa concepção ser tecnicamente correta, outra corrente (pragmática) entende que certos aspectos da previdência também devem ser encarados sobre o prisma político, como o caso da aposentadoria rural, cujas características a aproximariam mais de uma ação de caráter assistencial do que propriamente previdenciária, em face da insignificância das contribuições a ela associadas. Por isso, acreditam que deveriam ser apurados dois resultados – um urbano e um rural.

37. Creio que esse ponto de vista não pode ser ignorado. A aposentadoria rural realmente foi concebida mais com a intenção de prover uma proteção ao seu público alvo, do que integrar um sistema previdenciário autossuficiente. A conjugação de um programa assistencial no bojo de um regime previdenciário não é adequado, como apontando pela unidade técnica, mas não podemos ignorar sua natureza. Entre as inconsistências desse modelo, indicadas no relatório de auditoria, resalto dois aspectos que me parecem ser os mais relevantes:

*“a) ausência de critério de nível máximo de renda, essencial em programas assistenciais, que defina quem necessita do benefício, por quanto tempo e sob que condições, ausência essa que pode permitir a concessão a pessoas que não necessitem do benefício;*

*b) ausência de indicadores que possibilitem avaliar o alcance dos objetivos do programa assistencial, pois não há em programas previdenciários fixação de metas relacionadas, por exemplo, à fixação do homem no campo”.*

38. A despeito disso, como reconhecido pelos auditores do TCU, *“a apuração de um resultado previdenciário urbano em separado do resultado rural (...) apresenta grandes vantagens para a transparência do gasto público, bem como para o correto entendimento das causas dos resultados apresentados pelo RGPS nos últimos anos”.*

39. Assim, manifesto-me contrariamente à proposta de fixação de entendimento sobre o assunto neste momento, por considerar que o debate, que já se prenuncia em algumas decisões desta Corte, pode levar a uma compreensão mais ampla da matéria, inclusive com a adoção de solução que pode ser intermediária entre as três correntes explicitadas pela equipe de auditoria, retratando melhor o interesse público.

40. Os resultados da previdência, sob o ponto de vista do fluxo de caixa do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), nos exercícios de 2007, 2008 e 2009, foram negativos em R\$ 44,9, 36,2 e 42,9 bilhões, respectivamente, sendo que a aparente diminuição do déficit em 2008 decorreu apenas de alteração no dia de pagamento dos benefícios, não refletindo nenhuma mudança estrutural na arrecadação ou na despesa.

41. Os déficits registrados no RGPS estão relacionados a uma série de fatores, dentre os quais se destacam, em ordem de importância: evasão fiscal (incluindo informalidade nas relações de trabalho); aposentadoria rural; baixa efetividade na recuperação da dívida previdenciária; renúncias de receitas; reajustes do salário mínimo acima dos índices de inflação; déficit urbano – resultado do desenho do plano de benefícios no Brasil.

42. Sobre esse último ponto, embora esteja longe de ser, atualmente, um dos mais relevantes na formação do déficit da previdência, cabe salientar que a população brasileira vem envelhecendo e, cada vez mais, a base de contribuintes será proporcionalmente menor em relação aos beneficiados, o que poderá, em um horizonte mais ou menos curto, comprometer a sustentabilidade do sistema. Por isso mesmo, recentemente, o Fundo Monetário Internacional recomendou aos países que criem mecanismos automáticos de elevação da idade da aposentadoria sempre que haja aumento na

longevidade da população. A questão, apesar de politicamente delicada, algum dia deverá ser enfrentada por nosso país.

43. Os principais achados da equipe de auditoria em relação à contabilidade do RGPS foram: não contabilização dos benefícios salário família e salário maternidade, quando pagos pelo empregador; impossibilidade de separar contabilmente as receitas provenientes dos segurados especiais e dos produtores rurais pessoa física; ausência de segregação da arrecadação com o Seguro de Acidente de Trabalho (SAT) e despesa com benefícios acidentários; ausência de contabilização adequada das renúncias de despesa previdenciária; insuficiência e falta de regulamentação adequada para a apuração do resultado do RGPS por meio do fluxo de caixa do INSS.

44. Para todas essas questões foram propostas determinações corretivas que considero pertinentes.

\*\*\*

45. Enfim, assinalo que estudos relativos à previdência pública como o que ora aprecia este Colegiado são de grande relevância, pois os resultados dos trabalhos podem contribuir efetivamente para a redução de seu crescente déficit. Acredito ser incontestável que mudanças sociais, econômicas e políticas a que se submeteu nosso país nos últimos anos levaram a um contexto bastante distinto ao de décadas atrás, exigindo dos gestores de hoje, além da adaptação da legislação à nova realidade, a promoção de ajustes estruturais para minimizar os prejuízos causados pelo modelo anterior, cujos reflexos ainda devem perdurar por um longo período e, por certo, demandarão a adoção de medidas restritivas e impopulares.

46. Por último, não poderia deixar de ressaltar a profundidade e qualidade do trabalho realizado pelos auditores do TCU, que devem ser parabenizados.

Ante o exposto, acolho, na essência, a proposta de encaminhamento formulada pela 5ª Secex, pelas razões indicadas acima, fazendo-lhe ajustes de forma e adequação de prazos, e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de abril de 2012.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO  
Relator