

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 021.979/2021-9

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Ministério da Defesa; Ministério da Economia; Secretaria do Tesouro Nacional

Interessados: Secretaria Especial de Previdência e Trabalho; Secretaria Executiva - Ministério do Trabalho e Previdência (23.612.685/0016-09); Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa; Secretaria-executiva do Ministério da Economia; Secretaria-geral do Ministério da Defesa.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA FINANCEIRA NAS ESTIMATIVAS CONTÁBEIS DO EXERCÍCIO DE 2021 REFERENTES AO PASSIVO ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DA UNIÃO (RPPS), DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS (SPSMFA) E DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS). MONITORAMENTO DE DELIBERAÇÕES DOS EXERCÍCIOS ANTERIORES. DISTORÇÕES DE VALOR E DE APRESENTAÇÃO. DEFICIÊNCIAS NOS CONTROLES INTERNOS. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, o corpo do relatório subscrito por auditores federais de controle externo à peça 168, o qual contou com a anuência do corpo diretivo da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (peças 169/170):

1. APRESENTAÇÃO

1. A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Tribunal de Contas da União (TCU) a competência para apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer, e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta (art. 71, I e II). De acordo com os arts. 16 e 36 da Lei 8.443/1992, as demonstrações contábeis integram as referidas contas.
2. Em razão dessas atribuições constitucionais e legais, o TCU realizou auditoria financeira nas estimativas contábeis do exercício de 2021 referentes ao passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores da União (RPPS) do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) e do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).
3. O trabalho, realizado no período de 7/7/2021 a 31/3/2022, insere-se na estratégia de fortalecimento da auditoria financeira aprovada pelo Acórdão 3.608/2014-TCU-Plenário (relator Min. Aroldo Cedraz), de realização de auditorias nas contas anuais para fins da certificação de contas, com o objetivo de garantir um alto nível de segurança na emissão de opinião de auditoria sobre a credibilidade do Balanço Geral da União (BGU), por meio da integração das competências constitucional e legal de certificação das contas anuais e de governo e da ampliação gradual da quantidade de demonstrações contábeis auditadas (item 9.1.2 do Acórdão).

4. Nesse sentido, o presente relatório servirá de insumo para a conclusão da auditoria do BGU 2021, a qual fundamentará a emissão do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, assim como para a das auditorias das demonstrações contábeis do Ministério da Economia (ME) e do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) relativas ao mesmo exercício.

5. O relatório está estruturado da seguinte forma: a seção 2 contextualiza o trabalho e apresenta os elementos que ajudam na compreensão do documento; a seção 3 apresenta os achados de auditoria e, em relação a cada um, as conclusões e as propostas de encaminhamento da equipe; a seção 4 trata da implementação de recomendações anteriores; a seção 5 expressa as conclusões da auditoria; a seção 6 sintetiza as propostas de encaminhamento da equipe, considerando a perspectiva dos dirigentes e as ações corretivas que pretendem tomar, obtidas mediante comentários de gestores, analisados pela equipe no Apêndice II; o Apêndice I detalha a metodologia empregada; e o Apêndice III apresenta referências bibliográficas, listas de siglas, tabelas, quadros, figuras.

2. INTRODUÇÃO

2.1. Visão geral do objeto

6. Passivo atuarial é o valor necessário para pagar todos os benefícios aos assistidos (benefícios concedidos) e aos participantes ativos (benefícios a conceder) na data-base das demonstrações em exame. Os passivos atuariais auditados podem ser entendidos como o déficit atuarial estimado de cada um dos três regimes de natureza previdenciária (ou equivalente) descritos no presente tópico. Evidenciam a necessidade de financiamento no longo prazo por parte da União. Além disso, essas estimativas contábeis, no caso do RPPS e do RGPS, são fundamentais na avaliação da sua sustentabilidade, refletindo o impacto das alterações demográficas e das regras de elegibilidade nas contas públicas.

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

7. O RPPS é o sistema que assegura, por lei, a todos os servidores titulares de cargo efetivo, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal. Sua finalidade é organizar a previdência dos servidores em atividade, dos já aposentados e também dos pensionistas.

8. O passivo atuarial desse regime está evidenciado nas contas contábeis Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo (2.2.7.2.1.00.00) e Outras Provisões a Curto Prazo (2.1.7.9.1.99.00), sendo registrado no Ministério da Economia (ME). Ressalte-se que esse passivo ocorre quando são estimadas mais obrigações com os segurados do regime do que receitas de contribuição para cobri-las.

9. A contabilização foi feita com base em avaliação atuarial elaborada pela Secretaria de Previdência (SPrev) do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP).

10. A base de dados adotada na avaliação foi a referente a julho de 2021, contemplando os segurados de todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Avaliou-se o grupo como fechado, ou seja, sem reposição de servidores.

11. Quanto à base técnica atuarial da avaliação, destaca-se que, para fins da projeção de valores futuros, foram utilizadas diversas hipóteses – biométricas, financeiras e econômicas – e o método de financiamento pelo Crédito Unitário Projetado em regime financeiro de capitalização. A base normativa (rol de benefícios, critérios de elegibilidade, etc.) levou em consideração as alterações promovidas pela EC 103, de 12/11/2019.

12. Como resultado, obteve-se projeção do fluxo anual de despesas e receitas. Os fluxos de um horizonte de 150 anos foram trazidos a valor presente, resultando no montante de R\$ 1.309,6 bilhões, que é o saldo das supracitadas contas contábeis, somadas, em 31/12/2021. A taxa de juros adotada foi de 4,77% ao ano, conforme Portaria SPrev 6.132/2021, a qual divulgou as taxas de juros a serem utilizadas nas avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social posicionadas em 31/12/2021, conforme a duração dos respectivos passivos.

13. A avaliação atuarial do RPPS é regulamentada principalmente pela Portaria MF 464/2018 e, para fins de contabilização, pela Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSP) 15, a qual também é aplicável às provisões do regime a seguir.

SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS MILITARES

14. Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) é a denominação dada pela Lei 13.954/2019 para “o conjunto integrado de direitos, serviços e ações, permanentes e interativas, de remuneração, pensão, saúde e assistência”. A União optou por fazer duas estimativas contábeis distintas para esse regime, uma para os benefícios devidos aos militares inativos e outra para as pensões militares. Os tópicos seguintes descrevem cada uma delas, lembrando que os militares das Forças Armadas contribuem apenas para o custeio das pensões militares.

Benefícios dos militares inativos

15. O passivo atuarial referente aos benefícios pagos para os militares reformados e da reserva remunerada foi mensurado pela SPprev, a pedido da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e registrado no ME, nas contas de longo e curto prazos de Provisão de Benefícios com Militares Inativos (2.2.7.9.1.07.00 e 2.1.7.9.1.07.00). A soma do saldo dessas contas em 31/12/2021 era de R\$ 555 bilhões.

16. A base de dados dos militares utilizada na avaliação atuarial é relativa a maio de 2021. Os parâmetros, hipóteses e premissas foram definidos em articulação com o Ministério da Defesa.

Pensões Militares

17. O passivo atuarial relativo aos benefícios de pensão militar é registrado no Ministério da Defesa (MD), na conta Provisão de Pensões Militares (2.2.7.9.1.06.00), que, em 31/12/2021, possuía o saldo de R\$ 335,2 bilhões.

18. Cabe ressaltar que cada uma das três Forças Armadas do MD é responsável pelo registro da respectiva estimativa contábil, mas quem realiza a avaliação atuarial é o Centro de Análises de Sistemas Navais da Marinha do Brasil (Casnav), do MD.

19. A base de dados dos militares e pensionistas utilizada na avaliação atuarial é relativa a maio de 2021.

20. Quanto à base técnica atuarial, utilizou-se de premissas biométricas, financeiras e econômicas. Quanto ao método de financiamento, adotou-se o de Crédito Unitário Projetado (PUC, em inglês). A base normativa levou em consideração as alterações promovidas pela Lei 13.954/2019.

REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

21. De acordo com o art. 1º da Lei 8.213/1991, “a Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente”. O RGPS garante a cobertura de todas essas situações, com exceção de desemprego involuntário e de aposentadoria por tempo de contribuição para o contribuinte individual e facultativo abrangido pelo art. 21, § 2º da Lei 8.212/1991.

22. Ainda não há registro de provisão para esse regime. A estimativa é evidenciada somente em nota explicativa às demonstrações do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) e do BGU. O referido registro é facultativo e só poderá ser exigido a partir de janeiro de 2024, quando se inicia a vigência da NBC TSP 29, que, entre outros assuntos, dispõe sobre o reconhecimento e mensuração do passivo do RGPS.

23. Em virtude da atual faculdade do supracitado registro, bem como de limitações operacionais da equipe de auditoria, a análise acerca dos passivos atuariais do RGPS teve enfoque tão somente no programa de cálculo e em controles associados.

2.2. Objeto, objetivo e escopo da auditoria

24. Foram auditados elementos específicos das demonstrações contábeis do ME, assim como do BGU, referentes a 31/12/2021. No caso do ME, foram auditadas as contas Provisões Matemáticas Previdenciárias (RPPS) e Provisão de Benefícios com Militares Inativos (SPSMFA), que compõem o balanço patrimonial, além das correspondentes notas explicativas e contas de variação patrimonial. Do BGU, auditou-se a conta Provisão de Pensões Militares (SPSMFA), assim como a respectiva conta de variação patrimonial e a nota explicativa sobre esse passivo. Ressalta-se que, no curso da auditoria, foram identificados outros passivos não reconhecidos na contabilidade, referentes a benefícios pós-emprego, além dos registrados nas provisões supracitadas. No caso do RGPS, foram executados procedimentos de avaliação de controles e do processo de cálculo, sem, contudo, avaliar o resultado do cálculo atuarial referente ao regime.

25. Em tempo, registra-se que benefícios pós-emprego são os benefícios a empregados (exceto benefícios rescisórios e benefícios de curto prazo a empregados), que serão pagos após o período de emprego, conforme item 8 da NBC TSP 15.

26. Assim, a auditoria teve por objetivo verificar se as estimativas contábeis mencionadas foram elaboradas e apresentadas de acordo com as normas contábeis, as normas atuariais e o marco regulatório aplicáveis e se estão livres de distorções relevantes.

27. A auditoria foi planejada com base na NBC TA 540, como um trabalho de asseguarção razoável. Entretanto, dadas as limitações impostas aos trabalhos, não foi possível concluir todos os procedimentos desenhados.

2.3. Não escopo

28. O escopo da auditoria não inclui o exame da regularidade das despesas com pessoal, pois o objeto deste trabalho é restrito a passivos atuariais, resultantes de estimativas de receitas e despesas futuras, e se entende que a conformidade dos atos de gestão de pessoal deve ser verificada em auditoria que contemple contas de despesa. Além disso, também não faz parte do escopo o passivo atuarial do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), o qual também é registrado no ME na conta Provisões Matemáticas Previdenciárias.

2.4. Metodologia

29. A auditoria foi conduzida, dentro das limitações operacionais existentes, de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria aplicáveis ao setor público, consistentes nas Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas aplicadas à Auditoria (NBC TA), emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) que são convergentes com as Normas Internacionais de Auditoria Independente (ISA), emitidas pela Federação Internacional de Contadores (IFAC); Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI); e Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT).

30. Destaca-se a adoção da NBC TA 540 (R2), que dispõe sobre auditoria de estimativas contábeis e divulgações relacionadas, e da NBC TA 600 (R1), que dispõe sobre auditorias de demonstrações contábeis de grupos, incluindo o trabalho dos auditores dos componentes.

31. O trabalho foi conduzido conforme os Termos do Trabalho de Auditoria e a Estratégia Global de Auditoria. Conforme exigido pelas normas de auditoria (NAT, 52; NBC TA 220, 14; ISSAI 2220, 14), a equipe de trabalho possui coletivamente a competência e as habilidades necessárias. Maior detalhamento da metodologia encontra-se no Apêndice I.

2.5. Limitações

32. Não foi possível executar alguns dos procedimentos de auditoria planejados, dada a complexidade da tarefa diante do tempo e dos recursos humanos disponíveis por esta unidade técnica para fiscalização. Foram desenhados 126 procedimentos de auditoria e, inicialmente, selecionados oitenta. Por fim, dadas as limitações supramencionadas, foi possível executar mais de 80% dos procedimentos selecionados.

33. Especialmente no caso do passivo do RGPS, foram realizadas análises específicas acerca do programa que realiza seu cálculo. Entretanto, não foram desenhados outros procedimentos para esta auditoria em razão dessas limitações e das deficiências de controle detalhadas em tópico próprio neste relatório. Ademais, atualmente o referido passivo é registrado apenas em Nota Explicativa, não havendo registro no Balanço Patrimonial, visto que a NBC TSP 29 - Benefícios Sociais passa a ser exigível a partir de 1º de janeiro de 2024.

34. Cumpre ressaltar, ainda, que o cálculo dos referidos passivos sofreu atrasos, em virtude de necessidade de correção de inconsistências nos dados e de problemas de saúde de membro da equipe responsável pelo desenvolvimento do programa de cálculo. Tais atrasos impactaram na definição de premissas, compartilhamento de informações entre MD e MTP, e execução dos programas que realizam os cálculos que geram como resultado os passivos que são registrados nos Demonstrativos Contábeis dos órgãos envolvidos. Dessa forma, o cronograma de auditoria também foi impactado por tais atrasos, restringindo a quantidade de procedimentos de auditoria viáveis de serem executados no prazo estipulado para este trabalho. Registra-se, ainda, que, atualmente, a avaliação atuarial realizada pelo Casnav não apresenta o resultado segregado por CPF, limitando também a execução de alguns dos testes previstos.

2.6. Volume de recursos fiscalizados

35. O volume de recursos fiscalizados dos balanços patrimoniais, de acordo com o fechamento de 31/12/2021, foi de R\$ 2.199.817.812.986,91, valor resultante da soma das provisões mencionadas no tópico 2.1 desta seção.

2.7. Benefícios da fiscalização

36. Entre os benefícios esperados, destacam-se a melhoria dos registros contábeis e dos controles internos relacionados às estimativas auditadas, alinhando-os aos padrões internacionais, assim como o aumento da credibilidade e da transparência das informações sobre esses elementos das demonstrações contábeis perante usuários e tomadores de decisão.

3. ACHADOS DA AUDITORIA

37. Nesta seção apresenta-se um resumo dos achados de auditoria, que fundamentam as conclusões do relatório. A descrição completa dos achados consta na Matriz de Achados (peça 166).

3.1. DISTORÇÕES DE VALORES

3.1.1. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DA UNIÃO

38. A auditoria detectou **superavaliação, de R\$ 0,9 bilhão, e subavaliação, de R\$ 9,3 bilhões**, do passivo atuarial do RPPS registrado nas contas contábeis de curto e longo prazos de Provisões Matemáticas Previdenciárias (2.2.7.2.1.00.00 e 2.1.7.9.1.99.00) do Ministério da Economia. Ressalta-se que as distorções foram estimadas sem segregação das contas de curto e longo prazo, em virtude de limitações operacionais da auditoria. A distorção estimada é de cerca de 0,06% e 0,7%, respectivamente, do saldo das contas em 31/12/2021 (R\$ 1.309,6 bilhões) e decorreu de diversas falhas na mensuração do passivo, resumidas no quadro abaixo.

Quadro 1 - Falhas na mensuração do passivo do RPPS

Falha na estimativa contábil	Efeito no passivo
Erro de exclusão de segurados	Subavaliação de R\$ 7.874.289.903,84
Tratamento inadequado de parcelas - Bônus de Eficiência, Adicional de Plantão Hospitalar e Auxílio Saúde	*Subavaliação de R\$ 1.461.927.693,51 Superavaliação de R\$ 877.829.624,38
Uso de proporção inadequada de tempo de serviço	Subavaliação não estimada
Ausência de hipótese sobre ajustes de melhorias de sobrevivência	Subavaliação não estimada

Total Superavaliação estimada	R\$ 877.829.624,38
Total Subavaliação estimada	R\$ 9.336.217.597,35

* O valor apresentado não considera o referido auxílio.

39. Esses achados estão descritos a seguir.

3.1.1.1. R\$ 7,9 bilhões registrados a menor por erro de exclusão de segurados

40. Nas bases de dados disponibilizadas à SPREV por órgãos do Judiciário e do Ministério Público, para a avaliação atuarial, faltam 1.147 segurados, e outros 6.715 foram excluídos pela própria Secretaria, totalizando 7.862 exclusões indevidas. A seguir são apresentados, por grupo, o quantitativo de pessoas nessa situação e o efeito no passivo:

Quadro 2 - Exclusões indevidas por grupo

Grupo		Exclusões indevidas	Provisão Média (R\$)		Subavaliação do passivo (R\$)
Judiciário	Ativos	Membros	583	887.269,74	517.278.258,42
		Servidores	6.208		5.508.170.545,92
		Total	6.791		6.025.448.804,34
	Aposent.	Membros	54	2.459.169,82	132.795.170,28
		Servidores	111		272.967.850,02
		Total	165		405.763.020,30
Total Judiciário		6.956	-	6.431.211.824,64	
Ministério Público	Ativos	Membros	26	795.644,00	20.686.744,00
		Servidores	440		350.083.360,00
		Total	466		370.770.104,00
	Aposent.	Membros	105	2.437.063,58	255.891.675,90
		Servidores	335		816.416.299,30
		Total	440		1.072.307.975,20
Total Ministério Público		906	-	1.443.078.079,20	
Total Geral		7.862	-	7.874.289.903,84	

Nota: A Provisão Média, calculada para fins de estimativa da subavaliação, foi gerada a partir das provisões matemáticas para benefícios a conceder (PMBaC) e para benefícios concedidos (PMBC) constantes nas planilhas de avaliação atuarial que sustentam o registro contábil do passivo. No caso dos ativos (PMBaC), utilizou-se a média após a correção da distorção apontada no achado 1.13 do presente documento.

41. Essa constatação foi possível a partir de cruzamento, por CPF, das planilhas de resultado da avaliação atuarial com bases de dados referentes ao mesmo mês utilizado pela SPREV (julho/2021), remetidas a este Tribunal pelos mesmos órgãos no âmbito do processo de fiscalização contínua de folhas de pagamento. Em relação aos 1.147 segurados do RPPS que não constam nas bases de dados originais remetidas pelos órgãos à SPREV, os auditores fizeram o cruzamento tanto por CPF quanto por matrícula no órgão pagador. Posteriormente, validaram parte dos casos em uma terceira fonte de informação: o portal da transparência dos órgãos pagadores.

42. Quanto aos outros 6.715 segurados mostrados no quadro acima, constatou-se que a exclusão, realizada deliberadamente pela referida secretaria, decorreu de controle implementado para mitigar o risco de inclusão indevida na avaliação atuarial do RPPS. O controle é necessário, a fim de excluir servidores em duplicidade, comissionados não concursados (vinculados ao RGPS), entre outros casos. Ocorre que a equipe de auditoria, por meio de consultas no portal da transparência dos órgãos, obteve evidências adicionais, para amostra de casos analisados, de que o controle implementado também está excluindo, indevidamente, segurados do RPPS (peça 113).

43. Resta demonstrada, portanto, uma **subavaliação, no valor de R\$ 7.874.289.903,84, no passivo referente às Provisões Matemáticas Previdenciárias da União - RPPS.**

44. Impende mencionar que o procedimento de auditoria (cruzamento com outras bases de dados) resumido neste achado não foi executado nos seguintes grupos, por limitação de tempo para conclusão

do trabalho: pensionistas de todos os poderes; militares dos ex-Territórios e seus pensionistas; e servidores, aposentados e pensionistas do Banco Central e da Agência Brasileira de Inteligência.

Proposta de encaminhamento

45. Propõe-se recomendar ao Ministério do Trabalho e Previdência que, em conjunto com o Ministério da Economia, aprimore os controles do processo de análise da qualidade e de tratamento das bases de dados recebidas, de forma a reduzir o risco de erro de exclusão de segurados na mensuração dos passivos atuariais sob sua responsabilidade.

3.1.1.2. R\$ 878 milhões registrados a maior e R\$ 1,5 bilhão registrado a menor, em virtude do tratamento inadequado de parcelas (Bônus de Eficiência, Adicional de Plantão Hospitalar, Auxílio Saúde)

46. O cálculo atuarial utiliza como base de cálculo a Remuneração de Contribuição dos servidores e beneficiários do RPPS. Entretanto, verificou-se, no caso dos ativos, que essa base de cálculo incluiu o Adicional de Plantão Hospitalar (APH) inadequadamente, bem como desconsiderou o Bônus de Eficiência e Produtividade (BEP) no cálculo das provisões. Exceto no caso dos aposentados do Poder Executivo constantes no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), também foi desconsiderado equivocadamente o auxílio pago para ressarcir despesa dos segurados com planos ou seguros privados de assistência à saúde (Auxílio Saúde).

Adicional de Plantão Hospitalar

47. De acordo com o art. 298 da Lei 11.907/2009, o APH é devido aos servidores em efetivo exercício de atividades hospitalares, desempenhadas em regime de plantão nas áreas indispensáveis ao funcionamento ininterrupto dos hospitais universitários vinculados a determinados órgãos. Ainda de acordo com a referida Lei, o art. 304 estabelece que “O APH não se incorpora aos vencimentos, à remuneração nem aos proventos da aposentadoria ou pensão e não servirá de base de cálculo de qualquer benefício, adicional ou vantagem”.

48. Resta evidente, dessa forma, que a supramencionada parcela não deveria ser considerada no cálculo dos passivos atuariais do RPPS. Verificou-se que mais de cinco mil servidores do Poder Executivo recebem o APH. A equipe de auditoria estimou (peça 156) que a inclusão inadequada desse adicional no cálculo provocou uma **superavaliação de R\$ 877.829.624,38 no passivo referente às Provisões Matemáticas Previdenciárias da União - RPPS**.

Bônus de Eficiência e Produtividade

49. O BEP foi instituído pela Lei 13.464/2017 e, embora nos arts. 14 e 24 da lei esteja previsto que o valor desse bônus não constituirá base de cálculo de contribuição previdenciária, os arts. 7º e 17 estabelecem, nos § 2º e § 3º, que aposentados e pensionistas também fazem jus à parcela.

50. Tendo em vista que o BEP tem nítido caráter remuneratório, é custeado com recursos do orçamento da União e integra os benefícios de aposentadoria e pensão dos segurados, a equipe de auditoria concluiu que a despesa com ele deve ser considerada na estimativa do passivo atuarial do RPPS, conforme apontado no item 3.1.1.3 do Relatório de Auditoria Financeira realizado nos passivos atuariais de 2020 (TC 034.006/2020-6).

51. O Acórdão 1.496/2021-TCU-Plenário (Min. Rel. Bruno Dantas), item 9.1.2, recomendou ao Ministério da Economia que considerasse na estimativa do passivo atuarial do RPPS todas as parcelas de natureza remuneratória ou previdenciária a que fazem jus aposentados e pensionistas e que sejam financiadas pela União, e não apenas as que compõem a base de cálculo da contribuição previdenciária, em consonância com o item 94 da NBC TSP 15 e o item 12.2.1 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

52. Contudo, observou-se, novamente, que o BEP não foi considerado na estimativa dos benefícios a conceder relacionados aos servidores ativos. Foi estimado, no curso da auditoria realizada nos passivos atuariais de 2020, o valor presente atuarial dos pagamentos de bônus de eficiência previstos para as aposentadorias a conceder no valor de R\$ 2.046.273.419,09. Dadas as limitações operacionais e a complexidade envolvida nos cálculos, apenas se realizou a adaptação do valor ao método PUC,

apropriando-se o valor presente do benefício ao tempo de serviço corrente e passado dos servidores, resultando no passivo de R\$ 1.461 milhões. Dessa forma, estima-se uma **subavaliação de R\$ 1.461.927.693,51 no passivo referente às Provisões Matemáticas Previdenciárias da União - RPPS.**

53. O tratamento do bônus também está inadequado no caso da provisão para benefícios concedidos. Isso porque ele está incluído na base de cálculo da contribuição dos atuais aposentados e pensionistas usada na avaliação atuarial, o que gera distorção, haja vista a Lei 13.464/2017 prever que o valor do BEP deve ser decrescente durante vários anos, no caso desse grupo de beneficiários, e não sofrer a incidência da contribuição. Entretanto, não foi possível estimar o efeito desse erro no saldo da provisão devido às limitações operacionais da equipe de auditoria.

Auxílio Saúde

54. Quanto ao Auxílio Saúde pago aos segurados do RPPS, com fundamento no art. 230 da Lei 8.112/1990 (com redação dada pela Lei 11.302/2006), importa registrar que houve inconsistência no tratamento da parcela, pois a SPREV planejou desconsiderá-la na avaliação atuarial, mas acabou considerando-a apenas no caso de parte dos segurados: os aposentados do Poder Executivo constantes do Siape. A inclusão do auxílio no caso desse grupo ocorreu provavelmente sem conhecimento da referida secretaria, que recebeu a base de dados do Siape em desacordo com o leiaute solicitado, no qual estava previsto que deveriam ser excluídas parcelas de natureza indenizatória.

55. Essa situação já havia sido reportada no item 3.1.1.5 do Relatório de Auditoria Financeira realizado nos passivos atuariais de 2020 (TC 034.006/2020-6), ocasião em que a equipe de auditoria concluiu, com base no entendimento existente na época, que o erro foi considerar o Auxílio-Saúde no caso desses aposentados, com base exclusivamente no argumento de que se trata de “rubrica indenizatória”. Assim, no supracitado relatório, a equipe relatou que o efeito do erro foi uma superavaliação de R\$ 5.463.502.821,92 no passivo referente às Provisões Matemáticas Previdenciárias da União – RPPS.

56. Ocorre que, de acordo com a NBC TSP 15, os custos médicos devem ser considerados na avaliação atuarial, conforme pode-se observar, por exemplo, nos trechos a seguir:

74. (...) Ao mensurar sua obrigação de benefício definido, a entidade deve considerar a probabilidade de que alguns empregados possam não satisfazer a quaisquer requisitos de aquisição. De maneira similar, embora alguns benefícios pós-emprego, por exemplo, os benefícios médicos pós-emprego, se tornem pagáveis apenas se ocorrer evento especificado quando o empregado deixou de ser empregado, a obrigação é criada quando o empregado presta serviço que dará direito ao benefício se o evento especificado ocorrer. A probabilidade de ocorrência do evento especificado afeta a mensuração da obrigação, mas não determina se a obrigação existe.

98. **As premissas acerca de custos médicos devem levar em consideração as estimativas de alterações futuras no custo dos serviços médicos que resultem não só da inflação como de alterações específicas nos custos médicos.** (grifou-se)

57. Com fulcro nas diversas regras sobre custos médicos da referida NBC, o entendimento da equipe de auditoria evoluiu, concluindo que o erro no tratamento do Auxílio Saúde gerou uma **subestimação (não quantificada por limitação operacional) no passivo referente ao RPPS.**

58. Conclui-se, portanto, que o tratamento inadequado de parcelas no cálculo dos passivos atuariais do RPPS gerou uma **superavaliação de R\$ 877.829.624,38 e uma subavaliação de R\$ 1.461.927.693,51 no passivo referente às Provisões Matemáticas Previdenciárias da União – RPPS, além da subavaliação não quantificada decorrente da desconsideração dos custos médicos, que, por sua natureza, podem vir a ser registrados em conta separada.**

Proposta de Encaminhamento

59. Propõe-se recomendar ao Ministério do Trabalho e Previdência que, em conjunto com o Ministério da Economia, desconsidere, na estimativa do passivo atuarial do RPPS, o Adicional de Plantão Hospitalar, conforme art. 304 da Lei 11.907/2009, bem como considere, com base no art. 98 da NBC TSP 15, os benefícios de assistência médica pós-emprego, a exemplo do auxílio previsto no art. 230 da Lei 8.112/1990, com redação dada pela Lei 11.302/2006.

60. Não será proposta recomendação para o caso do BEP, dado que essa parcela já foi tratada no curso da auditoria anterior e possui recomendação própria no Acórdão 1.496/2021-TCU-Plenário, que está sendo monitorada no âmbito da atual auditoria.

3.1.1.3. Registro a menor pelo uso de proporção inadequada de tempo de serviço

61. Atualmente, o cálculo das provisões com passivos atuariais de benefícios a conceder do RPPS passa pelo cálculo do passivo total estimado por servidor, baseado em todo o seu período de atividade, para, em um segundo momento, esse valor ser provisionado pela proporção de serviços prestados em períodos corrente e passados. Ocorre que, segundo as planilhas de cálculo disponibilizadas a essa equipe de auditoria por meio de pasta compartilhada na internet, tal “proporcionalização” considera apenas o período de trabalho no atual regime de previdência.

62. Para exemplificar a situação encontrada, utilizou-se o servidor que está na ordem número dez na planilha “AA_APOSENTADORIA PROGRAMADA_BaC_ME_NM” encaminhada pelo gestor, conforme explicado no parágrafo acima. Trata-se de um servidor do sexo masculino, nascido em 1983, que ingressou no primeiro regime de previdência com dezenove anos, e ingressou no ente atual com 32 anos de idade. Na data da avaliação, possuía 39 anos. Nesse cenário, a planilha supra atribuiu um diferimento para a aquisição da aposentadoria programada de 26 anos, o que significa que, considerando os sete anos de trabalho no ente (39 – 32 anos), o servidor possuirá um Tempo de Serviço Total (TST) de 33 anos (39 + 26 – 32 anos) e um Tempo de Serviço Atual (TSA) de sete anos. De acordo com as premissas financeiras e biométricas utilizadas, o Valor Atual do Benefício Futuro (VABF) do respectivo servidor seria de R\$169.574,04, mas, para o registro contábil, o referido valor foi proporcionalizado pelo tempo de serviço, ou seja, multiplicou-se pelo TSA (7 anos) e dividiu-se pelo TST (33 anos), restando uma Provisão Matemática de Benefícios a Conceder (PMBaC) no valor de R\$ 35.970,25.

63. Considera-se o procedimento de cálculo inadequado, tendo em vista que o passivo do ente, referente ao custo do benefício obtido pelo servidor em troca dos serviços prestados em períodos corrente e anteriores deve levar em conta também o serviço prestado desde o ingresso no primeiro regime de previdência.

64. Nesse caso, o PMBaC deveria considerar o valor do VABF multiplicado pelo novo TSA, que seria vinte (idade atual: 39 (-) ingresso no primeiro regime de previdência: 19), dividido pelo novo TST, que seria 46 (idade atual: 39 (+) diferimento: 26 (-) idade de ingresso no primeiro regime: 19). Como resultado, teríamos um PMBaC no valor de R\$ 73.727,84, ou seja, um valor 105% maior que o utilizado para registro contábil.

65. Nota-se que o valor calculado no parágrafo anterior representa a provisão para o valor presente dos custos do benefício obtido pelo servidor ativo em específico, em troca dos serviços prestados em períodos corrente e anteriores, ainda que parte desse período corrente e anteriores tenha ocorrido em outro regime. Isso se deve ao fato de que a União, como regime instituidor, deverá arcar com o valor total da obrigação com o respectivo benefício, quando da sua fruição, mesmo que tenha direito de pleitear compensação financeira com outros regimes nos quais o servidor tenha ingressado anteriormente.

66. Importa conceituar que o regime instituidor é aquele regime previdenciário que realiza a concessão do benefício previdenciário e tem a obrigação de realizar o pagamento desse benefício mensalmente ao segurado, mesmo que um período de contribuição do segurado tenha sido recolhido para outro regime previdenciário.

67. Não foi possível estimar a distorção para o referido achado. Embora seja possível estimar o valor do PMBaC com base na proporção de tempo conforme explicação supra, há limitação de dados disponíveis para estimar o valor de uma possível redução desse passivo com base em previsão de valores a receber por compensação financeira entre os regimes de previdência. O PMBaC estimado pela equipe de auditoria, com base na metodologia apresentada nesse achado e sem considerar o efeito das referidas compensações financeiras, foi R\$ 52,7 bilhões maior ao registrado, considerando apenas aposentadoria programada. O auditado realizou o recálculo com base nos apontamentos da auditoria, também sem considerar as compensações previdenciárias, e chegou a uma diferença de R\$ 40,4 bilhões (peça 143, p. 13).

Proposta de encaminhamento

68. Propõe-se recomendar ao Ministério do Trabalho e Previdência que, em conjunto com o Ministério da Economia, adote providências para que os serviços prestados nos períodos corrente e anteriores, em outros regimes de previdência aos quais os servidores se submeteram, sejam considerados no cálculo da Provisão Matemática referente aos benefícios a conceder do RPPS, em consonância com o disposto no item 59 da NBC TSP 15.

3.1.1.4. Registro a menor pela ausência de hipótese sobre ajustes de melhorias de sobrevivência

69. O item 83 da NBC TSP 15 exige que a entidade determine suas premissas de mortalidade a partir das suas melhores estimativas sobre a mortalidade dos participantes. Ao adotar as tábuas de mortalidade construídas em conjunto com o Ipea e tendo por base a experiência dos servidores civis da União segregados por sexo e escolaridade, a SPREV cumpre esse item, ressalvando-se a verificação periódica da aderência das tábuas e possíveis ajustes necessários.

70. Já o item 84 da NBC TSP 15 exige que a entidade considere as mudanças esperadas na taxa de mortalidade, procedendo aos devidos ajustes das melhorias de expectativa de vida. A expectativa de vida da população brasileira aumentou sete anos nas últimas duas décadas, conforme análise do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020; 2021), e as projeções populacionais do mesmo instituto mantêm a perspectiva de que esse aumento perdure nos próximos anos. Ainda que os servidores civis da União tenham expectativa de vida maior que a população em geral, também é razoável supor que este grupo populacional irá ter ganhos de sobrevivência, mesmo que menores, se aproximando dos países desenvolvidos.

71. No entanto, a SPREV não considerou nenhuma melhoria nas suas projeções. Por exemplo, nos seus cálculos, um homem de setenta anos hoje tem a mesma probabilidade de falecer e a mesma expectativa de vida que um homem de setenta anos em 2050.

72. Apesar da queda acentuada na expectativa de vida observada durante os anos de 2020 e 2021, devido à pandemia de Covid-19, com a vacinação em massa e o desenvolvimento de tratamentos efetivos, a previsão é de retomada do crescimento da expectativa de vida. Portanto, mesmo que durante esta auditoria não tenha sido possível quantificar a distorção gerada pelo descumprimento dessa regra, entende-se que tenha havido subavaliação do passivo.

Proposta de encaminhamento

73. Visto que o assunto já foi alvo de recomendação por esta Corte de Contas (Acórdão 1.496/2021-TCU-Plenário, Min. Rel. Bruno Dantas, itens 9.1.4 e 9.1.5.1), não será proposto novo encaminhamento, sem prejuízo de apontamentos presentes no monitoramento do referido Acórdão, que está sendo realizado no âmbito desta auditoria.

3.1.2. BENEFÍCIOS DE MILITARES INATIVOS DAS FORÇAS ARMADAS

74. A auditoria detectou **superavaliação de R\$ 100,6 bilhões e subavaliação de R\$ 9,3 bilhões do passivo atuarial registrado nas contas contábeis de curto e longo prazos de Benefícios com Militares Inativos (2.2.7.9.1.07.00 e 2.1.7.9.1.07.00) no Ministério da Economia**. Ressalta-se que as distorções foram estimadas sem segregação das contas de curto e longo prazos, em virtude de limitações operacionais da auditoria. A distorção é de cerca de 18% e 2%, respectivamente, do saldo das contas em 31/12/2021 (R\$ 554.975 milhões) e decorreu das falhas na mensuração do passivo descritas no quadro abaixo.

Quadro 3 - Falhas na mensuração do passivo de Militares Inativos do SPSMFA

Falha na estimativa contábil	Efeito no passivo (R\$)
Consideração do serviço futuro	Superavaliação de R\$ 99.558.064.475,94
Imprecisão e erro na implementação das premissas de crescimento dos benefícios e dos salários	Subavaliação de R\$ 7.519.506.341,14
Desconsideração da despesa com o auxílio-invalidez	Subavaliação de R\$ 1.839.914.295,96

Erro de inclusão de militares com pagamento suspenso/bloqueado	Superavaliação de R\$ 1.006.052.062,89
Ausência de hipóteses sobre ajustes de melhorias de sobrevivência	Subavaliação não estimada
Crescimento salarial desconsidera Círculo de Oficiais Gerais	Subavaliação não estimada
Total Superavaliação estimada	R\$ 100.564.116.538,83
Total Subavaliação estimada	R\$ 9.359.420.637,10

75. Esses achados estão descritos a seguir.

3.1.2.1. R\$ 99,5 bilhões registrados a maior por consideração do serviço futuro

76. A NBC TSP 15, nos itens 69 a 75, requer que seja reconhecido como passivo somente o valor dos benefícios atribuível aos serviços já prestados. Por exemplo, no caso de um militar de carreira da ativa, que prestou 25 anos de serviço dos 35 necessários para a aquisição do direito à transferência para a reserva remunerada, deve-se reconhecer como passivo a proporção de 25/35 do valor atual dos benefícios futuros (VABF).

77. Ocorre que o passivo relativo aos militares inativos foi contabilizado com base não só no serviço prestado nos períodos corrente (2021) e anteriores, mas também no serviço que se espera seja prestado futuramente; ou seja, no caso de todos os militares, foi reconhecido como obrigação da União 100% do VABF, independentemente do tempo que resta para a aquisição do direito ao benefício de inatividade. Cabe salientar que esse método é inconsistente com o método adotado no caso dos passivos do RPPS, também calculado pela SPprev, e das pensões militares, calculada pelo Casnav, nos quais houve proporcionalização do VABF.

78. Assim, pode-se afirmar que não está sendo adotado o método de avaliação atuarial exigido pela norma, o qual está alinhado com a definição de passivo constante do MCASP, 8ª edição, Parte II, item 2.2.1: “é uma obrigação presente, derivada de evento passado, cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade”.

79. Essa distorção gerou uma **superavaliação de R\$ 99.558.064.475,94 no passivo referente à Provisão de Benefícios com Militares Inativos**, o que representa 18% desse passivo (peça 108). Os militares temporários, que podem ser reformados por invalidez, não foram considerados na análise da distorção por limitação operacional da equipe de auditoria. O quadro a seguir apresenta informações adicionais:

Quadro 4 - Subavaliação da provisão de benefícios com militares inativos por grupo

Grupo	Provisão contabilizada (R\$)	Provisão proporcionalizada (R\$)	Superavaliação (R\$)
Reserva remunerada a conceder	236.777.844.444,87	140.235.024.314,62	96.542.820.130,25
Reforma por invalidez a conceder a militares de carreira	6.240.649.035,26	3.225.404.689,57	3.015.244.345,69
Total	243.018.493.480,14	143.460.429.004,19	99.558.064.475,94

80. É importante esclarecer que o gestor seguiu o mesmo método de cálculo adotado na avaliação atuarial do ano anterior, com data focal em 31/12/2020. Como, no caso do passivo em questão, não houve apontamento do TCU sobre a consideração do serviço futuro na auditoria anterior, a SPprev decidiu manter o método.

81. Ao ser comunicado do presente achado, o gestor concordou com o entendimento de que cabe a aplicação do método de Crédito Unitário Projetado (PUC, em inglês) também no caso desse passivo, bem como realizou registro contábil no intuito de corrigir a distorção, em 16/3/2022, reduzindo o saldo da provisão em R\$ 100.617.909.119,43 (o ajuste contemplou os temporários). Entretanto, esse evento subsequente não tem o condão de elidir a distorção existente no saldo da provisão em 31/12/2021.

Proposta de encaminhamento

82. Ante a correção feita pelo gestor, não é necessário propor encaminhamento.

3.1.2.2. R\$ 7,5 bilhões registrados a menor por imprecisão e erro na implementação das premissas de crescimento dos benefícios e dos salários

83. Houve imprecisão e erro na projeção do valor mensal que militares irão receber após os futuros reajustes e progressões na carreira previstos, subavaliando o valor do passivo atuarial em R\$ 7.519.506.341,14.

84. A imprecisão resultou do método escolhido pela SPREV para estimar o efeito dos reajustes futuros previstos na Lei 13.954/2019 sobre os benefícios já concedidos. Aquela Secretaria recebeu do Ministério da Defesa (MD) uma tabela com o salário de contribuição de cada militar ativo projetado para os anos de 2022, 2023 e 2024, considerando exclusivamente os reajustes parcelados que ocorrerão com base nessa lei. Também recebeu a ficha financeira completa dos militares ativos e inativos, com o detalhamento de todas as parcelas creditadas e descontadas em maio de 2021 e com a base de cálculo da contribuição para as pensões militares.

85. Para estimar o valor que os atuais inativos receberão após a implementação de todos os reajustes, a SPREV utilizou a supracitada tabela de salários dos ativos, calculando o salário médio em 2024, por nível da carreira militar, e utilizando essas médias para os atuais inativos, conforme seus respectivos postos ou graduações.

86. Assim, o gestor aplicou aos militares inativos médias obtidas a partir da massa de ativos, supondo que não havia variação significativa. A fim de verificar se essa suposição era verdadeira, a equipe de auditoria aplicou os reajustes da supracitada lei sobre os benefícios efetivamente recebidos por cada inativo em maio de 2021 e encontrou uma subavaliação do passivo de R\$ 7.329.615.156,90, demonstrando que o uso das médias distorceu significativamente o valor do passivo (peça 108).

87. Além disso, foi constatado erro na implementação da premissa de crescimento dos salários (benefícios a conceder). Definiu-se como premissa que o militar ativo irá para a inatividade com o maior salário dentre os seguintes: seu atual salário de contribuição com todos os reajustes previstos na Lei 13.954/2019, obtido da tabela citada no início deste achado; ou o salário de contribuição do nível mais alto que pode alcançar na carreira até completar 35 anos de serviço, valor obtido basicamente a partir da média por Corpo/Arma e Posto/Graduação dos valores em 2024 da mesma tabela. Em razão de erro na implementação dessa premissa, o valor do benefício projetado, no caso de 9.648 militares do Exército, não foi o maior salário dentre essas opções, gerando subestimação de R\$ 173.547.081,23 da provisão para benefícios a conceder na reserva remunerada (peça 108).

88. Na provisão para benefícios a conceder de reforma por invalidez, foi encontrado erro semelhante: no caso de 101.741 militares, o valor do benefício projetado foi o valor em 2023 da tabela supracitada, e não o valor em 2024, o qual reflete 100% do reajuste concedido pela Lei 13.954/2019. Apesar da grande quantidade de casos, a subestimação do passivo decorrente desta última falha foi de apenas R\$ 16.344.103,01 (peça 108).

89. Por fim, a premissa de crescimento dos salários por antiguidade também padece de problema, por desconsiderar a progressão ao generalato. Essa situação é descrita no tópico 3.1.2.6.

90. As distorções relatadas no presente achado provocaram uma **subestimação de R\$ 7.519.506.341,14 no passivo referente à Provisão de Benefícios com Militares Inativos**.

91. Após ter conhecimento dessas situações, o gestor corrigiu o erro na implementação da premissa de crescimento dos salários, em 16/3/2022, acrescentando R\$ 219.891.323,88 ao saldo da provisão. Os demais problemas apontados no achado não foram corrigidos.

Proposta de encaminhamento

92. Considerando a proposta de recomendação ao tópico 3.3.7, não será feito encaminhamento quanto aos apontamentos acerca dos métodos utilizados na incorporação das estimativas de salários futuros dos militares compartilhados pelo Casnav, visto que ajustes nos prazos do cronograma de trabalho e regulamentação no processo de envio de dados pelos órgãos da administração pública federal à equipe

responsável pelo cálculo atuarial do referido passivo promoveriam maior capacidade de atuação do controle interno e de análise por parte da equipe responsável pelo cálculo, além de permitir maior campo de atuação do controle externo em apontar eventuais fragilidades que poderiam ser corrigidas antes do registro contábil definitivo dos valores.

93. Em relação à desconsideração da promoção às patentes mais altas da carreira, no tópico 3.1.2.6 é apresentada proposta de recomendação ao MD.

3.1.2.3. R\$ 1,9 bilhão registrado a menor pela desconsideração da despesa com o auxílio-invalidez

94. Conforme apontado no item 3.1.2.3 do Relatório de Auditoria Financeira realizada nos passivos atuariais de 2020 (TC 034.006/2020-6), a equipe de auditoria identificou que, por não compor a base de cálculo da contribuição dos militares, o auxílio-invalidez (AI) não foi considerado na mensuração do passivo atuarial referente às obrigações com militares inativos.

95. Segundo o art. 3º, XV, da Medida Provisória (MP) 2.215-10/2001, o AI é o “direito pecuniário devido ao militar na inatividade, reformado como inválido, por incapacidade para o serviço ativo”. A Lei 11.421/2006, em seu art. 1º, esclareceu que esse auxílio é destinado ao militar que necessitar de internação especializada, assistência ou cuidados permanentes de enfermagem, incluindo tratamento na própria residência.

96. Ao dispor que o auxílio tem por objetivo a proteção do inválido e dos seus dependentes, atenuando despesas decorrentes da incapacidade que acometeu o militar, o legislador deixou claro se tratar de benefício previdenciário. Independentemente de ser ou não previdenciário, o item 157 da NBC TSP 15 estabelece que, quando os benefícios de invalidez de longo prazo estão sujeitos ao mesmo grau de incerteza que os benefícios pós-emprego, deve haver provisão para essa obrigação.

97. Tendo em vista que o AI está sujeito a grau de incerteza semelhante ao dos benefícios de reforma por invalidez contabilizados no passivo e é custeado com recursos do orçamento da União, concluiu-se que a desconsideração dessa parcela gerou distorção no saldo da provisão.

98. Conforme previsto no art. 111, II, da Lei 6.880/1980, os beneficiários do AI são reformados “com remuneração calculada com base no soldo integral do posto ou graduação”, “com qualquer tempo de serviço”. Nesse caso, o item 160 da NBC TSP 15 orienta que deve haver provisão apenas para benefícios já concedidos, nos seguintes termos:

se o nível de benefício for o mesmo para qualquer empregado inválido, independentemente do tempo de serviço, o custo esperado desses benefícios deve ser reconhecido quando o evento que gera o benefício de longo prazo de invalidez ocorrer.

99. Considerando os 8.595 beneficiários do AI e a fórmula das provisões matemáticas constantes na planilha de cálculo atuarial dos benefícios concedidos gerada pela SPREV, bem como o valor recebido por eles em maio de 2021 (informação identificada na base de dados do Banco de Informações Estratégicas e Gerenciais – Bieg disponibilizada pelo MD à Secretaria), a equipe de auditoria concluiu que faltou provisionar, na conta auditada, o valor de R\$ 1.839.914.295,96, para as despesas futuras com o referido benefício de invalidez (peça 108).

100. Assim, em função da ausência de medidas por parte do órgão em cumprir com a recomendação exarada no item 9.1.6 do Acórdão 1.496/2021-TCU-Plenário, evidenciou-se que a desconsideração do AI novamente gerou subavaliação do passivo estimada em **R\$ 1.839.914.295,96 na conta 2.2.7.9.1.07.00 - Provisão de Benefícios c/ Militares Inativos**.

101. Ao ter ciência da constatação da equipe de auditoria, o gestor realizou sua própria estimativa da parcela do passivo alusiva ao auxílio em tela, encontrando o valor de R\$ 1.849.577.302,20. Em 16/3/2022, esse montante foi acrescido ao saldo da provisão auditada.

Proposta de encaminhamento

102. Não será proposta recomendação para o AI, dado que o evento subsequente reportado acima corrigiu a distorção encontrada. Ainda que não houvesse ocorrido essa correção, a parcela já foi tratada no curso da auditoria anterior e possui recomendação própria no Acórdão 1.496/2021-TCU-Plenário, que está sendo monitorada no âmbito da atual auditoria.

3.1.2.4. R\$ 1 bilhão registrado a maior por erro de inclusão de militares com pagamento suspenso/bloqueado

103. A SPREV não excluiu da avaliação atuarial os militares que, na base de dados utilizada, tinham registro de pagamento suspenso/bloqueado ou de acerto de contas, o que ocorre, por exemplo, no caso dos que faleceram (peça 108). A seguir são apresentados, por grupo, os quantitativos de pessoas nessa situação e o efeito no passivo (ajustado com a correção para as distorções apontadas nos tópicos 3.1.2.1 e 3.1.2.2):

Quadro 5 – Militares com pagamento suspenso/bloqueado por grupo

Grupo	Quantidade com pagamento suspenso/bloqueado ou em acerto de contas	Superavaliação do passivo (R\$)
Reserva remunerada a conceder	960	359.088.305,76
Reforma por invalidez a conceder	8.938	16.894.049,18
Benefícios concedidos	470	630.069.707,95
Total	-	1.006.052.062,89

104. Conforme demonstrado no quadro acima, a situação provocou uma **superavaliação no passivo referente à Provisão de Benefícios com Militares Inativos de R\$ 1.006.052.062,89**. É importante registrar que esses militares foram devidamente excluídos, pelo Casnav, na mensuração do passivo relativo às pensões militares.

Proposta de encaminhamento

105. Propõe-se recomendação ao Ministério do Trabalho e Previdência para que, em conjunto com o Ministério da Economia e o Ministério da Defesa, adote medidas para assegurar que haja consistência na seleção da população objeto do cálculo dos passivos atuariais relativos aos militares inativos, pelo Ministério do Trabalho e Previdência, e às pensões militares, pelo Ministério da Defesa, considerando as especificidades atinentes à natureza das obrigações desses passivos.

3.1.2.5. Registro a menor pela ausência de hipótese sobre ajustes de melhorias de sobrevivência

106. O item 84 da NBC TSP 15 exige que a entidade considere as mudanças esperadas na taxa de mortalidade, procedendo aos devidos ajustes das melhorias de expectativa de vida. De forma análoga ao apontado no item 3.1.1.4 e, mais a frente, no item 3.1.3.2, a SPREV, ao utilizar no cálculo do passivo atuarial de inativos militares, as mesmas tábuas biométricas utilizadas pelo MD no cálculo de pensões militares, não considerou nenhuma melhoria nas suas projeções. Mesmo que durante esta auditoria não tenha sido possível quantificar a distorção gerada pelo descumprimento dessa regra, entende-se que tenha havido subavaliação do passivo.

Proposta de Encaminhamento

107. Visto que o assunto já foi alvo de recomendação por esta Corte de Contas (Acórdão 1.496/2021-TCU-Plenário, Min. Rel. Bruno Dantas, item 9.1.5.1), não será proposto novo encaminhamento, sem prejuízo de apontamentos presentes no monitoramento do referido Acórdão, que está sendo realizado no âmbito desta auditoria.

3.1.2.6. Registro a menor dado que crescimento salarial desconsidera Círculo de Oficiais-Generais

108. Em relação a premissa de crescimento salarial por antiguidade, o Casnav considera a progressão natural do militar pelos postos da carreira, conforme apresentado nas tabelas do Anexo A do Ofício Externo 6/2022, da Diretoria de Finanças da Marinha (peça 99). Também é considerado que o militar irá se transferir para a inatividade após completar os 35 anos de serviço necessários para a obtenção desse direito.

109. Considerando que o tempo para que o militar ingresse no posto mais baixo do Círculo de Oficiais-Generais varia entre 33 e 38 anos, no posto seguinte entre 37 e 42 anos e, no mais alto posto da carreira,

46 anos, essas premissas em conjunto significam que nenhum militar irá alcançar os dois postos mais altos da carreira. Um outro complicador para esse aspecto do modelo é que esses postos são de quantidade limitada, dependendo que um militar atualmente ocupante de um posto do Círculo de Oficiais-Generais se transfira para a inatividade ou faleça para que outro militar avance e ocupe o posto vago.

110. Ainda assim, é certo que haverá uma rotatividade dos militares nesses postos e, exemplificando com a nomenclatura da Marinha, uma fração dos militares que chegar a Capitão de Mar e Guerra avançará ao posto de Contra-Almirante; uma fração desses avançará a Vice-Almirante e uma fração desses avançará a Almirante de Esquadra. Para estimar esse quantitativo, analisou-se os dados dos militares inativos, ou seja, aqueles que já concluíram sua progressão na carreira militar, não tendo mais a possibilidade de avançar nos postos.

111. A análise dos dados existentes nas tabelas de militares inativos enviados em arquivo Access indica que 16.507 militares de todas as Forças chegaram à patente de Capitão de Mar e Guerra ou Coronel (posto/grau real menor ou igual a 20) e, desses, 1.368 (8,3%) avançaram ao Círculo de Oficiais-Generais antes de se transferirem para a inatividade. Ainda que não tenha sido possível estimar o impacto no passivo da desconsideração dessa progressão na carreira, fica evidente a oportunidade de melhora no modelo de progressão. Dado que a SPREV utilizou a mesma premissa de crescimento salarial utilizada pelo Casnav no cálculo dos passivos atuariais de pensões militares, essa falha influenciou no cálculo de passivos atuariais de benefícios para inativos militares.

112. Segundo informado pelo Casnav, o *software* utilizado por eles para a estimação do passivo já conta com modelagem que permitiria a inclusão de hipótese de progressão aos postos do Círculo de Oficiais Militares. No entanto, esse recurso ainda não é utilizado devido a limitações das informações disponíveis no Banco de Informações Estratégicas e Gerenciais (Bieg) do MD.

Proposta de encaminhamento

113. Propõe-se recomendar ao Ministério da Defesa que, em conjunto com o Ministério do Trabalho e Previdência, aprimore as estimativas de progressão na carreira militar para considerar a probabilidade de os militares chegarem aos postos do Círculo de Oficiais-Generais, aperfeiçoando, conforme necessário, as informações disponíveis no Banco de Informações Estratégicas e Gerenciais (Bieg).

3.1.3. PENSÕES MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS

114. A auditoria detectou subavaliação de R\$ 664,8 milhões do passivo referente a pensões militares registrado no MD. A distorção é de cerca de 0,2% do saldo das contas envolvidas no regime (atualmente, há apenas a conta Provisão de Pensões Militares - 2.2.7.9.1.06.00), em 31/12/2021 (R\$ 335,2 bilhões), e decorreu de erros no método de cálculo

Quadro 6 – Falhas na mensuração do passivo de Pensões Militares

Falha na estimativa contábil	Efeito no passivo (R\$)
Consideração de contribuições referentes ao serviço futuro	Subavaliação de R\$ 664.745.050,81
Ausência de hipóteses sobre ajustes de melhorias de sobrevivência	Subavaliação não estimada
Crescimento salarial desconsidera Círculo de Oficiais Generais	Subavaliação não estimada
Total Subavaliação	R\$ 664.745.050,81

3.1.3.1. R\$ 665 milhões registrado a menor pela consideração de contribuições referentes a serviço futuro

115. No cálculo do passivo das pensões militares referente aos militares que ainda se encontram em atividade, foram considerados o valor presente dos benefícios de pensão a serem pagos no futuro descontados das contribuições que serão realizadas durante os anos futuros de atividade, os anos de inatividade e os anos de recebimento da pensão. Posteriormente, esse valor foi atribuído aos anos de serviço prestados pelo militar de forma linear.

116. Em relação à atribuição linear do valor presente do passivo, essa foi realizada de acordo com o item 72 da NBC TSP 15. No entanto, o desconto do passivo a partir de contribuições futuras durante o período de atividade militar está em desacordo com o método de cálculo definido pela norma nos itens 59, 72 a 76, 94 e 95.

117. De acordo com esses itens, a contabilização dos planos de benefício definido deve ser realizada pelo método PUC, estimando o custo do benefício obtido pelos empregados no período corrente e passado, trazido para o valor presente e deduzindo-se eventuais ativos do plano. Ressalta-se que os ativos do plano não incluem as contribuições relativas ao tempo de serviço futuro do militar (itens 67 e 115 a 117).

118. A propósito, nos termos da NBC TSP 15, planos de benefício definido são planos de benefícios pós-emprego que não sejam planos de contribuição definida. Por sua vez, planos de contribuição definida são planos de benefícios pós-emprego nos quais a entidade paga contribuições fixas à entidade separada (fundo), não tendo nenhuma obrigação legal ou não formalizada de pagar contribuições adicionais, se o fundo não possuir ativos suficientes para pagar todos os benefícios aos empregados relativamente aos seus serviços dos períodos corrente e anteriores. Logo, o sistema em tela se enquadra como plano de benefício definido.

119. Retomando a questão, em relação às contribuições realizadas durante o pagamento das pensões, essas são consideradas como descontos do valor pago e aceitas como redutoras do passivo a ser pago. Matematicamente, é equivalente a realizar a conta considerando apenas o valor líquido de pensão que será pago no futuro. Como ambas as parcelas (pagamento e contribuição) estão atreladas e, na prática, o valor já é pago líquido, não há, salvo melhor entendimento, o que se discutir acerca dessas parcelas da fórmula.

120. Já as contribuições realizadas durante o período de inatividade demandam uma análise mais cuidadosa antes de poder se afirmar o tratamento que deve ser dado a elas. A cobrança de contribuições normais após o início do gozo dos benefícios não é usual em planos de previdência e a NBC TSP 15 não dá diretrizes claras sobre como tratar tais contribuições. Essas parcelas também não estão atreladas diretamente às parcelas das pensões, caso em que poderiam, salvo melhor juízo, ser consideradas descontos de pagamento, e nem a períodos de serviço, caso em que não poderiam ser consideradas ativos.

121. Em face da complexidade do tema e das limitações operacionais enfrentadas por esta equipe de auditoria, que ainda não pode se dedicar com o cuidado devido sobre esse ponto específico, não foi possível emitir opinião sobre a consideração das contribuições durante a inatividade como ativo redutor no cálculo da PMBaC.

122. A identificação do ativo indevidamente considerado (as contribuições futuras durante o período de atividade) demandou uma cuidadosa análise das fórmulas divulgadas pelo Casnav e de considerações acerca da NBC TSP 15. Ademais, ressalta-se o exíguo tempo para execução da auditoria, fazendo com que a equipe tivesse a oportunidade de verificar as fórmulas apenas em fevereiro de 2022, data em que já havia se encerrado o prazo para alterações nos lançamentos contábeis de 2021 no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), sistema de Contabilidade da União.

123. Informada sobre o achado e após análise cuidadosa, a equipe do Casnav concordou com os apontamentos feitos por esta equipe de auditoria e prontamente corrigiu o modelo. Devido a limitações operacionais da equipe de auditoria, que impossibilitaram o recálculo, não foi possível realizar a estimação da distorção referente a esse achado. No entanto, nova estimativa do passivo atuarial após a correção, realizada pelo próprio Casnav, apontou uma **subavaliação no valor de R\$ 664.745.050,81 no passivo referente a Provisão de Pensões Militares**. Em 16/3/2022, foi feito o lançamento dessa diferença no Siafi como evento subsequente.

Proposta de encaminhamento

124. Considerando a existência de diferença no lançamento contábil, em 31/12/2021, manteve-se a descrição do achado no presente relatório. No entanto, em vista da publicação das notas explicativas, da pronta correção do modelo por parte do Casnav e do lançamento de evento subsequente no Siafi, entende-se não necessária proposta de encaminhamento.

3.1.3.2. Registro a menor pela ausência de hipóteses sobre ajustes de melhorias de sobrevivência

125. O item 84 da NBC TSP 15 exige que a entidade considere as mudanças esperadas na taxa de mortalidade, procedendo aos devidos ajustes das melhorias de expectativa de vida. Conforme relatado no item 3.1.1.4, a expectativa de vida da população brasileira aumentou sete anos nas últimas duas décadas e as projeções populacionais do IBGE mantêm a perspectiva de que esse aumento perdure nos próximos anos. Ainda que se espere que os militares da União tenham expectativa de vida maior que a população em geral, também é razoável supor que esse grupo populacional irá ter ganhos de sobrevivência, mesmo que menores, aproximando-se dos países desenvolvidos.

126. No entanto, o Casnav não considerou nenhuma melhoria nas suas projeções. Por exemplo, nos seus cálculos, um homem de setenta anos hoje tem a mesma probabilidade de falecer e a mesma expectativa de vida que um homem de setenta anos em 2050.

127. Apesar da queda acentuada na expectativa de vida observada durante os anos de 2020 e 2021, devido a pandemia de Covid-19, com a vacinação em massa e o desenvolvimento de tratamentos efetivos a previsão é de retomada do crescimento da expectativa de vida. Portanto, mesmo que durante esta auditoria não tenha sido possível quantificar a distorção gerada pelo descumprimento dessa regra, estima-se que tenha havido subavaliação do passivo.

Proposta de encaminhamento

128. Visto que o assunto já foi alvo de recomendação por esta Corte de Contas (Acórdão 1.496/2021-TCU-Plenário, Min. Rel. Bruno Dantas, item 9.2.1), não será proposto novo encaminhamento, sem prejuízo de apontamentos presentes no monitoramento do referido Acórdão que está sendo realizado no âmbito desta auditoria.

3.1.3.3. Registro a menor dado que crescimento salarial desconsidera Círculo de Oficiais-Generais

129. Como apresentado detalhadamente na seção 3.1.2.6, em relação a premissa de crescimento salarial por antiguidade, o Casnav considera a progressão natural do militar pelos postos da carreira, mas desconsidera a progressão aos postos de Oficiais-Generais. Entende-se a maior dificuldade dessa modelagem, vez que além dos critérios de antiguidade e merecimento existentes durante toda a carreira, a progressão a esses postos depende da existência de vagas, só ocorrendo quando um atual Oficial-General se transfere para a inatividade ou falece. Ainda assim, é certo que um percentual de militares logrará alcançar tais postos.

130. O Casnav informou que o *software* desenvolvido por eles já está preparado para considerar essa possibilidade, mas ainda não o faz devido a limitações existentes no Bieg.

Proposta de encaminhamento

131. Proposta realizada no item 3.1.2.6 abrange o problema abordado nesse tópico.

3.1.4. OUTRO PLANOS DE BENEFÍCIO PÓS-EMPREGO

132. A auditoria detectou subavaliação de R\$ 17,3 bilhões do passivo atuarial da União, referente à ausência de reconhecimento do benefício especial, do Regime dos Anistiados, do Plano de Seguridade Social dos Congressistas e das pensões especiais militares.

Quadro 7 – Falhas na mensuração de outros planos de benefício pós-emprego

Falha na estimativa contábil	Efeito no passivo (R\$)
Ausência de registro do passivo relativo ao benefício especial, ao Regime dos Anistiados e ao Plano de Seguridade Social dos Congressistas	*Subavaliação de R\$ 7.291.482.353,23
Ausência do passivo relativo às pensões especiais de militares	Subavaliação de R\$ 9.772.489.715,09
Total Subavaliação	R\$ 17.063.972.068,32

* O valor apresentado se refere apenas ao benefício especial.

133. Esses achados estão descritos a seguir.

3.1.4.1. R\$ 7,3 bilhões, pelo menos, registrados a menor pela ausência do passivo relativo ao benefício especial, ao Regime dos Anistiados e ao Plano de Seguridade Social dos Congressistas

134. Não está sendo reconhecido o passivo atuarial relativo ao benefício especial (BE) instituído pelo art. 3º da Lei 12.618/2012, ao benefício dos anistiados políticos e ao benefício do Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC), em desacordo com o item 65 da NBC TSP 15, segundo o qual “a entidade deve reconhecer o valor líquido de passivo (ativo) de benefício definido no balanço patrimonial”. Do item 8 dessa norma, depreende-se que esses três casos se enquadram na definição de “Planos de benefício definido”. E o item 26 requer a aplicação da norma a todos os planos de benefício pós-emprego.

Benefício especial

135. Em relação ao benefício especial, já houve recomendação, no item 9.1.1 do Acórdão 1496/2021-TCU-Plenário (Min. Rel. Bruno Dantas), para que o Ministério da Economia adotasse “medidas para evidenciação no balanço patrimonial das despesas futuras” com esse benefício. A estimativa conservadora da equipe de auditoria, quanto à distorção decorrente dessa situação, é de subavaliação do passivo, estimada em R\$ 6.164.945.374,06, se considerada a incidência de contribuição, e em R\$ 7.291.482.353,23, se desconsiderado esse desconto, analisando apenas os servidores em atividade. A estimativa reduziu-se, em comparação à realizada na auditoria que resultou no acórdão acima, porque foi desconsiderado o período de serviço futuro, em consonância com o entendimento apresentado no item 3.1.2.1.

136. Como o TCU, no âmbito do TC 036.627/2019-4, ainda não se posicionou quanto à natureza do benefício especial, a equipe de auditoria continua, temporariamente, seguindo o Parecer JL - 03, de 18/5/2020, da Advocacia-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República. De acordo com esse parecer, o BE tem natureza compensatória, e não previdenciária, o que impede a incidência de contribuição previdenciária. Nesse sentido, considera-se que a subavaliação do passivo da União é de R\$ 7.291.482.353,23. Ressalte-se que, mesmo na hipótese de o TCU concordar com o Poder Executivo quanto à natureza desse benefício, ainda assim caberá discussão quanto a se tratar de passivo do RPPS ou não. Por exemplo, a equipe de auditoria demonstrou no tópico 3.1.1.2 que o auxílio-saúde, embora tenha natureza indenizatória, deve ser considerado na mensuração do passivo do RPPS.

Anistiados

137. Quanto aos anistiados, cabe registrar que grande parte deles recebe benefício vitalício, decorrente de serviço prestado, podendo inclusive instituir pensão por morte para seus dependentes. Para maior clareza sobre o Regime do Anistiado Político, regulamentado pela Lei 10.559/2002, transcrevem-se alguns de seus dispositivos:

Art. 1º O Regime do Anistiado Político compreende os seguintes direitos:

(...)

II - reparação econômica, de caráter indenizatório, em prestação única ou em prestação mensal, permanente e continuada, asseguradas a readmissão ou a promoção na inatividade (...);

III - contagem, para todos os efeitos, do tempo em que o anistiado político esteve compelido ao afastamento de suas atividades profissionais, em virtude de punição ou de fundada ameaça de punição, por motivo exclusivamente político, vedada a exigência de recolhimento de quaisquer contribuições previdenciárias;

(...)

V - reintegração dos servidores públicos civis e dos empregados públicos punidos (...).

Art. 6º O valor da prestação mensal, permanente e continuada, será igual ao da remuneração que o anistiado político receberia se na ativa estivesse, considerada a graduação a que teria direito, obedecidos os prazos para promoção previstos nas leis e regulamentos vigentes, e asseguradas as promoções ao oficialato, independentemente de requisitos e condições, respeitadas as características e peculiaridades dos regimes jurídicos dos servidores públicos civis e dos militares, e, se necessário, considerando-se os seus paradigmas.

§ 5º Desde que haja manifestação do beneficiário, no prazo de até dois anos a contar da entrada em vigor desta Lei, será revisto, pelo órgão competente, no prazo de até seis meses a contar da data do requerimento, o valor da aposentadoria e da pensão excepcional, relativa ao anistiado político, que tenha sido reduzido ou cancelado em virtude de critérios previdenciários ou estabelecido por ordens normativas ou de serviço do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, respeitado o disposto no art. 7º desta Lei.

138. A Lei 10.559/2002 deixa claro se tratar de benefício pós-emprego. No entanto, pelas limitações operacionais já expostas, não foi possível estimar a subavaliação do passivo da União resultante da não consideração desses benefícios, mas o quadro a seguir apresenta a quantidade de anistiados identificados no Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape) (07/2021) e no Bieg (05/2021), bem como o total da despesa no respectivo mês (peças 109 a 111):

Quadro 8 – Despesa com anistiados por grupo

Grupo	Quantidade	Despesa mensal (R\$)
Anistiados civis que recebem prestação mensal – Siape	3.756	26.294.007,76
Anistiados militares que recebem prestação mensal – Bieg	3.139	37.980.370,37
Total	6.895	64.274.378,13

Plano de Seguridade Social dos Congressistas

139. Por fim, tem-se o PSSC, cujo passivo atuarial também não foi evidenciado no balanço patrimonial. O PSSC foi criado pela Lei 9.506/1997 e seu art. 1º demonstra se tratar de um plano de benefício definido, em que a União assume os riscos atuariais:

Art. 1º Fica extinto o Instituto de Previdência dos Congressistas - IPC, criado pela Lei nº 4.284, de 20 de novembro de 1963, e regido pela Lei nº 7.087, de 29 de dezembro de 1982, sendo sucedido, em todos os direitos e obrigações, pela União, por intermédio da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, os quais assumirão, mediante recursos orçamentários próprios, a concessão e manutenção dos benefícios, na forma estabelecida nesta Lei, preservados os direitos adquiridos em relação às pensões concedidas, atualizadas com base na legislação vigente à data da publicação desta Lei, bem como às pensões a conceder, no regime das Leis nº 4.284, de 20 de novembro de 1963, nº 4.937, de 18 de março de 1966, e nº 7.087, de 29 de dezembro de 1982.

140. Não foi possível estimar a subavaliação do passivo da União decorrente da desconsideração do PSSC, mas o quadro abaixo apresenta a quantidade de segurados identificados nas folhas de pagamento de 07/2021, disponibilizadas a este Tribunal pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, bem como o total da despesa no mês (peça 112):

Quadro 9 – Segurados do PSSC por grupo

Grupo	Quantidade	Despesa mensal (R\$)
Ativos	189	6.617.652,63
Aposentados	1.008	8.109.682,44
Instituidores de pensão	963	4.826.493,98
Total	2.160	19.553.829,05

141. Tendo em vista as limitações operacionais da auditoria e considerando apenas a estimativa conservadora calculada para o Benefício Especial, tem-se uma **subavaliação do passivo, estimada em R\$ 7.291.482.353,23, que deve ser maior ao incluir os demais benefícios pós-emprego, em conta contábil não identificada.**

Proposta de encaminhamento

142. Levando em conta que pode ser necessária a criação de contas contábeis adicionais para contabilizar os passivos descritos neste achado, que os anistiados militares são pagos pelas Forças Armadas, e que pode haver outros benefícios pós-emprego na mesma situação e não identificados pela

equipe de auditoria, propõe-se recomendar ao Ministério da Economia que, em conjunto com o Ministério do Trabalho e Previdência e o Ministério da Defesa, adote medidas com vistas à aplicação da NBC TSP 15 a todos os planos de benefício pós-emprego, nos quais haja obrigação da União, conforme previsto no item 26 da mencionada norma.

3.1.4.2. R\$ 9,8 bilhões registrados a menor pela ausência do passivo relativo às pensões especiais de militares

143. Não está sendo reconhecido o passivo atuarial relativo às pensões especiais, em desacordo com o item 65 da NBC TSP 15, segundo o qual “a entidade deve reconhecer o valor líquido de passivo (ativo) de benefício definido no balanço patrimonial” (peça 111). Do item 8 dessa norma, depreende-se que esse caso se enquadra na definição de “Planos de benefício definido”. E, por seu turno, o item 26 requer a aplicação da norma a todos os planos de benefício pós-emprego.

144. Diversas leis instituíram pensão especial, conforme pode ser observado no art. 24 da Lei 13.954/2019:

Art. 24. O pensionista ou ex-combatente cuja pensão ou vantagem tenha sido concedida nos termos do Decreto-Lei nº 8.794, de 23 de janeiro de 1946, ou do Decreto-Lei nº 8.795, de 23 de janeiro de 1946, ou da Lei nº 2.579, de 23 de agosto de 1955, ou do art. 26 da Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, ou do art. 30 da Lei nº 4.242, de 17 de julho de 1963, ou da Lei nº 5.315, de 12 de setembro de 1967, ou da Lei nº 6.592, de 17 de novembro de 1978, ou da Lei nº 7.424, de 17 de dezembro de 1985, ou da Lei nº 8.059, de 4 de julho de 1990, contribuirá com a alíquota de 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) sobre o valor integral da pensão ou vantagem para o recebimento de seus respectivos benefícios.

145. Todas criaram direito a benefício definido vitalício decorrente da prestação de serviço militar. Além disso, é importante salientar que a Lei 13.954/2019 definiu o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) como sendo “o conjunto integrado de direitos, serviços e ações, permanentes e interativas, de remuneração, pensão, saúde e assistência, nos termos desta Lei e das regulamentações específicas”, bem como determinou que a contribuição para as pensões normais e para as especiais seja a mesma, atualmente 10,5%.

146. Embora essa análise indique que o passivo atuarial das pensões especiais também diz respeito ao SPSMFA, tal discussão extrapola os objetivos desta auditoria financeira. Além disso, como a equipe de auditoria não teve condições de estudar o assunto com a devida profundidade, entende-se razoável, no momento, tão somente concluir que a ausência desse registro gerou **subavaliação do passivo da União, estimada em R\$ 9.772.489.715,09**, sem especificação de contas analíticas ou regime.

147. Desse modo, o gestor poderá analisar o assunto e decidir sobre a forma mais adequada de contabilização, que também poderá ser reavaliada na próxima auditoria.

Proposta de encaminhamento

148. Não será proposta recomendação específica para o presente achado, pois a constante no item 3.1.4.1, acima, já abrange o passivo das pensões especiais militares.

3.2. DISTORÇÕES DE DIVULGAÇÃO

3.2.1. Divulgação dos passivos atuariais e de suas mutações em desacordo com as NBC TSP 15 e 23

149. Não consta, na conciliação entre o saldo de abertura e o saldo de fechamento do valor presente da obrigação com os benefícios do RPPS e dos militares inativos, as informações requeridas no item 143 da NBC TSP 15 que sejam aplicáveis – custo do serviço corrente, despesa de juros, ganhos e perdas atuariais etc.

150. No caso das pensões militares, houve significativa evolução em relação às demonstrações contábeis de 2020, passando a serem divulgados os ganhos e perdas atuariais, o que tornou a situação mais aderente à norma; porém, ainda restam informações relevantes não divulgadas, a exemplo de, mas não apenas, custo do serviço corrente e despesa de juros.

151. Com o intuito de esclarecer como a divulgação requerida melhorará significativamente a qualidade da informação sobre esses passivos, é apresentada abaixo a conciliação no caso das obrigações do

governo dos Estados Unidos com benefícios de aposentadoria e pensão, divulgada nas suas demonstrações financeiras de 2020:

Figura 1 – Divulgação de passivo atuarial - EUA

Change in Pension Benefits (In billions of dollars)	Civilian		Military		Total	
	2020	2019	2020	2019	2020	2019
Actuarial accrued pension liability, beginning of fiscal year	2,094.1	2,048.9	1,759.2	1,621.3	3,853.3	3,670.2
Pension expense:						
Prior (and past) service costs from plan amendments or new plans.....	-	-	-	-	-	-
Normal costs	44.4	44.0	37.2	32.3	81.6	76.3
Interest on liability	65.7	66.3	59.2	56.1	124.9	122.4
Actuarial (gains)/losses (from experience)	16.3	15.0	19.4	1.1	35.7	16.1
Actuarial (gains)/losses (from assumption changes)	88.7	12.5	(15.0)	108.9	73.7	121.4
Other	0.1	0.2	-	-	0.1	0.2
Total pension expense	215.2	138.0	100.8	198.4	316.0	336.4
Less benefits paid	(95.2)	(92.8)	(60.7)	(60.5)	(155.9)	(153.3)
Actuarial accrued pension liability, end of fiscal year	<u>2,214.1</u>	<u>2,094.1</u>	<u>1,799.3</u>	<u>1,759.2</u>	<u>4,013.4</u>	<u>3,853.3</u>

Fonte: p. 2 da Nota explicativa 13 das demonstrações contábeis de 2020 do governo dos Estados Unidos. Disponível em: <https://www.fiscal.treasury.gov/files/reports-statements/financial-report//to-the-financial-statements13.pdf>. Acessado em: 28/3/2022.

152. No caso de todos os passivos auditados, também é necessário que sejam divulgadas informações sobre a análise de sensibilidade para premissas significativas, conforme disposto no item 147 da norma. Apesar de o relatório da avaliação atuarial do RPPS (referenciado na nota explicativa) conter algumas análises de sensibilidade, ainda há premissas relevantes sem divulgação dessa análise, a exemplo da taxa de crescimento salarial e das probabilidades de morte dos pensionistas.

153. No caso da avaliação atuarial dos benefícios de inatividade dos militares, considerando o relatório mais recente disponível – no Anexo IV.6 do PLDO 2022 (p. 170-181) – até a data de conclusão do presente documento, pode-se afirmar que ainda não existe essa divulgação para premissa alguma. No caso das pensões militares, no Anexo IV.7 do PLDO 2022 (p. 51), há somente uma comparação do valor da provisão utilizando três taxas de juros: 5,40%, adotada naquele anexo; 5,47%, adotada em 31/12/2020 (BGU); e 5,86%, adotada no caso do RPPS em 31/12/2019 (BGU).

154. Além disso, no caso do RPPS, como em 2021 passou a ser adotado o método de Crédito Unitário Projetado (PUC), é importante divulgar a mudança na política contábil de acordo com o que diz a NBC TSP 23, principalmente no que tange o item 33.

Proposta de encaminhamento

155. Ante o exposto, considerando a relevância das informações previstas nos itens 143 e 147 da NBC TSP 15 e no item 33 da NBC TSP 23, propõe-se recomendar ao Ministério do Trabalho e Previdência que, em conjunto com o Ministério da Economia, adote as medidas necessárias para a divulgação das demonstrações contábeis de acordo com as referidas normas, no que for aplicável ao caso dos passivos atuariais registrados em seu balanço patrimonial.

156. No caso do passivo atuarial das pensões militares, propõe-se recomendar ao Ministério da Defesa que adote as medidas necessárias para a divulgação das demonstrações contábeis de acordo com os itens 143 e 147 da NBC TSP 15, no que for aplicável ao caso desse passivo.

3.3. OUTRAS DEFICIÊNCIAS SIGNIFICATIVAS DE CONTROLE INTERNO

157. Para facilitar a compreensão de algumas distorções de valor, parte das deficiências significativas de controle interno já foi tratada na seção 3.1. Na presente seção, são apresentadas outras deficiências que, no julgamento profissional da equipe de auditoria, também são de importância suficiente para merecer a atenção dos responsáveis pela governança e a comunicação à administração (NBC TA 265, itens 6 e 10).

3.3.1. Uso de premissa de crescimento salarial não aderente

158. A Subsecretaria dos Regimes Próprios da Previdência Social (SRPPS) utilizou como taxa de crescimento salarial por antiguidade o valor de 1%, sob a justificativa (peça 60) desse ser o mínimo prudencial definido pela Portaria MF 464, de 19 de novembro de 2018, e o percentual estar próximo dos resultados do GT 2019 (Grupo de Trabalho instituído pela Portaria 31, de 16 de agosto de 2019).

159. Em relação ao uso do mínimo prudencial definido na Portaria MF 464, ele seria razoável se o valor definido fosse, por sua vez, justificado. No entanto, questionada sobre qual seria a justificativa para a escolha de 1% na edição da referida portaria (peça 51), a SRPPS não apresentou estudos ou explicações para esse valor.

160. O Grupo de Trabalho de 2019, nos seus estudos sobre o crescimento salarial por antiguidade dos servidores do Executivo, verificou que, em média, as carreiras desse Poder possuem dezesseis níveis e há um acréscimo de 74% do salário do início ao fim da progressão. Considerando aumentos anuais durante 32 anos de carreira e que 32% dos servidores já estão no topo, esse 74% de aumento poderia ser representado por 1,2% de aumento anual para todos os servidores. No entanto, o GT 2019 também conclui que:

5.5 (...) O servidor médio representado neste relatório apresenta remuneração inicial de R\$ 7,7 mil e chega a R\$ 13,3 mil após 16 anos de serviço. Portanto, a taxa anual de crescimento salarial por antiguidade desse servidor é igual a 3,5% nos primeiros 16 anos de serviço e zero no restante da carreira. **A diferenciação da evolução salarial nesses moldes seria mais fiel à realidade verificada no serviço público federal.** (peça 158, p. 40, grifo nosso)

161. No âmbito desta auditoria, partindo da hipótese de acréscimo salarial de 74% concentrado nos dezesseis primeiros anos da carreira apontado no referido estudo, e considerando as características populacionais atuais dos servidores de nível superior do Executivo, foi estimada uma taxa de aumento salarial anual de 0,86%.

162. Apesar de aparentemente a taxa utilizada pela SPprev estar próxima dos resultados encontrados no GT de 2019 e nesta auditoria, não é possível afirmar se uma diferença de 0,2% na taxa de crescimento salarial, para mais ou para menos, teria a capacidade de influenciar significativamente no resultado do passivo, pois não foram apresentados estudos de sensibilidade dessa premissa, em desconformidade com o item 147 da NBC TSP 15. Além disso, em desconformidade com o art. 17, inciso V, b, da Portaria MF 464/2018, o Relatório de Análise das Hipóteses publicado pela SPprev em anexo ao PLDO 2022 não contém teste de aderência da premissa de crescimento salarial.

163. Portanto, verificam-se fragilidades no controle e no acompanhamento dessa premissa, sem, contudo, ser possível determinar se há erro naquela atualmente utilizada e, havendo, o valor da distorção que pode estar sendo gerada no passivo atuarial.

164. Como um complicador adicional de avaliação e de acompanhamento dessa premissa, a SPprev considera uma premissa única de crescimento salarial real. Ou seja, estão inseridas dentro dessa premissa outras três: o aumento salarial por mérito, fruto da evolução do servidor dentro da carreira; o aumento salarial por produtividade, fruto das leis que alteram os salários das tabelas remuneratórias; e a inflação, que reduz o valor real dos aumentos.

165. Essa conjugação de premissas acaba por aumentar o risco de que mudanças em qualquer uma delas afete a hipótese de crescimento salarial, sendo ainda mais importante sua fundamentação quanto ao percentual definido no exercício em exame, bem como seu acompanhamento e controle.

Proposta de encaminhamento

166. Considerando a existência de recomendação anterior exarada pelo Tribunal no item 9.1.9 do Acórdão 1.496/2021-TCU-Plenário, cujo monitoramento consta deste relatório, não será proposta nova recomendação. Porém, reitera-se a necessidade de que a SPREV adote medidas para assegurar a aderência da premissa de crescimento da remuneração à experiência da massa de segurados do RPPS.

3.3.2. Consideração de aposentadoria imediata dos que atingem a idade de aposentadoria

167. Ao tratar do comportamento de aposentadoria, a SPREV dividiu os servidores em dois grupos. Um grupo, denominado de riscos expirados, refere-se aos servidores que já cumpriram os requisitos necessários para requisitar a aposentadoria nas melhores condições possíveis; o outro grupo se refere aos servidores que ainda não cumpriram os requisitos necessários para pedir a aposentadoria nas melhores condições possíveis.

168. Em relação ao grupo de riscos expirados, conforme estudos realizados pelo GT de 2019, foi considerado que esses servidores aguardarão sete anos adicionais, após a obtenção do direito à aposentadoria, para requisitá-la.

169. Em relação ao grupo que ainda não obteve o tempo de aposentadoria, a SPREV considera a hipótese de que os servidores irão requisitar a aposentadoria tão logo obtenham o direito ao melhor benefício possível. No entanto, tal hipótese não encontra suporte nos resultados obtidos pelos GT de 2019. Esse GT utilizou dados de 2010 a 2019 e constatou que apenas 20% dos novos elegíveis à aposentadoria a requerem de imediato. Os outros 80% permanecem por mais tempo no serviço público, metade desses por sete anos ou menos, e a outra metade por sete anos ou mais.

170. A SPREV alega não ser possível utilizar os resultados do referido GT com os servidores que ainda não adquiriram o direito à aposentadoria, pois o estudo reflete o comportamento dos servidores sob as regras vigentes à época, em que a idade de aposentadoria era inferior à que existe atualmente, em especial para os servidores mais novos. Além disso, alegam que a Emenda Constitucional 103, de novembro de 2019, promoveu diversas alterações nas regras de aposentadoria, não sendo possível determinar como ela pode ter afetado o comportamento de aposentadoria dos servidores.

171. De fato, é razoável considerar que entre os servidores que adquirirão o direito de se aposentar apenas após os 60 ou 65 anos de idade, a média de anos de serviço após a aquisição do direito será menor que sete. No entanto, não há base ou estudo que justifique a hipótese de se considerar que 100% dos servidores que ainda não têm direito a se aposentar irão fazê-lo imediatamente. Especialmente considerando que ainda existem diversos servidores antigos, admitidos antes de 2003.

172. Verifica-se, inclusive, uma incompatibilidade entre essas duas premissas. Por exemplo, existe um grupo de servidores para os quais, na avaliação atuarial deste ano, foi considerado que todos eles se aposentarão imediatamente em alguns meses. No entanto, ano que vem, para uma parcela desses mesmos servidores que não terão se aposentado, será considerado que eles permanecerão sete anos adicionais em atividade.

173. Entende-se que, havendo incerteza sobre a melhor premissa a ser adotada no cálculo do passivo atuarial, é preferível ser conservador. No entanto, também deve-se evitar ser excessivamente conservador, conforme item 79 da NBC TSP 15. A título exemplificativo, se 80% dos atuais servidores ainda sem direito à aposentadoria permanecessem apenas mais um ano em atividade, estima-se que o valor do passivo atuarial seria reduzido em R\$ 11.441.772.971,10. Esse valor representa 3% do passivo das aposentadorias programadas e, ainda, excede o LAD estipulado para o ME.

174. Portanto, entende-se recomendável a construção de premissas de comportamento de aposentadoria mais próximas da realidade, considerando as regras de elegibilidade a que cada servidor está sujeito, e compatíveis entre grupos de servidores com características semelhantes. Além disso, considerando a relevância dessa premissa, conforme demonstrado no parágrafo supra, e a previsão constante do inciso V, art. 17 da Portaria MF 464/2018, entende-se recomendável a realização de avaliações periódicas testando a aderência das premissas de comportamento de aposentadoria adotadas.

Proposta de encaminhamento

175. Propõe-se recomendar ao Ministério do Trabalho e Previdência que, em conjunto com o Ministério da Economia, adote premissa de diferimento de aposentadoria programada que melhor reflita o lapso

temporal entre a elegibilidade e a data provável de aposentadoria observado nos servidores públicos federais e realize testes de aderência periódicos dessa premissa.

3.3.3. Ausência de documentação do processo verificação da qualidade dos dados utilizados no cálculo dos passivos atuariais do RPPS e RGPS

176. Os dados de entrada do programa de estimação do RPPS são os dados cadastrais de todos os servidores federais da União, enviados para a Subsecretaria dos Regimes Próprios da Previdência Social (SRPPS) pelos diversos órgãos gestores do funcionalismo público federal por meio do serviço de armazenamento em nuvem SerproDrive. Esses dados são recebidos pela Coordenação Geral de Estatística e Informática (CGEEI), que faz uma primeira verificação de erro ou informações faltantes nos arquivos.

177. Posteriormente, esses arquivos são encaminhados para a Coordenação Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos (CGACI), onde é realizada uma nova verificação não automatizada em planilha eletrônica, analisando, em cada variável, a consistência e a validade dos valores preenchidos e verificando a ocorrência de valores extremos. As correções realizadas são registradas em comentários na própria planilha.

178. Finalmente, as bases de dados vão para o processamento pela aplicação de estimação do passivo atuarial. No segundo passo desse processamento, na execução do arquivo BDC.xlsm, há procedimentos, já programados na solução, para verificar alguns erros - reportando quais deles foram encontrados, em quantos registros e apresentando-os com os erros associados. Há também algumas opções de correções já programadas, que podem ser realizadas em cada tipo de erro encontrado, e a possibilidade de exportar a base de dados corrigida com histórico de mudanças, evidenciados pela marcação de qual correção foi realizada em cada caso, conforme peças 16 e 30 e reuniões realizadas com a equipe responsável pelos cálculos.

179. Observou-se que a parte automatizada apresenta relatório de erros encontrados e soluções tomadas em cada caso. O mesmo não ocorre para a parte manual de verificação, em que não há uma lista dos testes executados, erros encontrados e alterações realizadas.

180. Com relação ao cálculo do passivo do RGPS, os dados sobre benefícios previdenciários e assistenciais foram objeto de duas solicitações da SPREV à DataPrev, a primeira, em 2018, requisitando os dados de 2011 a 2017 e a segunda, em 2021, requisitando os dados de 2017 a 2020 (peça 37). Conforme solicitação da SPREV, foram enviados dados tabulados agregados por grupos de espécie de benefício, ano, sexo, idade simples e clientela (rural, urbano recebendo salário-mínimo e urbano acima do salário-mínimo).

181. Segundo esclarecido em troca de e-mails com a Subsecretaria do Regime Geral de Previdência Social (SRGPS) (peça 90), estão sendo realizadas duas verificações nas informações enviadas. A primeira verificação é em relação às quantidades e aos valores recebidos nessas extrações, que são comparados com as informações disponíveis no Síntese-Web, sistema que também alimenta o Boletim Estatístico da Previdência Social. A segunda, aproveitando que o ano de 2017 foi requisitado nas duas extrações, é verificar se os dados para esse ano são consistentes entre os dois envios.

182. Verificou-se que são realizados testes e validação nos dados enviados pela DataPrev referente às informações sobre os benefícios previdenciários e assistenciais operacionalizados pelo INSS. Há documentação dos testes que estão sendo realizados em 2021, com os resultados parciais. No entanto, não há automatização dessas verificações e não se pode dizer que existe procedimento sistematizado, uma vez que a frequência de recebimento dos dados ainda é irregular. Considerando que até o momento foram pedidas apenas duas extrações pontuais de dados e com anos de diferença entre elas, é previsível que ainda não tenha sido possível desenvolver testes e verificações de forma sistematizada. No entanto, tal desenvolvimento é importante para permitir uma validação mais rápida e íntegra dos dados, evitando riscos, e garantindo atualizações constantes das informações dos benefícios previdenciários e assistenciais para inclusão no modelo do RGPS.

183. Frisa-se que a existência dos testes manuais não são, por si só, um problema. Um processo de avaliação da qualidade dos dados está fortemente relacionado com o ciclo de vida da informação e necessita de avaliação e melhoria constantes, evidenciado no aperfeiçoamento contínuo dos testes em

sintonia com a maturidade do entendimento dos dados e do seu valor para as atividades de negócio. Considerando o custo para que os testes manuais sejam implementados de forma automatizada, é esperado que essa implementação aconteça progressivamente. Entretanto, a inexistência de uma relação formalmente documentada dos testes e validações que devem ser executados de forma manual evidencia uma vulnerabilidade que pode se concretizar em diversos riscos, como, por exemplo, testes podem ser esquecidos e/ou alguma nova validação considerada naquele momento pode se perder para o ano seguinte, bem como pode ocorrer a perda de conhecimento pela mudança de pessoal.

184. Vários fatores influenciam o resultado obtido por um modelo de cálculo, entre eles a qualidade dos dados de entrada. Dados faltantes, incorretos, preenchimentos fora do padrão e outros problemas podem introduzir erros no modelo e afetar significativamente o resultado, levando a conclusões inexatas.

185. A qualidade de dados estruturados é tratada pela ISO/IEC 25012:2008 (ainda não adotada nacionalmente pela ABNT) e existe extensa literatura sobre boas práticas na guarda, uso, manipulação e testes nos dados, como Maydanchik (2007), Wang et al. (1996) e Sebastian-Coleman (2012). No Tribunal de Contas da União, o assunto é objeto de estudo das áreas de análise de dados que atuam nas fiscalizações contínuas, cujas atividades se caracterizam por processos e procedimentos de auditoria contínuos análogos às atividades de mineração de dados, a exemplo das melhores práticas difundidas pelo modelo de referência Crisp-DM (*Cross-Industry Standard Process for Data Mining*). Nesse sentido, a qualidade dos dados tem relação fundamental com o entendimento do negócio, a compreensão dos dados e sua preparação, para submissão a modelos de análise e avaliação, o que proporciona à equipe de fiscalização alcançar os objetivos da auditoria. (CHAPMAN et al, 2000, apud JAQUES, 2020).

186. Entre os diversos critérios de qualidade, citamos como exemplos:

- a) **Completude:** refere-se à garantia da presença e da exatidão de valores no conjunto de dados, compreendendo a definição dos valores que devem ou não estar presentes, bem como a detecção de incompletude do ponto de vista de negócio (Sebastian-Coleman, 2012, apud Jaques, 2020), ou seja, dados preenchidos, mas sem valor para o negócio;
- b) **Unicidade:** garantia de que exista correspondência exclusiva entre cada registro de um conjunto de dados (ex.: CPF) com uma entidade no mundo real (ex.: pessoa física) e não existam dois ou mais registros que identifiquem a mesma entidade, observando a possibilidade de ocorrência de multiplicidade de registros, caso em que é necessária a aplicação de identificadores substitutos, salvaguardados do risco inerente ao erro humano ou de processos de extração e carga de dados, por exemplo.
- c) **Validade:** conformidade dos valores dos dados a um domínio (unidade federativa, estado civil) ou a uma regra de negócio (renda negativa, data de nascimento incompatível), ou seja, restrições deduzidas do entendimento do negócio e do entendimento dos dados (modelo, dicionário, tabelas).
- d) **Consistência:** caracterizado como não existência de conflito na comparação entre dois valores de dados conceitualmente iguais, ou seja, a consistência confronta variáveis diferentes que deveriam, em tese, trazer a mesma informação; por exemplo, valor da “data de nascimento” comparado com o valor da “idade atual” (Jaques, 2020).
- e) **Acurácia:** garantia de que os dados refletem com precisão o objeto ou evento do mundo real, ou seja, requer a comparação do valor do dado com o objeto do mundo real, ou, em caso de conflitos entre bases de dados, considerando a base de maior confiança, normalmente a fonte originária da informação (Jaques, 2020).

187. Dessa forma, nota-se que tais critérios poderiam ser assegurados ao associar as atividades de avaliação da qualidade à compreensão dos dados nas atividades de negócio, evidenciando-se uma matriz de qualidade que estabeleça critérios como completude, unicidade, validade, consistência e acurácia de cada dado; bem como documentação associada ao ciclo de vida do dado quanto à sua qualidade; e

evitando-se manter históricos em “pedaços de procedimentos” ou vinculados a pessoas da equipe. Como é uma atividade que envolve ciclos de maturidade quanto à gestão do conhecimento do dado, seria possível estabelecer, a princípio, uma lista de dados críticos (essenciais) como ponto de partida desse tipo de trabalho.

Proposta de encaminhamento

188. Propõe-se recomendar ao Ministério do Trabalho e Previdência a adoção de processo periódico de análise e avaliação da qualidade dos dados, que contemple papéis, responsabilidades, procedimentos manuais e automatizados, bem como a migração daqueles manuais para execução automatizada, com a finalidade de atender a continuidade dos trabalhos para futuras equipes envolvidas no cálculo dos passivos atuariais do RPPS e do RGPS.

3.3.4. Ausência de formalização e de política de desenvolvimento seguro de aplicações para os programas utilizados no cálculo dos passivos atuariais do RPPS e RGPS

189. O processamento da estimação do passivo atuarial do RPPS e do RGPS é realizado por intermédio de planilhas eletrônicas em Microsoft Excel e o seu desenvolvimento e operacionalização é feito pela própria equipe responsável pela estimação, conforme arquivos disponibilizados pelo auditado (peça 16 e 32 a 35). Esse conjunto de planilhas converte os modelos matemáticos de cálculo atuarial em rotinas de processamento eletrônico que, a partir dos dados de entrada, geram os resultados dos passivos que são objeto de registro pela contabilidade.

190. Esse conjunto de planilhas desenvolvido e operado pela equipe de cálculo atuarial é mantido em estações de trabalho (*desktops*), no ambiente em que atuam as equipes que cuidam tanto do seu desenvolvimento e operação, bem como da sua guarda e controle, no caso do RGPS. Especificamente no caso das planilhas utilizadas pela SRPPS, os arquivos são armazenados no OneDrive do Coordenador-Geral da CGACI, com acesso concedido a ele e seu superior imediato.

191. As equipes responsáveis pelo desenvolvimento dessas planilhas se valem dos seus conhecimentos e aprendizado pessoais e não contam com qualquer apoio da área especializada em desenvolvimento e operacionalização de sistemas e *softwares*. Ademais, esse processo de trabalho não conta com documentação (manual com descrição da ordem de processamento das planilhas e procedimentos de controle e verificação dos cálculos) que possibilite a terceiros independentes realizarem o mesmo procedimento.

192. A segurança da informação é um tema tratado em uma diversidade de modelos de melhores práticas ou de padrões internacionais da indústria de tecnologia da informação. Dentre as normas de padrões destacam-se as normas da família ISO/IEC 27000, que tratam da gestão, aplicações de controles, análise e avaliação de riscos em segurança da informação. Tais normas são adotadas pela ABNT, e como fundamento para o questionamento quanto à segurança no desenvolvimento de aplicações, destacamos a ABNT NBR ISO/IEC 27002:2013 (ISO 27002) - Técnicas de Segurança - Código de Prática para Controles de Segurança da Informação.

193. A informação tem um ciclo de vida natural, desde a sua criação e origem, armazenagem, processamento, uso e transmissão, até a sua eventual destruição ou obsolescência. Nesse contexto, o desenvolvimento seguro de sistemas de informação, objeto desse questionamento, apresenta os seguintes critérios de avaliação dos trabalhos das equipes de desenvolvimento:

- a) A existência de documentação formal com orientações sobre o ciclo de desenvolvimento de *software* adotado na unidade, abrangendo quesitos de segurança nas atividades de criação, manutenção e mudanças programadas no *software* e no ambiente local de sustentação das operações, que permitam aos desenvolvedores atuais e futuros a evitar, encontrar e corrigir vulnerabilidades (Controles ISO 27002: 9.4.5 Controle de acesso ao código-fonte de programas; 11.1.3 Segurança em escritórios, salas e instalações; 14.2.1 Política de desenvolvimento seguro; 14.2.2 Procedimentos para controle de mudanças de sistemas; 14.2.6 Ambiente seguro para desenvolvimento);
- b) A existência de planos de salvaguarda dos dados (bases de dados) e dos artefatos de desenvolvimento das aplicações (planilhas, código, executáveis), considerando

repositórios seguros, e, principalmente, evidências da capacidade de realização de recuperação dos dados e aplicações (restore), com a finalidade de evitar o risco de não continuidade das atividades da unidade por conta de incidentes de segurança da informação. (Controles ISO 27002: 12.1.4 Separação dos ambientes de desenvolvimento, teste e de produção; 12.3.1 Cópias de segurança das informações)

194. A documentação de procedimentos operacionais está associada à gestão de processos e tem como evidências principais a definição de papéis e responsabilidades, o desenho do processo, a sua efetiva implementação, e a geração de artefatos como documentação, tutoriais, manuais, painéis de conhecimento e relação de recursos necessários. Com isso, esse questionamento apresenta os seguintes critérios de avaliação quanto aos procedimentos operacionais e aos recursos computacionais adequados e suficientes para a execução do cálculo, conforme modelo de gestão e governança de TI COBIT 4.1 combinado à já mencionada família ISO em segurança da Informação (27000):

- a) Existência de documentação quanto à operacionalização (manual ou automatizada) das atividades relacionadas com o cálculo das projeções atuariais, contemplando pelo menos, papéis e responsabilidades, desenho macro do processo, identificação dos principais procedimentos, descrições operacionais (manuais ou tutoriais), planos de melhoria contínua (revisão periódica) com a finalidade de alavancar a maturidade da unidade quanto à gestão dos processos e garantia da comunicação à equipe atual e futura da unidade (Processos COBIT: PO4 – Definir os processos, a organização e os relacionamentos de TI; AI4 – Habilitar operação e uso; Controles ISO 27002: 6.1.1 Responsabilidades e papéis pela segurança da informação; 6.1.2 Segregação de funções).
- b) Existência de uma documentação com os requisitos técnicos mínimos e necessários para garantir as operações atuais e, em uma visão evolutiva, estudo da capacidade para futuras mudanças no ambiente de desenvolvimento (criação e manutenção das aplicações) ou no ambiente de produção (rodar as aplicações), observando os riscos de continuidade das atividades de cálculo, por meio de uma análise e avaliação de riscos de cenários futuros (Processos COBIT: AI4 – Habilitar operação e uso; DS3 – Gerenciar capacidade e desempenho; DS4 – Assegurar continuidade de serviços; Controles ISO 27002: 12.1.3 Gestão de capacidade);
- c) Análise e avaliação de riscos quanto às mudanças programadas e não programadas no parque de sustentação das bases de dados e aplicações, com a finalidade de se evitar riscos de continuidade das atividades ocasionadas por cenários não analisados em uma mudança de ambientes de desenvolvimento ou armazenamento de dados (Processos COBIT: PO9 Avaliar e Gerenciar os Riscos de TI; DS4 – Assegurar continuidade de serviços; Controles ISO 27002: 12.1.2 Gestão de mudanças; 12.1.3 Gestão de capacidade).

195. Conforme resposta da Subsecretaria de Previdência, constante do item 3.5 do ofício SEI 208908/2021/ME (peça 16, p. 2), não são colocados à disposição da equipe de estimação de cálculo atuarial os recursos tecnológicos (equipamentos e *software*) e equipe técnica de tecnologia da informação para o desenvolvimento de aplicações.

196. Planilhas eletrônicas, tais como em Microsoft Excel e outros aplicativos, não oferecem mecanismos de controle adequados e que proporcionem, por si mesmos, os requisitos de segurança da informação nos termos das definições de controle e diretrizes para implementação estabelecidas na norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2013.

197. Ademais, o item 3.5 do supracitado ofício afirma textualmente que não existe manual de operação do conjunto de planilhas e que ele não será elaborado em futuro próximo em virtude dos trabalhos de migração da rotina de cálculo para a linguagem *Python*. Subentende-se que existe um processo de migração tecnológica de planilhas eletrônicas para um *software* de programação (substituição das

planilhas eletrônicas por programas dedicados e especialmente construídos para a realização do cálculo), porém, não há evidências de que uma metodologia de desenvolvimento seguro esteja sendo aplicada, nos termos das orientações e diretrizes da norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2013.

198. Da mesma forma que a SRPPS utiliza planilhas eletrônicas para a realização do cálculo atuarial, a SRGPS também lança mão dos mesmos recursos e metodologia para a elaboração de rotina para executar os modelos de projeção. Em resposta ao item “c” do Ofício de Requisição 002-383/2021-TCU/SecexPrevidência (peça 31), a equipe da Subsecretaria informa que “Até o momento, a SRGPS/SPrev/MTP não tomou conhecimento de qualquer orientação da área de tecnologia da informação relacionada às atividades realizadas no âmbito do modelo de projeção do RGPS.”.

199. Como se observa da resposta às indagações sobre o uso de metodologia para o desenvolvimento de rotinas de cálculo, não existe qualquer orientação nesse sentido. Assim, conclui-se que, embora as rotinas desenvolvidas cumpram o seu papel primário de produzir o cálculo das projeções, não são desenvolvidas seguindo metodologia que assegure mecanismos de controle, tanto de desenvolvimento quanto de processamento do cálculo, conforme orientações e diretrizes para o desenvolvimento seguro de aplicações contidos na Seção 14 da norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2013.

200. Observa-se, porém, que existe um Guia do Usuário de operação das planilhas que foi elaborado pela equipe da SRGPS, conforme peça 35. Verificou-se que esse manual orienta como devem ser processadas as planilhas. No entanto, não constam do manual orientações quanto a procedimentos de segurança, tais como cópias (*backups*) e/ou procedimentos de recuperação de incidentes.

201. A falta de uma metodologia para o desenvolvimento de sistemas, dentro do contexto de uma Política de Segurança da Informação, leva a um processo de construção de soluções de tecnologia que, conquanto atendam os propósitos primários para os quais foram projetadas, não produzem aplicações que sejam seguras e que garantam a integridade e a continuidade dos processos.

202. No caso do cálculo dos passivos atuariais do RPPS, as planilhas desenvolvidas em Microsoft Excel cumprem o papel de produzir o cálculo, porém não garantem integridade e controles adequados que possam ser testados e verificados por equipes independentes de controle.

203. A ausência de documentação e manualização dos procedimentos incrementa o risco de descontinuidade da metodologia aplicada, visto que, caso parte ou toda a equipe encarregada seja alterada entre um exercício e outro, o histórico e o conhecimento agregado ao longo dos anos podem ser perdidos.

204. A principal causa dos problemas relatados, identificada pela equipe de auditoria, é a falta de recursos de tecnologia da informação, materiais e humanos, enfrentado por ambas as equipes da SPrev. Em termos materiais, ambos os programas de estimação do passivo são computacionalmente demandantes e executá-los em computadores pessoais foi apontado pelos auditados como extremamente demorado e ineficiente, prejudicando o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos métodos de cálculo. Em termos de recursos humanos, as equipes contam com profissionais capazes e com experiência nas áreas fins, como atuária, estatística, economia e contabilidade, mas não possuem servidor experiente nas melhores práticas de desenvolvimento de programas, que poderiam auxiliar na implementação de metodologias de estimação extremamente complexas.

Proposta de encaminhamento

205. Assim, propõe-se recomendar ao Ministério do Trabalho e Previdência que por intermédio da sua área de tecnologia da informação,

- a) adote as medidas necessárias para que o desenvolvimento e a manutenção de sistemas utilizados nos cálculos envolvidos na estimação do passivo atuarial do RPPS e do RGPS estejam de acordo com as boas práticas relacionadas ao tema, a exemplo das diretrizes e controles recomendados abaixo, preconizados na norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2013, com destaque para a aplicação de regras, procedimentos e controles para:
 - i. garantir a privacidade da informação pessoal – conforme controle 18.1.4 Proteção e privacidade de informações de identificação pessoal;

- ii. manter a segurança da informação transferida dentro da organização e com quaisquer entidades externas – conforme controles do objetivo 13.2 Transferência de informação;
 - iii. documentar as regras de desenvolvimento dentro da unidade, para garantir a continuidade das atividades de desenvolvimento e a melhoria das aplicações – conforme controles do objetivo 14.2 Segurança em processos de desenvolvimento e de suporte;
 - iv. salvaguardar os dados, principalmente aqueles armazenados, e aplicações em processamento nos ativos de tecnologia dos integrantes da equipe – conforme controles do objetivo 12.3 Cópias de segurança; e
 - v. estabelecer um processo de desenvolvimento de *software* da unidade, estruturado de forma a garantir a operação segura das rotinas de cálculo e respectivos dados – conforme controles do objetivo 14.2 Segurança em processos de desenvolvimento e de suporte;
- b) formalize o processo de cálculo dos passivos atuariais do RPPS e do RGPS, envolvendo:
- i. manuais técnicos e operacionais que definam o processo de trabalho, papéis e responsabilidades, inclusive dos proprietários de dados, orientem a utilização dos programas e aplicações relativos ao cálculo do passivo do RPPS, e estabeleçam planos de melhoria contínua (revisão periódica) de riscos críticos, como premissas, método de cálculo e de contabilização, a fim de garantir a continuidade da atividade e propiciar a auditabilidade do cálculo;
 - ii. identificação periódica dos aspectos técnicos, capacidade operacional, níveis de serviços, e estratégia de gestão para garantir a capacidade atual e futura dos trabalhos relativos ao cálculo do passivo do RPPS, bem como o controle e a segurança nos ambientes de desenvolvimento e de produção.

3.3.5. Seleção das tábuas de mortalidade realizadas com dados apenas da Marinha

206. Para realizar os testes de aderência e a escolha das tábuas de mortalidade que informarão os modelos atuariais utilizados, são necessários dados históricos sobre mortalidade e invalidez. No caso, como informado no Anexo B do Ofício Externo 06/2022, da Diretoria de Finanças da Marinha (peça 105), a equipe responsável pela seleção das tábuas atuariais não logrou obter os dados históricos do Bieg, que contém informações sobre todos os militares das Forças Armadas. Por esse motivo, foram utilizados dados apenas da Marinha do Brasil, do período de 2016 a 2020, referentes aos militares ativos e inativos, pensionistas militares e ex-militares.

207. A opção adotada é justificável, pois se espera que os militares e pensionistas militares das Forças Armadas tenham comportamento de mortalidade e invalidez mais próximos dos militares da Marinha do que da população brasileira em geral. No entanto, observando o contingente de militares em atividade, a Marinha representa aproximadamente 20% do quantitativo de militares das Forças Armadas. Assim, a solução adotada não tem como capturar efeitos específicos das diferentes carreiras militares nas probabilidades de falecimento e invalidez e as tábuas adotadas podem não representar a carreira militar como um todo.

Proposta de encaminhamento

208. Propõe-se recomendar ao Ministério da Defesa que adote as medidas necessárias para a obtenção dos dados históricos das três Forças Armadas, de modo a selecionar tábuas de mortalidade e invalidez aderentes à toda a população militar, ou verificar se as tábuas selecionadas com base nos dados da Marinha são aderentes à experiência observada nas demais Forças.

3.3.6. Fragilidades no tratamento de estudos e análises acerca de fatores relevantes para a avaliação atuarial

209. Conclusões oriundas de estudos realizados no âmbito de grupos de trabalho com participação da equipe responsável pelo cálculo dos passivos atuariais do RPPS apontam para a não aderência de premissas relevantes utilizadas no referido cálculo. Entretanto, parte relevante dessas conclusões não tiveram o devido encaminhamento no aprimoramento das premissas avaliadas.

210. Em 2017, a Portaria Conjunta 01/17 do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com participação da Secretaria de Previdência e da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, da Secretaria de Orçamento Federal, da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos e da Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público, instituiu Grupo de Trabalho com objetivo de avaliar e aperfeiçoar as metodologias de apuração do resultado financeiro e atuarial do RPPS da União.

211. Já em 2019, a Portaria 31/2019 da Secretaria de Previdência instituiu novo Grupo de Trabalho com o objetivo de avaliar o modelo de projeções atuariais do RPPS da União, visando a recepção de estudos e sugestões no modelo atual utilizado para o aperfeiçoamento contínuo do modelo em que se deve contemplar a adequabilidade do método utilizado, aderência das hipóteses adotadas e a razoabilidade dos impactos de possíveis alterações a serem realizadas.

212. Dentre as conclusões desses Grupos de Trabalho, podemos destacar as seguintes:

GT 2017 (peça 157)

- a) Nova sistemática de contabilização do passivo previdenciário, que possibilite a visualização do comportamento de cada componente do valor líquido do passivo do plano de benefícios, contemplando uma visão de estoque e fluxo, a separação de impacto por componentes do passivo (e não mais a mera apresentação dos valores das provisões matemáticas), a demonstração dos ganhos e perdas atuariais e a separação entre o custo do serviço corrente e o dos serviços passados;
- b) Levantamento de dados que permitam estimar o montante potencial do fluxo de compensação previdenciária envolvendo o RPPS da União (recebimentos e pagamentos);

GT 2019 (peça 158)

- a) Para a hipótese do percentual esperado de segurados ativos e aposentados que deixarão pensão previdenciária, recomenda-se que seja feito um estudo com análise de séries temporais para prever a evolução dessa série, a fim de que seja definido o número ideal para ser usado nas avaliações atuariais. Também recomenda-se não se utilizar o mesmo percentual para homens e mulheres, tendo em vista a grande diferença observada entre os sexos;
- b) Na visão do subgrupo, a maneira mais adequada de representar a evolução salarial por antiguidade é atribuir uma taxa de crescimento por servidor de acordo com o cargo que ocupa e o seu tempo de serviço público, isto é, em qual nível (classe-padrão) se encontra. Essa deve ser a referência para futuras reformulações na forma de tratamento da evolução salarial; e
- c) Considerando que todas as análises realizadas estão corretas, no que tange aos riscos expirados, é possível concluir que, em média, as pessoas passam menos de sete anos como riscos expirados. Diante disso, seria plausível dizer que adotar um tempo próximo de 7 anos pareceria uma hipótese mais adequada, ou uma aproximação de $7*0,8 + 0*0,2$ (80% da população esperaria algo próximo de 7 anos e 20% aposentariam no momento que atingir a elegibilidade).

213. Nota-se que parte dos achados desta auditoria partiram de estudos realizados no âmbito dos referidos Grupos de Trabalho. Os estudos desenvolvidos demonstram, salvo melhores informações, que premissas como crescimento salarial, comportamento de aposentadoria e composição do grupo familiar, bem como informações acerca de direitos e obrigações relacionados com a compensação previdenciária e contabilização do passivo previdenciário, poderiam ter sido aprimorados.

214. Ainda que os estudos realizados por esses grupos possam ser considerados exploratórios e/ou insuficientes para realizar os aprimoramentos necessários já identificados, demonstram a necessidade de

aprofundar análises na busca por premissas mais aderentes e pela divulgação de informações que agreguem mais valor ao usuário.

215. Ressalta-se que são louváveis os esforços despendidos pelos envolvidos nos Grupos de Trabalho e que são fundamentais no aperfeiçoamento do cálculo e registro contábil de passivos atuariais. Entretanto, há melhorias possíveis de serem implementadas ou, ao menos, avaliadas, que estão pendentes desde o encerramento do Grupo de Trabalho de 2017. É notório que ao longo dos exercícios diversas foram as modificações realizadas que demandaram recursos já escassos da equipe encarregada do cálculo, mas não foi verificado plano ou horizonte previsto para a implementação das possíveis melhorias.

Proposta de encaminhamento

216. Considerando que a proposta de encaminhamento apresentada no item 3.3.4 envolve o estabelecimento de planos de melhoria contínua (revisão periódica) de riscos críticos, como premissas, método de cálculo e da contabilização, de acordo com normas e boas práticas de qualidade e gestão de negócios, não será feita nova proposta de encaminhamento para o problema apontado nesse achado.

3.3.7. Limitações à auditoria financeira e aos controles internos devido ao cronograma de trabalho

217. O processo de cálculo do valor a ser provisionado para os passivos relativos aos benefícios do RPPS, dos Inativos Militares e de Pensões Militares se finaliza próximo à data de encerramento para registro dos valores no Siafi, sistema de contabilidade da União, inviabilizando que os controles internos previstos possam atuar adequadamente na identificação de eventuais erros. Ademais, limita a atuação desta auditoria financeira, dado o tempo exíguo entre o recebimento das informações necessárias para a execução dos procedimentos planejados e o prazo de conclusão do trabalho, determinado em virtude da apreciação das contas do Presidente da República, limitando ainda a possibilidade de que eventuais distorções identificadas no âmbito da auditoria possam ser corrigidas antes do registro contábil definitivo.

218. O cronograma de trabalho da equipe da SPREV e do Casnav, áreas envolvidas no cálculo atuarial dos referidos passivos, passa por diversas etapas, entre definição do leiaute dos dados requeridos, ajustes nas premissas utilizadas, testes para aferir a qualidade dos dados recebidos e aplicação de eventuais tratamentos necessários, inserção dos dados e premissas selecionadas nos programas de cálculo e análise dos resultados obtidos, entre outros.

219. Ocorre que parte relevante desse processo não depende exclusivamente das equipes da SPREV e do Casnav, mas também de todos os órgãos, inclusive dos demais Poderes e das Forças do MD, enviarem os dados solicitados dentro do prazo estabelecido.

220. Não obstante, verifica-se que há possibilidade de aprimoramentos para que os trabalhos possam ser encerrados dentro do exercício a que se referem, visto que os dados utilizados são, em grande parte, relativos a maio ou julho do mesmo exercício, permitindo que os controles internos previstos possam ser executados conforme planejado e reduzindo as limitações temporais impostas à equipe de auditoria financeira.

Proposta de encaminhamento

221. Propõe-se recomendar ao Ministério do Trabalho e Previdência, com fulcro nos incisos X, XIII, XV e XVI do art. 10 do Decreto 10.761/2021, que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal e tendo em vista o disposto nos incisos IX a XI, XIV e XXIII do art. 49 do Decreto 9.745/2019, regulamente a sistemática de envio de dados necessários ao cálculo atuarial dos passivos da União pelos órgãos da administração pública federal, estabelecendo padrões e prazos aderentes ao processo de trabalho da equipe responsável pela estimativa e dos controles interno e externo envolvidos.

222. Analogamente, e considerando as particularidades do cálculo realizado pelo Casnav, em que os dados são produzidos e armazenados dentro desse mesmo órgão, propõe-se recomendar ao Ministério da Defesa que promova ajustes no cronograma de trabalho de forma a concluir o cálculo dos passivos atuariais sob sua responsabilidade ainda dentro do exercício a que se referem, com o intuito de permitir adequada atuação dos controles interno e externo envolvidos.

4. MONITORAMENTO DE RECOMENDAÇÕES ANTERIORES

223. Apresenta-se a seguir o monitoramento das recomendações prolatadas no âmbito das auditorias financeiras dos passivos atuariais da União.

4.1 Acórdão 1.496/2021-TCU-Plenário - Auditoria dos passivos atuariais das demonstrações contábeis de 2020

Recomendações ao Ministério da Economia

Item 9.1.1 do Acórdão

adote medidas para evidenciação no balanço patrimonial das despesas futuras com o Benefício Especial previsto no art. 3º da Lei 12.618/2012;

224. A recomendação não foi implementada. A SPREV informou (peça 101) que desenvolveu estimativas atuariais para as despesas com o benefício especial de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 3º da Lei 12.618/2012, mas que tais estudos apresentam limitações decorrentes da indisponibilidade de dados, como data exata da migração para o Regime de Previdência Complementar e o valor do benefício por indivíduo.

225. Dessa forma, aduz que adotou providências para aprimorar a estimativa, buscando obter os dados necessários com alterações no leiaute que é usado pelos órgãos encarregados de enviar as informações para o cálculo, devendo ainda instituir rotina de trabalho para submeter as estimativas anualmente à STN.

226. A STN informou (peça 88) que ainda não foi criada a conta contábil na qual, segundo a Secretaria, deverá ser registrado o passivo do referido benefício.

Item 9.1.2 do Acórdão

considere na estimativa do passivo atuarial do RPPS todas as parcelas de natureza remuneratória ou previdenciária a que fazem jus aposentados e pensionistas e que sejam financiadas pela União, e não apenas as que compõem a base de cálculo da contribuição previdenciária, em consonância com o item 94 da NBC TSP 15 e o item 12.2.1 do MCASP;

227. A recomendação não foi implementada. O gestor justificou a situação, informando que, em 2021, “os esforços foram concentrados, em termos da ferramenta de cálculo, em garantir a acurácia dos cálculos em virtude de mudança do método de financiamento”.

Item 9.1.3 do Acórdão

adote medidas para assegurar a implementação correta e uniforme do método de Crédito Unitário Projetado (PUC), requerido no item 69 da NBC TSP 15, na mensuração dos passivos atuariais sujeitos a essa norma;

228. A recomendação foi parcialmente implementada. Foi realizada a implementação do método nos pontos pacíficos de interpretação da NBC TSP 15. No entanto, ainda há divergência sobre a implementação de alguns itens, como o descrito no achado 3.1.1.3.

Item 9.1.4 do Acórdão

incorpore aos cálculos do passivo atuarial do RPPS a perspectiva de melhoria da expectativa de vida da população brasileira, conforme exigido pelo item 84 da NBC TSP 15;

229. A recomendação não foi implementada. A SPREV indicou estar em curso um estudo, conduzido pelo IPEA e pela SRGPS, sobre a melhoria de perspectiva de vida dos brasileiros em geral. A SRPPS se inseriu neste grupo de trabalho com a intenção de acompanhá-lo e, posteriormente, ainda em conjunto com o IPEA, realizar estudo específico sobre a população de servidores civis federais.

Item 9.1.5 do Acórdão

se articule com o Ministério da Defesa para assegurar que as premissas biométricas e financeiras utilizadas na mensuração do passivo atuarial referente aos benefícios de militares inativos sejam:

Item 9.1.5.1 do Acórdão

aderentes à experiência da massa de militares protegidos pelo SPSMFA, em consonância com as orientações contidas nos arts. 15 a 18 da Portaria-MF 464/2018, bem como aos requisitos dos itens 81, 84 e 89 (b) da NBC TSP 15;

Item 9.1.5.2 do Acórdão

consistentes com as utilizadas na mensuração do passivo atuarial referente às pensões militares, considerando, no caso das financeiras, os aumentos salariais definidos pela Lei 13.954/2019 e as promoções esperadas pelo militar durante sua carreira;

230. A recomendação foi parcialmente implementada. A SPRev realizou articulação com o MD, utilizando as mesmas premissas adotadas por esse Ministério no cálculo do passivo do SPSMFA, incluindo a hipótese sobre aumentos salariais estimados futuros.

231. No entanto, as tábuas de mortalidade adotadas pelo MD, e utilizadas pela SPRev, basearam-se em dados apenas da Marinha, conforme apresentado no tópico 3.3.5, trazendo risco de não aderência às premissas atuariais. Além disso, em relação aos itens 81 e 84 da NBC TSP 15, que dizem respeito ao uso de premissas financeiras em termos nominais e a consideração de mudanças esperadas na mortalidade, tais requisitos não foram adotados pelo MD e, conseqüentemente, nem pela SPRev.

Item 9.1.6 do Acórdão

considere o auxílio-invalidez na estimativa do passivo atuarial relativo aos benefícios de militares inativos, em consonância com os itens 94 e 157 da NBC TSP 15 e o item 12.2.1 do MCASP;

232. A recomendação foi implementada somente em 16/3/2022, após a data das demonstrações contábeis. Ao receber a estimativa atualizada da distorção calculada pela equipe de auditoria, a SPRev realizou sua própria estimativa da parcela do passivo alusiva ao auxílio-invalidez, encontrando o valor de R\$ 1.849.577.302,20. Na referida data, esse montante foi acrescido ao saldo da provisão auditada.

Item 9.1.7 do Acórdão

adote medidas para assegurar a confiabilidade dos dados utilizados na avaliação atuarial do RGPS, em conformidade com as diretrizes 2 e 3 do documento Guidelines on Actuarial Work for Social Security, publicado em 2016 pela Organização Internacional do Trabalho e pela Associação Internacional da Seguridade Social;

233. A recomendação está em implementação. Dados administrativos mais atuais sobre benefícios previdenciários e sobre o mercado de trabalho já foram avaliados pela SRGPS, mas ainda não incluídos no modelo de avaliação atuarial. As hipóteses utilizadas no modelo estão em etapa inicial de aprimoramento, tendendo a consumir maior tempo de análise por parte da equipe devido à complexidade do tema.

Item 9.1.8 do Acórdão

adote medidas, em consonância com os itens 139, 143 e 147 da NBC TSP 15, para assegurar que as distorções de divulgação apontadas no Quadro 4 do relatório de auditoria não ocorram nas futuras demonstrações contábeis;

234. A recomendação foi parcialmente implementada. A atual situação está descrita no tópico 3.2.1 deste relatório.

Item 9.1.9 do Acórdão

adote medidas para assegurar a aderência das premissas de sobrevivência de pensionistas e de crescimento da remuneração por mérito à experiência da massa de segurados do RPPS, de acordo com as orientações contidas nos arts. 15 a 18 da Portaria-MF 464/2018, bem como para assegurar a determinação da segunda hipótese em termos nominais, conforme preconiza o item 81 da NBC TSP 15;

235. A recomendação não foi implementada. Em relação a aderência da hipótese de sobrevivência de pensionistas, a SPRev ainda está buscando obter os dados necessários à execução do teste. Em relação ao crescimento da remuneração por mérito, remete-se à análise apresentada no tópico 3.3.1.

Recomendações ao Ministério da Defesa

Item 9.2.1 do Acórdão

Assegurar a aderência das premissas de sobrevivência de pensionistas, considerando o requisito do item 84 da NBC TSP 15, bem como das premissas de composição familiar, em consonância com o item 79 dessa norma e os itens 3.1 e 4.3 da Norma Atuarial 1 da Comissão de Normas Técnicas do Instituto Brasileiro de Atuária;

236. A recomendação foi parcialmente implementada. Foram adotadas premissas de composição familiar em função da idade do militar a partir de dados disponíveis no Bieg. Foram adotadas tabelas de mortalidade de pensionistas a partir de dados históricos dos militares da Marinha, conforme apresentado no tópico 3.3.5, havendo um risco de não aderência das tábuas selecionadas quando considerados os militares das três Forças. O item 84 da NBC TSP 15 não foi atendido pois, segundo resposta do MD, não há literatura técnica sobre melhoramento de sobrevivência a populações militares e nem adoção dessa premissa no setor público para referência.

Item 9.2.2 do Acórdão

assegurar a divulgação da receita e da despesa de juros consideradas na estimativa, nos termos do item 143, b, da NBC TSP 15;

237. A recomendação não foi implementada. O MD apresentou o efeito no valor do passivo resultante da alteração na premissa de taxa de juros utilizada. Ainda que tal resultado seja importante, devendo ser apresentado como ganhos/perdas pela alteração de premissas financeiras, também é importante apresentar a receita ou despesa de juros.

238. Caso estivéssemos tratando de ativos da União, esses ativos teriam rendimentos durante o ano, que deveriam ser lançados como receitas de juros. Como estamos tratando de passivos, esses passivos terão rendimentos que deverão ser lançados como despesas de juros. A divulgação desse item e outros foi tratada na seção 3.2.1 da presente auditoria, sendo proposta recomendação mais abrangente.

4.2 Acórdão 1.463/2020-TCU-Plenário - Auditoria financeira dos passivos atuariais das demonstrações contábeis de 2019

Recomendações ao Ministério da Economia

Item 1.6.1 do Acórdão

assegurar a confiabilidade dos dados utilizados na avaliação atuarial do RGPS, bem como a documentação do processo de desenvolvimento das hipóteses e dos fundamentos selecionado(a)s, em conformidade com as diretrizes 2 e 3 do documento *Guidelines on Actuarial Work for Social Security*, publicado em 2016 pela Organização Internacional do Trabalho e pela Associação Internacional da Seguridade Social.

239. Essa recomendação foi substituída pela constante no item 9.1.7 do 1.496/2021-TCU-Plenário, cuja situação foi apresentada no início da presente seção.

Item 1.6.3 do Acórdão

assegurar a aderência da hipótese de entrada em invalidez à experiência da massa de servidores do RPPS, de acordo com as orientações contidas nos itens 3.1 e 4.3 da Norma Atuarial 1 da Comissão de Normas Técnicas do Instituto Brasileiro de Atuária;

240. A recomendação está em implementação. De acordo com a SPREV (peça 101), para atender às recomendações formuladas pelo TCU, e com o objetivo de assegurar maior confiabilidade às estimativas da avaliação atuarial, foi requerido IPEA, por meio de Acordo de Cooperação Técnica, a construção de tábua de entrada em invalidez específica para os servidores civis da União. Tal requisição foi concluída e entregue em 17/11/2021.

241. Dada a necessidade de teste de validação e análise dos impactos, não foi possível a sua aplicação na avaliação atuarial da União referente ao exercício de 2021. Ademais, a SPREV informa que a estimativa dos impactos de sua utilização será apresentada em anexo do Relatório de Avaliação Atuarial, que deverá integrar o anexo do PLDO 2023.

Item 1.6.4 do Acórdão

incluir na conta contábil Provisões Matemáticas Previdenciárias a estimativa de despesas futuras com o Benefício Especial, previsto no art. 3º da Lei 12.618/2012;

242. Essa recomendação foi substituída pela constante no item 9.1.1 do 1.496/2021-TCU-Plenário, cuja situação foi apresentada no início da presente seção.

Recomendações ao Ministério da Defesa

Item 1.7.2 do Acórdão

mensurar o passivo relativo às pensões militares considerando benefícios a conceder e horizonte temporal compatível com o ano estimado de extinção do fluxo de receitas e despesas, em consonância com o disposto na página 251 do MCASP (8ª edição) e nas orientações contidas nos itens 59 a 100 da NBC TSP 15, no que couber, assim como a compensação financeira relacionada aos militares temporários, tendo em vista o disposto no § 9º-A do art. 201 da Constituição Federal e o fato de, em regra, eles se aposentarem em outro regime.

243. A recomendação foi considerada não mais aplicável em um dos tópicos e parcialmente implementada nos restantes. A avaliação atuarial das pensões militares para as demonstrações contábeis do exercício de 2021 foi realizada considerando os benefícios concedidos e a conceder, utilizando horizonte temporal adequado, técnica de Valor Presente Atuarial para o cálculo das provisões e método de financiamento de Crédito Unitário Projetado. Quanto a última parte do item, referente à compensação financeira, não foi considerada no cálculo porque, de acordo com o MD, ainda falta regulamentação do § 9ºA do art. 201 da Constituição Federal para considerar a compensação financeira nas avaliações atuariais. Ainda que o §9ºA não estabeleça como se dará a sua normatização, por analogia ao §9º do mesmo artigo, que trata da compensação entre o RGPS e os RPPS, conclui-se que tal normatização depende de lei que a estabeleça, não sendo, portanto, de competência do Ministério da Defesa.

Proposta de encaminhamento

244. Assim, propõe-se considerar: i) implementadas as recomendações dos itens 1.7.2 do Acórdão 1.463/2020-TCU-Plenário e 9.1.6 do Acórdão 1.496/2021-TCU-Plenário; ii) parcialmente implementadas as recomendações dos itens 9.1.3, 9.1.5, 9.1.8 e 9.2.1 do Acórdão 1.496/2021-TCU-Plenário; iii) em implementação as recomendações do item 9.1.7 do Acórdão 1.496/2021-TCU-Plenário e do item 1.6.3 do Acórdão 1.463/2020-TCU-Plenário; não implementadas as recomendações dos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.4, 9.1.9 e 9.2.2, todos do Acórdão 1.496/2021-TCU-Plenário; e não mais aplicáveis os itens 1.6.1 e 1.6.4 do Acórdão 1.463/2020-TCU-Plenário, que não serão mais monitorados, em virtude da nova redação dada pelos itens 9.1.7 e 9.1.1, respectivamente, do Acórdão 1.496/2021-TCU-Plenário.

5. CONCLUSÕES

245. Realizou-se, ao amparo da competência estabelecida no art. 71, I e II, da Constituição Federal, auditoria financeira de passivos atuariais divulgados nas demonstrações contábeis da União.

246. Nesse sentido, foram examinados elementos específicos das demonstrações do ME e do BGU, referentes a 31/12/2021. No caso do ME, foram auditadas as contas Provisões Matemáticas Previdenciárias (RPPS) e Provisão de Benefícios com Militares Inativos (SPSMFA), que compõem o balanço patrimonial, além das correspondentes notas explicativas e contas de variação patrimonial. Do BGU, auditou-se a conta Provisão de Pensões Militares (SPSMFA), assim como a respectiva conta de variação patrimonial e a nota explicativa sobre esse passivo.

247. A auditoria teve por objetivo verificar se essas estimativas contábeis foram elaboradas e apresentadas de acordo com as normas contábeis, as normas atuariais e o marco regulatório aplicáveis e se estão livres de distorções relevantes.

248. Analisando-se individualmente as distorções de valores descritas na subseção 3.1 deste relatório, conclui-se que são relevantes as encontradas na provisão de benefícios para militares inativos e, ainda, as relacionadas aos passivos de outros benefícios pós-emprego não registrados, considerando que, somados, podem possuir valor próximo à materialidade de execução, bem como há materialidade qualitativa.

Quadro 10 – Distorções de valor por regime

Passivo	Materialidade para Execução	Distorção de valor
RPPS da União	R\$ 38,9 bilhões	Superavaliação de R\$ 877.829.624,38 Subavaliação de R\$ 9.336.217.597,35
Inativos Militares	R\$ 38,9 bilhões	Superavaliação de R\$ 100.564.116.538,83 Subavaliação de R\$ 9.359.420.637,10
Pensões Militares	R\$ 40,5 bilhões	Subavaliação de R\$ 664.745.050,81
Outros benefícios pós emprego – Benefício Especial	R\$ 38,9 bilhões	Subavaliação de R\$ 7.291.482.353,23
Outros benefícios pós emprego – Pensões Especiais Militares	R\$ 40,5 bilhões	Subavaliação de R\$ 9.772.489.715,09

249. No caso das provisões previdenciárias do RPPS da União, a auditoria detectou superavaliação de R\$ 0,9 bilhão e subavaliação de R\$ 9,3 bilhões, valores equivalentes a 0,06% e 0,7%, respectivamente, do saldo da conta em 31/12/2021 e a 2% e 23%, respectivamente, da materialidade para execução (ME) estabelecida para as demonstrações contábeis do Ministério da Economia (os níveis de materialidade estão descritos no Apêndice I). Isso sem considerar as distorções cujo efeito não pôde ser quantificado por limitação de tempo.

250. Na provisão para militares inativos, encontrou-se superavaliação estimada em R\$ 100,5 bilhões, equivalente a 18% do saldo da conta em 31/12/2021 e a 258% da ME para as supracitadas demonstrações. Também se identificou subavaliação estimada em R\$ 9,4 bilhões, o que corresponde a 2% do saldo da conta e a 24% da ME, desconsiderando duas distorções que a equipe também não conseguiu quantificar.

251. Quando as distorções nessas contas são analisadas em conjunto, a fim de subsidiar a auditoria das demonstrações contábeis do Ministério da Economia, conclui-se que também são relevantes: superavaliação de R\$ 101,5 bilhões e subavaliação de R\$ 26 bilhões.

252. No caso da provisão para pensões militares, que entrou no escopo do presente trabalho para complementar o alcance da auditoria do BGU, foi observada subavaliação de R\$ 0,7 bilhões. Isso representa 0,2% do saldo da conta em 31/12/2021 e 1,7% da materialidade para execução definida para o BGU. Como esse valor está muito abaixo do limite para acumulação de distorções (LAD) estipulado para essas demonstrações, a distorção pode ser considerada trivial, não devendo ser acumulada com outras. No entanto, é importante frisar que a equipe não conseguiu estimar o efeito de duas das distorções evidenciadas. Apontou-se, ainda, distorção decorrente da ausência de provisão para as pensões especiais militares, que provocou subavaliação estimada de R\$ 9,8 bilhões no passivo do MD, sem, contudo, se concluir acerca da conta contábil em que deveria ser feito o registro.

253. Em relação à divulgação de informações sobre as provisões examinadas, conclui-se que a distorção apresentada na subseção 3.2 afeta de forma significativa o entendimento das estimativas contábeis pelos usuários.

254. As deficiências de controle sintetizadas na subseção 3.3 também merecem atenção porque expõem as provisões a risco significativo de distorção de valor.

255. Entre os benefícios qualitativos esperados da implementação das deliberações propostas, citam-se a melhoria dos registros contábeis e dos controles internos relacionados às estimativas auditadas, alinhando-os aos padrões internacionais, assim como o aumento da credibilidade e da transparência das informações sobre esses elementos das demonstrações perante usuários e tomadores de decisão.

6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

256. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a. recomendar ao Ministério do Trabalho e Previdência que, em conjunto com o Ministério da Economia, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, e com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020:

a.1. aprimore os controles do processo de análise da qualidade e de tratamento das bases de dados recebidas, de forma a reduzir o risco de erro de exclusão de segurados na mensuração dos passivos atuariais sob sua responsabilidade (item 3.1.1.1);

a.2. desconsidere, na estimativa do passivo atuarial do RPPS, o Adicional de Plantão Hospitalar, conforme art. 304 da Lei 11.907/2009, bem como considere, com base no art. 98 da NBC TSP 15, os benefícios de assistência médica pós-emprego, a exemplo do auxílio previsto no art. 230 da Lei 8.112/1990, com redação dada pela Lei 11.302/2006 (item 3.1.1.2);

a.3. adote providências para que os serviços prestados nos períodos corrente e anteriores, em outros regimes de previdência aos quais os servidores se submeteram, sejam considerados no cálculo da Provisão Matemática referente aos benefícios a conceder do RPPS, em consonância com o disposto no item 59 da NBC TSP 15 (item 3.1.1.3);

a.4. adote as medidas necessárias para a divulgação das demonstrações contábeis de acordo com os itens 143 e 147 da NBC TSP 15 e o item 33 da NBC TSP 23, no que for aplicável ao caso dos passivos atuariais registrados em seu balanço patrimonial (item 3.2.1);

a.5. adote premissa de diferimento de aposentadoria programada que melhor reflita o lapso temporal entre a elegibilidade e a data provável de aposentadoria observado nos servidores públicos federais e realize testes de aderência periódicos dessa premissa (item 3.3.2);

a.6. com fulcro nos incisos X, XIII, XV e XVI do art. 10 do Decreto 10.761/2021, que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal e tendo em vista o disposto nos incisos IX a XI, XIV e XXIII do art. 49 do Decreto 9.745/2019, regulamente a sistemática de envio de dados necessários ao cálculo atuarial dos passivos da União pelos órgãos da administração pública federal, estabelecendo padrões e prazos aderentes ao processo de trabalho da equipe responsável pela estimativa e dos controles interno e externo envolvidos (item 3.3.7).

b. recomendar ao Ministério do Trabalho e Previdência que, em conjunto com o Ministério da Economia e o Ministério da Defesa, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, e com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020:

b.1. adote medidas para assegurar que haja consistência na seleção da população objeto do cálculo dos passivos atuariais relativos aos militares inativos, pelo Ministério do Trabalho e Previdência, e às pensões militares, pelo Ministério da Defesa, considerando as especificidades atinentes à natureza das obrigações desses passivos (item 3.1.2.4); e,

b.2. adote medidas com vistas à aplicação da NBC TSP 15 a todos os planos de benefício pós-emprego, nos quais haja obrigação da União, conforme previsto no item 26 da mencionada norma (itens 3.1.4.1 e 3.1.4.2).

c. recomendar ao Ministério da Defesa, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, e com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

c.1. adote as medidas necessárias para a divulgação das demonstrações contábeis de acordo com os itens 143 e 147 da NBC TSP 15, no que for aplicável ao caso dos passivos referentes a benefícios pós-emprego (item 3.2.1);

c.2. adote as medidas necessárias para a obtenção dos dados históricos das três Forças Armadas, de modo a selecionar tábuas de mortalidade e invalidez aderentes à toda a população militar, ou verificar se as tábuas selecionadas com base nos dados da Marinha são aderentes à experiência observada nas demais Forças (item 3.3.5);

c.3. promova ajustes no cronograma de trabalho de forma a concluir o cálculo dos passivos atuariais sob sua responsabilidade ainda dentro do exercício a que se referem, com o intuito de permitir adequada atuação dos controles interno e externo envolvidos (item 3.3.73.3.8); e,

c.4. se articule com o Ministério do Trabalho e Previdência para aprimorar as estimativas de progressão na carreira militar para considerar a probabilidade de os militares chegarem aos postos do Círculo de Oficiais-Generais, aperfeiçoando, conforme necessário, as informações disponíveis no Banco de Informações Estratégicas e Gerenciais (Bieg) (itens 3.1.2.6 e 3.1.3.3).

d. recomendar ao Ministério do Trabalho e Previdência, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, e com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

d.1. adote processo periódico de análise e avaliação da qualidade dos dados, que contemple papéis, responsabilidades, procedimentos manuais e automatizados, bem como a migração daqueles manuais para execução automatizada, com a finalidade de atender a continuidade dos trabalhos para futuras equipes envolvidas no cálculo dos passivos atuariais do RPPS e do RGPS (item 3.3.3); e,

d.2. por intermédio da sua área de tecnologia da informação (item 3.3.4 e 3.3.6):

i. adote as medidas necessárias para que o desenvolvimento e a manutenção de sistemas utilizados nos cálculos envolvidos na estimação do passivo atuarial do RPPS e do RGPS estejam de acordo com as boas práticas relacionadas ao tema, a exemplo das diretrizes e controles recomendados abaixo, preconizados na norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2013, com destaque para a aplicação de regras, procedimentos e controles para:

1. garantir a privacidade da informação pessoal – conforme controle 18.1.4 Proteção e privacidade de informações de identificação pessoal;
2. manter a segurança da informação transferida dentro da organização e com quaisquer entidades externas – conforme controles do objetivo 13.2 Transferência de informação;
3. documentar regras de desenvolvimento dentro da unidade, para garantir a continuidade das atividades de desenvolvimento e a melhoria das aplicações – conforme controles do objetivo 14.2 Segurança em processos de desenvolvimento e de suporte;
4. salvaguardar os dados, principalmente aqueles armazenados, e aplicações em processamento nos ativos de tecnologia dos integrantes da equipe – conforme controles do objetivo 12.3 Cópias de segurança; e
5. estabelecer um processo de desenvolvimento de *software* da unidade, estruturado de forma a garantir a operação segura das rotinas de cálculo e respectivos dados – conforme controles do objetivo 14.2 Segurança em processos de desenvolvimento e de suporte;

ii. formalize o processo de cálculo dos passivos atuariais do RPPS e do RGPS, envolvendo:

1. manuais técnicos e operacionais que definam o processo de trabalho, papéis e responsabilidades, inclusive dos proprietários de dados, orientem a utilização dos programas e aplicações relativos ao cálculo do passivo do RPPS, e estabeleçam planos de melhoria contínua (revisão periódica) de riscos críticos, como premissas, método de cálculo e de contabilização, a fim de garantir a continuidade da atividade e propiciar a auditabilidade do cálculo;
2. identificação periódica dos aspectos técnicos, capacidade operacional, níveis de serviços, e estratégia de gestão para garantir a capacidade atual e

futura dos trabalhos relativos ao cálculo do passivo do RPPS, bem como o controle e a segurança nos ambientes de desenvolvimento e de produção.

e. Considerar (item 4):

e.1. implementadas as recomendações dos itens 1.7.2 do Acórdão 1.463/2020-TCU-Plenário e 9.1.6 do Acórdão 1.496/2021-TCU-Plenário;

e.2. parcialmente implementadas as recomendações dos itens 9.1.3, 9.1.5, 9.1.8 e 9.2.1 do Acórdão 1.496/2021-TCU-Plenário;

e.3. em implementação as recomendações do item 9.1.7 do Acórdão 1.496/2021-TCU-Plenário e do item 1.6.3 do Acórdão 1.463/2020-TCU-Plenário;

e.4. não implementadas as recomendações dos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.4, 9.1.9 e 9.2.2, todos do Acórdão 1.496/2021-TCU-Plenário; e

e.5. não mais aplicáveis os itens 1.6.1 e 1.6.4 do Acórdão 1.463/2020-TCU-Plenário, que não serão mais monitorados, em virtude da nova redação dada pelos itens 9.1.7 e 9.1.1, respectivamente, do Acórdão 1.496/2021-TCU-Plenário.

f. com base no art. 250, I, do Regimento Interno do TCU, e no art 26, I, c/c art. 27, II da IN TCU 84/2020, apensar os autos ao processo de contas anuais do Ministério da Economia relativas ao exercício de 2021 (TC 025.757/2021-0);

g. encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério da Economia, ao Ministério do Trabalho e Previdência, ao Ministério da Defesa, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Controladoria-Geral da União, dando conhecimento de que o inteiro teor dos acórdãos, incluindo relatórios e votos, poderão ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de auditoria financeira nas estimativas contábeis do exercício de 2021 referentes ao passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores da União (RPPS), do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) e do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

2. Passivo atuarial é o valor necessário para pagar todos os benefícios aos assistidos (benefícios concedidos) e aos participantes ativos (benefícios a conceder) na data-base das demonstrações em exame. Esse cálculo é realizado com base em obrigações cuja estimativa depende dos componentes financeiros como, por exemplo, taxas de juros e de inflação, bem como dados biométricos, como a probabilidade de falecimento e invalidez, que compõem as tábuas atuariais.

3. Conforme exposto no relatório precedente, os passivos atuariais auditados podem ser entendidos como o déficit atuarial estimado para o RPPS, o RGPS e para o SPSMFA. A previsão desses valores é fundamental para estimar a necessidade de financiamento de longo prazo da União para a manutenção dos pagamentos, bem como para a aferição da sustentabilidade temporal dos regimes previdenciários RPPS e RGPS, dado que refletem o impacto das alterações demográficas e das regras de elegibilidade nas contas públicas.

4. No caso do RGPS, a unidade realizou apenas análises específicas acerca do programa que realiza seu cálculo, porém, como o passivo é registrado apenas em Nota Explicativa, não havendo registro no Balanço Patrimonial, visto que a NBC TSP 29 - Benefícios Sociais passa a ser exigível a partir de 1º de janeiro de 2024, bem como em face das limitações operacionais da equipe, não foram executados procedimentos de auditoria mais detalhados. Assim, a análise, em grande medida, concentrou-se no RPPS e no SPSMFA.

5. Ao todo, o volume de recursos fiscalizados dos balanços patrimoniais, de acordo com o fechamento de 31/12/2021, foi de R\$ 2.199.817.812.986,91, valor, em essência, resultante da soma das Provisões Matemáticas Previdenciárias (RPPS) e Provisão de Benefícios com Militares Inativos (SPSMFA) do Balanço Patrimonial, da Provisão de Pensões Militares (SPSMFA), encontrada no Balanço Geral da União, que podem ser resumidas da seguinte forma:

Provisões	UG	2021 (R\$ Bilhões)	2020 (R\$ Bilhões)
RPPS	ME	1.310	1.158
Militares Inativos	ME	555	406
Pensões Militares	MD	335	298
Total		2.200	1.862

6. Em resumo, a auditoria detectou as seguintes distorções de valores:

- superavaliação de R\$ 0,9 bilhão e subavaliação de R\$ 9,3 bilhões das provisões do RPPS (0,06% e 0,7%, respectivamente, do saldo contabilizado);
- superavaliação de R\$ 100,6 bilhões e subavaliação de R\$ 9,3 bilhões da provisão de benefícios para militares inativos (18% e 2%, respectivamente, do saldo);
- subavaliação de R\$ 0,7 bilhão da provisão de pensões militares (0,2% do saldo).

7. A distorção relativa ao RPPS decorreu de diversas falhas na mensuração do passivo, resumidas a seguir:

Falha na estimativa contábil	Efeito no passivo
Erro de exclusão de segurados	Subavaliação de R\$ 7.874.289.903,84
Tratamento inadequado de parcelas - Bônus de Eficiência, Adicional de Plantão Hospitalar e Auxílio Saúde	*Subavaliação de R\$ 1.461.927.693,51 Superavaliação de R\$ 877.829.624,38
Uso de proporção inadequada de tempo de serviço	Subavaliação não estimada
Ausência de hipótese sobre ajustes de melhorias de sobrevivência	Subavaliação não estimada
Total Superavaliação estimada	R\$ 877.829.624,38
Total Subavaliação estimada	R\$ 9.336.217.597,35

8. Nesse contexto, cabe o registro de que as falhas encontradas são passíveis de solução caso sejam realizados procedimentos adequados de tratamento das bases de dados utilizadas para o cálculo das provisões.

9. No caso específico da exclusão de segurados, cabe ao gestor, no próximo exercício, realizar procedimento equivalente ao que foi realizado pela unidade instrutiva para os pensionistas de todos os poderes; militares dos ex-Territórios e seus pensionistas; e servidores, aposentados e pensionistas do Banco Central e da Agência Brasileira de Inteligência, os quais não foram objeto de análise.

10. Da mesma maneira, como o cálculo atuarial utiliza como base a Remuneração de Contribuição dos servidores e beneficiários do RPPS, devem ser corrigidas as estimativas referentes aos benefícios que serão pagos na inatividade, mas sob os quais não incidem contribuições, ou, ainda em que há normativo impondo a sua consideração nas provisões. Ressalto que algumas dessas distorções não foram capturadas por limitações operacionais da equipe, mas devem ser objeto de correção pelo Ministério do Trabalho e Previdência e do Ministério da Economia.

11. De igual modo, cabe a essas pastas adotar providências para que os serviços prestados nos períodos corrente e anteriores sujeitos a compensação previdenciária sejam considerados no cálculo da Provisão Matemática referente aos benefícios a conceder do RPPS.

12. Ademais, as tábuas de mortalidade devem ser adequadas para o cálculo das provisões nos termos dos itens 83 e 84 da NBC TSP 15 de forma a capturar eventuais mudanças nas expectativas de sobrevida que impactem nos valores estimados.

13. No que tange aos benefícios das forças armadas, foram relatadas as seguintes distorções:

Falha na estimativa contábil	Efeito no passivo (R\$)
Consideração do serviço futuro	Superavaliação de R\$ 99.558.064.475,94
Imprecisão e erro na implementação das premissas de crescimento dos benefícios e dos salários	Subavaliação de R\$ 7.519.506.341,14
Desconsideração da despesa com o auxílio-invalidez	Subavaliação de R\$ 1.839.914.295,96
Erro de inclusão de militares com pagamento	Superavaliação de R\$ 1.006.052.062,89

suspenso/bloqueado	
Ausência de hipóteses sobre ajustes de melhorias de sobrevivência	Subavaliação não estimada
Crescimento salarial desconsidera Círculo de Oficiais Gerais	Subavaliação não estimada
Total Superavaliação estimada	R\$ 100.564.116.538,83
Total Subavaliação estimada	R\$ 9.359.420.637,10

14. A consideração de serviço futuro não está aderente a NBC TSP 15, nos itens 69 a 75, a qual orienta que seja reconhecido como passivo somente o valor dos benefícios atribuível aos serviços já prestados, em outras palavras, que sejam considerados nas estimativas atuariais apenas aquilo que o militar teria direito caso fosse para a inatividade na data de referência, no caso, 31/12/2021.

15. No entanto, cabe ressaltar que ao serem alertados quanto à distorção, os gestores do Ministério da Defesa, em 16/3/2022, realizaram a correção do passivo, reduzindo o saldo da provisão em R\$ 100.617.909.119,43 (o ajuste contemplou os temporários), não cabendo mais a realização de qualquer recomendação adicional.

16. No que tange às demais distorções identificadas, entendo que elas são menos relevantes financeiramente e foram adequadamente descritas no relatório precedente, não sendo necessárias considerações adicionais.

17. No que concerne às pensões militares das forças armadas, foram encontradas as seguintes falhas de mensuração:

Falha na estimativa contábil	Efeito no passivo (R\$)
Consideração de contribuições referentes ao serviço futuro	Subavaliação de R\$ 664.745.050,81
Ausência de hipóteses sobre ajustes de melhorias de sobrevivência	Subavaliação não estimada
Crescimento salarial desconsidera Círculo de Oficiais Gerais	Subavaliação não estimada
Total Subavaliação	R\$ 664.745.050,81

18. Da mesma forma que o item anterior, essas distorções apresentam materialidade menor e foram suficientemente descritas no relatório precedente, não sendo necessárias considerações adicionais.

19. Em relação aos outros benefícios pós-emprego analisados, foram encontradas as seguintes falhas:

Falha na estimativa contábil	Efeito no passivo (R\$)
Ausência de registro do passivo relativo ao benefício especial, ao Regime dos Anistiados e ao Plano de Seguridade Social dos Congressistas	*Subavaliação de R\$ 7.291.482.353,23
Ausência do passivo relativo às pensões especiais de militares	Subavaliação de R\$ 9.772.489.715,09
Total Subavaliação	R\$ 17.063.972.068,32

20. Quanto à ausência de registro do passivo relativo ao benefício especial, ao Regime dos Anistiados e ao Plano de Seguridade Social dos Congressistas, bem como às pensões militares, destaco que são benefícios estabelecidos em leis específicas que devem ser apropriados nas estimativas para que seja subsidiada a provisão de recursos para garantir os pagamentos futuros.

21. Assim, levando em conta que pode ser necessária a criação de contas contábeis adicionais para contabilizar os passivos descritos neste achado, que os anistiados militares são pagos pelas Forças Armadas, e que pode haver outros benefícios pós-emprego na mesma situação e não identificados pela equipe de auditoria, faz-se necessário recomendar ao Ministério da Economia que, em conjunto com o Ministério do Trabalho e Previdência e o Ministério da Defesa, adote medidas com vistas à aplicação da NBC TSP 15 a todos os planos de benefício pós-emprego, nos quais haja obrigação da União.

22. Em relação à divulgação de informações sobre as provisões examinadas relativas aos benefícios do RPPS e dos militares inativos, concordo com a conclusão de que a ausência dos valores relativos ao custo do serviço corrente, à despesa de juros, aos ganhos e perdas atuariais etc., informações requeridas no item 143 da NBC TSP 15, afeta de forma significativa o entendimento das estimativas contábeis pelos usuários, e, portanto, devem os órgãos gestores adotar as medidas necessárias para a divulgação das demonstrações contábeis de acordo com as normas de regência.

23. As deficiências de controle sintetizadas na subseção 3.3 do relatório precedente merecem atenção dos responsáveis pela governança e a comunicação à administração (NBC TA 265, itens 6 e 10) porque expõem as provisões a risco significativo de distorção de valor, motivo pelo qual foram objeto de recomendações específicas com fulcro na mitigação destes riscos.

24. Quanto às recomendações monitoradas, concordo em considerar não implementadas as recomendações dos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.4, 9.1.9 e 9.2.2, todos do Acórdão 1.496/2021-TCU-Plenário, sem, contudo, deixar de registrar que o Ministério da Economia informou que adotou providências para aprimorar a estimativa (9.1.1), que foram priorizadas outras melhorias nas ferramentas de cálculo (9.1.2), que a recomendação é objeto de estudos (9.1.4), que está buscando dados necessários à correção (9.1.9) e que o Ministério da Defesa realizou ações no sentido do cumprimento, mas que foram consideradas insuficientes (9.2.2). Assim, é possível que concluir há boas perspectivas de que essas recomendações sejam cumpridas nos próximos exercícios, motivo pelo qual entendo pertinente a continuidade de monitoramento das mesmas.

25. Por fim, registro que o trabalho ora apresentado servirá de insumo para a conclusão da auditoria do BGU 2021, a qual fundamentará a emissão do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, assim como para a das auditorias das demonstrações contábeis do Ministério da Economia (ME) e do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) relativas ao mesmo exercício.

26. Ademais, caso implementadas, as recomendações propostas trarão melhoria dos registros contábeis e dos controles internos relacionados às estimativas auditadas, alinhando-os aos padrões internacionais, assim como o aumento da credibilidade e da transparência das informações sobre esses elementos das demonstrações perante usuários e tomadores de decisão.

Ante o exposto, incorporo a instrução da unidade instrutiva reproduzida no relatório precedente às minhas razões de decidir e voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de junho de 2022.



AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 1464/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.979/2021-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria;
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Secretaria Especial de Previdência e Trabalho ; Secretaria Executiva - Ministério do Trabalho e Previdência (23.612.685/0016-09); Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa ; Secretaria-executiva do Ministério da Economia ; Secretaria-geral do Ministério da Defesa .
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Defesa; Ministério da Economia; Secretaria do Tesouro Nacional.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria financeira nas estimativas contábeis do exercício de 2021 referentes ao passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores da União (RPPS), do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) e do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Ministério do Trabalho e Previdência que, em conjunto com o Ministério da Economia, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, e com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020:

9.1.1. aprimore os controles do processo de análise da qualidade e de tratamento das bases de dados recebidas, de forma a reduzir o risco de erro de exclusão de segurados na mensuração dos passivos atuariais sob sua responsabilidade;

9.1.2. desconsidere, na estimativa do passivo atuarial do RPPS, o Adicional de Plantão Hospitalar, conforme art. 304 da Lei 11.907/2009, bem como considere, com base no art. 98 da NBC TSP 15, os benefícios de assistência médica pós-emprego, a exemplo do auxílio previsto no art. 230 da Lei 8.112/1990, com redação dada pela Lei 11.302/2006;

9.1.3. adote providências para que os serviços prestados nos períodos corrente e anteriores, em outros regimes de previdência aos quais os servidores se submeteram, sejam considerados no cálculo da Provisão Matemática referente aos benefícios a conceder do RPPS, em consonância com o disposto no item 59 da NBC TSP 15;

9.1.4. adote as medidas necessárias para a divulgação das demonstrações contábeis de acordo com os itens 143 e 147 da NBC TSP 15 e o item 33 da NBC TSP 23, no que for aplicável ao caso dos passivos atuariais registrados em seu balanço patrimonial;

9.1.5. adote premissa de diferimento de aposentadoria programada que melhor reflita o lapso temporal entre a elegibilidade e a data provável de aposentadoria observado nos servidores públicos federais e realize testes de aderência periódicos dessa premissa;

9.1.6. com fulcro nos incisos X, XIII, XV e XVI do art. 10 do Decreto 10.761/2021, que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal e tendo em vista o disposto nos incisos IX a XI, XIV e XXIII do art. 49 do Decreto 9.745/2019, regulamente a sistemática de envio de dados necessários ao cálculo atuarial dos passivos da União pelos órgãos da administração pública federal, estabelecendo padrões e prazos aderentes ao processo de trabalho da equipe responsável pela estimativa e dos controles interno e externo envolvidos.

9.2. recomendar ao Ministério do Trabalho e Previdência que, em conjunto com o Ministério da Economia e o Ministério da Defesa, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, e com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020:

9.2.1. adote medidas para assegurar que haja consistência na seleção da população objeto do cálculo dos passivos atuariais relativos aos militares inativos, pelo Ministério do Trabalho e Previdência, e às pensões militares, pelo Ministério da Defesa, considerando as especificidades atinentes à natureza das obrigações desses passivos; e,

9.2.2. adote medidas com vistas à aplicação da NBC TSP 15 a todos os planos de benefício pós-emprego, nos quais haja obrigação da União, conforme previsto no item 26 da mencionada norma.

9.3. recomendar ao Ministério da Defesa, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, e com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.3.1. adote as medidas necessárias para a divulgação das demonstrações contábeis de acordo com os itens 143 e 147 da NBC TSP 15, no que for aplicável ao caso dos passivos referentes a benefícios pós-emprego;

9.3.2. adote as medidas necessárias para a obtenção dos dados históricos das três Forças Armadas, de modo a selecionar tábuas de mortalidade e invalidez aderentes à toda a população militar, ou verificar se as tábuas selecionadas com base nos dados da Marinha são aderentes à experiência observada nas demais Forças;

9.3.3. promova ajustes no cronograma de trabalho de forma a concluir o cálculo dos passivos atuariais sob sua responsabilidade ainda dentro do exercício a que se referem, com o intuito de permitir adequada atuação dos controles interno e externo envolvidos; e,

9.3.4. se articule com o Ministério do Trabalho e Previdência para aprimorar as estimativas de progressão na carreira militar para considerar a probabilidade de os militares chegarem aos postos do Círculo de Oficiais-Generais, aperfeiçoando, conforme necessário, as informações disponíveis no Banco de Informações Estratégicas e Gerenciais (Bieg).

9.4. recomendar ao Ministério do Trabalho e Previdência, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, e com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.4.1. adote processo periódico de análise e avaliação da qualidade dos dados, que contemple papéis, responsabilidades, procedimentos manuais e automatizados, bem como a migração daqueles manuais para execução automatizada, com a finalidade de atender a continuidade dos trabalhos para futuras equipes envolvidas no cálculo dos passivos atuariais do RPPS e do RGPS; e,

9.4.2. por intermédio da sua área de tecnologia da informação:

9.4.2.1. adote as medidas necessárias para que o desenvolvimento e a manutenção de sistemas utilizados nos cálculos envolvidos na estimação do passivo atuarial do RPPS e do RGPS estejam de acordo com as boas práticas relacionadas ao tema, a exemplo das diretrizes e controles recomendados abaixo, preconizados na norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2013, com destaque para a aplicação de regras, procedimentos e controles para:

9.4.2.1.1. garantir a privacidade da informação pessoal – conforme controle 18.1.4 Proteção e privacidade de informações de identificação pessoal;

9.4.2.1.2. manter a segurança da informação transferida dentro da organização e com quaisquer entidades externas – conforme controles do objetivo 13.2 Transferência de informação;

9.4.2.1.3. documentar regras de desenvolvimento dentro da unidade, para garantir a continuidade das atividades de desenvolvimento e a melhoria das aplicações – conforme controles do objetivo 14.2 Segurança em processos de desenvolvimento e de suporte;

9.4.2.1.4. salvaguardar os dados, principalmente aqueles armazenados, e aplicações em processamento nos ativos de tecnologia dos integrantes da equipe – conforme controles do objetivo 12.3 Cópias de segurança; e

9.4.2.1.5. estabelecer um processo de desenvolvimento de software da unidade, estruturado de forma a garantir a operação segura das rotinas de cálculo e respectivos dados – conforme controles do objetivo 14.2 Segurança em processos de desenvolvimento e de suporte;

9.4.2.2. formalize o processo de cálculo dos passivos atuariais do RPPS e do RGPS, envolvendo:

9.4.2.2.1. manuais técnicos e operacionais que definam o processo de trabalho, papéis e responsabilidades, inclusive dos proprietários de dados, orientem a utilização dos programas e aplicações relativos ao cálculo do passivo do RPPS, e estabeleçam planos de melhoria contínua (revisão periódica) de riscos críticos, como premissas, método de cálculo e de contabilização, a fim de garantir a continuidade da atividade e propiciar a auditabilidade do cálculo;

9.4.2.2.2. identificação periódica dos aspectos técnicos, capacidade operacional, níveis de serviços, e estratégia de gestão para garantir a capacidade atual e futura dos trabalhos relativos ao cálculo do passivo do RPPS, bem como o controle e a segurança nos ambientes de desenvolvimento e de produção.

9.5. Considerar:

9.5.1. implementadas as recomendações dos itens 1.7.2 do Acórdão 1.463/2020-TCU-Plenário e 9.1.6 do Acórdão 1.496/2021-TCU-Plenário;

9.5.2. parcialmente implementadas as recomendações dos itens 9.1.3, 9.1.5, 9.1.8 e 9.2.1 do Acórdão 1.496/2021-TCU-Plenário;

9.5.3. em implementação as recomendações do item 9.1.7 do Acórdão 1.496/2021-TCU-Plenário e do item 1.6.3 do Acórdão 1.463/2020-TCU-Plenário;

9.5.4. não implementadas as recomendações dos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.4, 9.1.9 e 9.2.2, todos do Acórdão 1.496/2021-TCU-Plenário; e

9.5.5. não mais aplicáveis os itens 1.6.1 e 1.6.4 do Acórdão 1.463/2020-TCU-Plenário, que não serão mais monitorados, em virtude da nova redação dada pelos itens 9.1.7 e 9.1.1, respectivamente, do Acórdão 1.496/2021-TCU-Plenário.

9.6. com base no art. 250, I, do Regimento Interno do TCU, e no art 26, I, c/c art. 27, II da IN TCU 84/2020, apensar os autos ao processo de contas anuais do Ministério da Economia relativas ao exercício de 2021 (TC 025.757/2021-0);

9.7. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério da Economia, ao Ministério do Trabalho e Previdência, ao Ministério da Defesa, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Controladoria-Geral da União, dando conhecimento de que o inteiro teor do acórdão, incluindo relatórios e votos, poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 23/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/6/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1464-23/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Bruno Dantas e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral