MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
Secretaria de Regime Próprio e Complementar
Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social
Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal
Divisão de Orientação e Informações Técnicas

L615581/2025 - Vitória/ES

EMENTA:

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. GESTÃO PREVIDENCIÁRIA. UTILIZAÇÃO PARCIAL DOS RENDIMENTOS DO FUNDO DE RESERVA TÉCNICA. PLANO FINANCEIRO. SEGREGAÇÃO DA MASSA SOB A ÉGIDE DA PORTARIA MPS Nº 403, DE 2008. LEI LOCAL. CONSELHO ADMINISTRATIVO. COMPETÊNCIAS LEGAIS DOS ÓRGÃO COLEGIADOS. EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL. PARTICIPAÇÃO SOCIAL.

A utilização parcial dos rendimentos positivos das aplicações financeiras do fundo de reserva técnica ou fundo para oscilação de risco para cobertura de eventuais insuficiências financeiras do Plano Financeiro, conforme autorizado por lei local, é compatível com a legislação vigente e com a modelagem do Fundo em Repartição adotada pelo RPPS sob a égide da Portaria MPS nº 403/2008. O conceito de equilíbrio financeiro e atuarial na lei local deve ser compreendido como o equilíbrio geral do RPPS, abrangendo o funcionamento regular tanto do Plano Previdenciário quanto do Plano Financeiro no contexto da segregação da massa, não se restringindo à mera equivalência entre receitas e obrigações futuras.

O papel do Conselho Administrativo ou Deliberativo do RPPS é limitado às competências expressamente conferidas pela legislação local, atuando como órgão de controle e acompanhamento, com atribuição de apreciar e acompanhar a aplicação da legislação pertinente, sem poder deliberar de forma vinculante sobre matérias que extrapolem seus limites legais, especialmente no que tange à autorização legislativa válida para utilização dos rendimentos do Fundo de Reserva Técnica.

A responsabilidade pela demonstração do atendimento aos requisitos legais e atuariais para a utilização desses recursos cabe à gestão do RPPS, que deve assegurar a transparência e a participação social por meio do acompanhamento e comunicação ao Conselho Administrativo, fortalecendo a gestão democrática do regime previdenciário e o controle social sobre a administração dos recursos públicos.

(Divisão de Orientação e Informações Técnicas - DIOIT/CGNAL/DRPPS/SRPC/MPS. L615581/2025. Data: 11/08/2025).

INTEIRO TEOR:

1. Trata-se da consulta Gescon L615581/2025, formulada pela unidade gestora (UG) do regime próprio de previdência social (RPPS) do município de Vitória/ES, por meio da qual é relatado que o Conselho Administrativo do RPPS emitiu manifestação desfavorável à utilização de até dois terços dos rendimentos positivos das aplicações financeiras do Fundo de Reserva Técnica vinculado ao Plano Financeiro/Fundo em Repartição, para cobertura de eventual insuficiência financeira deste, não obstante a autorização prevista no § 3º do art. 8º da Lei Municipal nº 8.134, de 07 de julho de 2011, com redação dada pela Lei Municipal nº 9.965, de 05 de setembro de 2023.

2. Informa a consulente que, antes da tramitação do projeto da referida lei na câmara municipal, o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Vitória – IPAMV, submeteu a matéria à análise da então Secretaria da Previdência - SPREV, que teria se manifestado no sentido de "não haver óbice para utilização parcial dos rendimentos positivos do Fundo de Reserva Técnica", por se tratar de um Plano Financeiro/Fundo em Repartição, cuja modelagem é anterior às normas gerais vigentes. Ressalta, ainda, que o Conselho Administrativo, no triênio 2022/2024, também foi consultado previamente e se manifestou favoravelmente à autorização legislativa proposta.

3. Diante desse contexto, questiona-se:

> a) O Conselho Administrativo está juridicamente limitado às competências que lhe são expressamente atribuídas pela legislação?
>
> b) As deliberações do Conselho Administrativo que extrapolam os limites de suas competências legais possuem força vinculante sobre a Diretoria Executiva do RPPS, à luz do princípio da legalidade e da hierarquia normativa?

4. Inicialmente, cabe destacar a previsão do artigo 9º da Lei nº 9.717, de 1998 (recepcionada pela EC nº 103, de 2019, com *status* de Lei Complementar), que atribui ao Ministério da Previdência Social (MPS), mediante a atuação deste Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (DRPPS) a competência para proceder com a orientação, a supervisão, a fiscalização e o acompanhamento dos RPPS, bem como a definição dos parâmetros e das diretrizes gerais para organização e funcionamento desses regimes, de modo que o objeto da presente consulta apresenta pertinência com as competências atribuídas ao DRPPS pela referida Lei.

5. A atuação dos conselhos previdenciários representa instrumento de controle e participação social na política previdenciária, materializando o princípio da gestão democrática da seguridade social, previsto no art. 194, inciso VII, da Constituição Federal, e no art. 1º, inciso VI, da Lei nº 9.717, de 1998. Esse modelo institucional assegura aos segurados dos regimes próprios a possibilidade de acompanhar e influenciar a gestão dos recursos vinculados aos seus interesses, fortalecendo a legitimidade das decisões e promovendo a transparência da administração previdenciária pública. Nesse sentido, dispõe a lei:

> Lei nº 9.717, de 1998:
> Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal

> deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:
> [...]
> **VI - pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação;**

6. A participação social nos RPPS assume especial relevância diante da magnitude dos recursos envolvidos e do potencial impacto da gestão previdenciária sobre direitos de natureza alimentar dos servidores ativos, inativos e pensionistas. Nesse contexto, as atribuições dos conselhos previdenciários podem ir além da verificação da legalidade dos atos administrativos, alcançando também a análise do cumprimento dos princípios da eficiência e da economicidade na aplicação dos recursos financeiros, em consonância com o interesse público que deve orientar a condução do regime. Tais análises devem observar os princípios que regem a Administração Pública e respeitar os limites das competências do colegiado previstas na legislação do respectivo ente federativo.

7. O Fundo de Reserva Técnica, instituído pela Lei Municipal nº 8.134, de 2011, corresponde, em sua essência, ao que a Portaria MTP nº 1.467, de 2022, denomina "fundo para oscilação de riscos", previsto no art. 73 e definido no art. 2º, inciso XXIV, como o valor destinado à cobertura de riscos decorrentes de desvios das hipóteses atuariais ou de situações de anti-seleção de riscos, com a finalidade de manter a estabilidade do plano de custeio e garantir sua solvência. Trata-se de instrumento facultativo, a ser instituído por lei, com destinação vinculada e segregado das demais contas do regime. Eis os dispositivos citados:

> Portaria MTP nº 1.467, de 2022:
> Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:
> [...]
> XXIV - fundo para oscilação de riscos: valor destinado à cobertura de riscos decorrentes de desvios das hipóteses adotadas na avaliação atuarial ou com o objetivo de anti-seleção de riscos, cuja finalidade é manter nível de estabilidade do plano de custeio do RPPS e garantir sua solvência;
> [...]
> Art. 73. É facultada aos entes federativos a constituição, por meio de lei, de fundos integrados de bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária, de que trata o art. 249 da Constituição Federal, bem como de **fundos para oscilação de riscos atuariais previstos nos arts. 49 e 50 desta Portaria.**

8. O papel do fundo para oscilação de risco é justamente garantir, caso haja uma oscilação negativa do risco, que existam recursos especialmente vinculados para a cobertura dos efeitos dessa volatilidade. Entretanto, caso se verifique a reversão contínua de valores desse fundo por diversos exercícios, é possível que o problema não resida apenas nas oscilações negativas, mas na própria mensuração do risco. Essa lógica reforça a função acessória desse tipo de fundo, que não substitui a responsabilidade primária do Tesouro Municipal pela cobertura das insuficiências financeiras, mas atua como mecanismo complementar destinado a auxiliar a busca pela sustentabilidade do regime.

9. A Lei Municipal nº 8.134, de 07 de julho de 2011, implementou a segregação da massa no RPPS de Vitória/ES ainda sob a égide da Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008,

a qual, ao contrário das portarias subsequentes, não estabelecia a vinculação de todos os saldos dos recursos financeiros acumulados pelo RPPS até a data da segregação ao Fundo em Capitalização. Por essa razão, a Coordenação-Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos deste DRPPS manifestou-se, por meio do Parecer SEI nº 427/2023/MTP, no sentido de que não haveria óbice à utilização parcial dos rendimentos do Fundo de Reserva, considerando que se trata de um Plano Financeiro/Fundo em Repartição, cuja modelagem é anterior às normas gerais vigentes. Transcreve-se o trecho do Parecer:

> Parecer SEI nº 427/2023/MTP:
> 4.1.2. Assim, consultando os parâmetros atuariais dos RPPS estabelecidos pelo Ministério da Previdência Social com base no art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998, não haveria óbice para utilização parcial dos juros do fundo de reserva do fundo, pois se trata de um Plano Financeiro/Fundo em Repartição, cuja modelagem é anterior às normas gerais vigentes. Ademais a norma vigente (Portaria MTP nº 1.467/2022) permite que o Fundo de Repartição possua fundos garantidores ou de oscilação de riscos, mas há que se observar o contido na norma local de criação dessas espécies de fundos.

10. A mesma lei municipal também instituiu o Fundo de Reserva Técnica e condicionou a utilização dos rendimentos positivos de suas aplicações à prévia avaliação técnica que comprove o equilíbrio financeiro e atuarial do regime. O § 3º do art. 8º autoriza o uso de até dois terços desses rendimentos para cobrir insuficiências financeiras, conforme estratégias definidas pelo Comitê de Investimentos, desde que observadas as condições previstas nos §§ 1º e 2º do art. 10, **determinando assim a acumulação de recursos no Plano Financeiro até o atingimento do equilíbrio atuarial e financeiro do regime**. Vejamos os dispositivos da lei local:

> **Lei Municipal nº 8.134, de 2011**:
> Art. 8º A insuficiência financeira é o resultado da diferença entre o montante das contribuições previdenciárias dos servidores ativos, aposentados, pensionistas, patronais e demais repasses e receitas previstas nesta Lei e as respectivas despesas com pagamento de benefícios previdenciários e despesas administrativas.
> [...]
> **§3º Poderão ser utilizados até 2/3 (dois terços) dos rendimentos positivos das aplicações financeiras do Fundo de Reserva Técnica previsto no Art. 10 desta lei, apurado no ano anterior ao da competência do respectivo repasse, para cobrir eventual insuficiência financeira do Fundo Financeiro no exercício fiscal corrente, conforme estratégias de resgate a serem definidas pelo Comitê de Investimentos do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Vitória - IPAMV.**
> [...]
> Art. 10. O Fundo de Reserva Técnica, que somente poderá ser utilizado para cobertura do Plano Financeiro estabelecido pelo inciso I do Art. 2º desta Lei, será composto pelo atual patrimônio do IPAMV, pela sobra de recursos do sistema de repartição simples, quando houver, pela compensação previdenciária e por contribuições adicionais, observado o disposto no § 3º do Art. 3º desta Lei.
> **§ 1º Não haverá saída de recursos deste Fundo de Reserva até que a avaliação atuarial demonstre que foi alcançado o equilíbrio financeiro-atuarial.**
> **§ 2º Quando alcançado o equilíbrio financeiro-atuarial o Fundo de Reserva passará a cobrir as insuficiências financeiras que trata o Art. 8º desta Lei.**

11. A autorização prevista no § 3º do art. 8º da Lei Municipal nº 8.134, de 2011, ao permitir a utilização de até dois terços dos rendimentos positivos das aplicações financeiras do Fundo

de Reserva Técnica para cobertura de eventual insuficiência financeira, tem como objetivo contribuir para a sustentabilidade do regime previdenciário, funcionando como mecanismo de equilíbrio que viabiliza o uso dos rendimentos acumulados para fazer frente a oscilações ou problemas pontuais do fundo financeiro.

12. As condições específicas previstas nos §§ 1º e 2º do art. 10 da referida lei estabelecem que, uma vez alcançado o equilíbrio financeiro e atuarial, o Fundo de Reserva passará a cobrir as insuficiências financeiras do Plano Financeiro. Esse dispositivo foi objeto de análise no Parecer nº 184/2016/CGACI, de 6 de outubro de 2016, cujos trechos a seguir merecem transcrição:

> 114. Face ao exposto, pode-se concluir que:
> f) No contexto da segregação da massa, a expressão "equilíbrio financeiro e atuarial" traduz sentido que opera tanto em nível sistêmico, constituindo, integrando e harmonizando o funcionamento do regime próprio como um todo, como em nível da equação fundamental entre receitas e obrigações, atuais e futuras, que deve apresentar o plano capitalizado.
> g) Em relação ao sistema (ou seja, ao conjunto do regime próprio em que tenha havido segregação da massa), o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial traduz um sentido de equilíbrio geral, representado pelo regular funcionamento do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário como parte de uma estratégia maior destinada à superação do desequilíbrio anteriormente verificado. Nesse contexto, entende-se que o RPPS apresenta equilíbrio financeiro e atuarial quando ambos os planos instituídos operam conforme as normas que lhes são aplicáveis, realizando o propósito que se buscou com a separação dos segurados em dois grupos específicos.
> h) O outro sentido assumido pelo princípio do equilíbrio financeiro e atuarial no contexto da segregação da massa refere-se ao seu significado usual expresso na equivalência entre receitas e obrigações, atuais e futuras, aplicando-se esta acepção apenas em relação ao Plano Previdenciário, cujas características, dentre as quais o regime financeiro de capitalização para os benefícios programáveis e o propósito de acumulação de recursos, o tornam capaz de perseguir aquela equação.
> i) Em relação ao Plano Financeiro, a ideia de equilíbrio atuarial liga-se ao pressuposto e à expectativa de que todas as suas insuficiências financeiras serão suportadas por transferências de recursos realizadas pelo Tesouro ou por outros recursos vinculados. É precisamente em razão da impossibilidade de se alcançar a equação do equilíbrio atuarial com a manutenção de um plano único, pela inviabilidade da amortização do deficit atuarial associado à massa de segurados que vem a ser vinculada ao Plano Financeiro, que se promove a segregação e adota-se, para ele, o regime financeiro de repartição simples, que não tem propósito de acumulação de recursos.
> [...]
> **l) Com vistas a reforçar as garantias de que as obrigações previdenciárias atuais e futuras atribuídas ao Plano Financeiro serão oportuna e integralmente adimplidas, a legislação autoriza a criação de um fundo previdencial para oscilação de risco.**
> [...]
> **o) O sentido da expressão "equilíbrio financeiro e atuarial" constante dos §§ 1° e 2° do art. 10 da Lei municipal n° 8.134, de 2011, é o de equilíbrio geral do RPPS, referindo-se ao regular funcionamento do Plano Previdenciário e do Plano Financeiro no contexto da segregação da massa, não se tratando, portanto, da acepção relacionada à equivalência entre receitas e obrigações atuais e futuras desse Planos.**
> **p) Conforme esse entendimento e aplicando-se as condições específicas estabelecidas nos §§ 1° e 2° do art. 10 da Lei municipal n° 8.134, de 2011, operando o Plano Previdenciário e o Plano Financeiro conforme as normas que lhes são aplicáveis, inclusive no que se refere**

às respectivas reavaliações atuarias anuais, atendida estaria a condição estabelecida nos §§ 1° e 2 do art. 10 para utilização dos recursos do Fundo de Reserva.

13. Nesse sentido, conforme exposto no Parecer nº 184/2016/CGACI, entende-se que o conceito de equilíbrio financeiro e atuarial, para fins do disposto nos §§ 1º e 2º do art. 10 da Lei Municipal nº 8.134, de 2011, corresponde ao equilíbrio geral do RPPS, o que inclui o funcionamento regular tanto do Plano Previdenciário quanto do Plano Financeiro no contexto da segregação da massa, não se tratando, portanto, do conceito relativo à equivalência entre receitas e obrigações atuais e futuras desses planos, sendo regular a utilização dos recursos acumulados pelo Fundo Financeiro desde que demonstradas a viabilidade financeira, orçamentária e fiscal a médio e longo prazos.

14. Desse modo, o encaminhamento da matéria ao Conselho Administrativo para conhecimento e acompanhamento visa ampliar a participação social e o compartilhamento da análise acerca da aplicação da norma, fortalecendo a transparência na gestão. Essa atuação, em consonância com o inciso VI do art. 49 da Lei Municipal nº 4.399, de 07 de fevereiro de 1997, restringe-se à verificação e ao acompanhamento da conformidade legal, não podendo o colegiado obstar a aplicação da norma, cuja vigência e validade não apresentam qualquer controvérsia, permanecendo plenamente vigente. A atuação do órgão colegiado está limitada às atribuições conferidas pela legislação local, não lhe cabendo deliberar de forma vinculante sobre matérias que extrapolem tais competências. Seguem, abaixo, as competências previstas na lei local, disponível no Gescon-RPPS:

> **Lei nº 4.399, de 1997**:
> Artigo 49. Compete ao Conselho Administrativo:
> [...]
> I – Apreciar e emitir parecer sobre a proposta orçamentária anual, bem como suas respectivas alterações, elaborada pelo Presidente Executivo do IPAMV; (NR-Lei Municipal nº 8.872, de 24 de Setembro de 2015).
> II – Apreciar e emitir parecer sobre a extinção ou criação de vagas do quadro de Pessoal, por proposta do Presidente Executivo; (NR-Lei Municipal nº 8.872, de 24 de Setembro de 2015).
> III – Aprovar, mediante Resolução, a Política de Investimentos elaborada pelo Comitê de Investimentos, até o dia 15 de dezembro de cada exercício. (NR-Lei Municipal nº 8.872, de 24 de Setembro de 2015).
> IV – Apreciar a alienação ou gravame de bens integrantes do patrimônio imobiliário do IPAMV. (NR-Lei Municipal nº 8.872, de 24 de Setembro de 2015).
> V – Funcionar como órgão de aconselhamento à Presidência Executiva do IPAMV, nas questões por ela suscitadas. (NR-Lei Municipal nº 8.872, de 24 de Setembro de 2015).
> VI – Acompanhar a aplicação da legislação pertinente ao Regime Próprio de Previdência Social. (NR-Lei Municipal nº 8.872, de 24 de Setembro de 2015).
> VII - Decidir sobre a aceitação de doações e legados com encargos dos quais resultem compromissos econômico financeiro para o IPAMV, na forma da lei. (Lei Municipal nº 8.872, de 24 de Setembro de 2015).
> VIII – Interpor recurso ao Chefe do Poder Executivo contra as decisões ou atos do Presidente Executivo contrários a Lei. (Lei Municipal nº 8.872, de 24 de Setembro de 2015).

15. Diante do exposto, conclui-se que a utilização de até dois terços dos rendimentos positivos das aplicações financeiras do Fundo de Reserva Técnica para cobertura de eventuais insuficiências financeiras do Plano Financeiro, conforme autorizado pelo § 3º do art. 8º da Lei Municipal nº 8.134, de 2011, é compatível com a legislação vigente e com a modelagem do

Fundo em Repartição adotada pelo RPPS de Vitória/ES, conforme entendimento expresso pela Secretaria de Regime Próprio e Complementar na análise prévia à tramitação legislativa pelo Parecer SEI nº 427/2023/MTP. Ressalte-se que o conceito de equilíbrio financeiro e atuarial previsto nos §§ 1º e 2º do art. 10 da referida lei deve ser compreendido como o equilíbrio geral do RPPS, abrangendo o funcionamento regular tanto do Plano Previdenciário quanto do Plano Financeiro no contexto da segregação da massa, não se restringindo à mera equivalência entre receitas e obrigações futuras, conforme destacado no Parecer nº 184/2016/CGACI.

16. Quanto ao papel do Conselho Administrativo do RPPS, este está juridicamente limitado às competências expressamente conferidas pela legislação municipal, atuando como órgão de controle e acompanhamento, com atribuição de apreciar e acompanhar a aplicação da legislação pertinente, sem poder deliberar de forma vinculante sobre matérias que extrapolem seus limites legais, especialmente no que tange à autorização legislativa para utilização dos rendimentos do Fundo de Reserva Técnica. A responsabilidade pela demonstração do atendimento aos requisitos legais e atuariais para a utilização desses recursos cabe à gestão do RPPS, que deve assegurar a transparência e a participação social por meio do acompanhamento e comunicação ao Conselho Administrativo, fortalecendo a gestão democrática do regime previdenciário e o controle social sobre a administração dos recursos públicos.

17. É o que cabe informar com fundamento nas competências deste Ministério conferidas pelo art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998.

Brasília-DF, 11 de agosto de 2025.

Divisão de Orientação e Informações Técnicas
Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal
Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social
Secretaria de Regime Próprio e Complementar
Ministério da Previdência Social