



**Relatório de Auditoria Operacional Coordenada em Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)**

**Processo TC N° 16017/2015**

**Relator:** Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**Objetivo:** Traçar um panorama da situação financeira e atuarial dos RPPS, com relação à: (i) gestão da base de dados e das premissas utilizadas na avaliação atuarial; (ii) arrecadação dos recursos e pagamento das obrigações previdenciárias e despesas administrativas; e (iii) alocação das aplicações e investimentos, sendo esses elementos considerados num contexto de avaliação da existência de requisitos mínimos de governança e boa gestão nos arranjos institucionais entre entes instituidores e unidades gestoras dos planos de previdência.

**Atos de designação:** Portaria nº 207/15, publicada no DOE de 14/11/2015

**Período abrangido pela auditoria:** 2012 a abril/2016

**Período de realização da auditoria:** Capacitação – agosto a novembro/2015  
Planejamento - dezembro/2015 a março/2016  
Execução – abril a setembro/2016  
Relatório – outubro e novembro/2016

**Composição da equipe:**

<b>Auditor de Contas Públicas</b>	<b>Matrícula</b>
Adriana Falcão do Rêgo (Coordenação)	370.110-7
Eduardo Ferreira de Albuquerque	370.593-5
Maria Zaira Chagas Guerra Pontes	370.146-8
Paulo Germano da Costa Alves Filho	370.727-0
Sara Maria Rufino de Sousa	370.579-0
Yara Sílvia Mariz Maia Pessoa	370.080-1

**Unidades Envolvidas:** Unidades Gestoras do RPPS do Estado e de Municípios.



## **AGRADECIMENTOS**

Em um processo de auditoria operacional faz-se imprescindível a participação dos gestores responsáveis pela execução da política pública objeto da auditoria. A equipe agradece, nesse sentido, a colaboração dos dirigentes e suas equipes dos regimes próprios de previdência social integrantes da amostra (Paraíba Previdência – PBPrev e Instituto de Previdência do Município de João Pessoa – IPMJP), bem como dos demais RPPS instituídos na Paraíba, que responderam a pesquisa eletrônica.



## **RESUMO**

A presente auditoria coordenada é resultante de Acordo de Cooperação Técnica firmado, em 2015, entre a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, o Instituto Rui Barbosa – IRB e vinte e nove Tribunais de Contas brasileiros, dentre eles o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, sob a coordenação do Tribunal de Contas da União, além de acordo direto entre o TCU e o Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) para a troca de informações, capacitação e implementação de ações conjuntas que possibilitem consolidar um modelo de supervisão integrada dos RPPS.

Para alcançar os objetivos propostos nessa auditoria utilizou-se de procedimentos metodológicos com várias abordagens, de modo a atender à execução prevista nestes acordos. Inicialmente, foi ministrado um curso de 75 horas de duração, à distância, entre os meses de agosto e novembro de 2015 para os membros das equipes de auditoria dos Tribunais de Contas dos estados, municípios, DF e União, bem como para servidores do MTPS, com o objetivo de traçar o panorama da situação financeira e atuarial dos RPPS; com relação à gestão da base de dados e das premissas utilizadas na avaliação atuarial; à arrecadação dos recursos e pagamento das obrigações previdenciárias e despesas administrativas; e à alocação das aplicações e investimentos. Todos estes elementos considerados num contexto de avaliação da existência de requisitos mínimos de boa gestão e governança nos arranjos institucionais entre entes instituidores e gestores dos planos de previdência.

Entre os dias 7 e 11 de dezembro de 2015 foi realizado o workshop de planejamento, que contou com 84 participantes dos tribunais de contas de estados e de municípios e 7 participantes do TCU, o coordenador dos trabalhos, além de palestrantes do MTPS, da Comissão de Valores Mobiliários e gestores de RPPS. Nesta ocasião foram consolidados os instrumentos de planejamento da auditoria coordenada, tais como matriz de planejamento e papéis de trabalho, bem como definidos os prazos de execução das auditorias nos tribunais de contas, envio de informações no formato de tabelas padrão e das matrizes de achado, para subsidiar a elaboração do relatório final consolidado.

A análise estatística de dados e a consolidação de informações existentes nos sistemas de informação do MTPS, realizadas pelo TCU e a aplicação de questionário aos RPPS dos estados e municípios, cuja amostra envolveu os RPPS das capitais e dos estados, combinadas com as auditorias realizadas pelos vinte e nove tribunais de contas, em 2016, podem ser vistas como um conjunto coordenado de ações cujo objetivo é caminhar na direção da consolidação de um Sistema Integrado de Fiscalização visando aprimorar os mecanismos de acompanhamento da situação financeira e atuarial dos RPPS e de seus investimentos, bem como avaliar a existência de requisitos mínimos de governança nos arranjos institucionais entre entes federativos instituidores de RPPS e gestores dos planos de previdência. No estado da Paraíba o questionário foi aplicado aos demais municípios com RPPS cujo resultado está consolidado para que se tenha uma visão ampliada da situação previdenciária em todos os entes com RPPS, inclusive, comparativamente ao diagnóstico nacional.

A situação da previdência dos servidores públicos titulares de cargos efetivos é um dos pontos ainda não equacionados na agenda de consolidação do equilíbrio fiscal no Brasil. Em apenas 3 anos (2011 a 2014), o déficit atuarial agregado dos RPPS dos Estados e Distrito Federal praticamente dobrou em valores correntes. Considerando também os municípios, o déficit chega a 60% (sessenta por cento) do PIB. O arcabouço institucional que regula as obrigações por parte dos governos subnacionais com a previdência sofre com a crescente judicialização do processo de obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, o que indica a necessidade de fortalecimento das normas gerais desses regimes em face da autonomia dos entes para sua organização. As informações financeiras e atuariais dos RPPS encaminhadas para o MTPS ainda carecem de ser melhor confrontadas com aquelas tratadas nas auditorias e sistemas mantidos pelos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios.

Como vimos o TCE-PB optou por realizar um diagnóstico mais abrangente que a amostra definida para a consolidação nacional e, neste caso, definiu a aplicação do questionário a todos os entes da Paraíba com RPPS. Em 14/03/2016, o TCE-PB realizou evento para a divulgação da auditoria coordenada para o qual foram



convocados os gestores de RPPS, no qual foi apresentado tanto o escopo do trabalho e esclarecidas as dúvidas sobre a participação dos entes com RPPS na pesquisa por meio de formulário eletrônico a ser realizada; também foi o momento para esclarecer dúvidas sobre as respostas aos questionários aplicados aos entes da amostra pelo TCU. Foi uma oportunidade que contribuiu também para esclarecer as questões postas sobre a coleta de informações para subsidiar os trabalhos de campo das equipes de auditoria dos tribunais de contas estaduais, onde se inclui o TCE-PB, tribunais municipais e do DF, bem como pelo TCE-PB aos demais entes com RPPS do estado da Paraíba para avaliação dos RPPS. Após a realização desse evento a Presidência do TCE-PB encaminhou Ofício Circular aos gestores dos RPPS da Paraíba, fornecendo o link e estabelecendo prazo até 27 de maio de 2016 para a resposta à Pesquisa Eletrônica com a exceção da PBPrev e do IPMJP, representantes da amostra nacional, que responderam formulário *on line* com o mesmo teor encaminhado pelo TCU.

Para a viabilização da tramitação desses atos e a consolidação dos trabalhos de auditoria, na Paraíba, foi formalizado o Processo TC nº 16.017/15, sendo Relator o Cons. André Carlo Torres Pontes.

De posse dessas informações, recebidas a partir desses questionários respondidos pelos gestores, é procedida a avaliação de requisitos mínimos de governança e gestão dos RPPS. Essa avaliação se estende ao que tange às informações cadastrais de servidores ativos, aposentados e pensionistas e ao controle desses dados pelos RPPS. A auditoria procurou identificar quais são os pontos críticos das bases de dados, principalmente, quanto à obtenção, nível de abrangência e qualidade das informações prestadas pelos entes à entidade de previdência da amostra e dos demais municípios com RPPS, tomando como relevante parâmetro para o diagnóstico a capacidade e o grau de autonomia, legal e operacional da Unidade Gestora única para realizar a gestão do regime de previdência dos servidores públicos do ente, bem como a definição de pressupostos básicos de sua constituição e o cumprimento dos padrões mínimos de sua profissionalização. Os benefícios esperados com o atendimento a esses requisitos mínimos são, em síntese, a garantia de acesso à informação referente à gestão previdenciária pela sociedade em geral; uma equipe técnica mais estável e qualificada para exercer as atribuições previstas para os RPPS; melhor controle dos riscos e de processos críticos, aprimoramento das rotinas de trabalho e adoção de medidas preventivas e corretivas de forma oportuna; e a perspectiva de saneamento da gestão e aquisição de melhores padrões de governança.

Sobre a base cadastral dos RPPS da amostra é examinado o nível de atualização e suficiência para realizar avaliações atuariais anuais que permitam dimensionar os compromissos do plano de benefícios e a determinação do plano de custeio do regime, e, ainda, se esta possui adequada estrutura com informações relativas aos servidores ativos, inativos, pensionistas e dependentes de todos os poderes e órgãos autônomos que compõem o ente instituidor do RPPS. Esses critérios, se atendidos, contribuem para que se tenha base cadastral ampla, completa e atualizada contendo os campos necessários para a realização de avaliação atuarial realista.

Sobre a avaliação atuarial, a auditoria se propõe a analisar se há elementos mínimos, inclusive a existência da utilização adequada das hipóteses financeiras, a qualidade dos dados cadastrais, a factibilidade e a razoabilidade de premissas adotadas nas avaliações atuariais progressivas. Para tanto serão buscadas informações nas respostas aos questionários aplicados eletronicamente para o diagnóstico da realidade da avaliação atuarial de cada um dos RPPS, tanto da amostra quanto dos demais, especialmente se foi realizada a partir de premissas razoáveis e se as provisões matemáticas previdenciárias estão adequadamente contabilizadas nos balanços do RPPS e de seu ente instituidor. Destaca-se que se buscará detectar se as premissas utilizadas nas avaliações atuariais de 2012 a 2015 revelam-se razoavelmente consistentes e factíveis; se a taxa de juros utilizada, além de compatível com o limite máximo estabelecido na Portaria MTPS nº 403/2008, se é realista frente às projeções macroeconômicas da economia brasileira; se as projeções das receitas de contribuições previdenciárias e das despesas com benefícios previdenciários do RPPS definidas nas avaliações atuariais têm sido consistentes no referido período. Outro aspecto relevante levantado é quanto ao Plano de Amortização da Avaliação Atuarial para o ente, servidores ativos, aposentados e pensionistas se é factível com a capacidade de pagamento, bem como a identificação da hipótese adotada de projeção do crescimento real dos salários na última avaliação atuarial e como foi estimada e se as provisões matemáticas previdenciárias estão contabilizadas no balanço dos RPPS e do ente instituidor em conformidade com os valores



da avaliação atuarial. O objetivo a que se propõe, neste caso, é diagnosticar se as avaliações atuariais realizadas obedeceram a esses critérios e se apresentam resultados mais consistentes, permitindo o correto dimensionamento dos compromissos futuros do RPPS e se apresenta a possibilidade de equacionamento do déficit atuarial no longo prazo, manutenção do equilíbrio atuarial do regime e consequente garantia do pagamento dos benefícios previdenciários e a correta evidenciação da situação patrimonial do RPPS e do ente federativo, com a identificação das provisões matemáticas previdenciárias do regime securitário próprio.

Por fim, outro aspecto avaliado pela auditoria, especialmente em relação à amostra, diz respeito às carteiras de investimentos dos RPPS. Iniciando por verificar a existência do Comitê de Investimento, as condições de criação se está instalado e operante, de modo a contribuir para a adequada gestão da carteira de investimentos, conforme previsto na Portaria MTPS nº 519/2011, permitindo melhor gestão quanto à aplicação dos recursos, através da atuação efetiva e capacitada dos membros do Comitê de Investimentos. No que diz respeito ao perfil dos investimentos dos RPPS, quanto aos limites de enquadramento exigidos pelo marco legal avaliando ainda o nível de obtenção de rentabilidade compatível à política anual de investimentos definida, bem como se há, em 2015, a obediência à transparência da gestão, que permita o acesso às informações de interesse de segurados, permitindo-se o controle social pleno. Desse modo, a auditoria se identifica o perfil dos investimentos dos RPPS; o enquadramento dos ativos à legislação do Conselho Monetário Nacional e às regras referentes à gestão desses ativos estabelecidas pelo Ministério da Previdência Social; elementos sobre o nível de riscos das aplicações, além do risco da utilização desses recursos por parte do ente para outros fins que não previdenciários. Cumpridos esses requisitos mínimos, tem-se maior controle na gestão das aplicações dos recursos do RPPS, de forma segura e aproximada da meta estabelecida, minimizando os impactos das oscilações do mercado financeiro e gestão dos recursos do RPPS de forma mais segura, de modo a evitar os riscos temerários, que extrapolem as oscilações naturais da atividade econômica.

Com o objetivo de atacar as principais causas dos Achados de Auditoria referentes aos quatro aspectos examinados: requisitos mínimos de governança e gestão dos RPPS; base cadastral dos RPPS; avaliação atuarial e carteiras de investimentos dos RPPS e, sobretudo, visando contribuir para o aprimoramento da gestão dos regimes próprios de previdência social do Estado e dos municípios da Paraíba que os instituíram, foram apresentadas sugestões nas quais se propõe que os gestores responsáveis (a quem couber alguma deliberação) apresentem Plano de Ação, conforme previsto na Resolução Normativa RN-TC-02/2012, contemplando as medidas necessárias para cumprimento das determinações e implementação das recomendações.



**LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Porte dos Municípios e regime de previdência.....	17
Gráfico 2 - Atividades da UG do RPPS - Pesquisa eletrônica.....	18
Gráfico 3 - Início de funcionamento - Pesquisa eletrônica.....	18
Gráfico 4 - Evolução do Déficit Atuarial, em % do PIB .....	20
Gráfico 5 - Ferramentas de comunicação - Pesquisa eletrônica .....	29
Gráfico 6 - Existência de quadro próprio - Pesquisa eletrônica.....	30
Gráfico 7 - Avaliação de desempenho da equipe - Pesquisa eletrônica.....	31
Gráfico 8 - Entes com CRP Judicial ao longo do tempo - BRASIL.....	34
Gráfico 9-Situação quanto ao CRP - PARAÍBA.....	35
Gráfico 10- Histórico de CRP Judicial - PARAÍBA.....	36
Gráfico 11-Histórico de RPPS sem CRP - PARAÍBA .....	36
Gráfico 12-Cumprimento mensal da obrigação do Ente de repassar as contribuições devidas e pagar os parcelamentos em vigor - Pesquisa eletrônica .....	41
Gráfico 13-Situação de envio de DIPR (desde 2014) - PARAÍBA .....	42
Gráfico 14 - Último DIPR enviado (desde 2014) - PARAÍBA.....	42
Gráfico 15-Acordos de parcelamento - PARAÍBA.....	43
Gráfico 16 - RPPS com <i>déficit</i> atuarial - pesquisa eletrônica .....	60
Gráfico 17 – Evolução do Fundo de Investimento Multimercado FP1 Longo Prazo.....	74



**LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Porte dos Municípios e regime de previdência .....	16
Quadro 2 - Taxas de envio dos demonstrativos previdenciários (DRAA, DAIR e DIPR) por parte dos Entes com CRP judicial e com CRP administrativo / 2014 e 2015 - BRASIL .....	35
Quadro 3 - Layout mínimo disponibilizado pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social .....	44
Quadro 4 - Comparativo das taxas de juros projetadas e a rentabilidade real dos investimentos – RPPS do Município de João Pessoa .....	52
Quadro 5 - Comparativo das taxas de juros projetadas e a rentabilidade real dos investimentos - RPPS do Estado da Paraíba .....	52
Quadro 6 - Taxas de juros projetadas e as projeções do Relatório Focus .....	53
Quadro 7 - Comparativo entre a receita de contribuições previdenciárias projetada na avaliação atuarial e a realizada – RPPS do Município de João Pessoa.....	55
Quadro 8 - Comparativo entre a despesa com benefícios previdenciários projetada na avaliação atuarial e a realizada – RPPS do Município de João Pessoa.....	55
Quadro 9 - Comparativo entre a receita de contribuições previdenciárias projetada na avaliação atuarial e a realizada – RPPS do Estado da Paraíba .....	56
Quadro 10 - Comparativo entre a despesa com benefícios previdenciários projetada na avaliação atuarial e a realizada – RPPS do Estado da Paraíba .....	56
Quadro 11 – Extrapolação dos limites da Resolução CMN nº 3.922/2010.....	72
Quadro 12- SUGESTÃO DE DELIBERAÇÕES.....	75

**LISTA DE SIGLAS**

AOP	Auditoria Operacional
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
BI	Business Intelligence
CADPREV	Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social
CF	Constituição Federal
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CGE	Controladoria Geral do Estado
CMN	Conselho Monetário Nacional
CRP	Certificado de Regularidade Previdenciária
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DAIR	Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos
DIPR	Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses
DPIN	Demonstrativo da Política de Investimentos
DRAA	Demonstrativo de Resultado de Avaliação Atuarial
GAO	Grupo de Auditoria Operacional
GPS	Guia da Previdência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPMJP	Instituto de Previdência do Município de João Pessoa
IPSEMC	Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Cabedelo
IRB	Instituto Rui Barbosa
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPS	Ministério da Previdência Social
MTPS	Ministério do Trabalho e Previdência Social
NTA	Nota Técnica Atuarial
PBPREV	Paraíba Previdência
PCA	Prestação de Contas Anual
PCASP	Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
PREVIC	Superintendência Nacional de Previdência Complementar



PRÓ-GESTÃO	Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SAGRES	Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade
SECEXPRESVI	Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social
SIAPPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIPREV	Sistema Previdenciário de Gestão de Regimes Públicos de Previdência Social
SPPS	Secretaria de Políticas da Previdência Social
SRPPS	Sistema dos Regimes Próprios de Previdência Social
TCE/PB	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
TCU	Tribunal de Contas da União
TRAMITA	Sistema de Tramitação Eletrônica de Processos
UG	Unidade Gestora



## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Antecedentes.....	13
1.2 Justificativa, objeto e escopo da auditoria.....	14
1.3 Contextualização do Objeto de Auditoria.....	15
1.4 Metodologia.....	24
2. GESTÃO - CAPACIDADE E AUTONOMIA.....	25
2.1 Pressupostos básicos de constituição da Unidade Gestora Única e padrões mínimos de sua profissionalização.....	25
2.1.1 Condições precárias para o exercício do controle social.....	25
2.1.2 Transitoriedade da equipe técnica e qualificação insuficiente.....	29
2.1.3 Ausência ou incipiência do monitoramento do funcionamento do RPPS no âmbito interno.....	32
2.1.4 Inadequação de grande parte dos RPPS aos critérios e exigências definidos pela União para os regimes próprios.....	33
2.2 Grau de autonomia quanto à manutenção de bases de dados, cálculo das contribuições e conferência de pagamentos.....	37
2.2.1 As UG dos RPPS não possuem a necessária gerência sobre as informações cadastrais dos servidores.....	39
2.2.2 Ausência de controle sistemático, por parte das UG, do cálculo das contribuições e fragilidade na conferência dos repasses e pagamentos de parcelamentos.....	40
3. BASE CADASTRAL.....	44
3.1 Adequação da estrutura da Base Cadastral.....	44
3.1.1. As bases cadastrais dos RPPS, da amostra e os da pesquisa eletrônica, não dispõem de elementos mínimos necessários para a realização das reavaliações atuariais.....	44
3.2 Informações relativas aos servidores ativos, inativos, pensionistas e dependentes dos Poderes e órgãos autônomos que compõem o Ente instituidor do RPPS.....	46
3.2.1. A base cadastral não dispõe de todas as informações de todos os segurados ativos, inativos, pensionistas e dependentes de todos os poderes e órgãos autônomos que compõem o ente instituidor do RPPS constantes na folha de pagamento.....	46
3.3 Atualização das informações da base cadastral.....	48



3.3.1. Desatualização das bases cadastrais dos RPPS (Amostra e demais) .....	48
4. AVALIAÇÃO ATUARIAL .....	50
4.1 Consistência e factibilidade das premissas utilizadas nas avaliações atuariais .....	50
4.1.1 Compatibilidade da taxa de juros com o limite máximo estabelecido na Portaria MPS nº 403/2008 e realismo dessa taxa de juros frente às projeções macroeconômicas da economia brasileira.....	51
4.1.1.1 Premissas de juros utilizadas nas avaliações atuariais não realistas frente às projeções macroeconômicas da economia brasileira.....	51
4.1.2 Consistência das projeções das receitas de contribuições previdenciárias e das despesas com benefícios previdenciários do RPPS definidas nas avaliações atuariais .....	54
4.1.2.1 Receitas de contribuições previdenciárias e despesas com benefícios previdenciários projetadas nas avaliações atuariais incompatíveis com os valores realizados no primeiro ano de estimativas .....	54
4.1.3 Factibilidade do plano de amortização definido na avaliação atuarial em relação à capacidade de pagamento do ente federativo .....	58
4.1.3.1 Ausência de indicação, na avaliação atuarial de RPPS da amostra, relativa ao fundo capitalizado, de plano de amortização para o déficit atuarial .....	59
4.1.3.2 Existência de RPPS (não integrantes da amostra) com <i>déficit</i> atuarial sem a adoção de medidas com vistas ao seu equacionamento .....	60
4.1.3.3 Percentual significativo de RPPS (não integrantes da amostra) com adoção de medidas para amortização do déficit com possibilidade de não solucionar o <i>déficit</i> atuarial.....	60
4.1.3.4 Alíquotas de contribuição (custo suplementar) definidas no plano de amortização do <i>déficit</i> atuarial de grande parte dos RPPS não integrantes da amostra, que apresentaram avaliação atuarial do exercício de 2015 na Prestação de Contas Anual – PCA, não factíveis no longo prazo, considerando a capacidade de pagamento do ente.....	61
4.1.4 Hipótese de projeção do crescimento real dos salários adotada na última avaliação atuarial e sua estimativa.....	63
4.1.4.1 Utilização, nas avaliações atuariais, de hipóteses de crescimento real dos salários no percentual mínimo estabelecido pela Portaria MPS nº 403/08, sem o estudo necessário.....	63
4.2 Contabilização das provisões matemáticas previdenciárias nos balanços do RPPS e do ente instituidor e sua conformidade com os valores da avaliação atuarial .....	64
4.2.1 Provisões matemáticas previdenciárias não registradas no balanço patrimonial do RPPS e do Ente instituidor referente a RPPS da amostra .....	65



4.2.2. Registro incorreto das provisões matemáticas previdenciárias nos balanços patrimoniais de RPPS e de ente integrante da amostra.....	65
5. ADMINISTRAÇÃO DA CARTEIRA DE INVESTIMENTOS .....	66
5.1. Transparência da gestão de investimentos do RPPS, conforme previsto na Portaria MPS nº 519/2011.....	68
5.1.1. Fragilidade da transparência dos RPPS da amostra em relação à disponibilização tempestiva das informações da gestão dos investimentos.....	68
5.2. Instalação e operação do Comitê de Investimentos, de modo a contribuir para a adequada gestão da carteira de investimentos, conforme previsto na Portaria MTPS nº 519/2011.....	69
5.2.1. Ausência de Comitê de Investimentos na PBPREV e em grande parte dos demais RPPS sujeitos à exigência legal.....	70
5.3. Composição da carteira de investimentos do RPPS, em obediência ao marco legal e à política de investimentos dos RPPS .....	71
5.3.1. Desobediência ao marco legal em relação ao enquadramento dos investimentos (Resolução CMN nº 3.922/2010).....	72
5.3.2. Desempenho abaixo do projetado na Política anual de Investimentos dos RPPS da amostra. ....	72
5.3.3. Ausência da Política Anual de Investimentos para grande parte dos RPPS não integrantes da amostra...	73
5.3.4. Existência de Aplicação Financeira apresentando risco temerário.....	73
6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	83



## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 ANTECEDENTES

A partir da inserção, por meio do artigo 70 da Constituição de 1988, da obrigação de o controle externo analisar e avaliar a gestão governamental quanto à economicidade, eficácia e eficiência, foi introduzido no Brasil o modelo de Auditoria Operacional - AOP, também denominada auditoria de desempenho ou de resultados.

Este formato foi inicialmente utilizado pelo TCU, na esfera federal de governo, o qual, posteriormente, realizou parcerias com os demais Tribunais de Contas brasileiros, por meio do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros – PROMOEEX, do Ministério do Planejamento, visando à disseminação do conhecimento sobre Auditoria Operacional, além de definições e técnicas que envolvem todo o ciclo desse modelo de auditoria.

Em 14 de março de 2012, por meio da Resolução Normativa RN-TC-02/2012, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba regulamentou a fiscalização através de auditoria operacional, estabelecendo, em seu artigo 1º, que esta tem por finalidade avaliar, quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e equidade, os programas, projetos, atividades e ações governamentais, dos órgãos ou entidades que integram a Administração Pública estadual e municipal, ou aqueles realizados pela iniciativa privada sob delegação, contrato de gestão ou congêneres e, por meio dessa avaliação, obter conclusões aplicáveis ao aperfeiçoamento do objeto auditado, bem como à otimização da aplicação dos recursos públicos, sem prejuízo do exame da legalidade.

Sob a coordenação do Grupo de Auditoria Operacional – GAO, do PROMOEEX, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, realizou trabalhos nas áreas de Educação – Formação de Professores (em 2008), Saúde - Estratégia de Saúde da Família (2009), Saneamento – Sistemas de Abastecimento de Água (2010) e Meio Ambiente – Situação dos Entornos de Reservatórios – Áreas de Preservação Permanente - APP (2011)<sup>1</sup>.

Atendendo demanda interna (decisões plenárias da Corte), foram também realizadas Auditorias Operacionais no Hospital Estadual de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena–HEETSHL, em Desenvolvimento Econômico - Incentivo à indústria, em Mobilidade Urbana - Região Metropolitana de João Pessoa e no Projeto de Irrigação das Várzeas de Souza<sup>2</sup>.

Com o fim do PROMOEEX, os Tribunais de Contas brasileiros decidiram firmar Acordos de Cooperação Técnica, por meio da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, Instituto Rui Barbosa – IRB, com a finalidade de dar prosseguimento à realização de auditorias operacionais em políticas públicas descentralizadas, sob a coordenação do Tribunal de Contas da União –TCU, sendo escolhidos como temas, o *Ensino Médio ofertado pela Rede Pública de Ensino*, em 2013, e a *Atenção Básica à Saúde*, em 2014<sup>3</sup>.

Em 2015, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba aderiu a novos trabalhos coordenados pelo TCU, sendo iniciados o Levantamento em Governança e Gestão da Saúde em organizações estaduais e municipais (Proc. TC Nº 15903/15) e as Auditorias Operacionais em Qualidade e disponibilidade das instalações e equipamentos de escolas públicas de Ensino Fundamental (Proc. TC Nº 14485/15) e em Regimes Próprios de Previdência Social, instituídos por Estados, Municípios e Distrito Federal (Proc. TC Nº 16017/15).

<sup>1</sup> Processos TC Nº 03753/08, 00706/10, 08315/10 e 13713/11, respectivamente.

<sup>2</sup> Processos TC Nº 03748/08, 10314/11, 12215/12 e 04338/13, respectivamente.

<sup>3</sup> Processos TC Nº 07382/13 e 08433/14, respectivamente.



## 1.2 JUSTIFICATIVA, OBJETO E ESCOPO DA AUDITORIA

A situação da previdência dos servidores públicos titulares de cargos efetivos é um dos pontos ainda não equacionados na agenda de consolidação do equilíbrio fiscal no Brasil. Segundo levantamento do TCU, em apenas três anos (de 2011 a 2014), o déficit atuarial agregado dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos Estados e Distrito Federal praticamente dobrou em valores correntes. Considerando também os municípios, o déficit chega a 60% do PIB.

O arcabouço institucional que regula as obrigações por parte dos governos subnacionais com a previdência sofre com a crescente judicialização do processo de obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, o que indica a necessidade de fortalecimento das normas gerais desses regimes em face da autonomia dos entes para sua organização.

Nos termos do art. 9º da Lei nº 9.717/1998, compete à União, por intermédio do Ministério do Trabalho e Previdência Social - MTPS<sup>4</sup>, a orientação, a supervisão e o acompanhamento dos RPPS e dos respectivos fundos previdenciários constituídos, além do estabelecimento e publicação dos parâmetros e diretrizes gerais nela previstos. Porém, a competência do MTPS para fiscalizar os RPPS não impede a atuação de outras entidades de controle e fiscalização, como os Tribunais de Contas de Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo em vista que as receitas e despesas dos entes federativos e dos RPPS e dos seus servidores estão sob a jurisdição desses órgãos. Também as informações financeiras e atuariais dos RPPS encaminhadas para o MTPS necessitam ser melhor confrontadas com aquelas tratadas nas auditorias e sistemas mantidos pelos Tribunais de Contas subnacionais.

Desta forma, a análise estatística de dados e a consolidação de informações existentes nos sistemas de informação do MTPS, combinadas com a auditoria coordenada realizada por 29 Tribunais de Contas, significa um esforço conjunto na direção de um sistema integrado de fiscalização, aprimorando-se os mecanismos de acompanhamento da situação financeira e atuarial dos RPPS e de seus investimentos, bem como a avaliação da existência de requisitos mínimos de Governança nos arranjos institucionais dos entes federativos instituidores de RPPS e gestores dos planos de previdência.

A auditoria coordenada no sistema de previdência própria dos estados, DF e municípios tem, assim, como objetivo traçar um panorama da situação financeira e atuarial dos RPPS, com relação (i) à gestão da base de dados e das premissas utilizadas na avaliação atuarial; (ii) à arrecadação dos recursos e pagamento das obrigações previdenciárias e despesas administrativas; e (iii) à alocação das aplicações e investimentos, sendo esses elementos considerados num contexto de avaliação da existência de requisitos mínimos de boa gestão e governança nos arranjos institucionais entre entes instituidores e unidades gestoras dos planos de previdência.

No âmbito do TCE-PB, o escopo da auditoria foi delimitado a partir de quatro eixos de investigação – Gestão e Governança, Base cadastral, Avaliação atuarial e Investimentos, executando-se a Matriz de Planejamento a partir das seguintes questões e sub questões de auditoria:

### **1ª Questão: A Unidade Gestora Única tem capacidade e autonomia, legal e operacional, para realizar a gestão do regime de previdência dos servidores públicos do Ente?**

1.1 Os pressupostos básicos de constituição da Unidade Gestora Única e os padrões mínimos de sua profissionalização estão sendo cumpridos?

1.2 A Unidade Gestora Única do RPPS tem atribuições que revelem um elevado grau de autonomia quanto à manutenção de bases de dados, cálculo de contribuições e conferência de pagamentos?

### **2ª Questão: A base cadastral utilizada pelos RPPS possui informações suficientes que permitam realizar avaliações atuariais anuais para o dimensionamento dos compromissos do plano de benefícios e a determinação do plano de custeio do regime?**

---

<sup>4</sup> A MP 726, de 12/05/2016 transformou o Ministério do Trabalho e Previdência Social em Ministério do Trabalho, passando a Previdência a integrar o Ministério da Fazenda como Secretaria de Previdência Social.



2.1 A base cadastral possui estrutura adequada?

2.2 A base cadastral possui informações relativas aos servidores ativos, inativos, pensionistas e dependentes de todos os poderes e órgãos autônomos que compõem o ente instituidor do RPPS?

2.3 As informações da base cadastral estão atualizadas?

**3ª Questão: A avaliação atuarial de cada um dos RPPS foi realizada a partir de premissas razoáveis e as provisões matemáticas previdenciárias estão adequadamente contabilizadas nos balanços do RPPS e de seu Ente instituidor?**

3.1 Algumas premissas utilizadas nas avaliações atuariais de 2012 a 2015 revelam-se razoavelmente consistentes e factíveis?

3.1.1 A taxa de juros utilizada, além de compatível com o limite máximo estabelecido na Portaria MTPS nº 403/2008, é realista frente às projeções macroeconômicas da economia brasileira?

3.1.2 As projeções das receitas de contribuições previdenciárias e das despesas com benefícios previdenciários do RPPS definidas nas avaliações atuariais têm sido consistentes nos anos de 2012 a 2015?

3.1.3. O Plano de Amortização da Avaliação Atuarial para o Ente, servidores ativos, aposentados e pensionistas é factível com a capacidade de pagamento?

3.1.4. Qual a hipótese adotada de projeção do crescimento real dos salários na última avaliação atuarial e como foi estimada?

3.2. As provisões matemáticas previdenciárias estão contabilizadas no balanço do RPPS e do Ente instituidor em conformidade com os valores da avaliação atuarial?

**4ª Questão: A carteira de investimentos dos RPPS foi administrada em 2015 obedecendo: às condições mínimas de funcionamento do comitê de investimentos, à transparência da gestão, aos limites de enquadramento exigidos pelo marco legal - e obteve uma rentabilidade compatível à política anual de investimentos definida?**

4.1. A gestão de investimentos do RPPS é transparente, conforme previsto na Portaria MTPS nº 519/2011?

4.2. O comitê de investimentos está instalado e operante, de modo a contribuir para a adequada gestão da carteira de investimentos, conforme previsto na Portaria MTPS nº 519/2011?

4.3. A composição da carteira de investimentos do RPPS obedece ao marco legal e à política de investimentos dos RPPS?

4.3.1. A composição da carteira de investimentos do RPPS obedece ao marco legal dos RPPS?

4.3.2. A composição e o desempenho da carteira de investimentos do RPPS obedecem à política de investimentos dos RPPS?

### **1.3 CONTEXTUALIZAÇÃO DO OBJETO DE AUDITORIA**

Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) é um sistema de previdência, estabelecido no âmbito de cada ente federativo, que assegure, por lei, a todos os servidores titulares de cargo efetivo, pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no artigo 40 da Constituição Federal.

São intitulados de próprios porque cada ente público da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) pode ter o seu, cuja finalidade é organizar a previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, tanto daqueles em atividade, como daqueles já aposentados e também dos pensionistas, cujos benefícios estejam sendo pagos pelo ente estatal. Sendo assim, enquanto no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a gestão é efetuada pelo INSS/MTPS, que vincula obrigatoriamente todos os trabalhadores do setor privado e também os servidores públicos não vinculados a regimes próprios de previdência social, nos



vários regimes próprios de previdência social as gestões são efetuadas, distintamente, pelos próprios entes públicos instituidores.

A Lei nº 9.717/1995, conhecida como Lei Geral de Previdência Pública, estabeleceu em seu artigo 1º, inciso IX, que a organização de um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), previsto no art. 40 da Constituição Federal, deveria ser baseada em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

A Emenda Constitucional nº 20/1998, que introduziu a reforma da previdência e trouxe mudanças ao sistema previdenciário brasileiro, em especial na previdência dos servidores públicos, foi considerada o marco inicial para se tentar controlar o desequilíbrio das contas previdenciárias, incorporando à Constituição um novo modelo de caráter contributivo, em que benefício e contribuição devem estar correlacionados de modo a permitir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 41/2003, reafirmou os princípios do caráter contributivo e solidário e do equilíbrio financeiro e atuarial como norteadores da organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

Na Paraíba, além do próprio Estado, que criou, sob a forma de Autarquia vinculada diretamente à Governadoria<sup>5</sup>, a Paraíba Previdência (PBPrev), por meio da Lei nº 7.517/2003, dos 223 municípios, setenta (o equivalente a 31,4% do total de municípios) possuem cadastro de regime próprio de previdência no Ministério da Previdência (CadPrev) e prestam contas junto ao Tribunal de Contas do Estado, de acordo com o TRAMITA/TCE-PB.

Dos setenta, 28 (vinte e oito) possuem menos de 10 mil habitantes, 21 (vinte e um) estão na faixa de 10 a 20 mil habitantes, doze na faixa de 20 a 50 mil habitantes, sete são municípios de médio porte (50 a 200 mil habitantes) e dois de grande porte (mais de 200 mil habitantes). O quadro a seguir apresenta a relação dos municípios, de acordo com seu porte e o regime de previdência ao qual estão vinculados (próprio ou geral).

**Quadro 1 – Porte dos Municípios e regime de previdência**

CLASSIFICAÇÃO/ MUNICÍPIOS*	RPPS	RGPS
<b>Grande porte</b> (mais de 200 mil hab) T=02	02 -João Pessoa, Campina Grande	0
<b>Médio porte</b> (de 50 mil a 200 mil hab)T=08	07- Santa Rita, Patos, Bayeux, Cabedelo, Cajazeiras Guarabira, Sapé	01-Sousa
<b>Pequeno porte III</b> (de 20 a 50 mil hab) T= 24	12- Queimadas, São Bento, Esperança, Pedras de Fogo, Lagoa Seca, Conde, Princesa Isabel, Mari, Caaporã, Bananeiras, Alagoa Nova, Cuité	12- Mamanguape, Monteiro, Pombal, Catolé do Rocha, Alagoa Grande, Solânea, Itaporanga, Itabaiana, Rio Tinto, Areia, Araruna, São José de Piranhas
<b>Pequeno porte II</b> (de 10 a 20 mil hab) T=50	21- Alhandra, Remígio, Picuí, Belém, Araçagi, Sumé, Coremas, Santa Luzia, Barra de Santa Rosa, Taperoá, Soledade, Alagoinha, Jacaraú, Serra Branca, Arara, Lucena, Paulista, Pirpirituba, Dona Inês, Cachoeira dos Índios, Água Branca	29-Aroeiras, Pitimbu, Conceição, Itapororoca, Pocinhos, Ingá, Juazeirinho, São João do Rio do Peixe, Boqueirão, Cruz do Espírito Santo, Cacimba de Dentro, Piancó, Uiraúna, Teixeira, Tavares, Gurinhém, Brejo do Cruz, Massaranduba, Puxinanã, Mogeiro, Salgado de São Félix, Fagundes, Manaira, São Vicente do Seridó, Tacima, Itatuba, Juripiranga, Nova Floresta, Natuba
<b>Pequeno porte I</b> (menos de 10 mil hab) T=139	28- Juru, Desterro, Pedra Lavrada, São José da Lagoa Tapada, Belém do Brejo do Cruz, Nazarezinho, Cacimbas, Boa Vista, Cuitegi, Pilões,	111-Umbuzeiro, Mulungu, Triunfo, Baía da Traição, Riacho dos Cavalos Marcação, Gado Bravo, Aparecida, Mataraca, Barra de Santana, Juarez Távora, Sobrado, São Mamede, Jericó, Lagoa de Dentro, Casserengue, Livramento, Caiçara, Cubati, São

<sup>5</sup> Resultado da conversão da Medida Provisória nº 1.723, de 29 de outubro de 1998.

<sup>6</sup> Redação dada pelo art. 7º da Lei Estadual nº 7.721/2005 e pelo art. 17º, II, alínea a1 da Lei Complementar nº 67.



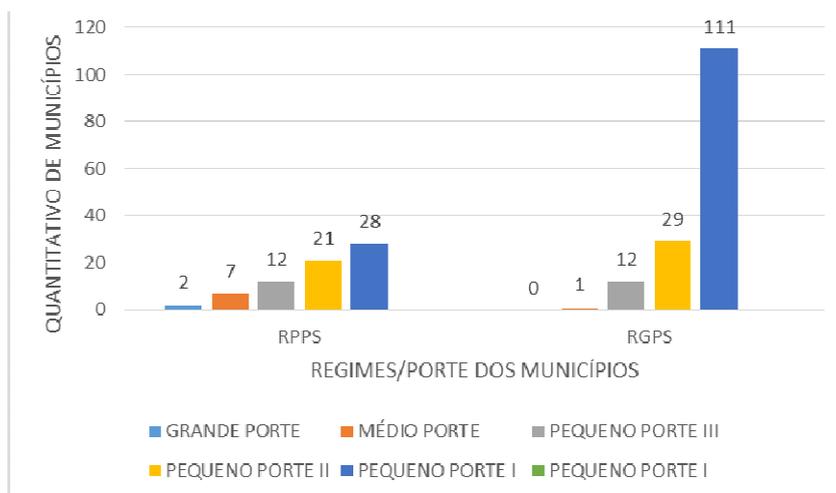
CLASSIFICAÇÃO/ MUNICÍPIOS*	RPPS	RGPS
	Santa Cruz, Diamante, Marizópolis, Caldas Brandão, São José dos Ramos, Santa Helena, Montadas, Pilõesinhos, Sertãozinho, Nova Palmeira, Poço de José de Moura, Poço Dantas, Riachão, Frei Martinho, Bom Jesus, Algodão de Jandaira	Miguel de Taipu, Junco do Seridó, Santana dos Garrotes, Serra Redonda, Areial, Condado, Olho d'Água, Santa Cecília, Matureia, Capim, Brejo dos Santos, Cuité de Mamanguape, São José de Caiana, Igaracy, Serraria, Pedro Régis, Camalaú, Nova Olinda, Ibiara, Barra de São Miguel, Malta, Aguiar, Cabaceiras, Alcantil, Boa Ventura, Borborema, Vieirópolis, Damião, Curral de Cima, Santana de Mangueira, Bom Sucesso, Catingueira, Baraúna, Caturité, Monte Horebe, Congo, Lagoa, São José de Espinharas, Santa Teresinha, Matinhas, Riachão do Bacamarte, São Bentinho, São João do Tigre, São João do Cariri, Logradouro, Prata, Caraúbas, São José do Sabugi, Mãe d'Água, Salgadinho, Olivedos, São José de Princesa, Assunção, Pedra Branca, Vista Serrana, Cacimba de Areia, São José dos Cordeiros, Duas Estradas, Santa Inês, Riachão do Poço, São José do Bonfim, Sossêgo, Emas, São Sebastião do Umbuzeiro, Gurjão, Bernardino Batista, São Francisco, Cajazeirinhas, Serra da Raiz, São Domingos, Serra Grande, Tenório, Ouro Velho, Mato Grosso, Várzea, Lastro, Joca Claudino, Carrapateira, São Domingos do Cariri, Santo André, Curral Velho, Passagem, Amparo, Zabelê, Areia de Baraúnas, Riacho de Santo Antônio, Quixaba, Coxixola, São José do Brejo do Cruz, Parari

\* IBGE, estimativa para 2016.

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria do TCE-PB

O gráfico seguinte ilustra a tendência natural de opção pelo regime próprio por parte dos municípios de maior porte, em razão do quantitativo de segurados e da presumível estrutura administrativa. Percebe-se que fogem à tendência o município de Sousa, vinculado ao regime geral, e os 28 (vinte e oito) municípios com menos de 10 mil habitantes que instituíram regime próprio.

Gráfico 1 – Porte dos Municípios e regime de previdência



Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria do TCE-PB

Sabe-se que o RPPS e a Unidade Gestora (UG) são duas coisas distintas, tratando-se o primeiro do regime próprio em si e a outra trata da gestão desse regime próprio, podendo ser realizada por uma entidade autárquica ou um Fundo, de âmbito interno da estrutura da administração pública de cada ente federativo. Segundo a

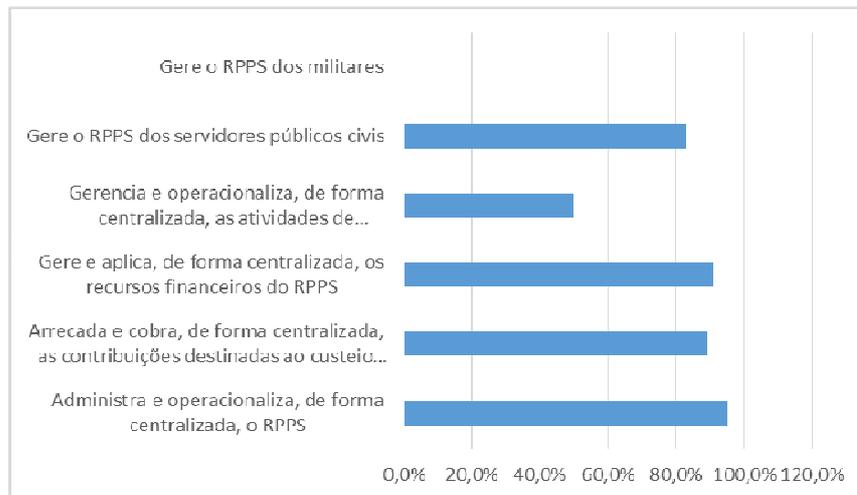


Portaria MPS nº 402/2008, artigo 10, § 2º, a UG do RPPS “deverá gerenciar, direta ou indiretamente, a concessão, o pagamento e a manutenção, no mínimo, dos benefícios de aposentadoria e pensão concedidos a partir da publicação da Emenda Constitucional nº 41/ 2003, de todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo”.

A Orientação Normativa MTPS nº 02/2009, em seu art. 2º, inciso V, assim descreve Unidade Gestora do RPPS, definindo suas funções:

V - unidade gestora: a entidade ou órgão integrante da estrutura da administração pública de cada ente federativo que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios;

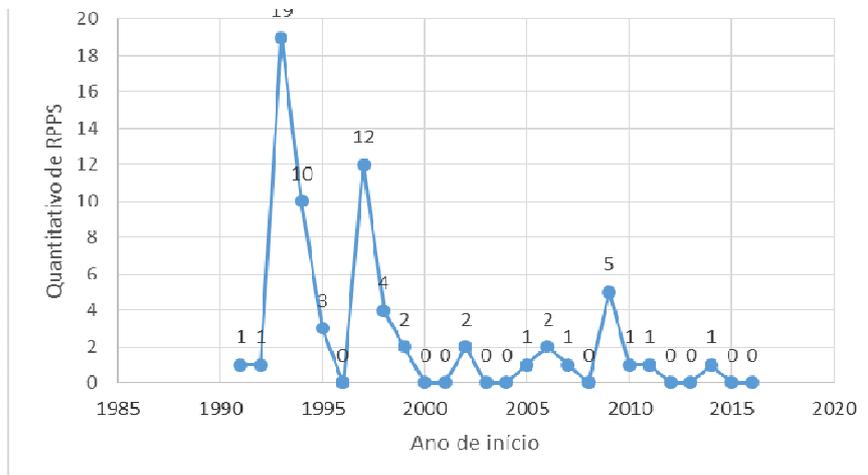
Gráfico 2 - Atividades da UG do RPPS - Pesquisa eletrônica



Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria do TCE-PB

Os dois RPPS que integraram a amostra da Paraíba neste trabalho de auditoria - PBPrev e IPMJP - implementaram suas unidades gestoras em 2004 e 1984, respectivamente. De acordo com a pesquisa eletrônica efetuada com os demais regimes próprios, a implementação de UG em 66,7% deles deu-se entre os exercícios de 1993 e 1997. O gráfico a seguir apresenta os quantitativos, em correspondência com o ano de início de funcionamento da UG do RPPS:

Gráfico 3 - Início de funcionamento - Pesquisa eletrônica



Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria do TCE-PB



Este aumento no surgimento de regimes próprios, ocorrido em todo o Brasil no período, deu-se sem planejamento e estudo atuarial prévio com plano de custeio estabelecendo alíquotas de contribuição suficientes, o que foi agravado pela ausência de normas mais rígidas, acarretando a ausência de repasses por parte dos entes instituidores e a concessão de benefícios generosos, levando a grande maioria dos RPPS, por conseguinte, logo a uma situação deficitária<sup>7</sup>.

Tanto no que tange ao regime próprio em si quanto à Unidade Gestora, há vedação na legislação de existência de mais de um por Ente estatal. Assim refere o artigo 40, § 20, da Constituição Federal, premissa que é repetida também na Portaria MPS nº 402/2008, art. 10 e na Orientação Normativa MPS nº 01/2004, art. 4º:

Art. 40

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3o, X.

(Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2003)

Outro aspecto importante destacado na legislação é a separação da contabilidade do regime próprio de previdência social da contabilidade do Ente federativo. A Lei 9.717/98 (Lei Geral da Previdência no Serviço Público), em seu art. 6º, II, assim estabelece:

Art. 6º Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos:

I-...

II - existência de conta do fundo distinta da conta do Tesouro da unidade federativa;

Também na Portaria MPS nº 402/2008, artigo 16, § 1º, ressalta-se a distinta escrituração contábil da unidade gestora do RPPS, de forma a permitir, segundo a Orientação Normativa MPS nº 02/2009, artigo 19, parágrafo único, "a diferenciação entre o patrimônio do RPPS e o patrimônio do ente federativo, possibilitando a elaboração de demonstrativos contábeis específicos, mesmo que a unidade gestora não possua personalidade jurídica própria".

Tão importante prerrogativa é incluída na Portaria MPS nº 204/2008 dentre os critérios para emissão de Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP dos RPPS, constando no inciso X do artigo 5º, a exigência de manutenção de contas bancárias destinadas aos recursos financeiros do RPPS distintas das contas do tesouro do ente federativo.

Um outro e não menos importante aspecto relacionado à organização dos RPPS diz respeito ao equilíbrio financeiro e atuarial.

O equilíbrio financeiro e atuarial foi inserido na Constituição Federal de 1988, como um dos princípios estruturantes dos regimes securitários próprios, através da Emenda Constitucional nº 20/98, que alterou a redação original do *caput* do artigo 40 da Constituição Federal, que passou a assegurar, aos servidores titulares de cargos efetivos dos entes da federação, regime de previdência de caráter contributivo e solidário, financiado mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, devendo esses regimes serem organizados segundo critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

---

<sup>7</sup> ALBUQUERQUE, Eduardo Ferreira. A transparência pública e o controle social nos regimes próprios de previdência social (RPPS) dos municípios paraibanos: uma análise sob a ótica da legislação da transparência.

<sup>8</sup> Redação dada pela Portaria MPS nº 65, de 26/02/2014.



A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/00) determinou, em seu artigo 69, que o ente federativo que mantiver ou vier a instituir RPPS para seus servidores deve atribuir-lhe caráter contributivo e organizá-lo com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

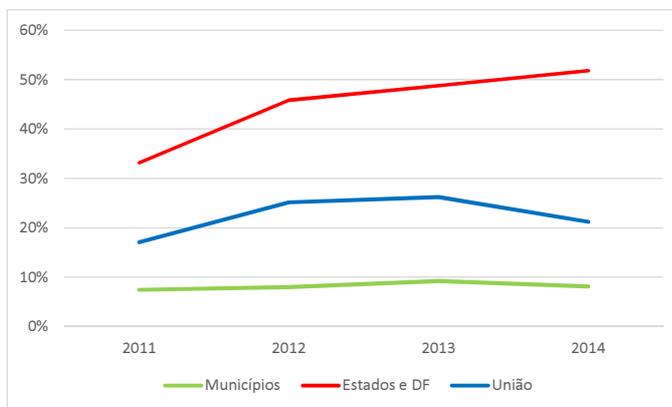
O equilíbrio financeiro e atuarial também foi mencionado pela Lei Federal nº 9.717/98, sendo, no entanto, definido pela Portaria MPS nº 403/08.

De acordo com o artigo 2º, inciso I, da Portaria MPS nº 403/08 o equilíbrio financeiro corresponde à “*garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro*”, ao passo que o equilíbrio atuarial equivale, na dicção do artigo 2º, inciso II da mencionada portaria, à “*garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo*”.

De uma forma mais simples, o equilíbrio atuarial está relacionado com a capacidade de o regime previdenciário próprio manter o pagamento dos benefícios previdenciários ao longo dos anos, de modo que a manutenção desse equilíbrio atuarial passa pela definição do volume de recursos necessários para que o regime consiga, no longo prazo, cumprir todas as suas obrigações.

A situação atuarial dos RPPS brasileiros tem se agravado ao longo dos anos, consistindo em uma grave ameaça para o equilíbrio das finanças públicas. Conforme ressaltado no Relatório de Auditoria elaborado pelos técnicos do TCU<sup>9</sup>, o *déficit* atuarial agregado dos Estados e do Distrito Federal praticamente dobrou ao longo dos exercícios de 2011 e 2014, alcançando 50% (cinquenta por cento) do PIB. Os Municípios, por sua vez, apresentaram *déficit* atuarial agregado correspondente a cerca de 10% (dez por cento) do PIB.

Gráfico 4 - Evolução do Déficit Atuarial, em % do PIB



Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria do TCU.

Com efeito, o constante crescimento do *déficit* atuarial dos regimes previdenciários próprios e a ausência de adoção de medidas efetivas para o equacionamento desse *déficit* ameaçam não apenas a sustentabilidade desses regimes como também as finanças do ente federativo, posto que o ente instituidor é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime decorrentes do pagamento dos benefícios previdenciários, por força do disposto no artigo 2º, § 1º da Lei nº 9.717/98. Desse modo, caso a unidade gestora do RPPS não disponha de recursos suficientes para fazer face ao pagamento dos benefícios assegurados em seu plano, o ente federativo será chamado para complementar ou mesmo arcar com o valor desses benefícios.

É nesse contexto que emerge a importância da avaliação atuarial, que consiste, nos termos do artigo 2º, inciso VI da Portaria MPS nº 403/08, no “*estudo técnico desenvolvido pelo atuário, baseado nas características*

<sup>9</sup> Fiscalização 143/2015 / TCU 009.285/2015-6



*biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano”.*

Trata-se, assim, de um estudo elaborado por um profissional com formação em ciências atuariais, que tem como principal objetivo o dimensionamento dos compromissos do regime previdenciário junto aos seus segurados, decorrentes do pagamento dos benefícios previdenciários, e a indicação das fontes de custeio necessárias para o adimplemento desses compromissos, com vistas à manutenção do equilíbrio financeiro e, sobretudo, atuarial do regime.

Consiste, pois, em um importante instrumento de gestão, posto que, além de indicar o resultado atuarial do regime previdenciário e sugerir medidas com vistas à manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime, permite avaliar a capacidade do mesmo em honrar os compromissos assumidos em função de seu plano de benefícios, possibilitando ao ente planejar suas ações, sobretudo no que diz respeito às necessidades de financiamento do regime.

O resultado atuarial do regime securitário próprio corresponde à diferença entre os compromissos líquidos do plano de benefícios desse regime ou o passivo atuarial – este entendido como a diferença entre o montante dos compromissos com o pagamento dos benefícios previdenciários concedidos e a conceder, e as fontes de recursos destinadas ao pagamento desses benefícios – e todos os recursos já acumulados pelo RPPS, ou seja, o chamado “ativo real líquido” do regime (artigo 17, §§ 1º e 4º da Portaria MPS nº 403/08). Caso o ativo real líquido seja superior ao passivo atuarial, diz-se que o RPPS apresenta *superávit* atuarial, ao passo que em ocorrendo a situação inversa, ou seja, caso o passivo atuarial supere o ativo real líquido, o RPPS apresenta um *déficit* atuarial. A situação de equilíbrio atuarial ocorre quando o ativo real líquido equivale ao passivo atuarial, ou, em outras palavras, quando os compromissos líquidos do plano são iguais aos recursos por ele acumulados.

Em sendo apontada na avaliação atuarial a existência de *déficit* atuarial, essa avaliação deve indicar um plano de amortização para o mesmo, que poderá, nos termos do artigo 19, § 1º da Portaria MPS nº 403/08, consistir no estabelecimento de alíquotas de contribuição suplementar ou aportes periódicos em valores preestabelecidos, ou, ainda, em caso de inviabilidade do mesmo, ser sugerida a implementação da segregação de massas, conforme permite o artigo 20 da mencionada portaria.

Tamanha a importância desse cálculo que a Lei nº 9.717/98, estabeleceu, em seu artigo 1º, inciso I, a obrigatoriedade de elaboração da avaliação atuarial quando da instituição do RPPS, bem como em cada exercício financeiro para fins de revisão do plano de custeio e de benefícios do regime.

Todavia, para que esse cálculo efetivamente cumpra com a sua finalidade é necessário que o mesmo seja elaborado a partir de uma base cadastral dos segurados completa, atualizada e consistente, bem como com a utilização de premissas consistentes e factíveis.

Com efeito, a utilização de bases cadastrais incompletas, inconsistentes e desatualizadas, assim como de premissas que não estejam adequadas às características do regime securitário próprio, compromete a avaliação atuarial, refletindo diretamente no resultado atuarial estimado e, conseqüentemente, nas alíquotas de contribuições definidas nessa avaliação, comprometendo o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

A base cadastral corresponde aos dados de todos os segurados ativos, inativos e pensionistas do regime e seus dependentes, que são repassados ao atuário para que o mesmo elabore a avaliação atuarial.

Trata-se de uma peça preponderante para que o resultado a ser obtido na avaliação atuarial ou reavaliações atuariais seja o mais real possível, motivo pelo qual o ente deverá ter um cuidado muito especial, pois é com essa base cadastral que o atuário irá desenvolver o seu trabalho.



Com referência, ainda, à importância da base cadastral, é oportuno registrar o entendimento expresso em publicação oficial do Ministério da Previdência<sup>10</sup> transcrito parcialmente a seguir:

Todos os elementos utilizados no cálculo do Custo Previdenciário são importantes, mas a sua fidedignidade depende basicamente da correção das informações cadastrais relativas aos servidores filiados ao regime próprio. Quanto mais a base cadastral expressar a real condição dos servidores e suas características, mais merecedora de créditos serão os resultados do cálculo atuarial.

A apuração correta do Custo previdenciário do plano depende, portanto, fortemente de elementos de natureza factual.

Os componentes subjetivos estão restritos à escolha das hipóteses atuariais

(...)

E ainda que as suas variações resultem em diferentes valores dos Custos Previdenciários, tais efeitos não se confundem com valores irreais decorrentes da utilização de dados equivocados do cadastro dos servidores.

(...)

Portanto, a completude e a boa qualidade da base de dados, especialmente no sentido da correspondência fiel com a realidade dos segurados envolvidos, é condição fundamental para a exatidão dos valores apurados.

A unicidade da base de dados é fator essencial para que a administração seja eficiente, especialmente onde há uma profusão de fontes geradoras de informações.

Essa base cadastral, nos termos do artigo 12 da Portaria MPS nº 403/08, deve ser completa, ou seja, contemplar os dados de todos os servidores ativos e inativos e pensionistas, e seus respectivos dependentes, vinculados ao regime próprio, de todos os poderes, entidades e órgãos do ente federativo. Deve, ainda, conter todas as informações de natureza funcional e financeira dos segurados, que permitam ao atuário dimensionar os compromissos futuros do regime previdenciário e estimar as fontes de custeio necessárias ao seu financiamento, a exemplo da carreira, tempo de contribuição para o Regime Geral de Previdência Social, número de dependentes, data de nascimento do segurado, dentre outras.

É necessário, ainda, que essas informações sejam consistentes e atualizadas, de modo que reflitam, de fato, a realidade da massa de segurados do RPPS e de seus dependentes.

A atualização dessa base cadastral depende, sobremaneira, da realização de censos periódicos, bem como de recadastramentos e prova de vida.

O censo previdenciário é a atualização de toda a base de dados do Regime Próprio de Previdência Social, englobando seus segurados ativos, inativos (aposentados), pensionistas, bem como seus dependentes, podendo ser do tipo cadastral, funcional e financeiro.

O censo cadastral aborda a atualização de dados pessoais dos servidores, como nome, CPF, data de nascimento, endereço, raça, dependentes, dentre outros.

O censo funcional, por sua vez, destina-se à atualização do histórico funcional dos servidores, abrangendo informações como cargo ocupado, data de admissão, vínculos anteriores junto ao RGPS ou outros regimes próprios, benefícios concedidos, data de concessão, ato aposentatório, dentre outros.

Já o censo financeiro abrange a atualização da base remuneratória de contribuição dos servidores desde julho/1994, se o ingresso no serviço público for anterior a esta, ou desde a data de admissão, se posterior, até o presente momento.

---

<sup>10</sup> GUSHIKEN, Luiz, *et al.* **Regime próprio de previdência dos servidores:** como implementar? Uma visão prática e teórica. Coleção Previdência Social. Série Estudos. Brasília: MPAS, v. 17, 2002. p. 105-106.



O cadastramento geral de dados dos servidores públicos de cargo efetivo, ativos, aposentados e pensionistas, consiste em um conjunto de ações para a modernização e eficiência da máquina pública, com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços prestados ao servidor público na área previdenciária.

Por fim, a prova de vida é um procedimento operacional que serve para conferir e validar os dados dos aposentados/pensionistas, com o objetivo de comprovar sua 'vida' e seu direito ao benefício. Também serve para monitorar se os benefícios estão sendo pagos corretamente e combater possíveis fraudes.

As premissas ou hipóteses atuariais, por sua vez, consistem, de acordo com Mascarenhas, Oliveira e Caetano<sup>11</sup>, em "*suposições sobre o comportamento futuro das variáveis que interferem no equilíbrio atuarial do regime de previdência*". São utilizadas nos cálculos atuariais tendo em vista as incertezas que circundam as obrigações previdenciárias, notadamente no que se refere ao valor do benefício e à data de seu pagamento.

Essas premissas correspondem às hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras, dentre as quais se destacam as taxas de juros, a taxa de crescimento real dos salários, as tábuas biométricas, dentre outras.

Nesse contexto, o *caput* do artigo 5º da Portaria MPS nº 403/08 atribuiu ao ente federativo, à unidade gestora do RPPS e ao atuário responsável pela elaboração da avaliação atuarial a responsabilidade pela eleição das hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras, estabelecendo, ainda, que estas hipóteses deverão ser adequadas às características da massa de segurados e de seus dependentes, obedecidos os parâmetros mínimos de prudência estabelecidos na citada portaria, tendo como referência as hipóteses e premissas consubstanciadas na Nota Técnica Atuarial do respectivo RPPS.

Por fim, ao tratarmos do sistema previdenciário no campo dos RPPS, para que se busque atingir o equilíbrio financeiro e atuarial do regime, algumas ferramentas de financiamento devem ser utilizadas no sentido de ampliar a receita, possibilitando o cumprimento de obrigações futuras, garantindo-se a sustentabilidade do regime previdenciário. Nesse contexto, a administração dos investimentos ganha papel de destaque na gestão dos RPPS, que necessitam capitalizar os recursos tratados na Lei Federal nº 9.717/1998 "*tendo presentes as condições de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência*", consoante determina o art. 1º da Resolução CMN nº 3.922/2010.

De modo a assegurar essas condições, alguns parâmetros foram estabelecidos pela Resolução CMN nº 3.922/2010 e portarias MPS nº 519/2011 e 440/2013, devendo serem seguidos na consecução da política anual de investimentos, sobretudo ante a elevação contínua do volume de recursos que são aplicados pelos RPPS do país, a sua finalidade (pagamento de benefícios previdenciários) e os riscos da atividade econômica.

Aspectos relativos a política de investimentos, instalação de comitê de investimentos para aqueles que estão obrigados, acompanhamento do desempenho das aplicações financeiras, submissão aos órgãos colegiados de deliberação que compõem a unidade gestora do RPPS, além do atendimento às determinações do MPS na sua competência de fiscalização, são diretrizes que precisam ordenar a gestão dos investimentos ante a relevância da garantia de sustentabilidade do regime previdenciário, em respeito ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial.

---

<sup>11</sup> MASCARENHAS, R. de A. C.; OLIVEIRA, A. M. R. de; CAETANO, M. Abi-Ramia. **Análise Atuarial da Reforma da Previdência do Funcionalismo Público da União**. Coleção Previdência Social. Série Estudos. Brasília: MPS, v. 21, 2004. p. 10.



## 1.4 METODOLOGIA

Para a realização da presente auditoria coordenada, foram firmados em 2015 acordos de cooperação, por intermédio da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), com os Tribunais de Contas de Estados, Municípios e do Distrito Federal, além de acordo direto entre o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), para troca de informações, capacitação e implementação de ações conjuntas que possibilitassem consolidar um modelo de supervisão integrada dos RPPS.

Dando início aos trabalhos, foi feito um nivelamento da equipe participante (149 profissionais em todo o Brasil, incluindo os membros das equipes de auditoria dos Tribunais de Contas de Estados, Municípios, DF e União, bem como de servidores do MTPS), por meio de capacitação à distância, com 75 horas de duração, entre agosto e novembro de 2015, realizando-se, na ocasião, exercícios práticos com simulação de papéis de trabalho já para a auditoria a ser feita.

Em dezembro de 2015 foi realizado o workshop de planejamento, que contou com 84 participantes dos Tribunais de Contas de Estados e de Municípios e sete participantes do TCU, além de palestrantes do MTPS e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Na oportunidade, foram consolidados os instrumentos de planejamento da auditoria coordenada, tais como matriz de planejamento e papéis de trabalho, bem como definidos os prazos de execução das auditorias nos Tribunais de Contas e de envio de informações ao TCU para consolidação, no formato de planilhas padronizadas. Decidiu-se, então, por uma amostra, em nível nacional, abrangendo os regimes de previdência estadual e da capital, em cada Estado da federação.

Especificamente para análise dos investimentos realizados pelos RPPS, os Tribunais de Contas participantes da auditoria coordenada, dentre eles o TCE-PB, fez uso de trilha de auditoria (sistema de Business Intelligence - BI) elaborada pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE-MT, assinando para tanto Termo de Responsabilidade para acesso às informações<sup>12</sup>.

Em 14/03/2016, foi realizado no TCE-PB evento de divulgação da Auditoria Coordenada em RPPS, reunindo gestores dos regimes próprios existentes na Paraíba e suas assessorias, abordando a iniciativa, método e objetivo do trabalho, além de apresentação da Matriz de Planejamento elaborada pela equipe responsável neste Tribunal.

A fase seguinte, de execução da Matriz de Planejamento, envolveu:

- (i) solicitação de dados e informações aos RPPS da amostra da Paraíba (Paraíba Previdência -PBPrev e Instituto de Previdência do Município de João Pessoa - IPMJP), como também às Secretarias de Administração dos Entes instituidores – Estado da Paraíba e Município de João Pessoa, para preenchimento de planilhas padronizadas a serem consolidadas em nível nacional pelo TCU;
- (ii) envio de formulário eletrônico<sup>13</sup> aos dois RPPS da amostra, cujas informações foram corroboradas em entrevistas com gestores e equipe técnica;
- (iii) envio de pesquisa eletrônica, com o mesmo teor do formulário citado, aos demais RPPS, com taxa de retorno de 97,1%, tendo apenas dois dos 69 deixado de atender (Conde e Pilõezinhos); e
- (iv) coleta de dados secundários disponíveis no sítio do MTPS (CadPrev, DAIR, DRAA, DIPR, DIPIN) e no sistema Sagres do TCE-PB.

A equipe de auditoria procedeu então à análise quantitativa e qualitativa dos dados coletados, sendo elaborada a versão preliminar da Matriz de Achados, descrevendo-se a situação encontrada com relação a cada questão e sub questão de auditoria, com suas evidências e análises e em confronto com os critérios legais estabelecidos,

<sup>12</sup> Ofício nº 023/2016-TCE-GAPRE para Presidência do TCE-MT.

<sup>13</sup> Anexo em formato PDF (Doc. TC Nº 55332/16).



as possíveis causas e efeitos dos achados de auditoria, com sugestão de deliberações, por parte do Tribunal de Contas e os benefícios esperados.

Nos dias 13 a 17 de junho de 2016, as equipes de auditoria dos Tribunais de Contas (TCU e Tribunais subnacionais) novamente se reuniram, com a participação de integrantes do MTPS, para discutir os achados de auditoria e a forma de consolidação dos dados, em nível nacional. A partir dessa discussão, cada Tribunal iniciou o preenchimento das planilhas de dados para consolidação e a revisão de sua Matriz de Achados, que embasou a feitura do presente relatório.

## 2. GESTÃO - CAPACIDADE E AUTONOMIA

A primeira questão de auditoria buscou investigar a gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Ente, inclusive quanto ao nível de governança<sup>14</sup>, ao avaliar sua capacidade e autonomia, legal e operacional.

### 2.1 PRESSUPOSTOS BÁSICOS DE CONSTITUIÇÃO DA UNIDADE GESTORA ÚNICA E PADRÕES MÍNIMOS DE SUA PROFISSIONALIZAÇÃO

Inicialmente, examinou-se a capacidade da Unidade Gestora Única, a partir do cumprimento dos pressupostos básicos de sua constituição e dos padrões mínimos de profissionalização.

#### 2.1.1 Condições precárias para o exercício do controle social

*“Quanto maior a participação social na gestão dos RPPS, maior será a possibilidade de sucesso e consolidação deste.”*

*“Embora essa participação esteja franqueada no Conselho Municipal de Previdência e fora dele, é muito difícil conseguir quórum para as reuniões e os segurados não têm a cultura de buscar informações sobre a gestão do RPPS.”*

(Comentários de gestores na pesquisa eletrônica)

Sobre a representação dos segurados nos regimes próprios de previdência social, a Lei Geral da Previdência no serviço público (Lei nº 9.717/98), ao definir em seu artigo 1º a organização dos regimes próprios de previdência, prevê, dentre os 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;

Já a Lei nº 10.887/2004, que dispõe sobre a aplicação das disposições da EC nº 41/2003, estabelece que a unidade gestora do regime próprio de previdência dos servidores contará com colegiado, com participação paritária de representantes e de servidores dos Poderes da União, cabendo-lhes acompanhar e fiscalizar sua administração, na forma do regulamento (art. 9º, I).

A exigência veio a ser ratificada pela Portaria MPS nº 402/2008 (que regulamentou as Leis nº 9.717/98 e 10.887/2004), em seu artigo 10, § 3º, ao afirmar que a unidade gestora única contará com colegiado ou instância de decisão, no qual será garantida a representação dos segurados, constando a mesma redação no artigo 5º,

<sup>14</sup> Governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade. – Referencial para avaliação de governança em políticas públicas / TCU.



inciso V, da Portaria MPS nº 204/2008, que dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP.

O caráter democrático e descentralizado da gestão do regime próprio de previdência, consubstanciado na existência de colegiados, está presente desde a Emenda Constitucional 20/98, ao acrescentar ao artigo 194, parágrafo único o inciso VII:

"Art. 194. ....  
Parágrafo único. ....  
VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados."

É a seguinte a configuração mais corrente da gestão dos regimes próprios de previdência social no país:

- a) Diretoria Executiva, a quem cabe a administração e representação da unidade gestora, composta pelo Diretor Presidente e, a depender do tamanho da estrutura, de um ou mais Diretores (Financeiro, Administrativo etc); O Chefe do Executivo pode simplesmente nomear o Diretor Presidente, em comissão (o que normalmente ocorre), ou escolher dentre membros do Conselho de Administração ou dentre eleitos pelos servidores (diretamente ou lista tríplice que vai para escolha do Executivo);
- b) Conselho Deliberativo, Previdenciário ou de Administração, a quem cabe a normatização e deliberação; sua composição varia, em geral, de cinco a nove representantes, com indicação distribuída entre servidores dos Poderes Executivo e Legislativo (no caso dos municípios, e mais Judiciário, Tribunal de Contas, Ministério Público e Militares, no caso do Estado) e servidores inativos; os representantes dos ativos podem ser escolhidos por sindicato ou associação;
- c) Conselho Fiscal, que se refere ao órgão consultivo, de fiscalização e controle interno. Possui, em geral, três membros, indicados pelo Chefe do Executivo e servidores.

Vale ressaltar, quanto à escolha do dirigente máximo da UG (Diretor Presidente), a boa prática existente no Município de Cabedelo, onde a função no Instituto de Previdência, com mandato definido de quatro anos, é exercida por servidor efetivo, detentor de nível superior, indicado pelo Chefe do Poder Executivo mas com aprovação do Poder Legislativo. Além disso, o Chefe do Executivo não tem poder para afastar o Presidente do RPPS de sua função sem motivação embasada. Tudo isso viabiliza, certamente, mais autonomia por parte do dirigente máximo e do RPPS como um todo, condição tão imprescindível e, ao mesmo tempo, rara nos regimes próprios de previdência. Assim estabelece a Lei Municipal 1.412/2008, referente ao Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Cabedelo – IPSEMC:

Art. 22 A função de presidente, que deverá obrigatoriamente ser exercida por servidor efetivo do Município, será exercida mediante mandato de quatro anos.

§ 1º O ocupante da função de que trata o "caput" deste artigo deverá ser detentor de curso de nível superior e será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, após ter seu nome aprovado, mediante voto secreto, pela maioria dos membros da Câmara Municipal.

§ 2º O presidente não será destituível "ad natum", somente podendo ser afastado de suas funções depois de julgado em processo administrativo, se culpado por falta grave, infração punível com demissão, ou descumprimento injustificado das finalidades institucionais.

§ 3º O servidor público municipal efetivo, investido na função de Presidente, será imediatamente afastado do cargo ou função que exerça, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração.

Art. 23. O Chefe do Poder Executivo deverá encaminhar, até três meses antes do término do mandato, para a apreciação da Câmara Municipal, o nome do novo Presidente, atendidos as exigências e requisitos da função.



Parágrafo único. Em caso de inércia do chefe do Poder Executivo, o mandato do Presidente anterior prorrogar-se-á até a aprovação referida no "caput", pelo prazo máximo de seis meses, onde, então, a nomeação se dará pelo Presidente da Câmara Municipal.

Art. 24. O mandato do Presidente iniciar-se-á em 1º janeiro do 3º (terceiro) ano de mandato do Prefeito eleito, e encerrar-se-á no dia 31 de dezembro do 2º (segundo) ano de mandato do Prefeito subsequente.

(grifos nossos)

No que diz respeito aos dois RPPS da amostra, verifica-se na lei de criação da PBPrev (Lei nº 7.517/2003), em seu art. 3º, inciso IV, a obrigatoriedade de garantir aos segurados, através de seus representantes no Conselho Deliberativo, pleno acesso às informações relativas à gestão do sistema previdenciário (grifo nosso). Sendo "órgão máximo de deliberação e de orientação superior da PBPREV, ao qual incumbe fixar as políticas e diretrizes de investimentos a serem observadas", é denominado Conselho de Administração, assim estabelecidos sua composição e mecanismo de escolha:

**Art. 7º** - O Conselho de Administração será integrado por nove Conselheiros efetivos e igual número de suplentes, inclusive de seu Presidente, escolhidos dentre pessoas com formação superior e de reconhecida capacidade técnica e administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, por escolha própria, quando for o caso, ou mediante indicação, na forma prevista nesta Lei.

**§ 1º** - Compõem o Conselho:

- I - o Secretário de Administração;
- II - o Presidente da PBPREV;
- III - um representante do Poder Legislativo;
- IV - um representante do Poder Judiciário;
- V - um representante do Ministério Público;
- VI - um representante do Tribunal de Contas;
- VII - um representante dos Militares;
- VIII - um representante dos Servidores Cíveis ativos;
- IX - um representante dos Servidores inativos e pensionistas.

**§ 2º**- Os representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário e dos Órgãos do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado, bem como os respectivos suplentes, serão indicados ao Governador do Estado por cada ente aqui mencionado.

**§ 3º**- Os representantes dos servidores serão indicados ao Governador, pelos órgãos representantes das diferentes categorias.

Já o Conselho Fiscal, é composto por cinco membros escolhidos pelo Conselho de Administração, assegurada a participação de dois representantes dos servidores civis e de dois dos servidores militares, com critérios para a escolha:

**Art. 12** - O Conselho Fiscal compor-se-á de 05 (cinco) Conselheiros e de igual número de suplentes, para mandato de dois anos, todos com formação superior de reconhecida capacidade e experiência em seguridade, administração, economia, finanças, contabilidade ou direito, escolhidos pelo Conselho de Administração e nomeados pelo Governador do Estado, assegurando-se a participação de 02 (dois) representantes dos servidores civis, ativos e inativos, e de 02 (dois) representantes dos militares, ativos e inativos, sendo escolhido, dentre estes, o seu presidente.

(Redação dada pelo art. 1º da Lei Estadual n.º 8.185/2007)

Dentre as competências da Presidência da PBPrev, estão, conforme o inciso VII do art. 11, a de "gerir os recursos financeiros destinados à PBPREV, submetendo aos Conselhos de Administração e Fiscal os balancetes mensais, o Balanço Anual e os Planos de Aplicação dos Recursos" (grifo nosso).

A Lei Municipal nº 4.312/84, que instituiu o regime de previdência social no Município de João Pessoa (à época IPAM), estabeleceu que a administração seria exercida pela Diretoria Executiva (Diretor Presidente e mais três diretores) e pelo Conselho Deliberativo, constituído de cinco membros.



A Lei Municipal nº 10.684/2005 combinada com a de nº 10.429/2005, reestruturou as funções do RPPS, agora IPMJP, definindo-se os seguintes órgãos administrativos:

- Conselho de Previdência - composto por oito membros, nomeados pelo Chefe do Executivo Municipal – Superintendente do IPM (Presidente), um servidor ativo e um aposentado ou pensionista indicados pelo Prefeito, um servidor ativo e dois aposentados ou pensionistas eleitos por seus pares, um servidor ativo da Câmara Municipal eleito por seus pares, um representante da sociedade civil escolhido pelo Prefeito a partir de lista tríplice elaborada pelo Poder Legislativo;
- Conselho Fiscal – composto por cinco membros nomeados pelo Chefe do Poder Executivo – dois membros indicados pelo Prefeito dentre os servidores ativos e inativos e três membros dentre os segurados ativos, aposentados ou pensionistas, eleitos pelos servidores efetivos municipais.

Em se tratando da gestão de recursos que afeta diretamente determinada parte da sociedade (os segurados do regime), o princípio da publicidade já previsto na CF/88, no artigo 37, assume extrema importância, não bastando a participação de seus representantes nos Colegiados, ainda mais quando não se tem garantia do nível de atuação dessa representação. Esse princípio vem sendo cada vez mais enfatizado, destacando-se os adventos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000 c/c a LC 131/2009), da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e do Decreto nº 7.185/2010 (que dispõe sobre Sistema integrado de administração financeira e controle).

Especificamente com relação a regime próprio de previdência, assim estabelece a Orientação Normativa / MTPS nº 02/2008, na seção VI – Do acesso do Segurado às Informações do Regime, artigo 21:

Art. 21. A unidade gestora deverá garantir pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do RPPS.

Parágrafo único. O acesso do segurado às informações relativas à gestão do RPPS dar-se-á por atendimento a requerimento e pela disponibilização, inclusive por meio eletrônico, dos relatórios contábeis, financeiros, previdenciários e dos demais dados pertinentes. (grifo nosso)

Consulta ao *site* oficial da PBPrev<sup>15</sup> revela, porém, serem as informações incipientes e desatualizadas. Apenas as “Folhas de pagamento de aposentados, pensionistas, reformados e servidores da PBPrev” estão apresentadas na versão atualizada (abril de 2016). As demais informações, inclusive “Agendas de reunião dos Conselhos Fiscal e de Administração” e atos governamentais nomeando os Conselhos<sup>16</sup>, únicas informações referentes aos colegiados, datam de 2014. Além dessas, consta apenas a Ata da 4ª Reunião do Conselho Previdenciário, datada de 16/12/2015. As informações referentes à Política de Investimentos restringem-se a Demonstrativos de 2012 a 2016.

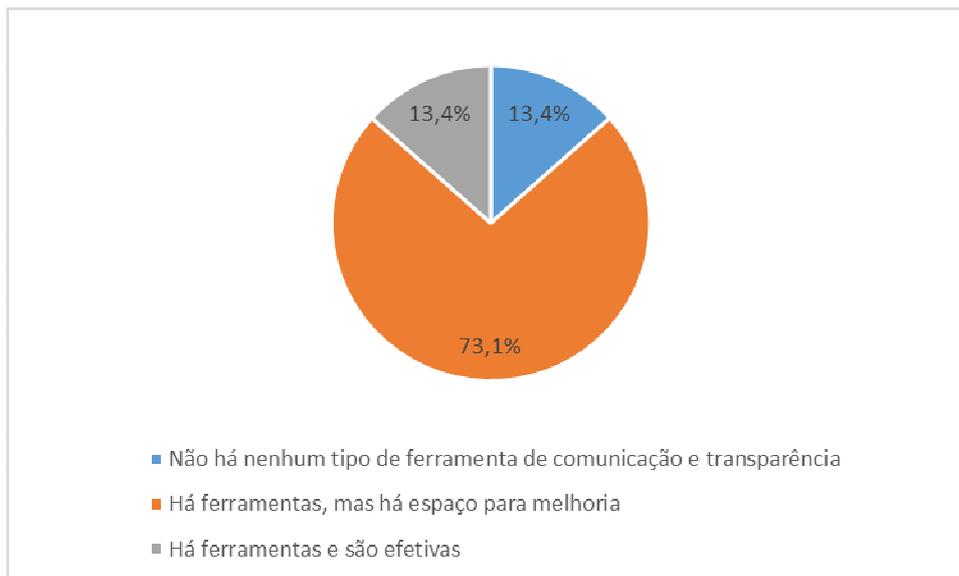
Quanto ao IPMJP<sup>17</sup>, constam os calendários das reuniões para 2016 do Comitê de Investimentos e dos Conselho Fiscal e Previdenciário e a 4ª ata de reunião do Conselho Previdenciário de 16/12/2015. As informações concernentes à Política de Investimentos são mais consistentes, incluindo Relatórios de 2014 a 2016 (não somente Demonstrativos), além de Edital de credenciamento das Instituições com relação das credenciadas, acompanhamento de Fundos 2015 e Autorizações de Aplicação e Resgate – APR, estando a última datada de 31/08/2016.

Na pesquisa eletrônica com os demais RPPS, apenas 13,4% dos respondentes afirmaram possuir ferramentas efetivas de comunicação e transparência frente aos segurados, como mostra o gráfico seguinte:

<sup>15</sup> [www.pbprev.pb.gov.br](http://www.pbprev.pb.gov.br)

<sup>16</sup> Atos Governamentais nº 347 e 1011/2014, nomeando os Conselhos de Administração e Fiscal, respectivamente.

<sup>17</sup> [www.ipmjp.pb.gov.br](http://www.ipmjp.pb.gov.br)

**Gráfico 5 - Ferramentas de comunicação - Pesquisa eletrônica**

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria do TCE-PB

Percebe-se, assim, a ausência de informações para conhecimento e participação na gestão, por parte dos segurados, na forma legalmente prevista, acarretando a falta de transparência da gestão do RPPS e restringindo-se o controle social.

Por conseguinte, é sugerida determinação às UG dos RPPS no sentido de disponibilizar, em sítios oficiais do RPPS ou do Ente instituidor, informações referentes ao regime de previdência social, que atendam aos requisitos mínimos de usabilidade, acessibilidade e integridade.

O benefício esperado com o cumprimento dessa determinação é a garantia de acesso à informação referente à gestão previdenciária pela sociedade em geral.

### 2.1.2 Transitoriedade da equipe técnica e qualificação insuficiente

*"...quando há mudança de gestão todo trabalho feito é desfeito pois nem sempre as pessoas que assumem são capacitadas ou entendem de previdência."*

(Comentário de gestor na pesquisa eletrônica)

A Portaria MPS nº 402/2008, que disciplinou os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, prevê, em seu artigo 10, como atividades da UG do RPPS o gerenciamento e a operacionalização do regime, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios. Para tanto, a UG necessita de uma estrutura administrativa mínima que possibilite o exercício efetivo e ágil das atividades referidas.

A Constituição Federal vigente estabelece, em seu artigo 37, inciso II, que na administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as

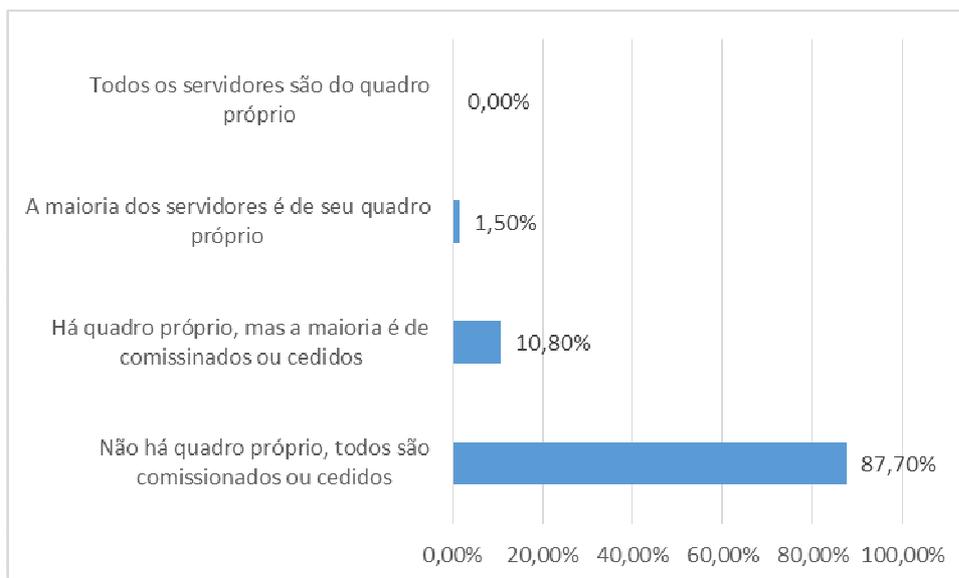


nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Entretanto, ao se examinar o quadro funcional dos RPPS da amostra, observou-se que as UG não dispõem de quadro próprio de servidores. Na PBPrev, todos os servidores são comissionados ou cedidos de outros órgãos e estagiários e, para regularização da situação, existe apenas um projeto de lei para criação de quadro próprio. Quanto ao IPMJP, apesar de existir um Plano de Cargos, Carreira e Remuneração para os servidores do Instituto desde 2013 (LC Municipal nº 079/2013), ainda não foi realizado concurso, sendo todos os servidores comissionados, cedidos ou prestadores de serviço.

Na pesquisa eletrônica realizada com os demais RPPS, 75% dos respondentes afirmaram ser a equipe composta por até cinco pessoas. Quanto ao vínculo funcional, 87,7% dos respondentes afirmaram não possuírem quadro próprio de servidores, sendo todos cedidos e/ou comissionados e 10,8% afirmaram que apesar de possuírem quadro próprio, a maioria é de cedidos e/ou comissionados.

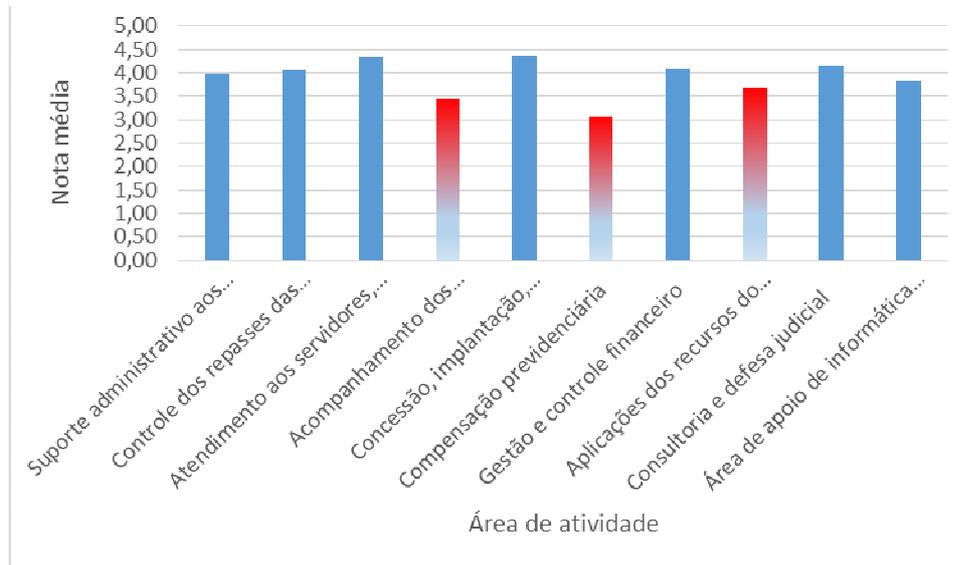
**Gráfico 6 - Existência de quadro próprio - Pesquisa eletrônica**



Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria do TCE-PB.

Ao avaliarem suas equipes, tanto os RPPS da amostra quanto os demais afirmaram serem as áreas mais críticas as de acompanhamento dos resultados das avaliações atuariais, compensação previdenciária<sup>18</sup> e de aplicação dos recursos do RPPS. O gráfico a seguir ilustra a avaliação feita pelos RPPS respondentes da pesquisa eletrônica (que não a amostra):

<sup>18</sup> Acerto de contas entre o Regime Geral de Previdência Social e os Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadorias e pensões.

**Gráfico 7 - Avaliação de desempenho da equipe - Pesquisa eletrônica**

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria do TCE-PB.

De fato, é grande o percentual de RPPS que possuem, de forma permanente, contratos com terceiros, declarando 89,6% dos respondentes possuírem contrato de consultoria/assessoria contábil, 70,1% jurídica e 61,2% de atuário; o valor mensal gasto informado na pesquisa eletrônica variou de R\$ 1.200,00 até R\$ 14.000,00.

Perguntados sobre ações de capacitação da equipe gestora, tanto os RPPS da amostra quanto os demais afirmaram buscarem oportunidades de qualificação nos eventos oferecidos pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-PB), em congressos e cursos (sendo citada a Asprev) e que normalmente trocam informações em reuniões.

As causas do achado de auditoria (transitoriedade da equipe técnica e qualificação insuficiente) apontam para a inexistência de quadro próprio e de adequada capacitação dos servidores, acarretando vulnerabilidade na estrutura funcional do RPPS, o que dificulta o exercício de suas atribuições de administrar, gerenciar e operacionalizar a previdência social. Sugerem-se, por conseguinte, as seguintes deliberações:

- Determinação ao Chefe do Poder Executivo e às UG dos RPPS da amostra, no sentido de elaborar/revisar o Plano de Cargos e Salários e realizar concurso para os cargos necessários ao exercício das atividades do RPPS;
- Recomendação às UG de todos os RPPS (amostra e demais) para que procedam ao levantamento das necessidades de capacitação da equipe técnica e estabeleçam cronograma de treinamentos e cursos;
- Alerta às UG dos RPPS não integrantes da amostra, no sentido de elaborar/revisar o Plano de Cargos e Salários e realizar concurso para os cargos necessários ao exercício das atividades do RPPS.

O benefício esperado é de que a UG conte com equipe técnica mais estável e qualificada para exercer as atribuições previstas para os RPPS.



### 2.1.3 Ausência ou incipiência do monitoramento do funcionamento do RPPS no âmbito interno

A Lei 9.717/98, em seu artigo 1º, inciso IX, ao dispor sobre os critérios para organização do RPPS, estabelece a sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo (grifo nosso).

A responsabilidade fiscal das gestões públicas, segundo a LC nº 101/2000, em seu artigo 1º, § 1º, pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (grifo nosso).

Ao se investigar a existência formal, suficiência de recursos alocados e definição de atribuições e/ou fluxos do controle interno nos RPPS instituídos na Paraíba, constatou-se a incipiência ou mesmo ausência do monitoramento do funcionamento do regime de previdência no âmbito interno.

No que se refere aos dois RPPS da amostra, em que pese a lei instituidora da PBPrev prever a atuação da Controladoria Geral do Estado – CGE na análise não somente dos contratos e convênios firmados pelo RPPS mas também através de auditorias e inspeções para análise da gestão da entidade, inexistente esta prática e a entidade não possui controle formalizado na sua estrutura. Quanto ao IPMJP, apesar de constar o cargo de assessoria de controle interno no organograma do órgão e na Lei 12.466/2013, art. 120 (que alterou a Lei nº 10.684/05, que regulamentou o RPPS do município), não estão previstas suas atribuições nem tampouco foi previsto o cargo no PCCR (LC nº 079/2013). No entanto, apresenta-se no *site* oficial da autarquia “Relatório Geral de 2015 do Controle Interno”, com planilhas resumo da escrituração contábil orçamentária e financeira.

Quanto aos demais RPPS, não obstante 25,8% dos respondentes da pesquisa eletrônica terem afirmado possuir controle interno, os comentários foram no sentido de que ele era realizado pelos Conselhos, ou seja, na verdade referiam-se ao Controle Social.

A causa do achado de auditoria está na própria inexistência ou não implementação de controle interno formal na estrutura do RPPS, tendo como efeito o comprometimento do alcance dos objetivos por falta de controle de riscos.

É assim sugerida recomendação às UG dos RPPS da amostra e alerta aos demais no sentido de adequar sua estrutura/organograma, incluindo a função de Controle interno, com priorização dos pontos a serem monitorados.

A implementação da recomendação sugerida/observância do alerta permitirá melhor controle dos riscos e de processos críticos, aprimoramento das rotinas de trabalho e adoção de medidas preventivas e corretivas de forma oportuna.

Vale lembrar a orientação acerca da matéria já disponibilizada por este Tribunal por meio da “Cartilha de Orientação sobre Controle Interno”<sup>19</sup>, donde se destaca a referente a Regime de Previdência Social:

---

19 [http://portal.tce.pb.gov.br/aceso\\_a\\_informacao/publicacoes/](http://portal.tce.pb.gov.br/aceso_a_informacao/publicacoes/)

Subsistema: **PREVIDÊNCIA SOCIAL (Regime Próprio)**

- Manter base cadastral atualizada dos beneficiários segurados, com a devida adequação às normas emanadas pelo Ministério da Previdência Social - MPS;
- Realizar avaliação atuarial e respectivas reavaliações em cada exercício financeiro;
- Estabelecer mecanismos de controle da receita previdenciária e das aplicações financeiras;
- Estabelecer normas aplicáveis aos controles na realização de despesas administrativas para adequação aos limites estabelecidos na legislação previdenciária dos RPPS;
- Manter mecanismos de controle para a concessão de benefícios previdenciários;
- Acompanhar regularmente os critérios adotados pelo MPS para emissão de certidões e do Certificado de Regularidade Previdenciária; promovendo as ações necessárias no caso de saneamento de irregularidades impeditivas de sua emissão;
- Avaliar continuamente as disponibilidades e as obrigações do RPPS, com acompanhamento gerencial pelos balancetes mensais e a consequente prestação de contas anual encaminhada ao TCE PB.

#### 2.1.4 Inadequação de grande parte dos RPPS aos critérios e exigências definidos pela União para os regimes próprios

Visando assegurar uma melhor governança dos RPPS, o MTPS instituiu em 2001, por meio do Decreto nº 3.788<sup>20</sup>, o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), atestando o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98, por parte do ente federativo (Estado, Distrito Federal ou Município), o que significa a adoção de normas de boa gestão e transparência, tanto no que se refere a aspectos financeiros quanto atuariais, o que garantiria o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados ao longo do tempo.

O CRP tem validade de 180 dias e para sua emissão devem ser observados os critérios contidos na Portaria MTPS nº 204/2008, que abrangem: a observância do caráter contributivo do RPPS, do equilíbrio financeiro e atuarial, da cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares e seus respectivos dependentes; a manutenção de contas bancárias destinadas aos recursos financeiros do RPPS distintas das contas do Tesouro do ente federativo; a concessão e benefícios de acordo com a Lei nº 9.717/98 e a Lei nº 10.887/2004; a elaboração de escrituração contábil conforme o Plano de Contas aplicável ao RPPS; o atendimento aos limites de contribuição previdenciária devida ao RPPS; a aplicação de recursos do RPPS no mercado financeiro e de capitais de acordo com as normas do CMN e o envio periódico de demonstrativos obrigatórios ao MTPS (DRAA, DIPR e DAIR<sup>21</sup>).

Exige-se o documento para receber transferências voluntárias da União, excetuando-se as relativas às ações de educação, saúde e assistência social; para celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como recebimento de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União; liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições

<sup>20</sup> Com as alterações das Portarias nº 204/08, 402/08, 83/09, 346/09, 315/10, 440/10, 01/11, 519/11, 347/12, 21/13, 307/13, 312/13, 524/13 e 563/14.

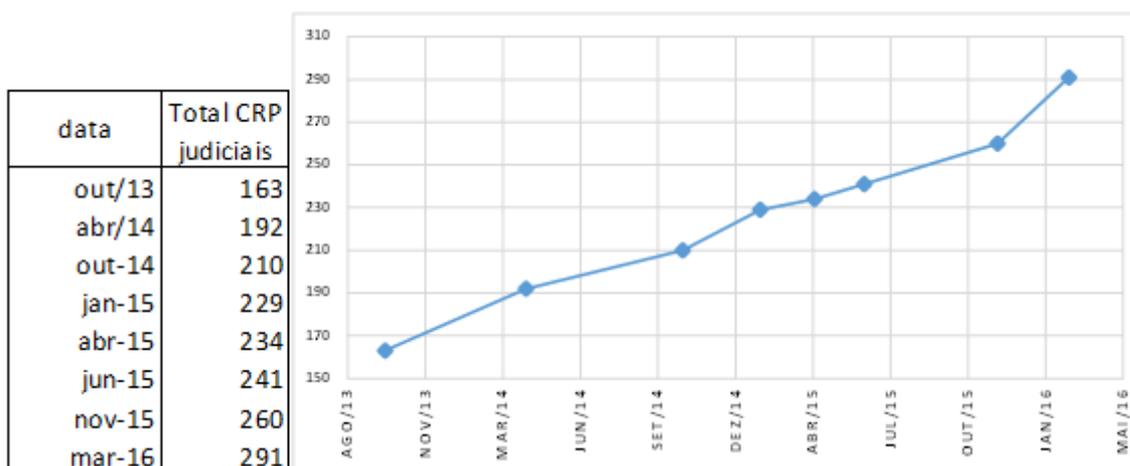
<sup>21</sup> Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial, Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses e Demonstrativo de Aplicações e Investimentos dos Recursos, respectivamente.

financeiras federais; pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral da Previdência Social - RGPS, em razão do disposto na Lei 9.796/1999 (compensação previdenciária); e requerimentos para realização de operações de crédito interno e externo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, nos termos do art. 21, inciso VIII, da Resolução 43, de 2001, do Senado Federal. Como bem salienta Sousa (2015)<sup>22</sup>:

..."a ausência de CRP implica para o ente federativo uma série de vedações, que afetam de forma negativa as finanças, sobretudo dos pequenos municípios, que apresentam, na maioria das vezes, como principal fonte de receita os recursos repassados voluntariamente pelo governo federal, prejudicando, ainda, os RPPS que ficarão impossibilitados de receber recursos decorrentes da compensação previdenciária realizada junto ao RGPS".

Assim sendo, diante muitas vezes da incapacidade de obtenção do CRP, pelo não cumprimento de obrigações e exigências estabelecidas para tal, um número crescente de Entes vêm recorrendo ao Poder Judiciário questionando a constitucionalidade da Lei nº 9.717/1998 e a competência da União para estabelecer as normas gerais de organização e funcionamento dos RPPS, sob a alegação de ofensa ao pacto federativo e à autonomia dos entes. Segundo o TCU, em março de 2016, havia um total de 291 CRP fornecidos judicialmente em todo o país.

**Gráfico 8 - Entes com CRP Judicial ao longo do tempo - BRASIL**



Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria do TCU.

Como ressaltado no Relatório de Auditoria no âmbito do TCU<sup>23</sup>, é preocupante o “efeito indireto do fenômeno da judicialização do CRP no sentido de reduzir a transparência da gestão dos RPPS, reduzir a confiabilidade das estatísticas agregadas sobre a previdência pública brasileira e minar a capacidade institucional do MTPS de coordenar e supervisionar o sistema de RPPS”.

Ao comparar, na Tabela seguinte, as taxas de envio de demonstrativos previdenciários (DRAA, DAIR e DIPR) pelo grupo de Entes federativos com CRP administrativo e pelo grupo de Entes com CRP judicial, a equipe de Auditoria do TCU constatou serem sistematicamente maiores e a diferença mais acentuada para 2015 do que para 2014, cujas bases de dados já podem ser consideradas estabilizadas. Tal constatação aponta para o efeito negativo do fenômeno da judicialização do CRP sobre a completude das informações previdenciárias e também sobre a tempestividade.

<sup>22</sup>SOUSA, Sara M.R.de. Controle dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS

<sup>23</sup> Fiscalização 143/2015 / TCU 009.285/2015-6



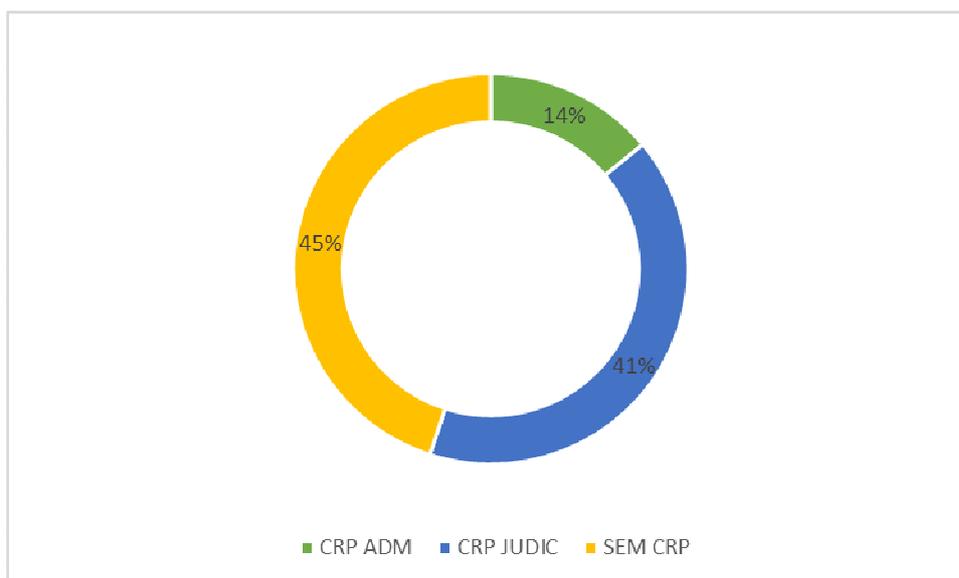
Quadro 2 -Taxas de envio dos demonstrativos previdenciários (DRAA, DAIR e DIPR) por parte dos Entes com CRP judicial e com CRP administrativo / 2014 e 2015 - BRASIL

Taxas de envio dos Demonstrativos	DRAA		DAIR		DIPR	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Entes com CRP judicial	76%	44%	73%	59%	59%	36%
Entes com CRP administrativo	90%	65%	92%	84%	87%	69%
Razão entre taxas de envio	1,18	1,48	1,26	1,42	1,47	1,92

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria do TCU.

Pesquisa feita junto ao site do MPS mostra que, dos 291 apontados pelo TCU como detentores de CRP Judicial, quase 10% pertencem a Municípios paraibanos, uma vez que, dos 71 RPPS instituídos na Paraíba, apenas dez possuem, na data de 21/06/2016, CRP administrativo, ou seja, fornecido pelo MTPS<sup>24</sup>. Vinte e nove o têm por força judicial<sup>25</sup> e 32 não dispõem do documento<sup>26</sup>. A situação, em termos percentuais, é apresentada a seguir:

Gráfico 9-Situação quanto ao CRP - PARAÍBA



Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria do TCE-PB.

O gráfico a seguir oferece um panorama histórico da Judicialização do CRP na Paraíba, ao indicar o exercício a partir do qual o RPPS passou a reivindicar o documento judicialmente não mais retomando a adquiri-lo pelas

<sup>24</sup> Estado da Paraíba e Municípios de: Alhandra, Boa Vista, Brejo do Cruz, Frei Martinho, João Pessoa, Picuí, Sapé, Sumé e Taperoá.

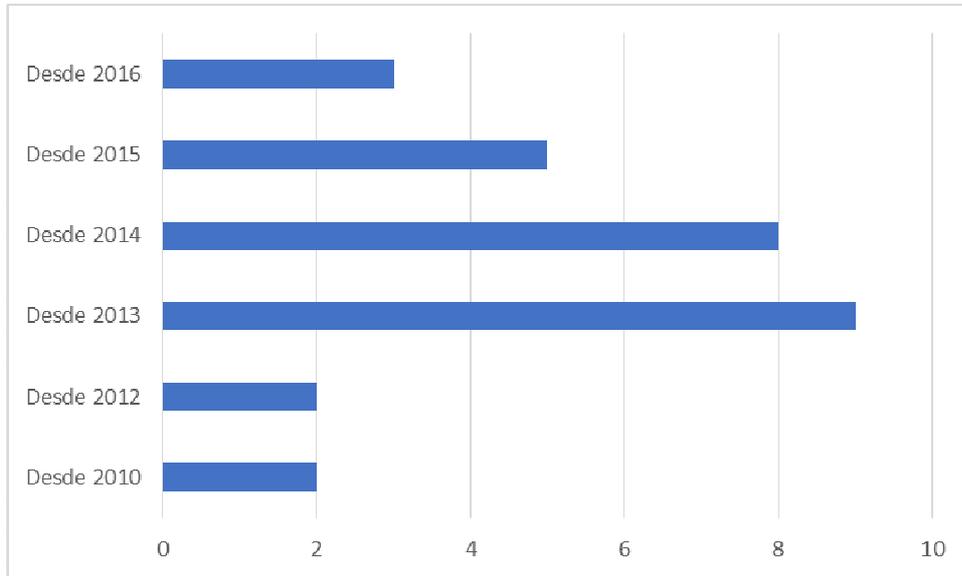
<sup>25</sup> Municípios de: Água Branca, Bayeux, Belém, Bom Jesus, Cajazeiras, Caldas Brandão, Campina Grande, Conde, Cuitegi, Desterro, Esperança, Juazeirinho, Juru, Lucena, Marizópolis, Montadas, Nova Palmeira, Patos, Paulista, Pedra Lavrada, Princesa Isabel, Queimadas, Riachão, Santa Luzia, Santa Rita, São Bento, São José da Lagoa Tapada, São José dos Ramos e São Sebastião de Lagoa de Roça.

<sup>26</sup> Municípios de: Alagoa Nova, Alagoinha, Algodão de Jandaira, Arara, Bananeiras, Barra de Santa Rosa, Belém do Brejo do Cruz, Bonito de Santa Fé, Caaporã, Cabedelo, Cachoeira dos Índios, Cacimbas, Cuité, Diamante, Dona Inês, Guarabira, Jacaraú, Lagoa Seca, Mari, Nazarezinho, Pedras de Fogo, Pilões, Pilõezinhos, Pirpirituba, Poço Dantas, Poço de José de Moura, Remígio, Santa Cruz, Santa Helena, Serra Branca, Sertãozinho e Soledade.



vias normais, ou seja, administrativamente junto ao MTPS. Via de regra, quando o RPPS obtém o CRP Judicial, permanece nesta condição, ou seja, não o obtém mais administrativamente. Apenas Campina Grande – judicial de 2007 a 2011, em 2012 conseguiu por vias normais, ficou em 2013 sem CRP mas desde 2014 o obtém judicialmente.

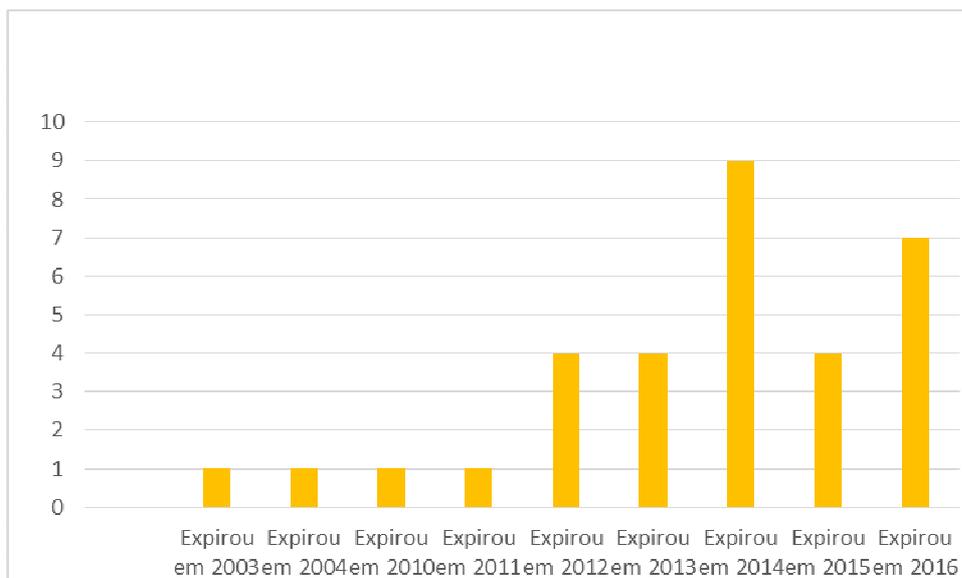
**Gráfico 10- Histórico de CRP Judicial - PARAÍBA**



Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria do TCE-PB.

As datas em que expirou o Certificado dos 32 RPPS de municípios paraibanos que não possuem CRP administrativo nem recorreram à Justiça estão indicadas no gráfico a seguir.

**Gráfico 11-Histórico de RPPS sem CRP - PARAÍBA**



Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria do TCE-PB.



Da amostra, o IPMJP possuía CRP vigente até 03/09/2016 e a PBPprev até 11/09/2016. Na pesquisa eletrônica com os demais, 17,9% afirmaram possuir CRP vigente (administrativo), 38,8% judicial e 43,3% vencido. Dos que possuem CRP judicial, 37,8% declararam que a obtenção do certificado por vias judiciais decorreu de ação do Poder Executivo do Ente e 27% como medida de segurança enquanto não regularizam a situação administrativamente. Conclui-se, assim, que as principais causas para a inadequação de grande parte dos RPPS aos critérios e exigências definidos pela União para os regimes próprios são a real incapacidade de atingimento dos requisitos essenciais de funcionamento e a ingerência do Poder Executivo. Como efeito deste achado de auditoria, tem-se a inviabilização do acompanhamento, por parte do MTPS, de possíveis riscos à sustentabilidade do regime.

Sugere-se, em consequência, recomendação ao Chefe do Poder Executivo e à UG no sentido de primar pela observância dos requisitos definidos pelo MPS para os regimes próprios de previdência, inclusive no que tange à apresentação de demonstrativos fidedignos e tempestivos, importantes como ferramentas de gestão.

Espera-se, como benefício, haver uma perspectiva de saneamento da gestão e aquisição de melhores padrões de governança.

Convém, por fim, assinalar a iniciativa do MTPS de lançamento do Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - PRO-GESTÃO<sup>27</sup>, com o objetivo de "incentivar os RPPS a adotarem melhores práticas de gestão previdenciária, que proporcionem maior controle dos seus ativos e passivos e mais transparência no relacionamento com os segurados e a sociedade". O Manual do Pró-Gestão foi disponibilizado para apresentação de dúvidas, críticas e sugestões, por meio de consulta pública, até 21 de março de 2016.

A adesão ao programa é facultativa e a certificação, com quatro níveis de aderência, é emitida por uma entidade credenciada pela Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS), válida por três anos. Para isso, o RPPS precisa estar em posse do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) e atender às exigências da SPPS que contemplam três dimensões: governança corporativa, controles internos e educação previdenciária. Na área de governança corporativa, os critérios avaliados serão: a qualidade de relatórios de planejamento e gestão atuarial, política e comitê de investimentos, qualificação dos órgãos de direção, do conselho fiscal e de administração, e desenvolvimento de políticas de mandato, representação e recondução.

No âmbito dos controles internos, o RPPS deverá possuir, por exemplo, gestores e servidores da área de risco certificados, uma política de segurança de informação e estrutura de gestão adequada da base de dados cadastrais de servidores. Em educação previdenciária, a SPPS avaliará plano de ação de capacitação e ações de diálogo com os segurados e a sociedade.

## **2.2 GRAU DE AUTONOMIA QUANTO À MANUTENÇÃO DE BASES DE DADOS, CÁLCULO DAS CONTRIBUIÇÕES E CONFERÊNCIA DE PAGAMENTOS**

"É preciso se entender que a gestão precisa de independência para administrar."

(Comentário de gestor na pesquisa eletrônica)

Nesta sub questão, examinou-se a autonomia da Unidade Gestora Única dos RPPS na Paraíba, quanto à manutenção de bases de dados e ao cálculo das contribuições e conferência de pagamentos.

As normas dedicadas aos regimes próprios de previdência social, desde as contidas na Constituição Federal vigente até as infraconstitucionais, modelam um arcabouço de governança que intenciona o atingimento de suficiente autonomia, por parte das UG.

<sup>27</sup> Portaria MPS nº 185/2015. Fonte: <http://www.mtps.gov.br/mais-informacoes-de-regimes-proprios-da-previdencia/previdencia-no-servico-publico/pro-gestao-rpps>



O financiamento do regime de previdência, em caráter contributivo e solidário, de forma a preservar o equilíbrio financeiro e atuarial foi estabelecido na CF/88 (em especial no artigo 40) e reafirmado na Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/2000<sup>28</sup>, na Lei Geral da Previdência no Serviço Público – Lei 9.717/98, assim como na Portaria 402/2008, que regulamentou-a, e na Orientação Normativa 02/2009.

A observância do caráter contributivo e o repasse dos valores são assim detalhados nos parágrafos 1º a 3º do art. 24 da Orientação Normativa nº 02/2009:

**Art. 24 ...**

**§ 1º** Entende-se por observância do caráter contributivo:

- I - a previsão expressa, em texto legal, das alíquotas de contribuição do ente federativo e dos segurados ativos, dos segurados inativos e dos pensionistas;
- II - o repasse mensal e integral dos valores das contribuições à unidade gestora do RPPS;
- III - a retenção, pela unidade gestora do RPPS, dos valores devidos pelos segurados ativos, dos segurados inativos e dos pensionistas, relativos aos benefícios e remunerações cujo pagamento esteja sob sua responsabilidade; e
- IV - o pagamento à unidade gestora do RPPS dos valores relativos a débitos de contribuições parceladas mediante acordo.

**§ 2º** Os valores devidos ao RPPS, de que tratam os incisos I e IV do § 1º, deverão ser repassados, em cada competência, em moeda corrente, de forma integral, independentemente de disponibilidade financeira do RPPS, sendo vedada a compensação com valores destinados, em competências anteriores, aos seguintes fins:

- I - à cobertura do passivo previdenciário ou de insuficiências financeiras; ou
- II - ao pagamento de benefícios previdenciários custeados pelo ente por determinação legal.

**§ 3º** A lei do RPPS no âmbito de cada ente federativo deverá dispor quanto aos acréscimos legais incidentes sobre os valores repassados em atraso.

**§ 4º** Em caso de omissão sobre os acréscimos legais, incidirão aqueles aplicáveis às contribuições sociais, conforme estabelecido na legislação tributária federal.

Neste mesmo normativo, está previsto, no artigo 16, o gerenciamento, por parte da UG, da concessão, pagamento e manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão. Para tanto, o ente federativo deve, de acordo com o artigo 46, fornecer informações e documentos, tais como folhas de pagamento e documentos de repasse das contribuições, que permitam o efetivo controle da apuração, dos repasses das contribuições e da base cadastral dos servidores<sup>29</sup>. Os artigos 47 e 48 da Orientação Normativa 02/2009 detalham o formato das informações referentes às folhas de pagamento e ao repasse das contribuições:

**Art. 47.** As folhas de pagamento dos segurados ativos, segurados inativos e pensionistas vinculados ao RPPS, elaboradas mensalmente, deverão ser:

- I - distintas das folhas dos servidores enquadrados como segurados obrigatórios do RGPS;
- II - agrupadas por segurados ativos, inativos e pensionistas;
- III - discriminadas por nome dos segurados, matrícula, cargo ou função;
- IV - identificadas com os seguintes valores:
  - a) da remuneração bruta;
  - b) das parcelas integrantes da base de cálculo;
  - c) da contribuição descontada da remuneração dos servidores ativos e dos benefícios, inclusive dos benefícios de responsabilidade do RPPS pagos pelo ente.
- V - consolidadas em resumo que contenha os somatórios dos valores relacionados no inciso IV, acrescido da informação do valor da contribuição devida pelo ente federativo e do número total de segurados vinculados ao RPPS.

**Art. 48.** O repasse das contribuições devidas à unidade gestora do RPPS deverá ser feito por documento próprio, contendo as seguintes informações:

<sup>28</sup> Critérios de equilíbrio financeiro e atuarial.

<sup>29</sup> A Port. MPS nº 403/2008, art. 13 refere à avaliação da qualidade da base cadastral, destacando a sua atualização, amplitude e consistência.



I - identificação do responsável pelo recolhimento, competência a que se refere, base de cálculo da contribuição recolhida, contribuição dos segurados, contribuição da entidade, deduções de benefícios pagos diretamente e, se repassadas em atraso, os acréscimos; e

II - comprovação da autenticação bancária, do recibo de depósito ou recibo da unidade gestora.

§ 1º Em caso de parcelamento deverá ser utilizado documento distinto para o recolhimento, identificando o termo de acordo, o número da parcela e a data de vencimento.

§ 2º Outros repasses efetuados à unidade gestora, tais como os aportes ou a cobertura de insuficiência financeira, também deverão ser efetuados em documentos distintos.

O instrumento de controle instituído pelo Governo Federal para verificação do cumprimento do caráter contributivo e da utilização dos recursos previdenciários é o Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR), que deve ser enviado ao MTPS até o último dia do mês seguinte ao encerramento de cada bimestre do ano civil, contendo, de acordo com a Portaria 402/2008, artigo 6º, alterada pela Portaria MTPS nº 21/2013, informações relativas aos pagamentos de benefícios, repasse de contribuições, deduções, movimentação de recursos entre Ente e RPPS (aportes, transferências, parcelamentos), dispêndios da unidade gestora, remunerações e bases de cálculo de ativos e inativos, quantidades de beneficiários e despesas com militares, entre outras. A UG precisa, assim, dispor necessariamente de dados que se encontram sob responsabilidade de diferentes órgãos e de outros Poderes e instituições com autonomia, como Ministério Público, Poder Judiciário e Legislativo.

O controle dos repasses, por outro lado, é essencial para conferir a estabilidade do regime previdenciário, tendo em vista que sustentabilidade financeira, de curto ou longo prazo, é assegurada pela regularidade dos repasses feitos pelo Ente federativo e pelos contribuintes/beneficiários.

Os atrasos, cada vez mais frequentes, nos repasses de Entes federativos aos seus RPPS, com relação à sua própria contribuição e aos valores descontados em folha dos segurados têm gerado dívidas que podem ser objeto de Acordos de Parcelamento, de acordo com o artigo 5º da Portaria MTPS nº 402/2008, cujos pagamentos deveriam ser também monitorados através do DIPR.

Objetivando a verificação de sua conformidade com as regras definidas pelo MPTPS, previstas nos art. 5º e 5º-A da Portaria MPS 402/2008, e a atualização e controle dos valores devidos, desde 2013 os Termos de Acordo de Parcelamento e Reparcelamento de débitos passaram a ser obrigatoriamente formalizados por meio do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (CADPREV), assim como o cadastramento dos termos antigos, formalizados até 2012.

Não obstante os parcelamentos serem um indicativo de ingresso de recursos, evidenciam a ocorrência em algum momento de não repasses de contribuições devidas ao RPPS, caracterizando que o Ente se apropriou, ainda que temporariamente, de recursos previdenciários.

## **2.2.1 As UG dos RPPS não possuem a necessária gerência sobre as informações cadastrais dos servidores**

Verificou-se, no que tange aos dois RPPS da amostra, inexistir uma base cadastral única em ambos, estando as informações cadastrais pulverizadas, ou seja, são disponibilizadas pelos órgãos e Poderes quando solicitadas pelas Unidades Gestoras da PBPrev e do IPMJP. Nenhum dos dois RPPS possui acesso *on line* às bases cadastrais de todos os órgãos e Poderes, o que seria a situação ideal.

Quanto aos demais regimes próprios de previdência instituídos, a pesquisa eletrônica revelou a mesma fragilidade, a partir das seguintes constatações:

- 76,1% dos respondentes declararam não possuir acesso *on line* ao banco de dados de todos os órgãos e poderes;
- 37,3% dos respondentes afirmaram não efetuar qualquer cruzamento entre a base cadastral e a folha de pagamento para verificar a consistência dos dados.



O achado de auditoria decorre da indisponibilização do banco de dados, de forma transparente, pelos respectivos Entes federativos, uma vez que os órgãos e Poderes que compõem sua estrutura não fornecem às UG dos RPPS as informações cadastrais, funcionais e financeiras dos servidores ativos, aposentados e pensionistas, de forma satisfatória.

Sugere-se, por conseguinte, recomendar aos órgãos e Poderes que compõem a estrutura do Entes federativos que possuem regime próprio fornecerem às Unidades Gestoras dos RPPS as informações cadastrais, funcionais e financeiras dos servidores ativos, aposentados e pensionistas, possibilitando assim o acesso a informações essenciais à gestão do regime próprio de previdência.

## **2.2.2 Ausência de controle sistemático, por parte das UG, do cálculo das contribuições e fragilidade na conferência dos repasses e pagamentos de parcelamentos**

No que diz respeito aos RPPS da amostra, a PBPprev, em entrevista, afirmou confrontar o valor devido das contribuições com o repassado, a partir das ordens bancárias, das guias de receita (Guias da Previdência Social - GPS) e da folha de pagamento resumida enviada pela Secretaria de Estado da Administração, ou seja, com valores brutos, sem especificação das parcelas que compõem a remuneração. Conclui-se portanto não haver a adequada verificação da base de cálculo, bem como das bases correspondentes a cada Fundo. Foi informado ainda que a providência adotada, no caso de órgão ou Poder não repassar os valores declarados na folha como devidos, limita-se ao envio de Ofício pela Diretora Administrativo-financeira fazendo a cobrança. Os juros dos parcelamentos, por sua vez, não são contabilizados em conta específica mas registrados juntamente com o valor da parcela como receita de parcelamento.

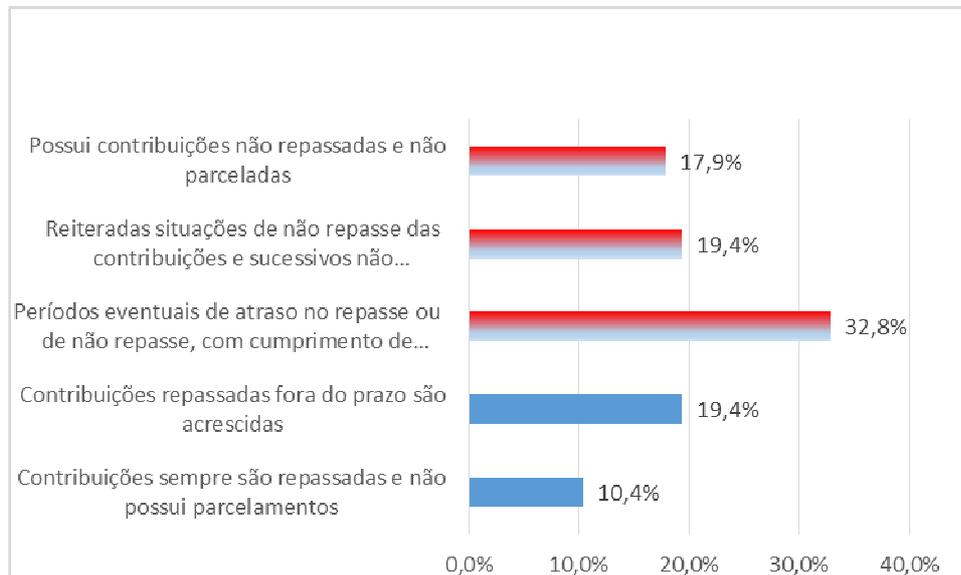
Já o IPMJP afirmou considerar como devidos os valores informados pelo Ente, não sabendo exatamente quais os eventos contributivos, sendo utilizado como mecanismo de controle basicamente a conferência das guias de recolhimento.

A pesquisa eletrônica dirigida aos demais regimes próprios revelou que:

- em 74,6% dos RPPS respondentes o cálculo de valores das contribuições dos servidores ativos aposentados e pensionistas é realizado pelos próprios órgãos repassadores;
- indagados sobre os procedimentos que a UG realiza para assegurar que os valores que são calculados pelos órgãos ou Ente estão corretos, houve assertivas de que a verificação da consistência das alíquotas e dos valores de contribuições calculados é feita a partir dos resumos de folha e de que a parte patronal considerada é a constante da folha de pagamento que já calculou e descontou a parte dos segurados;
- apesar de a grande maioria dos respondentes (95,5%) declararem que o controle das contribuições previdenciárias é feito de forma individualizada por poder, órgão ou entidade, nos comentários há assertivas de que isto é feito a partir dos resumos das folhas de pagamentos, sem rubrica contributiva, apenas com o destaque "Patronal" e "Beneficiários" e de haver dificuldade no recebimento da folha de pagamento;
- sobre o cumprimento mensal da obrigação do Ente de repassar as contribuições devidas e pagar os parcelamentos em vigor, 32,8% afirmaram a existência de períodos de eventuais de atraso no repasse ou de não repasse, com cumprimento de poucos parcelamentos; 19,4% existirem reiteradas situações de não repasse das contribuições e sucessivos parcelamentos que com frequência não são cumpridos e 17,9% possuírem contribuições não repassadas e não parceladas;
- em que pese 89,6% dos respondentes declararem que realizam controle dos valores recebidos a título de parcelamento de débitos, inclusive quanto aos acréscimos oriundos de mora (multa e juros), 62,7% declararam utilizarem como mecanismo de controle apenas as guias de recolhimento previdenciário;



**Gráfico 12-Cumprimento mensal da obrigação do Ente de repassar as contribuições devidas e pagar os parcelamentos em vigor - Pesquisa eletrônica**



Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria do TCE-PB.

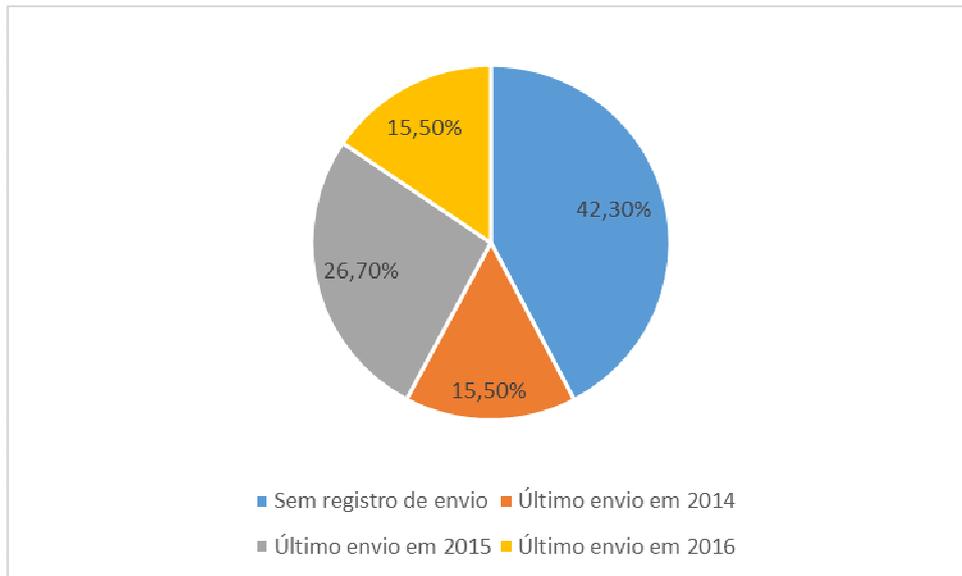
Em pesquisa ao sítio do MTPS em 21/06/16, constatou-se, quanto ao Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR):

- não constar qualquer registro de envio para 42,3% dos RPPS; 15,5% têm o último enviado em 2014 e 26,7% em 2015; apenas 15,5% enviaram o demonstrativo em 2016;
- 56% dos DIPR constantes como últimos enviados ao MTPS receberam *feedback* de irregularidades e um deles apresenta campos relevantes zerados;
- do exame dos últimos DIPR apresentados por cada RPPS, tem-se que 29 (o equivalente a 41,2% do total de RPPS) registraram Acordos de Parcelamento, vinte deles até cinco acordos e nove mais de cinco, um deles com onze Acordos registrados<sup>30</sup>;
- dos 29 RPPS que registraram Acordo de Parcelamento, só sete possuíam, na data da pesquisa, CRP administrativo<sup>31</sup>, quatorze estavam com CRP vencido e oito o obtiveram por vias judiciais.

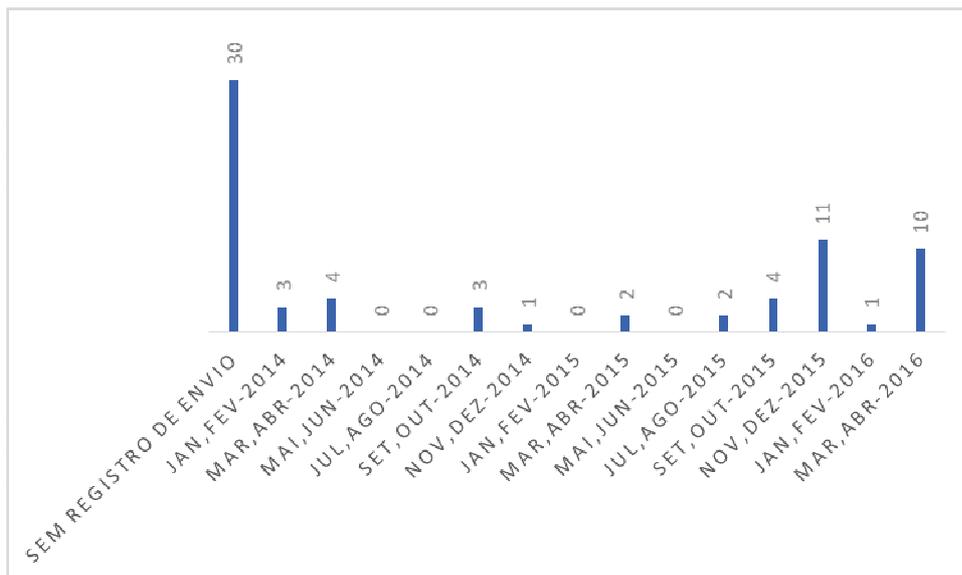
Os gráficos adiante ilustram a diminuição no quantitativo de DIPR entregues desde 2014 e a quantidade de Acordos de Parcelamento registradas.

30 Alagoinha, Bonito de Santa Fé e Juru – 01, Poço de José de Moura, Santa Luzia, Sumé, Belém, Brejo do Cruz, Esperança e Frei Martinho – 02, Guarabira, Picuí, Poço Dantas e Taperoá – 03, Bananeiras, Pedras de Fogo e Sapé – 04, Água Branca, Paulista e São José da Lagoa Tapada – 05, Jacaraú e Pilões – 06, Alhandra – 07, Santa Helena e Serra Branca – 08, Cabedelo, Campina Grande e Nazarezinho – 09 e Lagoa Seca – 11.

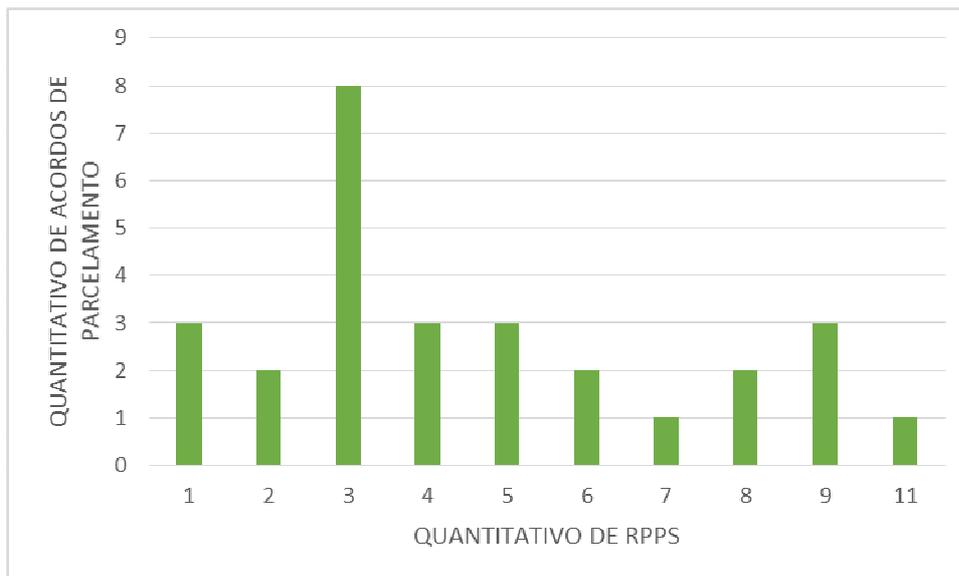
<sup>31</sup> Sumé, Brejo do Cruz, Frei Martinho, Picuí, Taperoá, Sapé e Alhandra.

**Gráfico 13-Situação de envio de DIPR (desde 2014) - PARAÍBA**

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria do TCE-PB.

**Gráfico 14 - Último DIPR enviado (desde 2014) - PARAÍBA**

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria do TCE-PB.

**Gráfico 15-Acordos de parcelamento - PARAÍBA**

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria do TCE-PB

Como causas da ausência de controle sistemático do cálculo das contribuições e da fragilidade na conferência dos repasses e pagamentos de parcelamentos, por parte das UG dos RPPS, tem-se:

- não envio das folhas de pagamento de forma analítica, inviabilizando o conhecimento da base contributiva;
- falta de conhecimento detalhado das informações ofertadas pelo Ente, com relação às guias de recolhimento; e
- ausência de procedimentos para conferência efetiva da base de cálculo, repasses efetuados e pagamento de parcelamentos.

Dentre os efeitos deste achado de auditoria podem ser destacados:

- incerteza quanto aos valores devidos das contribuições, dos repasses e do pagamento de parcelamentos acordados;
- prejuízo no acompanhamento dos resultados das avaliações atuariais, pela limitação de acesso às informações;
- comprometimento da arrecadação de contribuições; e
- comprometimento da sustentabilidade financeira de curto e longo prazos do regime de previdência.

À vista de tudo disso, sugere-se seja recomendado aos órgãos e Poderes que compõem a estrutura dos Entes federativos o fornecimento, mensal, da folha de pagamento analítica à UG do RPPS, de preferência eletronicamente, bem como de informações detalhadas que viabilizem o controle tempestivo sobre os repasses e os pagamentos de parcelamento. Sugere-se também recomendar aos RPPS o estabelecimento de procedimentos sistemáticos de conferência da base de cálculo das contribuições, de repasses e de pagamento de parcelamentos.

Como benefícios, esperam-se:



- acompanhamento efetivo das bases e dos valores contribuições distintamente por plano, em caso de segregação de massa<sup>32</sup>;
- obtenção de dados que possibilitem o conhecimento da situação financeira e atuarial do RPPS;
- conscientização e compromisso do Ente instituidor quanto à importância da boa governança do RPPS.

### 3. BASE CADASTRAL

A segunda questão de auditoria buscou o exame da base cadastral quanto à estrutura (campos existentes), completude das informações e atualização.

#### 3.1 ADEQUAÇÃO DA ESTRUTURA DA BASE CADASTRAL

Inicialmente foi examinada a adequação da base cadastral em relação ao layout mínimo fornecido pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social – MTPS.

##### 3.1.1. As bases cadastrais dos RPPS, da amostra e os da pesquisa eletrônica, não dispõem de elementos mínimos necessários para a realização das reavaliações atuariais

Para que as informações fornecidas ao atuário sejam completas é necessário que os dados dos servidores ativos, aposentados e pensionistas que compõem a base cadastral observem o layout do Sistema Previdenciário de Gestão de Regimes Públicos de Previdência Social - SIPREV/Gestão, que integra o Sistema dos Regimes Próprios de Previdência Social - SRPPS.

A seguir são apresentadas as principais informações que devem compor a base cadastral, sob o ponto de vista atuarial, disponibilizado pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social.

**Quadro 3 - Layout mínimo disponibilizado pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social**

	<b>ATIVOS</b>		<b>APOSENTADOS</b>		<b>PENSIONISTAS</b>
S1	Órgão	A1	Órgão	P1	Órgão
S2	Matrícula	A2	Matrícula	P2	Matrícula do instituidor
S3	Sexo	A3	Sexo	P3	Cargo do instituidor
S4	Estado Civil	A4	Estado Civil	P4	Matrícula do pensionista
S5	Data de Nascimento	A5	Data de Nascimento	P5	Sexo do pensionista
S6	Carreira	A6	Cargo	P6	Data de nascimento do pensionista
S7	Cargo	A7	Data de início do benefício	P7	Grau de parentesco com o instituidor
S8	Data de Ingresso no ente	A8	Tipo de benefício	P8	Data de início do benefício
S9	Data de Ingresso no cargo	A9	Condição do aposentado (válido/Inválido)	P9	Valor da pensão
S10	Data de Ingresso na	A10	Valor do benefício	P10	Condição do pensionista

<sup>32</sup> A segregação de massa é uma das alternativas para equacionamento do déficit atuarial, por meio da qual se estabelece uma separação entre os segurados em dois grupos denominados de “Plano Financeiro” e “Plano Previdenciário”, de forma que o primeiro, de caráter transitório, ficará excepcionalmente estruturado em regime financeiro de repartição simples e o segundo, de caráter permanente, será formatado em regime financeiro de capitalização. NOTA TÉCNICA Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS. Este assunto será aprofundado no item 4. AVALIAÇÃO ATUARIAL, do presente relatório.



	ATIVOS		APOSENTADOS		PENSIONISTAS
	carreira				(válido/inválido)
S11	Tempo de contribuição para o RGPS	A11	Data de ingresso no ente		
S12	Tempo de contribuição para outros RGPS	A12	Tempo de contribuição para o RGPS		
S13	Remuneração para efeito de contribuição	A13	Tempo de contribuição para outros RPPS		
S14	Data de nascimento do cônjuge	A14	Valor mensal da compensação previdenciária		
S15	Número de dependentes	A15	Data de nascimento do cônjuge		
		A16	Número de dependentes		

Fonte: layout do Sistema Previdenciário de Gestão de Regimes Públicos de Previdência Social - SIPREV/Gestão.

Como fundamento, a legislação *assevera que a avaliação atuarial deverá contemplar os dados de todos os servidores ativos, inativos e pensionistas, e seus respectivos dependentes, vinculados ao RPPS, de todos os poderes, entidades e órgãos do ente federativo* (art. 12, da Portaria MPS nº 403/ 2008).

Ainda, a Portaria MPS nº 403/2008, em seu artigo 13, assegura que o *Parecer Atuarial deverá conter, de forma expressa, a avaliação da base cadastral, destacando a sua atualização, amplitude e consistência. Caso a base cadastral dos segurados esteja incompleta ou inconsistente, o Parecer Atuarial deverá dispor sobre o impacto em relação ao resultado apurado, devendo ser adotados, pelo ente federativo, providências para sua adequação até a próxima avaliação atuarial.*

A partir da tabela preenchida pelos RPPS da amostra, enviada pelo TCU, conforme Doc. TC 56.830/16, verificou-se que a estrutura da base cadastral está em desacordo com os dados mínimos necessários para uma base cadastral consistente.

Quando da análise da Base Cadastral da PBPrev, através de tabelas enviadas pelo TCU, conforme Doc. TC nº 56.830/16, constatou-se a ausência de informações na base cadastral dos servidores ativos, sobre tempo de contribuição para RGPS e outros RPPS, data de nascimento do cônjuge e número de dependentes (campos S11, S12, S14, S15 do layout), assim como, ausência de campos na base cadastral dos Aposentados, tais como: tipo de benefício, condição do aposentado (válido/inválido), tempo de contribuição para o RGPS, tempo de contribuição para outros RPPS, valor mensal da compensação previdenciária, data de nascimento do cônjuge e número de dependentes (campos: A8,A9, A12, A13, A14, A15,A16 do layout). Da mesma forma, foi constatada a ausência dos campos na base cadastral dos Pensionistas, como: o grau de parentesco com o instituidor da pensão e a condição do pensionista (válido/inválido) (campos P7 e P10 do layout).

Quando questionada em entrevista, acerca do acesso às informações que compõem a base cadastral, a PBPrev informou não dispor de base única, de modo que os dados são disponibilizados de forma fragmentada, não tendo, a unidade gestora do RPPS estadual, acesso *on line* às informações.

Quanto ao Instituto de Previdência dos Servidores de João Pessoa IPMJP, quando do exame da tabela de Análise da Base Cadastral, conforme Doc. TC nº 56.830/16, ficou constatada a ausência dos seguintes campos: na Base Cadastral dos servidores ativos: data de nascimento do cônjuge (campo A14 do layout), Base Cadastral dos Aposentados: Valor mensal da compensação previdenciária e data de nascimento do cônjuge (campos A14 e A15 do layout).

No entanto, com base nas respostas do formulário eletrônico, Doc. TC nº 55.332/16, quando questionado se utiliza sistemas de informática para manutenção de cadastros de segurados, o IPMJP informou que os dados cadastrais de todos os segurados, de todos os poderes, órgãos e entidades, são mantidos pela Unidade Gestora do RPPS em sistema informatizado, com a utilização do SIPREV.



Ainda, em resposta à pesquisa eletrônica (Doc. TC nº 55.332/16), os demais RPPS informaram não dispor, em base cadastral, de todos os dados necessários para a formação de uma base consistente e segura: apenas 29,7% dos respondentes afirmaram que a base cadastral dos **servidores ativos** possui informação sobre a carreira do servidor, na base de dados dos **aposentados** apenas 33,3% possui o campo carreira e na base de dados dos **pensionistas** 30,3% possuem o campo da carreira do instituidor. Assim como, 25,4% dos RPPS responderam, que não possuem uma base cadastral adequada de seus segurados.

Indagados em pesquisa eletrônica (Doc. TC nº 55.332/16) se a UG efetua algum cruzamento entre a base cadastral e a folha de pagamento para verificar a consistência dos dados, 37,3% dos demais RPPS respondentes assumiram que não realizam o cruzamento dos dados.

A ausência de planejamento para definição dos campos mínimos, na base cadastral, necessários para realização da avaliação atuarial é o motivo preponderante para uma base cadastral incompleta ou inconsistente, impactando negativamente no resultado da Avaliação e reavaliações Atuariais.

Por conseguinte, a inexistência de campos importantes na base cadastral, tais como: informações sobre tempo de contribuição para RGPS e outros RPPS, bem como ausência da data de nascimento do cônjuge e número de dependentes, podem gerar incerteza quanto ao tempo para a aposentadoria do servidor, bem como o tempo provável para o pagamento do benefício de pensão. Além disto, resulta em uma elaboração incorreta da avaliação atuarial.

Para que tal situação seja revertida, recomenda-se às Secretarias de Administração do Estado e de João Pessoa e às UG dos RPPS da amostra (PBPrev e IPMJP), para que adequem o layout das bases cadastrais à estrutura mínima estabelecida pelo MTPS (Ver Quadro nº 03 deste relatório). Bem como, alerta às Secretarias de Administração dos demais municípios que possuem RPPS e às UG dos RPPS dos respectivos municípios, para que adequem o layout das bases cadastrais à estrutura mínima estabelecida pelo MTPS (Ver Quadro nº 03 deste relatório).

Como benefício, espera-se uma Base Cadastral ampla contendo todos os campos necessários para a realização de uma avaliação atuarial realista.

### **3.2 INFORMAÇÕES RELATIVAS AOS SERVIDORES ATIVOS, INATIVOS, PENSIONISTAS E DEPENDENTES DOS PODERES E ÓRGÃOS AUTÔNOMOS QUE COMPÕEM O ENTE INSTITUIDOR DO RPPS**

Nesta subquestão foi examinada a completude da base cadastral no tocante à existência de informações de todos os segurados ativos, aposentados e pensionistas e seus dependentes, de todos os poderes e órgãos autônomos constantes na folha de pagamento.

#### **3.2.1. A base cadastral não dispõe de todas as informações de todos os segurados ativos, inativos, pensionistas e dependentes de todos os poderes e órgãos autônomos que compõem o ente instituidor do RPPS constantes na folha de pagamento**

*"Não temos Base Cadastral informatizada, o arquivo dos segurados é físico".*

*"Apenas os dados cadastrais dos segurados do Poder Executivo são mantidos em sistema informatizado pela Unidade Gestora do RPPS".*

*(Comentários de gestores na pesquisa eletrônica)*

Sobre as completude e consistência dos dados cadastrais existe vasta legislação que rege a matéria, destacando-se: o artigo 46, da Orientação Normativa nº 02/2009 que prevê que as *entidades, órgãos e Poderes que compõem a estrutura do ente federativo deverão fornecer à unidade gestora do RPPS folhas de pagamento e documentos de repasse das contribuições, que permitam o efetivo controle da apuração e repasse das contribuições, bem como as informações e documentos por ela solicitados, tais como: as informações cadastrais dos servidores, para fins de formação da base cadastral para a realização das reavaliações atuariais anuais,*



*para a concessão dos benefícios previdenciários e para preparação dos requerimentos de compensação previdenciária.*

A Portaria MTPS nº 403/2008, em seu art. 12, *retrata que a avaliação atuarial deverá contemplar os dados de todos os servidores ativos, inativos e pensionistas, e seus respectivos dependentes, vinculados ao RPPS, de todos os poderes, entidades e órgãos do ente federativo.*

Ainda, o art. 13, § 1º, da mesma portaria, *estabelece que caso a base cadastral dos segurados esteja incompleta ou inconsistente, o Parecer Atuarial deverá dispor sobre o impacto em relação ao resultado apurado, devendo ser adotadas, pelo ente federativo, providências para a sua adequação até a próxima avaliação atuarial.*

Foram verificadas divergências entre o quantitativo de servidores que estão na base cadastral dos RPPS da amostra e o que consta nos resumos das folhas de pagamento. As Bases Cadastrais utilizadas pela PBPrev e IPMJP apresentam inconsistência quanto a quantidade de servidores ativos, aposentados e pensionistas, bem como as informações fornecidas pelas Secretarias de Administração (Estado e Municipal) não conferem com as informações obtidas junto às UG dos RPPS, conforme Doc. TC nº 56.831/16.

Questionada sobre a realização de cruzamento, entre a base cadastral e folha de pagamento, embora a PBPrev tenha afirmado positivamente, em resposta ao formulário eletrônico, (Doc. TC nº 55.332/16) que realiza esse cruzamento, em entrevista afirmou que a UG tem domínio sobre as informações da folha dos ativos da administração indireta o que não acontece com a administração direta, a qual é exclusivo da Secretaria de Estado da Administração.

Quando questionado, em formulário eletrônico, (Doc. TC nº 55.332/16) se a Unidade Gestora tem acesso online às bases de dados de todos o órgão e poderes, o IPMJP respondeu que não dispõe de todos os dados online. As bases são disponibilizadas mensalmente, necessitando muitas vezes de requisição para serem atualizadas.

Em relação aos demais RPPS, quando questionados, em pesquisa eletrônica, (Doc. TC nº 55.332/16) se a Unidade Gestora possui acesso online às bases dos dados de todos os órgão e poderes: 76,1% dos RPPS responderam, que não dispõem de acesso online, bem como, 37,3% replicaram que a Unidade Gestora não efetua cruzamento entre a base cadastral e a folha de pagamento para verificar a consistência dos dados.

A causa do achado de auditoria está na ausência de integração entre as bases de dados da Secretaria de Administração e Poderes e da unidade gestora do RPPS, no tocante às informações dos segurados ativos, inativos e pensionistas.

Uma base cadastral incompleta, quanto às informações dos segurados ativos, inativos, pensionistas e dependentes de todos os poderes e órgãos autônomos que compõem o ente instituidor do RPPS constantes na folha de pagamento, tem-se como resultado a elaboração incorreta da avaliação atuarial.

Com o objetivo de corrigir tal situação, recomenda-se às Secretarias de Administração do Estado e de João Pessoa e às UG dos RPPS da amostra (PBPrev e IPMJP), para que promovam a integração da base de dados dos segurados ativos, inativos e pensionistas, com acesso *on line* das informações necessárias à realização da avaliação atuarial. Do mesmo modo, que sejam dados alertas às Secretarias de Administração dos demais municípios que possuem RPPS e às UG dos RPPS dos respectivos municípios, para que promovam a integração da base de dados dos segurados ativos, inativos e pensionistas, com acesso *on line* das informações necessárias à realização da avaliação atuarial.

Uma Base Cadastral completa é a garantia de melhoria na Gestão do RPPS. A gestão do RPPS terá ganhos na simulação da aposentadoria, concessão do benefício, folha de pagamento, arrecadação das contribuições, dentre outros. Assim, como proveito, espera-se uma base cadastral completa, contendo todas as informações necessárias para a realização de avaliação atuarial realista.



### **3.3 ATUALIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES DA BASE CADASTRAL**

Nesta subquestão foi tratada a importância da atualização da base cadastral, através da realização de censo, recadastramento e prova de vida.

#### **3.3.1. Desatualização das bases cadastrais dos RPPS (Amostra e demais)**

Compete ao Ente (União, Estado ou Município) manter as informações previdenciárias dos servidores, atualizadas e compatíveis com a base de dados nacional gerida pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social. A base cadastral consistente e atualizada é uma peça chave para o bom funcionamento do RPPS, isso se dá através da realização do censo previdenciário.

Em se tratando de inativos e pensionistas, o censo traz para gestão a função de detectar fraudes e percepção de benefícios indevidos, gerando economia e redução de recursos empregados pelo RPPS no custeio da folha de pagamento.

Para se manter a Base Cadastral atualizada, necessário se faz a realização de censos previdenciários, pelo menos a cada cinco anos.

Estudo realizado pela Advogada Élide Pereira Jerônimo<sup>33</sup>, identifica censo previdenciário em censo cadastral, funcional e financeiro.

O Censo cadastral trata-se de atualização de dados pessoais dos servidores, como: Nome, CPF, Data de nascimento, Endereço, Raça, dependentes dentre outros.

O Censo Funcional engloba atualização do histórico funcional dos servidores, como: cargo ocupado, data de admissão, vínculos anteriores com o INSS ou outros regimes próprios, benefícios concedidos, data de concessão, ato aposentatório, dentre outros.

Já o censo financeiro envolve atualização da base remuneratória de contribuição dos servidores desde julho/1994, se o ingresso no serviço público for anterior a esta, ou data de admissão se posterior, até o presente momento.

Ainda citando Jerônimo<sup>34</sup>:

A realização de censo previdenciário é uma medida para garantir solvência, equilíbrio financeiro e atuarial, transparência, boa gestão, agilidade e principalmente segurança na concessão e manutenção do benefício previdenciário.

O Sistema dos Regimes Próprios de Previdência Social – SRPPS criado pelo MTPS tem como objeto:

Realizar censo previdenciário de dados cadastrais, funcionais, previdenciários e financeiros dos servidores ativos, dos dependentes, dos aposentados e dos pensionistas, com vistas a melhorar a qualidade real dos dados;

---

<sup>33</sup> JERÔNIMO, Élide Pereira. **A importância do Censo Previdenciário para os Regimes Próprios de Previdência Social.** Disponível em: <http://elidajeronimo.jusbrasil.com.br/artigos/338394181/a-importancia-do-censo-previdenciario-para-os-regimes-proprios-de-previdencia-social>, acessado em 31/10/2016, às 7:44h.

<sup>34</sup> JERÔNIMO, Élide Pereira. **A importância do Censo Previdenciário para os Regimes Próprios de Previdência Social.** Disponível em: <http://elidajeronimo.jusbrasil.com.br/artigos/338394181/a-importancia-do-censo-previdenciario-para-os-regimes-proprios-de-previdencia-social>, acessado em 31/10/2016, às 7:44h.



Proporcionar, a partir de dados cadastrais atualizados, de histórico de dados funcionais, previdenciários e financeiros a emissão de Certidão de Tempo de Contribuição - CTC e a Simulação e Concessão de Benefícios;

Disponibilizar informações gerenciais relativas a tempo de contribuição, remunerações e contribuições, a óbitos e benefícios nos dois regimes previdenciários (RPPS e RGPS) e a quantitativo de servidores, aposentados, pensionistas e dependentes com informações detalhadas por idade, sexo e outras variáveis necessárias a uma avaliação atuarial robusta.

No que tange a legislação, o Censo Previdenciário é uma determinação legal e está fundamentado no art. 9º, inciso II da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, no artigo 15, inciso II da Orientação Normativa 02/2009, devendo ser realizado no mínimo a cada 05 anos, bem como no art. 69 da Lei nº 8.212 de 24 de julho de 1991, modificada pela Lei nº 10.887/2004.

A Lei nº 10.887 em seu Art. 9º prevê que *a unidade gestora do regime próprio de previdência dos servidores, prevista no art. 40, § 20, da Constituição Federal:*

*II. procederá, no mínimo a cada 5 (cinco) anos, a recenseamento previdenciário, abrangendo todos os aposentados e pensionistas do respectivo regime;*

Por sua vez, a Orientação Normativa 02/2009 estabelece que *o RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será administrado por unidade gestora única vinculada ao Poder Executivo que:*

*II – procederá o recenseamento previdenciário, com periodicidade não superior a 5 anos.*

O Ministério da Previdência disponibiliza gratuitamente o SIPREV/Gestão, que é uma ferramenta que tem entre seus objetivos auxiliar os Gestores do Regime Próprio de Previdência na gestão dos seus servidores ativos, aposentados e pensionistas uma vez que permite ao Ente Federativo que tenha uma base local atualizada com os dados cadastrais, funcionais e financeiros, possibilitando assim uma base mais consistente e resultando numa análise atuarial que reflita melhor a situação do Ente Federativos.

Além da base cadastral de melhor qualidade, o SIPREV/Gestão possui as funcionalidades de Censo Cadastral Previdenciário, Simulação de Benefícios, Emissão de CTC, cadastro de benefícios e de tempos anteriores ao RPPS.

Neste sentido, citando Jerônimo<sup>35</sup>,

As informações atualizadas são necessárias, através do censo cadastral, para apurar idade, sexo, a parte funcional para conferir o cargo, data de ingresso, tempos averbados, bem como o financeiro para apurar o valor do benefício e demonstrar uma real simulação de aposentadoria. Tomando-se essencial, vez que gera expectativa de direito ao segurado. Bem como, em se tratando de inativos e pensionistas, a realização de censos resulta para a gestão a função de detectar fraudes e percepção de benefícios indevidos, gerando economia e redução de recursos empregados pelo RPPS no custeio da folha de pagamento.

Ressalta-se, ainda, que uma Base de Dados atualizada, completa e consistente é imprescindível, também, para a Compensação Previdenciária entre os regimes. Além disto, a Base Cadastral atualizada e consistente é a garantia de melhoria na Gestão do RPPS.

Ficou comprovado que as Bases Cadastrais dos RPPS da amostra (PBPrev e IPMJP) estão desatualizadas, devido ao retardamento na realização de censos previdenciários, conforme Doc. Tc. nº 56.833/16.

---

<sup>35</sup> JERÔNIMO, Élide Pereira. A importância do Censo Previdenciário para os Regimes Próprios de Previdência Social. Disponível em: <http://elidajeronimo.jusbrasil.com.br/artigos/338394181/a-importancia-do-censo-previdenciario-para-os-regimes-propios-de-previdencia-social>, acessado em 31/10/2016, às 7:44h.



Em resposta à entrevista, a PBPrev informou que o último censo realizado ocorreu em 2010 e que não realiza recadastramento e/ou prova de vida, assim como, o IPMJP, em resposta à entrevista, informou que o último censo realizado ocorreu em 2007.

Em resposta à pesquisa eletrônica, (Doc. TC nº 55.332/16) 15,9% dos demais RPPS informaram que não recebem atualização da base cadastral ou receberam com atraso superior a seis meses. Em comentários ao questionário eletrônico, indagados sobre a periodicidade de atualização da base cadastral dos servidores ativos, aposentados e pensionistas, houve assertiva de que apenas realizam atualizações na base cadastral dos aposentados e pensionistas, ou quando do ingresso dos servidores e outros, ainda, não fazem atualizações.

Quanto a utilização de sistemas de informática para a manutenção dos cadastros de segurados, 53,0% dos respondentes da pesquisa eletrônica (Doc. TC nº 55.332/16) asseguraram que a Unidade Gestora do RPPS não possui sistema informatizado para gestão dos dados cadastrais dos segurados.

A ausência de realização de censos e recadastramentos pelo Ente é o fator preponderante para a desatualização das bases cadastrais.

Como efeito verifica-se facilmente que uma Base Cadastral desatualizada e inconsistente acarreta vários prejuízos ao Regime Previdenciário, destacadamente a elaboração incorreta da avaliação atuarial.

A este respeito, estudo realizado por Élide Pereira Jerônimo<sup>36</sup> destaca que:

Uma base de dados precária pode trazer sérios riscos ao equilíbrio do RPPS. Cabe ao RPPS adotar medidas de controles internos, que visem a minimização do impacto desses riscos à sua saúde financeira e atuarial. Só será possível mitigar estes riscos através da realização do censo previdenciário que tem como produto final a base de dados atualizada e consistente.

Destaca-se como boa prática o fato de o IPMJP fazer sistematicamente recadastramento/prova de vida, mensalmente, nas datas de aniversários, para os aposentados e pensionistas.

Com o objetivo de mitigar a desatualização na base cadastral determina-se aos entes federativos para que regulamentem a realização de censos previdenciários periódicos e realize-os, com o uso do SIPREV/Gestão, de modo que possibilite atualizar os dados de suas bases cadastrais.

Como benefício espera-se uma base de dados atualizada e consistente, possibilitando a realização de Avaliação Atuarial realista.

## 4. AVALIAÇÃO ATUARIAL

A avaliação atuarial foi tratada pela auditoria coordenada através da terceira questão de auditoria, que procurou investigar a consistência e factibilidade das premissas utilizadas, bem como o adequado registro das provisões matemáticas previdenciárias.

### 4.1 CONSISTÊNCIA E FACTIBILIDADE DAS PREMISSAS UTILIZADAS NAS AVALIAÇÕES ATUARIAIS

*“As premissas são variáveis fundamentais que influenciam diretamente no resultado do Cálculo Atuarial e, em função disto, precisam ser muito bem mensuradas e adequadas, para que os resultados reflitam a perfeita realidade na qual se encontra o Sistema Previdenciário em questão”.*

<sup>36</sup> JERÔNIMO, Élide Pereira. **A importância do Censo Previdenciário para os Regimes Próprios de Previdência Social.** Disponível em: <http://elidajeronimo.jusbrasil.com.br/artigos/338394181/a-importancia-do-censo-previdenciario-para-os-regimes-proprios-de-previdencia-social>, acessado em 31/10/2016, às 7:44h.



(Trecho extraído do relatório da avaliação atuarial do RPPS do Município de Guarabira-PB, elaborado pela Brasilis Consultoria)

O primeiro aspecto abordado na terceira questão de auditoria diz respeito à consistência e factibilidade das premissas utilizadas nas avaliações atuariais dos exercícios de 2012 a 2015.

Nesse sentido, foram analisados os aspectos relacionados à taxa de juros, consistência das projeções das despesas com benefícios previdenciários e das receitas de contribuições previdenciárias, factibilidade do plano de amortização sugerido na avaliação atuarial e hipótese de projeção do crescimento real dos salários.

#### **4.1.1 Compatibilidade da taxa de juros com o limite máximo estabelecido na Portaria MPS nº 403/2008 e realismo dessa taxa de juros frente às projeções macroeconômicas da economia brasileira**

##### **4.1.1.1 Premissas de juros utilizadas nas avaliações atuariais não realistas frente às projeções macroeconômicas da economia brasileira**

Dentre as premissas atuariais, uma merece destaque devido ao seu impacto no cálculo das projeções atuariais. Trata-se da taxa de juros.

A taxa de juros é utilizada para trazer a valor presente os fluxos atuariais projetados (receitas, despesas e resultado), servindo, portanto, para atualizar estes fluxos.

Assim, o valor presente de uma série futura de pagamento de benefícios é determinado em função da taxa de juros utilizada, o mesmo acontecendo em relação ao fluxo dos recursos necessários ao longo dos anos para fazer face ao pagamento dos benefícios, sendo que o valor presente dos fluxos é inversamente proporcional à taxa de juros. Assim, quanto maior a taxa de juros, menor é o valor presente.

Tendo em vista o impacto das taxas de juros no cálculo atuarial, a Portaria MPS nº 403/08 limitou, em seu artigo 9º, a taxa real de juros utilizada na avaliação atuarial ao máximo de 6% (seis por cento) ao ano para os planos capitalizados, estabelecendo que essa taxa deverá ter como referência a meta estabelecida para as aplicações dos recursos do RPPS na Política de Investimentos do RPPS.

O parágrafo único do citado dispositivo vedou expressamente a utilização de eventual perspectiva de ganho real superior ao limite de 6% (seis por cento) ao ano como fundamento para cobertura de *déficit* atuarial.

Para os planos financeiros, entretanto, restou determinado no artigo 21, § 3º, inciso I da portaria em questão, que o resultado atuarial e as projeções atuariais de receitas e despesas seriam avaliados à taxa real de juros referencial de 0% (zero por cento), haja vista que esses planos não objetivam a capitalização de recursos.

A taxa de juros foi tratada, no presente trabalho, através da subquestão 3.1.1, que procurou analisar a compatibilidade das taxas de juros utilizadas nos cálculos atuariais dos RPPS da amostra referentes aos exercícios de 2012 a 2015 em relação ao limite estabelecido na Portaria MPS nº 403/08, bem como se essas taxas são realistas frente às projeções macroeconômicas da economia brasileira, considerando como parâmetros as projeções do relatório Focus do Banco Central e a rentabilidades reais dos investimentos.



Através de consulta às avaliações atuariais dos exercícios de 2013 a 2015 do plano capitalizado<sup>37</sup> dos RPPS da amostra (IPMJP e PBPprev) – docs. fls. 147/187 e 312/350 do Documento TC nº 14660/16, anexado, Documento TC nº 56544/16 e docs. fls. 1760/1800 e 1976/2295 do Documento TC nº 15446/16, anexado – verificou-se que as taxas de juros utilizadas, inobstante obedeçam ao limite estabelecido pela Portaria MPS nº 403/08, não são realistas frente às projeções macroeconômicas da economia brasileira, vez que incompatíveis com a rentabilidade da carteira de investimentos e com as projeções constantes no Relatório Focus do Banco Central, tendo sido constatado, inclusive, que esses dois RPPS utilizaram taxas de juros superiores à rentabilidade dos investimentos, descontada a inflação.

Com efeito, as rentabilidades reais (descontada a inflação) verificadas nos investimentos do RPPS do Município de João Pessoa corresponderam, de acordo com os demonstrativos encaminhados pelo IPMJP (Documento TC nº 56829/16), a -13,39%, 3,33% e 0,82%, respectivamente para os exercícios de 2013, 2014 e 2015. As taxas de juros utilizadas nos cálculos atuariais do citado RPPS referentes aos exercícios de 2013 a 2015, por sua vez, corresponderam ao limite máximo estabelecido pela Portaria MPS nº 403/08, qual seja, 6,00% (seis por cento), conforme avaliações atuariais em anexo (docs. fls. 147/187 e 312/350 do Documento TC nº 14660/16, anexado e Documento TC nº 56544/16), sendo, portanto, superiores às rentabilidades reais dos investimentos, conforme demonstrado no quadro a seguir:

#### **Quadro 4 - Comparativo das taxas de juros projetadas e a rentabilidade real dos investimentos – RPPS do Município de João Pessoa**

<b>RPPS do Município de João Pessoa</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Taxas de juros projetadas	6,00%	6,00%	6,00%	6,00%
Rentabilidade nominal verificada nos investimentos	(*)	-8,27%	9,95%	11,58%
IPCA (IBGE)	5,84%	5,91%	6,41%	10,67%
<b>Rentabilidade real dos investimentos (descontado o IPCA)</b>	<b>(*)</b>	<b>-13,39%</b>	<b>3,33%</b>	<b>0,82%</b>

Fonte: demonstrativo dos rendimentos dos investimentos (Documento TC nº 56829/16), avaliações atuariais (docs. fls. 147/187 e 312/350 do Documento TC nº 14660/16, anexado e Documento TC nº 56544/16, anexado), planilhas em anexo (Documento TC nº 56249/16) e IPCA (IBGE).

(\*) O instituto de previdência não realizou o acompanhamento da rentabilidade dos investimentos no exercício de 2012.

Em relação ao RPPS do Estado da Paraíba, as rentabilidades reais (descontado o INPC) verificadas nos investimentos corresponderam, consoante demonstrativos encaminhados pelo RPPS (Documentos TC nº 56814/16 e 56820/16), a -2,02%, 4,15% e 1,10% para os exercícios de 2013, 2014 e 2015, respectivamente, enquanto que as taxas de juros utilizadas nas avaliações atuariais (docs. fls. 1760/1800 e 1976/2295 do Documento TC nº 15446/16, anexado) referentes a esses exercícios equivaleram a 5,00% (cinco por cento), sendo, portanto, também superiores às rentabilidades reais, conforme demonstrado no quadro a seguir:

#### **Quadro 5 - Comparativo das taxas de juros projetadas e a rentabilidade real dos investimentos - RPPS do Estado da Paraíba**

<b>RPPS do Estado da Paraíba</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Taxas de juros projetadas	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%
Rentabilidade nominal verificada nos investimentos	(*)	3,45%	10,64%	12,50%
INPC (IBGE)	6,20%	5,58%	6,23%	11,28%
<b>Rentabilidade real dos investimentos (descontado o INPC)</b>	<b>(*)</b>	<b>-2,02%</b>	<b>4,15%</b>	<b>1,10%</b>

Fonte: demonstrativo dos rendimentos dos investimentos (Documentos TC nº 56814/16 e 56820/16), avaliações atuariais (docs. fls. 1760/1800 e 1976/2295 do Documento TC nº 15446/16, anexado), planilhas em anexo (Documento TC nº 56251/16) e INPC (IBGE).

(\*) O instituto de previdência não realizou o acompanhamento da rentabilidade dos investimentos no exercício de 2012.

<sup>37</sup> Não foram utilizados nessa subquestão os cálculos atuariais do plano financeiro dos RPPS da amostra, haja vista que, de acordo com o artigo 21, § 3º, inciso I da Portaria MPS nº 403/08 esses planos devem ser avaliados à taxa de juros de 0%, posto que não se destinam a capitalizar recursos.



Quando comparadas às projeções constantes no Relatório Focus do Banco Central (quadro a seguir), as taxas de juros utilizadas pelo IPMJP nas avaliações atuariais (6,00%) e pela PBPprev (5,00%) também se mostraram superiores às projeções em questão nos exercícios de 2012, 2013 e 2014, no caso do IPMJP e especialmente no exercício de 2013, no caso da PBPprev.

**Quadro 6 - Taxas de juros projetadas e as projeções do Relatório Focus**

Taxa de juros real projetada - Relat. Focus	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (*)	2019 (*)
Relat. Focus 13/01/2012 expect. 4 sem. antes	4,08%	5,24%						
Relat. Focus 11/01/2013 expect. 4 sem. antes		1,74%	2,84%					
Relat. Focus 10/01/2014 expect. 4 sem. antes			4,18%	5,11%				
Relat. Focus 08/01/2016 expect. 4 sem. antes					7,60%	7,04%	5,26%	5,26%

Fonte: planilha em anexo (Documento TC nº 56249/16).

(\*) Para 2018 e 2019 -Projeções do PPA 2016-2019: Cenário Macroeconômico de Referência.

Como causa para a incompatibilidade das taxas de juros utilizadas nas avaliações atuariais frente às projeções macroeconômicas da economia brasileira pode ser apontada a ausência de utilização das informações constantes no relatório Focus, bem como do histórico das rentabilidades verificadas nas carteiras de investimentos como parâmetros para a definição das taxas de juros a serem consideradas nas avaliações atuariais, o que acarreta a realização de projeções atuariais não realistas, com possibilidade de comprometimento do equilíbrio financeiro e atuarial do regime securitário próprio, vez que essas taxas impactam no cálculo do resultado atuarial e, conseqüentemente, na definição do plano de amortização em caso de verificação de *déficit* atuarial.

É importante destacar que a adoção de taxas de juros superiores aos percentuais adequados pode consistir em um artifício para a redução do valor presente do *déficit* atuarial, uma vez que a utilização de taxas de juros em valores altos faz com que o valor presente dos fluxos das despesas do RPPS seja menor, conforme anteriormente exposto. Além disso, seu impacto também é observado na definição dos custos previdenciários, ou seja, das alíquotas de contribuição necessárias à manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime. A este respeito, claras são as explicações trazidas na avaliação atuarial do RPPS do Estado da Paraíba, referente ao exercício de 2012, elaborada pela Consultoria do Banco do Brasil<sup>38</sup>:

Essas hipóteses têm papel fundamental na composição dos custos previdenciários. Uma vez que uma hipótese adotada não é verificada na prática, esta pode onerar sobremaneira as próximas avaliações atuariais. Se, por exemplo, o atuário adotar uma taxa de juros real de 6% a.a., enquanto o RPPS apura apenas 4,5% a.a., esta discrepância irá aumentar os custos previdenciários para os próximos anos.

Assim, necessário se faz recomendar, às UG dos RPPS da amostra, a realização de consultas às taxas de juros projetadas constantes no relatório FOCUS, bem como ao histórico das rentabilidades dos investimentos, utilizando estas informações como parâmetro para a escolha da taxa a ser considerada nos cálculos atuariais.

A implementação dessa medida permitirá que os RPPS realizem avaliações atuariais mais consistentes, ou seja, mais condizentes com a realidade desses regimes.

<sup>38</sup> Relatório de avaliação atuarial em anexo (Documento TC nº 56550/16).



## **4.1.2 Consistência das projeções das receitas de contribuições previdenciárias e das despesas com benefícios previdenciários do RPPS definidas nas avaliações atuariais**

### **4.1.2.1 Receitas de contribuições previdenciárias e despesas com benefícios previdenciários projetadas nas avaliações atuariais incompatíveis com os valores realizados no primeiro ano de estimativas**

Não menos importantes para a realização de cálculos atuariais realistas e consistentes são as projeções realizadas pelo atuário, sobretudo as projeções de receitas de contribuições e das despesas com pagamento dos benefícios previdenciários.

A consistência das projeções das receitas de contribuições e das despesas com pagamento dos benefícios previdenciários constantes nas avaliações atuariais dos exercícios de 2012 a 2015 dos RPPS da amostra foi objeto de análise através da subquestão 3.1.2.

Importa destacar, inicialmente, que o roteiro dessa subquestão estabelecia que a comparação entre as receitas de contribuições e as despesas com benefícios previdenciários projetadas e as realizadas seria feita a partir dos valores constantes nos Demonstrativos de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA.

Ocorre que, ao confrontar os valores das projeções informados no DRAA com os apresentados nos documentos das avaliações atuariais dos dois RPPS da amostra (PBPrev e IPMJP), a equipe de auditoria constatou divergências significativas entre esses valores, estando as diferenças em questão evidenciadas nas planilhas em anexo (Documentos TC nº 56547/16 e 56548/16).

É importante destacar que o Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA é um documento de encaminhamento obrigatório, previsto na alínea “b” do inciso XVI do artigo 5º da Portaria MPS nº 204/08, constituindo em um dos requisitos para a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP.

Trata-se de um demonstrativo que apresenta, de forma resumida, as características do regime previdenciário e os principais resultados da avaliação atuarial desse regime, devendo, portanto, refletir de forma fidedigna as informações constantes no plano atuarial dos regimes de previdência.

Tamanha a importância das informações apresentadas através do DRAA, que a Portaria MPS nº 204/08, determinou, através do § 11 de seu artigo 5º (incluído pela Portaria MTPS nº 360, de 30 de março de 2016), que o DRAA deve ser acompanhado de “*documento que certifique a veracidade de suas informações, dos fluxos atuariais com as projeções das receitas e despesas do RPPS, da base cadastral utilizada na avaliação atuarial e do Relatório da Avaliação Atuarial digitalizado*”.

A importância da veracidade das informações apresentadas através desse demonstrativo também foi ratificada pela Portaria MPS nº 403/08, que em seu artigo 24 estabeleceu que:

Art. 24. No ato do preenchimento e envio do DRAA será gerado comprovante, no qual se atestará a veracidade e correspondência entre as informações contidas na avaliação atuarial e no DRAA, que deverá ser impresso, assinado pelo responsável técnico pela avaliação atuarial e pelos representantes legais do ente federativo e da unidade gestora do RPPS, e encaminhado à SPS na forma por ela estabelecida.

Merece registro o fato de que a apresentação de informações através do DRAA divergentes das constantes no cálculo atuarial correspondente, além de distorcer o mencionado demonstrativo, prejudica sobremaneira o trabalho desenvolvido pela Secretaria da Previdência, vez que essas informações são utilizadas pelo órgão federal de supervisão e acompanhamento dos RPPS em suas auditorias.

Em virtude dessas divergências, a análise da subquestão 3.1.2 foi realizada a partir da comparação entre as receitas de contribuição e as despesas com benefícios previdenciários projetadas informadas nos documentos



das avaliações atuariais dos exercícios de 2012 a 2015 dos RPPS da amostra (PBPrev e IPMJP) com as realizadas conforme demonstrativos contábeis.

A partir dessa análise, verificou-se que as receitas de contribuições previdenciárias e as despesas com benefícios previdenciários projetadas nas avaliações atuariais dos exercícios de 2012 a 2015 dos RPPS da amostra são incompatíveis com os valores realizados, inclusive no primeiro ano de estimativas.

As divergências verificadas alcançaram valores consideráveis nos dois RPPS da amostra.

Os quadros a seguir evidenciam as divergências em questão:

**Quadro 7 - Comparativo entre a receita de contribuições previdenciárias projetada na avaliação atuarial e a realizada – RPPS do Município de João Pessoa**

<b>Receita de contribuições previdenciárias projetada x realizada - IPMJP</b>			
<b>Plano Previdenciário</b>			
<b>Exercício</b>	<b>Receita projetada - avaliação atuarial</b>	<b>Receita realizada - demonstrativos contábeis</b>	<b>Diferença</b>
2012		(*)	
2013	15.089.672,58	8.260.911,21	6.828.761,37
2014	21.563.149,83	7.859.707,66	13.703.442,17
2015	18.653.981,17	16.302.531,48	2.351.449,69
<b>Plano Financeiro</b>			
<b>Exercício</b>	<b>Receita projetada - avaliação atuarial</b>	<b>Receita realizada - demonstrativos contábeis</b>	<b>Diferença</b>
2012	86.720.019,21	83.031.875,28	3.688.143,93
2013	54.541.894,97	84.592.349,02	- 30.050.454,05
2014	90.695.725,87	84.909.339,60	5.786.386,27
2015	80.345.460,91	78.839.914,50	1.505.546,41

(\*) A segregação de massas no âmbito do RPPS Município de João Pessoa foi instituída por força da Lei nº 12.460, de 21 de janeiro de 2013. Assim, no exercício de 2012 apenas existia um único plano.

Fonte: projeções atuariais – avaliações atuariais e demonstrativos da receita (docs. fls. 64/187 e 272/350 do Documento TC nº 14660/16, anexado, Documento TC nº 56544/16 e docs. fls. 673/676 e 683 do Documento TC nº 14660/16, anexado e Documentos TC nº 56269/16, 56272/16 e 56278/16).

**Quadro 8 - Comparativo entre a despesa com benefícios previdenciários projetada na avaliação atuarial e a realizada – RPPS do Município de João Pessoa**

<b>Despesa com benefícios previdenciários projetada x realizada - IPMJP</b>			
<b>Plano Previdenciário</b>			
<b>Exercício</b>	<b>Despesa projetada - avaliação atuarial</b>	<b>Despesa realizada - demonstrativos contábeis</b>	<b>Diferença</b>
2012		(*)	
2013	2.314.708,31	27.947,01	2.286.761,30
2014	3.822.636,24	38.844,65	3.783.791,59
2015	2.466.906,80	116.940,43	2.349.966,37



<b>Plano Financeiro</b>			
<b>Exercício</b>	<b>Despesa projetada - avaliação atuarial</b>	<b>Despesa realizada - demonstrativos contábeis</b>	<b>Diferença</b>
2012	121.884.060,93	102.750.137,73	19.133.923,20
2013	131.821.314,44	118.962.128,49	12.859.185,95
2014	162.248.774,52	134.347.386,06	27.901.388,46
2015	172.002.386,45	151.909.843,66	20.092.542,79

(\*) A segregação de massas no âmbito do RPPS Município de João Pessoa foi instituída por força da Lei nº 12.460, de 21 de janeiro de 2013. Assim, no exercício de 2012 apenas existia um único plano.

Fonte: projeções atuariais – avaliações atuariais e demonstrativos da despesa (docs. fls. 64/187 e 272/350 do Documento TC nº 14660/16, anexado, Documento TC nº 56544/16, docs. fls. 633/671 do Documento TC nº 14660/16, anexado, Documentos TC nº 56552/16 e 56720/16).

**Quadro 9 - Comparativo entre a receita de contribuições previdenciárias projetada na avaliação atuarial e a realizada – RPPS do Estado da Paraíba**

<b>Receita de contribuições previdenciárias projetada x realizada - PBPprev</b>			
<b>Plano Previdenciário</b>			
<b>Exercício</b>	<b>Receita projetada - avaliação atuarial</b>	<b>Receita realizada - demonstrativos contábeis</b>	<b>Diferença</b>
2012		(*)	
2013	0,00	2.211.540,20	- 2.211.540,20
2014	29.225.487,00	26.863.682,90	2.361.804,10
2015	36.837.238,00	39.948.573,61	- 3.111.335,61
<b>Plano Financeiro</b>			
<b>Exercício</b>	<b>Receita projetada - avaliação atuarial</b>	<b>Receita realizada - demonstrativos contábeis</b>	<b>Diferença</b>
2012	885.236.642,00	681.745.319,21	203.491.322,79
2013	1.636.173.643,00	702.131.291,58	934.042.351,42
2014	1.888.289.532,78	723.343.568,97	1.164.945.963,81
2015	1.879.798.000,00	731.791.847,18	1.148.006.152,82

(\*) A segregação de massas no âmbito do RPPS do Estado da Paraíba foi instituída por força da Lei nº 9.939, de 27 de dezembro de 2012. Assim, no exercício de 2012 apenas existia um único plano.

Fonte: projeções atuariais – avaliações atuariais e demonstrativos da receita (docs. fls. 1669/2295 e 2869/2876 do Documento TC nº 15446/16 e Documento TC nº 56550/16).

**Quadro 10 - Comparativo entre a despesa com benefícios previdenciários projetada na avaliação atuarial e a realizada – RPPS do Estado da Paraíba**

<b>Despesa com benefícios previdenciários projetada x realizada - PBPprev</b>			
<b>Plano Previdenciário</b>			
<b>Exercício</b>	<b>Despesa projetada - avaliação atuarial</b>	<b>Despesa realizada - demonstrativos contábeis</b>	<b>Diferença</b>
2012		(*)	
2013	0,00	-	-
2014	5.000,00	-	5.000,00
2015	25.000,00	-	25.000,00



<b>Plano Financeiro</b>			
<b>Exercício</b>	<b>Despesa projetada - avaliação atuarial</b>	<b>Despesa realizada - demonstrativos contábeis</b>	<b>Diferença</b>
2012	1.191.043.422,25	1.297.480.431,97	-106.437.009,72
2013	1.636.173.643,00	1.448.656.913,90	187.516.729,10
2014	1.888.289.532,78	1.598.137.283,79	290.152.248,99
2015	1.879.798.000,00	1.731.107.859,31	148.690.140,69

(\*) A segregação de massas no âmbito do RPPS do Estado da Paraíba foi instituída por força da Lei nº 9.939, de 27 de dezembro de 2012. Assim, no exercício de 2012 apenas existia um único plano.

Fonte: projeções atuariais – avaliações atuariais e demonstrativos da despesa (docs. fls. 1669/2295 e 2817/2822 do Documento TC nº 15446/16 e Documento TC nº 56550/16).

A partir dos quadros anteriores é possível verificar as divergências ocorridas no primeiro ano de estimativas da avaliação atuarial. A título de exemplo, se compararmos a despesa com benefícios previdenciários projetada na avaliação atuarial do RPPS do Município de João Pessoa referente ao exercício de 2014 do plano previdenciário (capitalizado) para esse exercício (R\$ 3.822.636,24) com a realizada em 2014 (R\$ 38.844,65) é possível constatar uma diferença na ordem de R\$ 3.783.791,59, que corresponde a 98,98% do total projetado. O montante dessa divergência chama ainda mais a atenção quando se verifica que o exercício de 2014 constitui, no caso do Município de João Pessoa, o segundo ano após a implementação da segregação de massas (instituída por força da Lei Municipal nº 12.460, de 21 de janeiro de 2013), além de que, por força do disposto no artigo 4º da mencionada lei, o Fundo Previdenciário Financeiro seria responsável pelo pagamento das despesas previdenciárias dos segurados admitidos até 31 de dezembro de 2009 e os seus dependentes, bem como dos benefícios concedidos até a sanção desta lei. Assim, considerando os dispositivos da Lei Municipal nº 12.460/13 que acabaram por determinar que ao Fundo Previdenciário Capitalizado apenas caberia o pagamento dos benefícios previdenciários concedidos após 21 de janeiro de 2013, desde que referentes aos servidores admitidos a partir de 01 de janeiro de 2010, uma projeção de despesas com benefícios previdenciários na ordem de quase 4 milhões de reais para um quantitativo pequeno de segurados inativos e pensionistas mostra-se incoerente.

Ainda em relação às inconsistências nas avaliações atuariais, foi verificado que tanto o DRAA como a avaliação atuarial do plano previdenciário de 2013 da PBPrev apresentam valores zerados para a receita e para a despesa.

Como causa para as incompatibilidades verificadas pode ser apontada a realização das projeções das receitas de contribuição e das despesas com benefícios previdenciários sem estudo acerca do comportamento do histórico dos valores realizados e sem observar a legislação vigente no exercício, especialmente no que diz respeito à segregação de massas.

As incompatibilidades entre as projeções das receitas de contribuições e das despesas com benefícios previdenciários constantes nas avaliações atuariais e os valores realizados, inclusive no primeiro ano de estimativas, refletem no dimensionamento dos compromissos futuros dos RPPS, tornando-os não realistas e comprometendo o equilíbrio financeiro e atuarial do regime securitário próprio.

Desse modo, sugere-se recomendar, às UG dos RPPS da amostra, a realização de projeções atuariais mais consistentes, observando o comportamento das receitas de contribuição e das despesas com benefícios previdenciários ao longo dos exercícios, bem como a legislação vigente.

A adoção dessa medida é necessária com vistas à realização de avaliações atuariais mais consistentes, que de fato permitam o correto dimensionamento dos compromissos futuros do RPPS.



#### 4.1.3 Factibilidade do plano de amortização definido na avaliação atuarial em relação à capacidade de pagamento do ente federativo

A factibilidade das medidas adotadas com vistas à amortização do *déficit* atuarial diante da capacidade de pagamento do ente federativo foi tratada na subquestão 3.1.3.

Por determinação do artigo 18 da Portaria MPS nº 403/08, caso a avaliação atuarial do regime previdenciário próprio aponte a existência de *déficit* atuarial essa mesma avaliação deve indicar um plano de amortização para o seu equacionamento, que deverá ser implantado e poderá consistir no estabelecimento de alíquotas de contribuição suplementar (custo suplementar ou especial) ou aportes periódicos em valores preestabelecidos, conforme dispõe o artigo 19, § 1º da citada portaria.

A definição de custo suplementar foi trazida pela Portaria MPS nº 403/08:

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria considera-se:

(...)

XVI - Custo Suplementar: o valor correspondente às necessidades de custeio, atuarialmente calculadas, destinadas à cobertura do tempo de serviço passado, ao equacionamento de déficits gerados pela ausência ou insuficiência de alíquotas de contribuição, inadequação da metodologia ou hipóteses atuariais ou outras causas que ocasionaram a insuficiência de ativos necessários às coberturas das reservas matemáticas previdenciárias;

XVII - Serviço Passado: a parcela do passivo atuarial dos servidores ativos, inativos e pensionistas, correspondente ao período anterior ao ingresso no RPPS do respectivo ente federativo;

(...)

Trata-se, pois, da contribuição destinada ao financiamento do *déficit* atuarial do regime, sendo, da mesma forma que os aportes periódicos, de responsabilidade do ente federativo instituidor do RPPS.

A Portaria MPS nº 403/08 estabelece ainda que o referido plano de amortização deverá indicar um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos para que os recursos necessários à cobertura desse *déficit* sejam acumulados (artigo 18, § 1º), podendo esse plano ser revisto nas avaliações atuariais seguintes, observando o período remanescente, contado a partir do marco inicial estabelecido pela implementação do plano de amortização inicial, nos termos do artigo 18, § 2º da mencionada portaria.

Esse plano de amortização deverá, por força do disposto no § 2º do artigo 19 da Portaria MPS nº 403/08, ser acompanhado de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo de sua implementação, devendo ser demonstrados, ainda, os impactos dessa implementação nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101/00.

Em caso de inviabilidade do plano de amortização por alíquotas ou por aportes, a legislação previdenciária federal admite a implementação da segregação de massas, que consiste na divisão dos segurados, recursos e obrigações do regime previdenciário em dois grupos distintos – o plano previdenciário e o plano financeiro, sendo que essa divisão poderá tomar por base, nos termos do § 1º do artigo 20 da Portaria MPS nº 403/08, a data de ingresso do segurado no ente federativo na condição de servidor titular de cargo efetivo vinculado ao RPPS, a idade do segurado ou a sua condição de servidor em atividade, aposentado ou pensionista, ou a conjugação desses parâmetros.

O plano financeiro é constituído por um grupo fechado em extinção, apresentando, portanto, caráter temporário, sendo estruturado sob regime de repartição simples, ao passo que o plano previdenciário tem caráter permanente.

Como o plano financeiro é estruturado em regime de repartição simples, ou seja, não tem como objetivo acumular recursos, de modo que as contribuições arrecadadas em um exercício são suficientes apenas para o custeio dos benefícios pagos nesse exercício, a insuficiência financeira do plano financeiro é coberta, mensalmente, por aportes realizados pelo Tesouro.



A implantação da segregação de massas exige a separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes a cada um dos planos, conforme determinação do artigo 21, *caput*, da Portaria MPS nº 403/08, que em seu § 2º veda expressamente qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre esses planos, bem como a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo. Essa vedação é essencial para que a segregação de massas cumpra sua finalidade enquanto medida destinada à garantia do equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

Também é exigida, para a implementação da segregação de massas, a demonstração da viabilidade orçamentária e financeira da segregação para o ente federativo, através da apresentação dos fluxos das receitas e despesas dos plano financeiro e previdenciário, inclusive no tocante aos impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101/00 (artigo 20, § 5º da Portaria MPS nº 403/08).

No Estado da Paraíba, a segregação de massas foi instituída pela Lei Estadual nº 9.939, de 27 de dezembro de 2012, que criou o Fundo Previdenciário Capitalizado, que abrange os segurados admitidos a partir da data da publicação da Lei Estadual nº 9.939/12 (29/12/2012), e o Fundo Previdenciário Financeiro, ao qual estão vinculados os segurados admitidos até a data da publicação da Lei Estadual nº 9.939/12 (29/12/2012).

No âmbito do Município de João Pessoa, a segregação de massas foi instituída pela Lei Municipal nº 12.460, de 21 de janeiro de 2013, que criou o Fundo Previdenciário Financeiro, ao qual estão vinculados os segurados admitidos até 31 de dezembro de 2009 e os seus dependentes, bem como os beneficiários cujos benefícios foram concedidos até a sanção da citada lei, e o Fundo Previdenciário Capitalizado, ao qual estão vinculados os segurados em atividade, na data da publicação da Lei Municipal nº 12.460/13, e admitidos a partir de 01 de janeiro de 2010.

#### **4.1.3.1 Ausência de indicação, na avaliação atuarial de RPPS da amostra, relativa ao fundo capitalizado, de plano de amortização para o déficit atuarial**

Dos dois RPPS da amostra, apenas a PBPrev apresentou *déficit* atuarial em seu fundo previdenciário capitalizado no exercício de 2015. De acordo com a avaliação atuarial do exercício de 2015 (docs. fls. 312/350 do Documento TC nº 14660/16, anexado e docs. fls. 1976/2123 do Documento TC nº 15446/16, anexado), o *déficit* atuarial do Regime Previdenciário do Estado da Paraíba equivaleria a R\$ 50.506.434,00, correspondendo a R\$ 54.648.739,00, quando considerados os auxílios e as despesas administrativas. Registre-se que o roteiro dessa subquestão estabelecia que seriam considerados os valores informados no DRAA, todavia, como o resultado atuarial do plano capitalizado da PBPrev constante do DRAA de 2015 (*déficit* de R\$ 41.654.920,00 – Documento TC nº 56289/16) diverge do apresentado no documento da avaliação atuarial, a equipe de auditoria utilizou a informação constante na avaliação atuarial.

Inobstante a avaliação atuarial em questão tenha apontado *déficit*, verificou-se que não há indicação no parecer atuarial de qualquer medida com vistas à amortização desse *déficit* (plano de amortização), apesar de o DRAA apresentar informação de plano de amortização (docs. fls. 1976/2123 do Documento TC nº 15446/16, anexado e Documento TC nº 56289/16).

No tocante ao plano financeiro do RPPS do Estado da Paraíba, verificou-se que o documento da avaliação não apresenta a composição do resultado atuarial, apenas indicando o atuário que “(...) podemos concluir que o Plano de Benefícios Previdenciais da PBPrev, encontra-se em situação financeiro-atuarial equilibrada, tendo em vista as características do regime de repartição simples sendo que o Governo do Estado da Paraíba aporta a diferença entre o custo do plano e as contribuições dos servidores, como já demonstrado nesta Avaliação” (doc. fl. 1844 do Documento TC nº 15446/16, anexado).

Uma outra inconsistência relacionada ao resultado atuarial do plano financeiro do RPPS do Estado da Paraíba diz respeito aos valores constantes no DRAA do exercício de 2015. Ao analisar o citado demonstrativo, a equipe de auditoria constatou que foi informado no mesmo a existência de um *superávit* atuarial no plano financeiro na ordem de R\$ 1.276.296.445,12 referente ao pessoal civil e R\$ 11.219.115,16 em relação ao pessoal militar

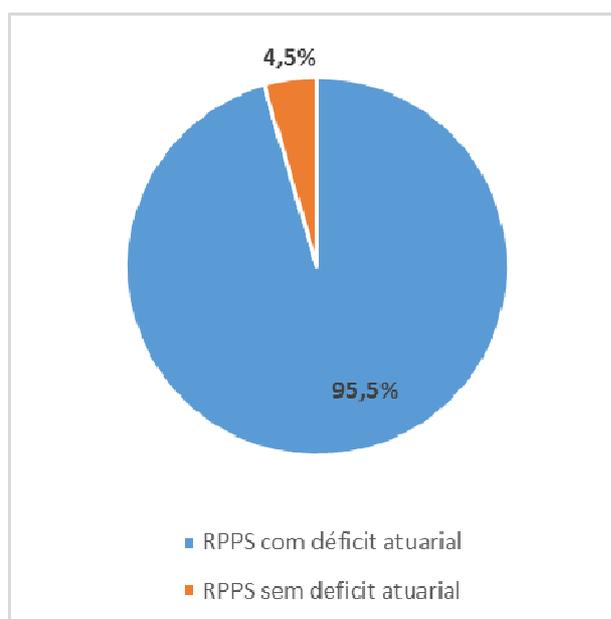
(Documento TC nº 56289/16). Essa constatação causou estranheza à auditoria, haja vista que, como é sabido, o plano financeiro do mencionado regime tem grande parte de sua folha de benefícios financiada através de aportes realizados pelo ente, de modo que o plano tecnicamente apresenta insuficiência financeira, suportada por esses aportes.

Através de uma análise mais detida do DRAA, observou-se que o resultado em tese superavitário do plano previdenciário financeiro do RPPS do Estado da Paraíba decorreu da ausência de inserção, no DRAA, de informações referentes ao valor atual dos benefícios futuros (a conceder e concedidos), ao valor atual das contribuições futuras do ente, dos ativos, inativos e pensionistas (benefícios concedidos e a conceder), ao valor atual da compensação financeira (a receber e a pagar), relativos aos servidores civis e militares.

#### **4.1.3.2 Existência de RPPS (não integrantes da amostra) com *déficit* atuarial sem a adoção de medidas com vistas ao seu equacionamento**

Dos RPPS não integrantes da amostra, que responderam à pesquisa eletrônica, 63 afirmaram apresentar *déficit* atuarial, o que corresponde a 95,50% do total dos respondentes da pesquisa, conforme gráfico a seguir:

**Gráfico 16 - RPPS com *déficit* atuarial - pesquisa eletrônica**



Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria do TCE-PB.

Constatou-se, ainda, que destes 63 que declararam apresentar *déficit* atuarial, 4 informaram não ter sido adotada nenhuma medida com vistas ao seu equacionamento (Montadas, Barra de Santa Rosa, Juru e Princesa Isabel).

#### **4.1.3.3 Percentual significativo de RPPS (não integrantes da amostra) com adoção de medidas para amortização do *déficit* com possibilidade de não solucionar o *déficit* atuarial**

Ainda no que concerne aos demais RPPS (não integrantes da amostra) respondentes da pesquisa eletrônica, dos 63 que informaram apresentar *déficit* atuarial, 16 RPPS (25,40%) afirmaram, em resposta à pesquisa eletrônica, que a medida utilizada foi o plano de equacionamento por alíquotas ou aportes, mas com grande possibilidade de não ser cumprido.



#### 4.1.3.4 Alíquotas de contribuição (custo suplementar) definidas no plano de amortização do déficit atuarial de grande parte dos RPPS não integrantes da amostra, que apresentaram avaliação atuarial do exercício de 2015 na Prestação de Contas Anual – PCA, não factíveis no longo prazo, considerando a capacidade de pagamento do ente

Foi realizada uma amostragem nos demais RPPS respondentes da pesquisa eletrônica que afirmaram ter utilizado, como forma de equacionamento do déficit atuarial, plano por alíquotas ou aportes que deverá ser cumprido e solucionar efetivamente o déficit atuarial e que encaminharam avaliação atuarial do exercício de 2015 na PCA, no total de 21 RPPS. Nessa amostragem foi verificado que 61,90% destes 21 RPPS apresentaram, no plano de amortização sugerido pelo atuário, já nos 10 primeiros anos de projeções, alíquotas de custo suplementar que, somadas ao custo normal mínimo de 11%, ultrapassariam 30% e, que, portanto, não seriam factíveis diante da capacidade de pagamento do ente, inclusive no tocante aos limites de gastos com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Documento TC nº 56296/16, em anexo).

Com efeito, a Lei Federal nº 9.717/98 estabeleceu, em seu artigo 2º, *caput*, que a contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, destinadas aos respectivos RPPS, não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição.

O artigo 3º da mencionada lei, por sua vez, definiu como alíquota mínima de contribuição dos servidores ativos a alíquota referente aos servidores titulares de cargos efetivos da União, a qual equivale, nos termos do artigo 4º, *caput*, da Lei Federal nº 10.887/04, a 11% (onze por cento).

Assim, a alíquota mínima de contribuição relativa à parte patronal da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, para os respectivos RPPS corresponde a 11,00% (onze por cento), podendo, no máximo, alcançar o dobro do percentual referente à contribuição dos segurados.

A contribuição em questão refere-se ao que se chama de custo normal, que corresponde à alíquota necessária ao custeio do plano de benefícios do regime previdenciário.

Ocorre que, conforme exposto anteriormente, o ente federativo pode vir a ser chamado a arcar com mais um percentual de contribuição previdenciária, o chamado custo suplementar, caso o regime próprio de previdência por ele instituído apresente déficit atuarial.

Em que pese a legislação previdenciária não estabeleça um limite máximo para as alíquotas de contribuição referentes ao custo suplementar, essas alíquotas não podem alcançar percentuais tão elevados que, ao serem somadas às relativas ao custo normal, tornem-se inviáveis de serem cumpridas, em face da capacidade de pagamento do ente federativo.

De fato, o custo suplementar representa uma despesa extra para o ente federativo e, nesse sentido, não pode ser de tamanha monta que o seu cumprimento se torne demasiadamente oneroso.

A este respeito, esclarecedores são os comentários de Nogueira<sup>39</sup>:

Considerado apenas o custo normal dos RPPS, as necessidades de custeio para fazer frente aos benefícios são bastante razoáveis e demandam dos entes federativos contribuições inferiores àquelas

<sup>39</sup> NOGUEIRA, Narlton Gutierre. O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 81, n. 4, ano XXIX, out./dez. 2011. p. 84.



que teriam, caso seus servidores estivessem vinculados ao RGPS. Porém, quando se acrescenta o custo suplementar necessário para resolver o problema do déficit atuarial passado, a situação torna-se muito mais complexa, dado o esforço financeiro que essa tarefa exige.

Ainda acerca dessa questão, é de se destacar que os recursos despendidos pelos entes federativos para custeio do respectivo regime de previdência próprio (custo normal e custo suplementar) são provenientes da sociedade, principalmente dos tributos recolhidos, ou seja, a sociedade, ainda que indiretamente, também financia a previdência dos servidores públicos, de modo que, a definição de alíquotas de contribuições, sobretudo as destinadas a fazer face ao custo suplementar, em patamares excessivamente altos pode acarretar no aumento da carga tributária, onerando demasiadamente a sociedade.

Um outro aspecto que merece destaque diz respeito ao impacto dos gastos previdenciários (aqui incluída a contribuição patronal) no equilíbrio das contas públicas e nos limites das despesas de pessoal estabelecidos na Lei Complementar nº 101/00 – a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Nos termos do artigo 18, *caput*, da LRF<sup>40</sup>, as contribuições previdenciárias recolhidas às entidades de previdência são computadas para fins de verificação dos limites dos gastos com pessoal trazidos pela referida lei no artigo 19<sup>41</sup>. Assim, a definição de alíquotas de contribuição elevadas poderá fazer com que o ente federativo ultrapasse os limites em questão, e o aumento demasiado dessas alíquotas ao longo dos anos implicará no crescimento das despesas de pessoal, o que pode vir a comprometer o equilíbrio das contas públicas e a efetivação de políticas públicas de maior abrangência social, a exemplo de saúde, educação, segurança e infraestrutura.

Tamanha a importância da adequação do plano de amortização do *déficit* atuarial às condições orçamentárias e financeiras do ente federativo instituidor de RPPS que a Portaria MPS nº 403/08 determinou no § 2º de seu artigo 19 que a definição do mencionado plano deverá ser acompanhada de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101/00.

A principal causa para os achados descritos nos itens 4.1.3.1, 4.1.3.2, 4.1.3.3 e 4.1.3.4 está relacionada à ausência de adoção de medidas efetivas e factíveis para o equacionamento *déficit* atuarial por parte do gestor do RPPS e do Ente, o que implicará no não equacionamento desse *déficit*, com possibilidade de inviabilizar, no futuro, o pagamento dos benefícios previdenciários pelo RPPS, e conseqüente transferência da obrigação do pagamento desses benefícios para o ente federativo, com comprometimento de diversas políticas públicas essenciais.

Diante disso, sugere-se a expedição de alertas:

---

<sup>40</sup> Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

(...)

<sup>41</sup> Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

(...)



- às UG dos RPPS, no sentido de que observem a correta elaboração da avaliação atuarial, no tocante à indicação de plano de amortização de *déficit* atuarial, atentando sempre para a viabilidade das alíquotas sugeridas;
- às UG dos RPPS e aos gestores do ente, para que adotem as medidas dentro de suas respectivas competências com vistas à implementação, através de ato normativo, do plano de amortização do *déficit* atuarial sempre que o cálculo atuarial assim sugerir.

Registre-se que um dos RPPS não integrantes da amostra afirmou, em resposta à pesquisa eletrônica, encaminhar minuta de lei ao Chefe do Executivo Municipal quando a avaliação atuarial indica a necessidade de alteração das alíquotas de contribuição, no entanto o mesmo não tem adotado as medidas de sua competência.

Essas medidas são essenciais ao equacionamento do *déficit* atuarial dos regimes previdenciários no longo prazo, possibilitando a manutenção do equilíbrio atuarial do regime e a consequente garantia do pagamento dos benefícios previdenciários.

#### **4.1.4 Hipótese de projeção do crescimento real dos salários adotada na última avaliação atuarial e sua estimativa**

##### **4.1.4.1 Utilização, nas avaliações atuariais, de hipóteses de crescimento real dos salários no percentual mínimo estabelecido pela Portaria MPS nº 403/08, sem o estudo necessário**

Para que as projeções e resultados atuariais sejam realistas é necessário que sejam realizadas projeções acerca do comportamento futuro dos salários também realistas. Essas projeções equivalem à taxa de crescimento salarial, que também corresponde a uma das hipóteses consideradas nos cálculos atuariais.

A taxa de crescimento salarial consiste em uma estimativa responsável pela definição da remuneração do servidor na data da concessão do benefício previdenciário, sendo importante, portanto, em função do seu efeito no cálculo do valor do futuro benefício.

Essa taxa deve considerar as variáveis que podem vir a afetar a remuneração do segurado ao longo de sua vida laborativa, a exemplo de aumentos salariais, promoções, dentre outros, de modo que sua escolha deve tomar por base tanto o comportamento passado como o levantamento dos planos de carreiras mais relevantes entre servidores ativos.

Por determinação do artigo 8º da Portaria MPS nº 403/08 a taxa de crescimento salarial deve corresponder a, no mínimo, 1% (um por cento) ao ano.

A partir das avaliações atuariais da PBPrev e do IPMJP referentes ao exercício de 2015 (docs. fls. 312/350 do Documento TC nº 14660/16, anexado e docs. fls. 1976/2123 do Documento TC nº 15446/16, anexado), restou verificado que nas mesmas foi utilizado o percentual mínimo estabelecido na Portaria MPS nº 403/08, qual seja, 1% (um por cento) ao ano, não tendo sido comprovada a realização de estudos sobre comportamento passado e/ou levantamento de planos de carreiras mais relevantes entre servidores ativos, que tenha embasado a definição da hipótese de crescimento real de salário utilizada na avaliação atuarial.

A utilização da taxa de crescimento salarial mínima estabelecida na legislação federal é reflexo, portanto, da ausência de realização de estudos sobre comportamento passado e/ou levantamento de planos de carreiras mais relevantes entre servidores ativos, comprometendo o dimensionamento dos compromissos futuros do RPPS.

Diante da importância da definição da taxa de crescimento salarial para o correto dimensionamento das obrigações futuras do regime previdenciário para com seus segurados, necessário se faz recomendar, às UG



dos RPPS da amostra, a realização de estudos sobre comportamento passado e/ou levantamento de planos de carreiras mais relevantes entre servidores ativos, com o objetivo de definir a hipótese de crescimento salarial mais adequada a ser utilizada no cálculo atuarial.

A adoção dessa medida possibilitará a realização de avaliações atuariais mais consistentes, permitindo o correto dimensionamento dos compromissos futuros do RPPS.

#### **4.2 CONTABILIZAÇÃO DAS PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS NOS BALANÇOS DO RPPS E DO ENTE INSTITUIDOR E SUA CONFORMIDADE COM OS VALORES DA AVALIAÇÃO ATUARIAL**

O outro aspecto abordado nesta auditoria coordenada referente à avaliação atuarial está relacionado ao registro, nos balanços patrimoniais do RPPS e de seu ente instituidor do exercício de 2015, das provisões matemáticas previdenciárias e sua conformidade com os valores apresentados nas avaliações atuariais.

Este tema foi tratado através da subquestão 3.2, tendo a análise sido realizada a partir de consultas às avaliações atuariais dos dois RPPS integrantes da amostra (IPMJP e PBPrev) e verificação dos valores contabilizados pelas unidades gestoras desses regimes e pelos respectivos entes federativos a título de provisões matemáticas previdenciárias em seus balanços.

As provisões matemáticas correspondem ao passivo atuarial do RPPS, sendo representadas, nos termos do § 1º do artigo 17 da Portaria MPS nº 403/08, pelas reservas matemáticas previdenciárias, ou seja, pelos compromissos líquidos do plano de benefícios.

Correspondem, assim, à diferença entre o total das obrigações do RPPS decorrentes do pagamento dos benefícios previdenciários (concedidos e a conceder) e a totalidade das fontes de custeio definidas em sua legislação destinadas ao pagamento desses benefícios (contribuições previdenciárias a cargo do ente e dos segurados, compensação previdenciária, cobertura de insuficiência financeira de responsabilidade do ente federativo).

As provisões matemáticas previdenciárias devem ser objeto de registro tanto nos balanços da unidade gestora do RPPS como do ente federativo instituidor, seja em função do princípio da transparência, norteador da administração pública e que, especificamente no que tange à informação previdenciária, determina a disponibilização da mesma; seja como consequência da aplicação dos princípios contábeis ou, ainda, de determinação constante na legislação previdenciária federal.

Com efeito, a Lei Federal nº 9.717/98 garante, no inciso VI de seu artigo 1º, o pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime, sendo o registro das provisões matemáticas previdenciárias (passivo atuarial dos RPPS) de inquestionável importância para a correta evidenciação da situação patrimonial desses regimes.

Em relação à legislação contábil, o registro desse passivo atuarial encontra respaldo no princípio contábil da oportunidade, definido no artigo 6º da Resolução do Conselho Federal de Contabilidade – CFC nº 750/93, que estabelece que o registro dos elementos e das variações patrimoniais seja realizado no momento em que ocorrerem (tempestividade) e de forma integral, ainda que somente exista razoável certeza de sua ocorrência, desde que seja possível estima-las tecnicamente. Segundo a interpretação conferida pelo CFC a este princípio, com o objetivo de esclarecer seu conteúdo e abrangência sob a perspectiva do setor público, a sua aplicação é essencial à *“integridade e à fidedignidade dos registros contábeis dos atos e dos fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade pública”* (Resolução CFC nº 1.111/07).

Também justifica essa contabilização o princípio contábil da prudência, igualmente tratado pela citada resolução, todavia em seu artigo 10, que determina que, diante de opções igualmente válidas diante dos demais princípios contábeis, seja adotado o menor valor para os componentes do ativo e do maior valor para os do passivo, sendo



este princípio de grande importância, conforme destacado pelo citado dispositivo, quando, para definição dos valores relativos às variações patrimoniais, devem ser feitas estimativas que envolvem incertezas de grau variável.

A Portaria MPS nº 402/08 também é incisiva ao estabelecer, em seu artigo 16, incisos II e III, a obrigatoriedade de que a escrituração inclua todas as operações que envolvam direta ou indiretamente a responsabilidade do RPPS e modifiquem ou possam vir a modificar seu patrimônio e observação dos princípios e legislação aplicada à contabilidade pública.

O artigo 17, § 3º da Portaria MPS nº 403/08, por sua vez determina o registro dessas reservas matemáticas no “passivo exigível a longo prazo, no grupo de contas denominado “provisões matemáticas previdenciárias”, observado o detalhamento estabelecido no plano de contas aplicável aos RPPS. Essa forma de registro está em consonância com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, cuja aplicação aos RPPS restou estabelecido pela Portaria MPS nº 509/13.

#### **4.2.1 Provisões matemáticas previdenciárias não registradas no balanço patrimonial do RPPS e do Ente instituidor referente a RPPS da amostra**

Importa destacar, inicialmente, que o roteiro da subquestão em comento havia definido que a análise seria realizada através da comparação entre os valores constantes nos DRAA e os registrados pelas unidades gestoras dos RPPS e pelo ente federativo em seus balanços. Entretanto, foram verificadas divergências entre parte dos valores informados através do DRAA e os apresentados nos documentos das avaliações atuariais correspondentes. Assim, a equipe de auditoria entendeu pela utilização dos valores constantes nas avaliações atuariais.

Mediante consulta aos balanços patrimoniais do instituto de previdência e do Município de João Pessoa relativos ao exercício de 2015 (Documento TC nº 56576/16), verificou-se que os mesmos não apresentam o registro das provisões matemáticas previdenciárias constantes nas avaliações atuariais (docs. fls. 272/350 do Documento TC nº 14660/16, anexado), em função da ausência, no sistema contábil do IPMJP e do Município de João Pessoa de contas para registro dessas provisões, de modo que esse sistema não está adequado ao plano de contas dos RPPS.

A ausência de registro das provisões matemáticas previdenciárias compromete os demonstrativos contábeis da unidade gestora do RPPS e do ente federativo, uma vez que os mesmos passam a não refletir corretamente a situação patrimonial do RPPS e do ente, especialmente no que diz respeito aos compromissos junto aos segurados dos regimes previdenciários próprios, sendo, portanto, esse o principal efeito da situação encontrada.

Diante disso, é necessário determinar às gestões do IPMJP e do Município de João Pessoa, a adequação de seus sistemas contábeis ao plano de contas dos RPPS, no que tange ao registro das provisões matemáticas, bem como alertar às UG dos RPPS e às gestões das prefeituras municipais e do Governo Estadual, acerca da necessidade de adequação de seus sistemas contábeis ao plano de contas, também com vistas a permitir o registro dessas provisões.

Com isso, espera-se que a situação patrimonial do RPPS e do ente federativo seja corretamente evidenciada, com a identificação das provisões matemáticas previdenciárias do regime securitário próprio.

#### **4.2.2. Registro incorreto das provisões matemáticas previdenciárias nos balanços patrimoniais de RPPS e de ente integrante da amostra**

Por meio de consulta aos balanços patrimoniais da PBPrev e do Estado da Paraíba referentes ao exercício de 2015 (docs. fls. 2805/2806 do Documento TC nº 15446/16, anexado), constatou-se que, inobstante os demonstrativos em questão apresentem o registro das provisões matemáticas, o montante registrado



corresponde ao constante na avaliação atuarial de 2015, cuja data-base equivale a 31/12/2014 (docs. fls. 1801/2123 do Documento TC nº 15446/16, anexado), de modo que os demonstrativos em questão não evidenciam o valor das provisões na data dos demonstrativos citados (31/12/2015).

Com efeito, para que os demonstrativos contábeis do ente federativo e da unidade gestora do regime securitário, em especial os balanços patrimoniais, evidenciem o valor do patrimônio dessas entidades na data a que correspondem (data de referência do demonstrativo), é necessário que todos os valores registrados nesses demonstrativos estejam posicionados na referida data.

A este respeito, é importante destacar que inobstante não exista, na legislação previdenciária federal, fixação de uma data exata para a realização do cálculo atuarial, vez que apenas determina que o mesmo deve ser realizado “em cada balanço”, conforme artigo 1º, inciso I da Lei Federal nº 9.717/98, é necessário que esse cálculo seja elaborado em data que permita ao setor contábil das unidades gestoras dos RPPS efetuar a contabilização dos valores referentes às provisões matemáticas nos demonstrativos contábeis correspondentes, de acordo com a data-base do cálculo atuarial e a data de referência do balanço.

Assim, a principal causa que pode ser apontada para o equívoco no registro dessas provisões matemáticas está relacionada à realização da avaliação atuarial em data que impossibilita o registro correto das provisões matemáticas previdenciárias.

Essa forma equivocada de registro compromete os demonstrativos contábeis, posto que os mesmos não refletem corretamente a situação patrimonial do RPPS e do ente federativo, especialmente no que diz respeito aos compromissos junto aos segurados do RPPS.

Desse modo, sugere-se que seja recomendada às UG dos RPPS da amostra, a realização de avaliação atuarial em data que permita ao RPPS e ao próprio ente federativo registrar as provisões matemáticas previdenciárias em conformidade com a avaliação atuarial cuja data-base corresponda ao exercício de referência do balanço patrimonial.

Necessário se faz, ainda, alertar às UG dos demais RPPS, no sentido de que também realizem a avaliação atuarial em data que permita ao RPPS e ao ente federativo registrar as provisões matemáticas previdenciárias em conformidade com a avaliação atuarial cuja data-base corresponda ao exercício de referência do balanço patrimonial.

A adoção dessas medidas permitirá a correta evidenciação da situação patrimonial do RPPS e do ente federativo, com a identificação das provisões matemáticas previdenciárias do regime securitário próprio.

## 5. ADMINISTRAÇÃO DA CARTEIRA DE INVESTIMENTOS

Esta questão de Auditoria tem por foco a análise da capitalização de recursos do regime previdenciário e a sua obediência aos comandos normativos que delinham a matéria, assim como os aspectos relativos à rentabilidade dos investimentos. Nesse contexto, é importante ressaltar a relevância da administração da carteira de investimentos no que toca a temática previdenciária, quando se trata dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS.

Diferentemente da noção de orçamento público, em que se busca atender ao princípio do equilíbrio orçamentário, sem a necessidade da obtenção de lucro como ocorre na iniciativa privada, a dinâmica do sistema previdenciário tem características peculiares. De acordo com Albuquerque<sup>42</sup>:

<sup>42</sup> ALBUQUERQUE, Eduardo Ferreira. **A Transparência Pública e o Controle Social dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos municípios paraibanos**: uma análise sob a ótica da legislação da Transparência. João Pessoa, 2015.



Para que haja a sustentabilidade do sistema e que se garanta o pagamento de benefícios futuros, é necessária uma acumulação de recursos e para tanto as receitas devem ser maiores que as despesas imediatas. Para que a peça orçamentária continue obedecendo ao princípio do equilíbrio orçamentário, é constituída uma reserva orçamentária.

Antes de adentrarmos na matéria relativa a administração dos investimentos propriamente dita, convém trazer alguns esclarecimentos a respeito dos regimes de financiamento, para identificarmos onde se insere a questão dos investimentos e a partir de então poderemos traçar o panorama identificado nesta auditoria.

Os regimes de financiamento se tratam das ferramentas utilizadas para determinar o volume e a ocasião da captação de recursos para fins de honrar os compromissos com benefícios previdenciários<sup>43</sup>. Podemos conceituar os regimes de financiamento, portanto, como o meio através do qual, a partir das variáveis tempo e recursos previdenciários, se objetiva o cumprimento futuro das obrigações com benefícios previdenciários para segurados e pensionistas vinculados ao RPPS.

O art. 4º da Portaria MPS nº 403/2008, define três regimes de financiamento que poderão ser adotados pelos RPPS visando preservar o equilíbrio financeiro e atuarial, são eles: o Regime Financeiro de Capitalização, o Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura e o Regime Financeiro de Repartição Simples. Essa portaria editada pelo Ministério da Previdência Social conceitua os regimes de financiamento nos seguintes termos:

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria considera-se:

(...)

XI – Regime Financeiro de Capitalização: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, acrescidas ao patrimônio existente, às receitas por ele geradas e a outras espécies de aportes, sejam suficientes para a formação dos recursos garantidores a cobertura dos compromissos futuros do plano de benefícios e da taxa de administração;

XII -Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para a constituição das reservas matemáticas dos benefícios iniciados por eventos que ocorram nesse mesmo exercício, admitindo-se a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco;

XIII – Regime Financeiro de Repartição Simples: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para o pagamento dos benefícios nesse exercício, sem o propósito de acumulação de recursos, admitindo-se a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco;

De acordo com a referida portaria, com alterações dadas pela Portaria MPS nº 21/2013:

art. 4º (...)

§1º O Regime Financeiro de Capitalização será utilizado como o mínimo aplicável para o financiamento das aposentadorias programadas e pensões por morte de aposentado;

§2º O Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura será utilizado como o mínimo aplicável para o financiamento dos benefícios não programáveis de aposentadoria por invalidez e pensões por morte de segurados em atividade;

§3º O Regime Financeiro de Repartição Simples será utilizado como o mínimo aplicável para o financiamento dos benefícios de auxílio-doença, salário-maternidade, auxílio-reclusão e salário-família;

Feitas essas considerações e análise dos conceitos trazidos pelo MPS, conclui-se que a administração dos investimentos dos RPPS se insere no Regime Financeiro de capitalização, o qual será o alvo da presente questão de auditoria.

<sup>43</sup> LIMA, Severino Cesário de; DINIZ, Josediton Alves. **Contabilidade Pública: Análise Financeira e Governamental**. São Paulo, Atlas, 2016.



## **5.1. Transparência da gestão de investimentos do RPPS, conforme previsto na Portaria MPS nº 519/2011**

Conforme já tratado anteriormente, o acesso às informações públicas é uma realidade que ganhou força desde a edição da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e, posteriormente, da Lei Complementar nº 131/09 (Lei da Transparência) e da Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), instrumentos normativos que estabeleceram a obrigação da divulgação das informações de interesse da sociedade.

A questão previdenciária, por sua vez, não poderia ficar à margem disso, eis que impacta diretamente na vida dos segurados e pensionistas do regime previdenciário, que anseiam ter garantidos os seus benefícios previdenciários no momento oportuno e, por isso, precisam obter informações do RPPS, entre elas, a sua saúde financeira e o equilíbrio atuarial.

A Portaria MPS nº 519/2011, com atualizações posteriores, ao dispor sobre as aplicações dos recursos financeiros dos Regimes Próprios de Previdência Social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tratou a questão da disponibilização das informações relativas aos investimentos para acesso por parte de segurados e pensionistas.

A Portaria MPS nº 440/2013 deu nova redação ao inciso VIII do art. 3º da Portaria MTPS nº 519/2011, incluindo as alíneas “a” a “h”, estabelecendo as informações que deverão ser disponibilizadas aos segurados e pensionistas, nos seguintes moldes:

Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão observar na gestão dos recursos de seus RPPS as seguintes obrigações além daquelas previstas na Resolução do CMN que dispõe sobre a aplicação dos recursos dos RPPS:

(...)

VIII – disponibilizar aos seus segurados e pensionistas:

- a) a política anual de investimentos e suas revisões, no prazo de até trinta dias, a partir da data de sua aprovação;
- b) as informações contidas nos formulários APR – Autorização de Aplicação e Resgate, no prazo de até trinta dias, contados da respectiva aplicação ou resgate;
- c) a composição da carteira de investimentos do RPPS, no prazo de até trinta dias após o encerramento do mês;
- d) os procedimentos de seleção das eventuais entidades autorizadas e credenciadas;
- e) as informações relativas ao processo de credenciamento de instituições para receber as aplicações dos recursos do RPPS;
- f) relação das entidades credenciadas para atuar com o RPPS e respectiva data de atualização do credenciamento;
- g) as datas e locais das reuniões dos órgãos de deliberação colegiada e do Comitê de investimentos;
- h) os relatórios de que trata o inciso V deste artigo.

Destaque-se, que o inciso V do art 3º da Portaria MPS nº 519/2011 trata dos relatórios trimestrais acerca da rentabilidade, riscos das modalidades de aplicações e a sua aderência à política anual de investimentos, os quais também devem ser disponibilizados aos segurados e pensionistas do RPPS, permitindo-se o acompanhamento da rentabilidade das aplicações de recursos, o conhecimento sobre possíveis riscos e a sua compatibilidade com a estratégia de alocação definida na política de investimentos.

Esse conjunto de informações visa permitir a realização do controle social sobre os investimentos do regime previdenciário.

### **5.1.1. Fragilidade da transparência dos RPPS da amostra em relação à disponibilização tempestiva das informações da gestão dos investimentos**

A análise desta Auditoria evidenciou, no que se refere à amostra (PBPREV e IPMJP), que:



Em relação à PBPREV, após verificação no site <http://www.pbprev.pb.gov.br/pbprev>, não foram identificadas as informações determinadas no Art. 3º, VIII, da portaria MPS nº 519/2011, com a redação dada pela portaria MPS nº 440/2013, com exceção da política anual de investimentos, que se encontra disponibilizada na referida página de internet. Ou seja, das oito informações que deveriam estar disponibilizadas, consoante determinação da portaria já transcrita, apenas a política anual de investimentos se encontrava disponível na página de internet para segurados e pensionistas da Paraíba Previdência – PBPREV.

Em relação ao IPMJP, os relatórios detalhados e trimestrais acerca da rentabilidade, do risco das modalidades de operações realizadas nas aplicações dos recursos do RPPS e da aderência à política anual de investimentos e suas revisões, apresentava informações até junho de 2015 no site [www.ipmjp.pb.gov.br](http://www.ipmjp.pb.gov.br), evidenciando a desatualização da informação. Cabe frisar, contudo, que em relação ao IPMJP, apesar de nem todas as informações previstas em norma sobre investimentos estarem disponíveis em sua página de internet ou do ente, há um conjunto mínimo de informações disponíveis que permite aos interessados terem uma visão parcial sobre os investimentos do RPPS.

A inércia da gestão dos RPPS da amostra no sentido de disponibilizar tempestivamente as informações relativas às aplicações dos recursos do RPPS aos ativos, inativos e pensionistas, foi a causa identificada para a fragilidade da transparência em relação à disponibilização tempestiva das informações acerca da gestão dos investimentos.

A consequência da ausência de disponibilização integral das informações é o descumprimento dos comandos normativos (Portaria MPS nº 519/2011 com atualização da Portaria MPS nº 440/2013), impossibilitando o acesso à informação atualizada - inclusive com relação à rentabilidade dos investimentos - e, por conseguinte, o controle social pelos interessados (ativos, inativos e pensionistas).

Diante disso, é sugerida a determinação aos RPPS da amostra no sentido de disponibilizarem, através de sítio eletrônico, a fim de que os segurados e pensionistas possam consultar, dados acerca das aplicações dos recursos do RPPS, nos moldes determinados no Art. 3º, VIII, da Portaria MTPS nº 519/2011, com a redação dada pela portaria MPS nº 440/2013, inclusive, para que possam acompanhar todos os aspectos inerentes à rentabilidade dos investimentos.

Ademais, sugere alerta aos demais RPPS que não integraram a amostra, também, no sentido de disponibilizarem, através de sítio eletrônico, a fim de que os segurados e pensionistas possam consultar, dados acerca das aplicações dos recursos do RPPS, nos moldes determinados no Art. 3º, VIII, da Portaria MTPS nº 519/2011, com a redação dada pela portaria MPS nº 440/2013, inclusive, para que possam acompanhar todos os aspectos inerentes à rentabilidade dos investimentos.

Com a adoção das medidas determinadas, no sentido da disponibilização de dados a respeito da gestão de investimentos, espera-se o acesso às informações de interesse de segurados e pensionistas, permitindo-se o controle social pleno.

## **5.2. Instalação e operação do Comitê de Investimentos, de modo a contribuir para a adequada gestão da carteira de investimentos, conforme previsto na Portaria MTPS nº 519/2011**

A instalação do Comitê de Investimentos nos RPPS é uma determinação oriunda da Portaria MPS nº 519/2011 para aqueles que possuem recursos financeiros iguais ou superiores a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais). Nesse caso, a instalação do comitê de investimentos é obrigatória e a maioria dos seus membros deve possuir certificação, através de exame realizado por entidade autônoma e de reconhecida capacidade técnica no mercado brasileiro de capitais, conforme se observa dos dispositivos a seguir:

Art. 3º-A A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **deverão comprovar à SPPS que seus RPPS mantêm Comitê de Investimentos**, participante do processo decisório quanto à formulação e execução da política de investimentos.



§ 1º A estrutura, composição e funcionamento do Comitê de Investimentos previsto no caput, será estabelecida em ato normativo pelo ente federativo, devendo atender, no mínimo, aos seguintes requisitos:

- a) que seus membros mantenham vínculo com o ente federativo ou com o RPPS, na qualidade de servidor titular de cargo efetivo ou de livre nomeação e exoneração;
- b) previsão de periodicidade das reuniões ordinárias e forma de convocação de extraordinárias;
- c) previsão de acessibilidade às informações relativas aos processos de investimento desinvestimento de recursos do RPPS;
- d) exigência de as deliberações e decisões serem registradas em atas;
- e) **previsão de composição e forma de representatividade, sendo exigível a certificação de que trata o art. 2º desta Portaria, para a maioria dos seus membros até 31 de julho de 2014.**

§ 2º **A implantação do Comitê de Investimentos** previsto no caput será exigida após decorridos 180 (cento e oitenta dias) da publicação desta portaria, sendo **facultativa para os RPPS cujos recursos não atingirem o limite definido no art. 6º**, enquanto mantida essa condição. (grifo nosso)

O §2º do art. 3º-A da Portaria MPS nº 519/2011 esclarece a faculdade de implantar o Comitê de Investimentos nos RPPS que não tiverem recursos atingindo o limite estabelecido no art. 6º da referida portaria. O referido limite é estabelecido nos seguintes termos:

Art. 6º A certificação de que trata o art. 2º deverá ser comprovada pelos entes federativos cujos recursos dos RPPS, sujeitos aos limites da Resolução do CMN, sejam iguais ou superiores a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais).

É preciso destacar a importância dessa determinação normativa, visto que a constituição do comitê de investimentos, com pessoas capacitadas para traçar a estratégia de formulação da política de investimentos, bem como, para promover a adequação da carteira aos objetivos traçados, sem perder de foco a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do regime, tem por escopo garantir o pagamento futuro dos benefícios previdenciários de servidores que já estão vinculados ao regime e outros que ainda virão, fazendo uso da capitalização de recursos.

### **5.2.1. Ausência de Comitê de Investimentos na PBPREV e em grande parte dos demais RPPS sujeitos à exigência legal**

Em relação aos RPPS integrantes da amostra nessa auditoria foi verificado, através de formulário eletrônico e entrevista realizada, que no período analisado não foi instituído Comitê de Investimentos na PBPREV. O IPMJP, por sua vez, já havia instituído comitê de investimentos com funcionamento/atuação regular durante o período examinado.

No que se refere aos RPPS não integrantes da amostra, foi observado que grande parte deles, apesar de sujeitos à exigência legal, não instituíram os respectivos comitês gestores de investimentos. De 21 RPPS que estavam obrigados a instituir o comitê gestor de investimentos, uma vez que possuíam recursos superiores a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), 42,86% declararam não o ter instituído.

A causa do baixo número de instalação dos comitês de investimentos deve-se à omissão dos Chefes do Poder do Executivo Estadual e Municipais, no sentido de editar norma instituindo Comitê de Investimentos, conforme estabelece o art. 3º-A da Portaria MPS nº 519/2011, bem como, inércia do gestor do RPPS em cobrar a instalação do comitê gestor de investimentos, tendo em vista a sua necessidade.

Outro dado revelado como motivo de dificuldade para a instalação dos referidos comitês foi a ausência de corpo técnico, com certificação para atuar no mercado financeiro (art. 2º da Portaria MPS nº 519/2011) e, conseqüentemente, capacidade para deliberar acerca da gestão dos recursos dos RPPS estadual e municipais.



O efeito da desobediência do comando normativo que determina a instituição de comitê gestor de investimentos é a realização da gestão de investimentos realizada de forma precária, ou seja, sem pessoas capacitadas para deliberar em relação a aplicação dos recursos do RPPS.

Em vista disso, sugere determinação à PBPREV e ao Governo do Estado a fim de regulamentar e instituir o Comitê de Investimentos, em consonância com o art. 3º-A da Portaria MPS nº 519/2011. Ademais, sugere recomendação à PBPREV no sentido de capacitar o corpo técnico, inclusive com certificação para atuar no mercado financeiro, em observância ao art. 3º-A, §1º, e, da Portaria MPS nº 519/2011, mantendo-se a sua composição de forma regular.

Sugere, ainda, alerta aos demais RPPS não integrantes da amostra, que se enquadram na exigência legal, por possuírem recursos superiores a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), para que instituem o comitê de investimentos, capacitando os membros para atuação na gestão dos recursos, com as certificações necessárias.

Com o atendimento à determinação, recomendação e alertas, espera-se a melhor gestão quanto a aplicação dos recursos, através da atuação efetiva e capacitada dos membros do Comitê de Investimentos.

### **5.3. Composição da carteira de investimentos do RPPS, em obediência ao marco legal e à política de investimentos dos RPPS**

Nesse item a Auditoria analisou a compatibilidade entre a carteira de investimentos e as regras estabelecidas, seja quanto à política anual de investimentos, seja em relação aos limites de cada aplicação, estabelecidos pela Resolução do Conselho Monetário Nacional – CMN nº 3.922/10.

A política anual de investimentos é onde são traçadas as diretrizes para a aplicação dos recursos dos RPPS, levando-se em consideração os balizamentos legais, riscos e o objetivo de cada fundo/aplicação face à meta de juros estabelecida. De acordo com o art. 1º da Portaria MTPS 519/2011, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar a elaboração da política anual de investimentos, através do envio do Demonstrativo da Política de Investimentos – DPIN à Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS.

A Resolução CMN nº 3.922/10 estabelece em seu art. 4º, ao tratar da política de investimentos, que:

Art. 4º Os responsáveis pela gestão do regime próprio de previdência social, antes do exercício a que se referir, deverão definir a política anual de aplicação dos recursos, de forma a contemplar, no mínimo:

- I – o modelo de gestão a ser adotado e, se for o caso, os critérios para contratação de pessoas jurídicas autorizadas nos termos da legislação em vigor para o exercício profissional de administração das carteiras;
- II – a estratégia de alocação de recursos entre os diversos segmentos de aplicação e as respectivas carteiras de investimentos;
- III – os parâmetros de rentabilidade perseguidos, que deverão buscar compatibilidade com o perfil de suas obrigações, tendo em vista a necessidade de busca e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial e os limites de diversificação e concentração previstos nesta Resolução; e
- IV – os limites utilizados para investimentos em títulos e valores mobiliários de emissão ou coobrigação de uma mesma pessoa jurídica.

Cabe destacar que a política anual de investimento deverá ser aprovada pelo órgão superior de deliberação, antes da sua implementação, consoante determinado pelo art. 5º da Resolução CMN nº 3.922/10.

Ademais, conforme salientado anteriormente, a Resolução CMN nº 3.922/10 delimita os percentuais em que poderão ser aplicados os recursos do RPPS e que deverão ser respeitados quando da elaboração da política anual de investimentos. Em linhas gerais, de acordo com a norma em comento, os recursos do RPPS podem ser aplicados em três segmentos, são eles: renda fixa (art. 7º), renda variável (art. 8º) e imóveis (art. 9º) vinculados por lei ao RPPS.



Esses limites estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional visam, de alguma forma, proteger os recursos previdenciários contra maiores riscos, tendo em vista a sua natureza, bem como a sua finalidade, isto é, o pagamento de benefícios previdenciários.

### **5.3.1. Desobediência ao marco legal em relação ao enquadramento dos investimentos (Resolução CMN nº 3.922/2010)**

De acordo com 58 respondentes da pesquisa eletrônica, 5 informaram possuir recursos extrapolando algum dos limites previstos na Resolução CMN nº 3.922/10. Com base nas respostas apresentadas, os enquadramentos em que foi informada a existência de extrapolação dos limites estabelecidos pelo marco legal, foram:

**Quadro 11 – Extrapolação dos limites da Resolução CMN nº 3.922/2010.**

Enquadramento (Resolução CMN nº 3.922/2010)	Limite (%)	Quantidade de municípios que extrapolaram o limite
Artigo 7º, inciso IV, alínea “a”	Até 30%	3
Artigo 7º, inciso IV, alínea “b”	Até 30%	1
Artigo 7º, inciso V, alínea “b”	Até 20%	1

A inexistência de um acompanhamento efetivo da política anual de investimentos do RPPS e da sua carteira a fim de averiguar a compatibilidade com as determinações da Resolução CMN nº 3.922/10 causam a extrapolação dos limites estabelecidos no comando normativo de observância obrigatória pelos RPPS.

O efeito disso é a maximização dos riscos impostos aos recursos previdenciários garantidores do pagamento de benefícios previdenciários atuais e futuros pela realização de aplicações financeiras irregulares.

Diante disso, esta Auditoria sugere a emissão de Alerta aos RPPS, no sentido de observarem os limites **estabelecidos** pela Resolução CMN nº 3.922/10.

Espera-se, com o atendimento ao alerta expedido por esta Corte de Contas, que os RPPS passem a praticar uma gestão dos recursos de forma mais segura, respeitando os limites estabelecidos pela legislação aplicável.

### **5.3.2. Desempenho abaixo do projetado na Política anual de Investimentos dos RPPS da amostra.**

Os RPPS integrantes da amostra apresentaram as respectivas políticas anuais de investimento para o período analisado. Contudo, à luz das informações extraídas do BI, DAIR, DIPIN, Política Anual de Investimentos e relatórios gerenciais do IPMJP e da PBPREV, foram efetivadas análises comparativas, onde se constatou que a rentabilidade real realizada se mostrou abaixo da rentabilidade real projetada para o exercício de 2015.

Consoante as planilhas em anexo, elaboradas com base nas informações gerenciais acerca das aplicações financeiras, o IPMJP projetou uma rentabilidade real de 6%, porém a rentabilidade realizada no exercício foi de apenas 0,82% (documento TC nº 56829/16). A PBPREV, por sua vez, projetou uma rentabilidade real de 5%, contudo, a rentabilidade realizada foi de 1,10% no exercício de 2015 (documentos TC nº 56820/16 e 56822/16). Foi evidenciado, dessa forma, que não foram harmonizados os objetivos traçados na política anual de investimentos no que concerne à rentabilidade e a estratégia de aplicação de recursos para assim atingir a meta projetada.

A falta de proatividade no acompanhamento das aplicações relativas aos recursos do RPPS da amostra (PBPREV e IPMJP) em face da dinâmica do mercado financeiro e de capitais, provavelmente deu causa aos números de rentabilidade realizada tão aquém dos que foram projetados a título de rentabilidade real.



Portanto, o resultado da rentabilidade abaixo do projetado na política anual de investimentos, ou seja, o não alcance da meta estabelecida, é justamente o efeito da ausência de atuação proativa do RPPS em relação à administração da carteira de investimentos a fim de harmonizar os resultados obtidos com os objetivos previamente estabelecidos.

Diante dessa realidade detectada em relação à amostra, sugere a recomendação desta Corte de Contas à PBPREV e IPMJP para que realizem acompanhamento periódico das aplicações financeiras com a adoção de medidas preventivas e corretivas com objetivo de atingir a meta estabelecida na política anual de investimentos. No mesmo sentido, sugere alerta aos demais RPPS que não integraram a amostra.

Espera-se, com o atendimento da recomendação e alertas, o maior controle na gestão das aplicações dos recursos do RPPS, de forma segura e aproximada da meta estabelecida.

### **5.3.3. Ausência da Política Anual de Investimentos para grande parte dos RPPS não integrantes da amostra**

Apesar da obrigação legal de elaborar a política anual de investimentos nos termos da Resolução CMN nº 3.922/2010 e da Portaria MPS nº 519/2011, consoante exposto anteriormente, dos 65 respondentes da pesquisa eletrônica da questão relativa à elaboração da referida política, 36,9% declararam não ter elaborado a respectiva política anual de investimentos.

A Omissão dos gestores dos demais RPPS que não integraram a amostra quanto à exigência de elaboração da política anual de investimentos foi o que deu causa aos números revelados, em que 24 regimes próprios informaram a sua não elaboração no exercício de 2015.

O efeito disso é o tratamento precário da questão relativa aos investimentos dos recursos dos RPPS. Acarreta-se uma gestão de recursos sem parâmetros para a sua condução e que possa promover com segurança a capitalização dos recursos necessários ao pagamento de futuros benefícios previdenciários.

Portanto, no que se refere aos demais RPPS que não integraram a amostra, sugere a determinação para que elaborem a política anual de investimentos, submetendo-a à aprovação do colegiado competente.

Espera-se, com o atendimento da determinação, o maior controle na gestão das aplicações dos recursos do RPPS, mediante a fixação dos objetivos na política anual de investimentos, que é o instrumento hábil para a fixação das diretrizes da gestão dos recursos do regime previdenciário.

### **5.3.4. Existência de Aplicação Financeira apresentando risco temerário**

Nesta auditoria foram definidos alguns aspectos para fins de análise das aplicações financeiras, que poderiam gerar o que se denominou de risco temerário, isto é, aquele que eleva o risco da aplicação de recursos previdenciários. Nessa análise foram verificados, entre outros, os seguintes aspectos:

- Número de RPPS no âmbito estadual e nacional que investem no mesmo fundo de investimento;
- A diversificação nos papéis que compõem a carteira do Fundo;
- Concentração de papéis de crédito privado;
- Ocorrência de fatos relevantes ou processos sancionadores da CVM;
- A quem é destinado o fundo de investimentos e se exige a condição de investidor qualificado;
- A compatibilidade entre a política de investimentos do fundo e os objetivos do RPPS;
- A possibilidade de a política de investimentos do fundo gerar perdas significativas para os cotistas (aportes adicionais pelos cotistas na existência de prejuízos);
- Se há previsão para investimentos em ativos do exterior ou em derivativos e, nesse caso, se o propósito é de proteção da carteira ou alavancagem;



- Se há limite para investimentos em ativos do mesmo administrador, gestor ou empresas ligadas;
- Prazo de carência e cotização (resgate), se há taxa de entrada e saída, além da taxa de administração;
- Data de início da atividade do gestor do fundo de Investimento;
- Se houve credenciamento (cadastramento) do fundo, nos termos da Portaria MTPS 519/2011 e;
- Se houve aprovação do comitê de investimentos acerca da aplicação.

À luz das informações extraídas do BI, DAIR, DIPIN, Política Anual de Investimentos e relatórios gerenciais do IPMJP (documento TC nº 56829/16), foram efetivadas análises comparativas, onde se constatou a existência de risco temerário no Fundo de Investimentos Multimercado FP1 Longo Prazo.

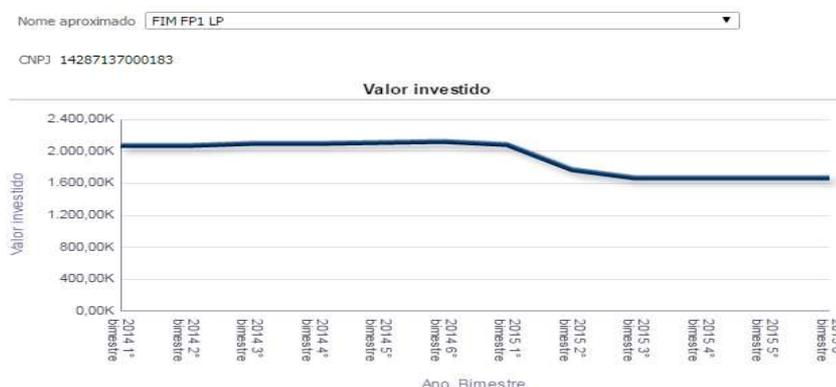
Consoante planilha em anexo (documento TC nº 56840/16) alguns fatores determinaram o risco temerário do investimento em análise do RPPS do município de João Pessoa, o que não foi verificado no caso do RPPS estadual, tendo em vista o baixo risco dos enquadramentos em que foram efetivadas as suas aplicações. No caso do regime estadual as suas aplicações financeiras foram enquadradas no art. 7º, I, “b” da Resolução CMN nº 3.922/2010, por essa razão, não fizeram parte da amostra analisada, conforme definido em roteiro de auditoria.

A causa do risco temerário no caso da aplicação no Fundo de Investimentos Multimercado FP1 Longo Prazo foi a pouca diversificação dos papéis que compõem a carteira do Fundo, a alta concentração de crédito privado de um mesmo emissor, a previsão de aportes adicionais no caso de prejuízos conforme art. 9º, VI, do Regulamento do Fundo (documento TC nº 56509/16), a possibilidade de investimentos em ativos de um mesmo administrador e a inexistência de credenciamento do fundo de investimento entre outros fatores.

Há de se destacar, ainda, em observância ao Relatório de Auditoria do Ministério da Previdência Social (Documento TC nº 56513/16), as ponderações feitas em relação ao referido fundo, que decorreu de incorporação do ROMA FUNDO DE INVESTIMENTO RENDA FIXA LONGO PRAZO CRÉDITO PRIVADO, em vista de problemas com credenciamento, bem como o seu histórico de prejuízos. Segundo dados do MPS, até 30/09/2015, houve um prejuízo de R\$ 2.332.929,71, resultado da diferença entre a aplicação inicial R\$ 4.000.000,00 e o saldo de R\$ 1.667.070,29. Ademais, foi verificado pela Auditoria do MPS que 92,14% do patrimônio líquido do FP1 é composto por cotas do FP2 Fundo de Investimentos em Participações, cuja carteira é composta unicamente por ações da Brazcarnes Participações S.A (38,2%) e da Brasil Foodservice Group S.A (BFG) (61,8%), controladora da rede de Restaurantes Porcão.

No exercício de 2015, apesar da manutenção do número de cotas, conforme informações contidas no relatório de auditoria do MPS e extratos bancários contidos no SAGRES, houve variação negativa de aproximadamente R\$ 400.000,00, consoante gráfico extraído do Bussiness Intelligence disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Mato Grosso:

Gráfico 17 – Evolução do Fundo de Investimento Multimercado FP1 Longo Prazo





Cabe ressaltar que a Superintendência de Previdência Complementar – PREVIC, em colaboração com o Tribunal de Contas da União na Supervisão dos RPPS, emitiu nota (documento TC nº 56522/16) em que elencou dentre os investimentos em Cotas de Fundos, aqueles que foram objeto de auto de infração ou para os quais a PREVIC tenha emitido nota por indícios de irregularidades. Sendo, no caso do município de João Pessoa-PB, selecionado o Fundo de Investimentos Multimercado FP1 Longo Prazo.

Ademais, em pesquisa ao site da CVM foi observado o cancelamento do referido fundo no ano de 2016, consoante documentação em anexo (documento TC nº 56528/16).

Em vista do exposto, o efeito que se evidencia a partir da aplicação de recursos em fundo com risco temerário é a submissão dos recursos previdenciários a riscos superiores aos inerentes à atividade, podendo gerar prejuízos significativos ao RPPS.

Diante disso, esta Auditoria sugere a emissão de Alerta aos RPPS, no sentido de analisarem previamente os riscos de determinadas aplicações, levando-se em conta fatores como composição da carteira do fundo, concentração em relação ao emissor, previsão de aportes adicionais e credenciamento do fundo entre outros aspectos, para subsidiar a tomada de decisão em relação à escolha da aplicação financeira.

Espera-se, com o atendimento ao alerta expedido por esta Corte de Contas, que os RPPS passem a praticar uma gestão dos recursos de forma mais segura, de modo a evitar os riscos temerários, que extrapolem as oscilações naturais da atividade econômica.

## 6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto no presente relatório e visando contribuir para o aprimoramento da gestão dos regimes próprios de previdência social do Estado e dos municípios da Paraíba que os instituíram, submetemos este relatório à consideração superior, com as sugestões de deliberações apresentadas no quadro adiante, propondo-se que os gestores responsáveis (a quem couber alguma deliberação) apresentem Plano de Ação, conforme previsto na Resolução Normativa RN-TC-02/2012, contemplando as medidas necessárias para cumprimento das determinações e implementação das recomendações.

**Quadro 12- SUGESTÃO DE DELIBERAÇÕES**

QUESTÃO 1 – GESTÃO – CAPACIDADE E AUTONOMIA				
ACHADO	DELIBERAÇÃO			BENEFÍCIO ESPERADO
	DETERMINAÇÃO	RECOMENDAÇÃO	ALERTA	
1.1.1 Condições precárias para o exercício do controle social.	Às UG dos RPPS no sentido de disponibilizar, em sítios oficiais do RPPS ou do Ente instituidor, informações referentes ao regime de previdência social, que atendam aos requisitos mínimos de usabilidade, acessibilidade e integridade.	xxx	xxx	Garantia de acesso à informação referente à gestão previdenciária pela sociedade em geral.



QUESTÃO 1 – GESTÃO – CAPACIDADE E AUTONOMIA				
ACHADO	DELIBERAÇÃO			BENEFÍCIO ESPERADO
	DETERMINAÇÃO	RECOMENDAÇÃO	ALERTA	
1.1.2 Transitoriedade da equipe técnica e qualificação insuficiente.	Ao Chefe do Poder Executivo e às UG dos RPPS da amostra, no sentido de elaborar/revisar o Plano de Cargos e Salários e realizar concurso para os cargos necessários ao exercício das atividades do RPPS.	Às UG de todos os RPPS (amostra e demais) para que procedam ao levantamento das necessidades de capacitação da equipe técnica e estabeleçam cronograma de treinamentos e cursos.	Às UG dos RPPS não integrantes da amostra, no sentido de elaborar/revisar o Plano de Cargos e Salários e realizar concurso para os cargos necessários ao exercício das atividades do RPPS;	Equipe técnica mais estável e qualificada para exercer as atribuições previstas para os RPPS.
1.1.3 Ausência ou incipiência do monitoramento do funcionamento do RPPS no âmbito interno.	xxx	Às UG dos RPPS da amostra no sentido de adequar sua estrutura/organograma, incluindo a função de Controle interno, com priorização dos pontos a serem monitorados.	Às UG dos RPPS não integrantes da amostra no sentido de adequar sua estrutura/organograma, incluindo a função de Controle interno, com priorização dos pontos a serem monitorados.	Melhor controle dos riscos e de processos críticos, aprimoramento das rotinas de trabalho e adoção de medidas preventivas e corretivas de forma oportuna.
1.1.4 Inadequação de grande parte dos RPPS aos critérios e exigências definidos pela União para os regimes próprios.	xxx	Ao Chefe do Poder Executivo e às UG dos RPPS no sentido de primar pela observância dos requisitos definidos pelo MPS para os regimes próprios de previdência, inclusive no que tange à apresentação de demonstrativos fidedignos e tempestivos, importantes como ferramentas de gestão.	xxx	Perspectiva de saneamento da gestão e aquisição de melhores padrões de governança.
1.2.1 As UG dos RPPS não possuem a necessária gerência sobre as informações cadastrais dos servidores.	xxx	Aos órgãos e Poderes que compõem a estrutura dos Entes federativos que possuem regime próprio para fornecerem às Unidades Gestoras dos RPPS as informações cadastrais, funcionais e financeiras dos servidores ativos, aposentados e pensionistas.	xxx	Acesso a informações essenciais à gestão do RPPS.



QUESTÃO 1 – GESTÃO – CAPACIDADE E AUTONOMIA				
ACHADO	DELIBERAÇÃO			BENEFÍCIO ESPERADO
	DETERMINAÇÃO	RECOMENDAÇÃO	ALERTA	
1.2.2 Ausência de controle sistemático, por parte das UG, do cálculo das contribuições e fragilidade na conferência dos repasses e pagamentos de parcelamentos.	xxx	Aos órgãos e Poderes que compõem a estrutura dos Entes federativos o fornecimento, mensal, da folha de pagamento analítica à UG do RPPS, de preferência eletronicamente, bem como de informações detalhadas que viabilizem o controle tempestivo sobre os repasses e os pagamentos de parcelamento.	xxx	-Acompanhamento efetivo das bases e dos valores das contribuições distintamente por plano, em caso de segregação de massa; -Obtenção de dados que possibilitem o conhecimento da situação financeira e atuarial do RPPS; -Conscientização e compromisso do Ente instituidor quanto à importância da boa governança do RPPS.
		Às UG dos RPPS o estabelecimento de procedimentos sistemáticos de conferência da base de cálculo das contribuições, de repasses e de pagamento de parcelamentos.		
QUESTÃO 2 – BASE CADASTRAL				
ACHADO	DELIBERAÇÃO			BENEFÍCIO ESPERADO
	DETERMINAÇÃO	RECOMENDAÇÃO	ALERTA	
2.1.1 As bases cadastrais dos RPPS (da amostra e dos demais) não dispõem de elementos mínimos necessários para a realização das reavaliações atuariais.		Às Secretarias de Administração do Estado e de João Pessoa e às UG dos RPPS da amostra (PBPrev e IPMJP), para que adequem o layout das bases cadastrais à estrutura mínima estabelecida pelo MTPS (Ver Quadro nº 03 deste relatório).	Às Secretarias de Administração dos demais municípios que possuem RPPS e às UG dos RPPS dos respectivos municípios, para que adequem o layout das bases cadastrais à estrutura mínima estabelecida pelo MTPS (Ver Quadro nº 03 deste relatório).	Base cadastral ampla, contendo todos os campos necessários para a realização de avaliação atuarial realista.
2.2.1 A base cadastral dos RPPS da amostra não dispõe de todas as informações de todos os segurados ativos, inativos, pensionistas e dependentes, de todos os poderes e órgãos autônomos que		Às Secretarias de Administração do Estado e de João Pessoa e às UG dos RPPS da amostra (PBPrev e IPMJP), para que promovam a integração da base de dados dos segurados	Às Secretarias de Administração dos demais municípios que possuem RPPS e às UG dos RPPS dos respectivos municípios, para que promovam a integração da base de dados dos segurados	Base cadastral completa, contendo todas as informações necessárias para a realização de avaliação atuarial realista.



<b>QUESTÃO 2 – BASE CADASTRAL</b>				
<b>ACHADO</b>	<b>DELIBERAÇÃO</b>			<b>BENEFÍCIO ESPERADO</b>
	<b>DETERMINAÇÃO</b>	<b>RECOMENDAÇÃO</b>	<b>ALERTA</b>	
compõem o Ente instituidor do RPPS, constantes na folha de pagamento.		ativos, inativos e pensionistas, com acesso on line das informações necessárias à realização da avaliação atuarial.	ativos, inativos e pensionistas, com acesso on line das informações necessárias à realização da avaliação atuarial.	
2.3.1 Desatualização das bases cadastrais dos RPPS (amostra e demais).	Aos entes federativos para que regulamentem a realização de censos previdenciários periódicos e realize-os, com o uso do SIPREV/Gestão, de modo que possibilite atualizar os dados de suas bases cadastrais.			Base de dados atualizada e consistente, possibilitando a realização de Avaliação Atuarial realista.

<b>QUESTÃO 3 – AVALIAÇÃO ATUARIAL</b>				
<b>ACHADO</b>	<b>DELIBERAÇÃO</b>			<b>BENEFÍCIO ESPERADO</b>
	<b>DETERMINAÇÃO</b>	<b>RECOMENDAÇÃO</b>	<b>ALERTA</b>	
3.1.1.1 As premissas de juros utilizadas nas avaliações atuariais dos dois RPPS da amostra, dos exercícios de 2013 a 2015, não são realistas frente às projeções macroeconômicas da economia brasileira.	xxx	Às UG dos RPPS da amostra, no sentido de realizar consultas às taxas de juros projetadas constantes no relatório FOCUS, bem como ao histórico das rentabilidades dos investimentos, utilizando estas informações como parâmetro para a escolha da taxa a ser considerada nos cálculos atuariais.	xxx	Realização de avaliações atuariais mais consistentes.
3.1.2.1 As receitas de contribuições previdenciárias e as despesas com benefícios previdenciários projetadas nas avaliações atuariais dos exercícios de 2012 a 2015, dos RPPS da amostra, são incompatíveis com os valores realizados no	xxx	Às UG dos RPPS da amostra, no sentido de realizar projeções mais consistentes, observando o comportamento das receitas de contribuição e das despesas com benefícios previdenciários ao longo dos exercícios, bem como a legislação vigente.	xxx	Realização de avaliações atuariais mais consistentes, permitindo o correto dimensionamento dos compromissos futuros do RPPS.



QUESTÃO 3 – AVALIAÇÃO ATUARIAL				
ACHADO	DELIBERAÇÃO			BENEFÍCIO ESPERADO
	DETERMINAÇÃO	RECOMENDAÇÃO	ALERTA	
primeiro ano de estimativas.				
3.1.3.1 Ausência de indicação de plano de amortização para o déficit atuarial, na avaliação atuarial da PBPREV de 2015, relativa ao fundo capitalizado.	xxx	xxx	Às UG dos RPPS no sentido de observar a correta elaboração da avaliação atuarial, no tocante à indicação de plano de amortização de déficit atuarial, atentando para a viabilidade das alíquotas.	Possibilidade de equacionamento do déficit atuarial no longo prazo, manutenção do equilíbrio atuarial do regime e consequente garantia do pagamento dos benefícios previdenciários.
3.1.3.2 Existência de RPPS (não integrantes da amostra) com déficit atuarial, sem a adoção de medidas com vistas ao seu equacionamento.				
3.1.3.3 Percentual significativo de RPPS (não integrantes da amostra), com adoção de medidas para amortização do déficit com possibilidade de não solucionar este déficit.				
3.1.3.4 As alíquotas de contribuição (custo suplementar), definidas no plano de amortização do déficit atuarial de grande parte dos RPPS não integrantes da amostra, que apresentaram avaliação atuarial do exercício de 2015 na PCA, não são factíveis no longo prazo, considerando a capacidade de pagamento do ente.				
3.1.4.1 Utilização, nas avaliações atuariais do exercício de 2015 dos RPPS da amostra, de hipóteses de crescimento real dos salários no percentual mínimo de 1% (um por cento) estabelecido na Portaria MTPS nº 403/08, sem o estudo necessário.	xxx	Às UG dos RPPS da amostra, no sentido de realizar estudos sobre comportamento passado e/ou levantamento de planos de carreiras mais relevantes entre servidores ativos, com o objetivo de definir a hipótese de crescimento salarial mais adequada a ser	xxx	Realização de avaliações atuariais mais consistentes, permitindo o correto dimensionamento dos compromissos futuros do RPPS.



<b>QUESTÃO 3 – AVALIAÇÃO ATUARIAL</b>				
<b>ACHADO</b>	<b>DELIBERAÇÃO</b>			<b>BENEFÍCIO ESPERADO</b>
	<b>DETERMINAÇÃO</b>	<b>RECOMENDAÇÃO</b>	<b>ALERTA</b>	
		utilizada no cálculo atuarial.		
3.2.1. As provisões matemáticas previdenciárias referentes ao RPPS do Município de João Pessoa não estão registradas no balanço patrimonial do RPPS e do Ente instituidor referente ao exercício de 2015.	Às gestões do IPMJP e do Município de João Pessoa, no sentido de que adequem seus sistemas contábeis ao plano de contas dos RPPS, no que tange ao registro das provisões matemáticas.	xxx	Às UG dos RPPS e às gestões das prefeituras municipais e do Governo Estadual, no sentido de que adequem seus sistemas contábeis ao plano de contas dos RPPS, no que tange ao registro das provisões matemáticas.	Correta evidenciação da situação patrimonial do RPPS e do ente federativo, com a identificação das provisões matemáticas previdenciárias do regime securitário próprio.
3.2.2 Registro incorreto das provisões matemáticas previdenciárias nos balanços patrimoniais da PBPREV e do Estado da Paraíba do exercício de 2015.	xxx	Às UG dos RPPS da amostra, no sentido de realizar a avaliação atuarial em data que permita, ao RPPS e ao próprio ente federativo, registrar as provisões matemáticas previdenciárias, em conformidade com a avaliação atuarial cuja data-base corresponda ao exercício de referência do balanço patrimonial.	Às UG dos demais RPPS, no sentido de realizar a avaliação atuarial em data que permita, ao RPPS e ao próprio ente federativo, registrar as provisões matemáticas previdenciárias, em conformidade com a avaliação atuarial cuja data-base corresponda ao exercício de referência do balanço patrimonial.	

<b>QUESTÃO 4 – INVESTIMENTOS</b>				
<b>ACHADO</b>	<b>DELIBERAÇÃO</b>			<b>BENEFÍCIO ESPERADO</b>
	<b>DETERMINAÇÃO</b>	<b>RECOMENDAÇÃO</b>	<b>ALERTA</b>	
4.1.1 Fragilidade da transparência dos RPPS da amostra, em relação à disponibilização tempestiva das informações da gestão dos investimentos .	Às UG dos RPPS da amostra no sentido de disponibilizar através de sítio eletrônico, dados acerca das aplicações dos recursos do RPPS, inclusive quanto à rentabilidade dos investimentos, nos moldes determinados no Art. 3º, VIII, da Portaria MTPS nº 519/2011, com a redação dada pela portaria MPS nº 440/2013.	xxx	Às UG dos demais RPPS no sentido de disponibilizar através de sítio eletrônico, dados acerca das aplicações dos recursos do RPPS, inclusive quanto à rentabilidade dos investimentos, nos moldes determinados no Art. 3º, VIII, da Portaria MTPS nº 519/2011, com a redação dada pela portaria MPS nº 440/2013.	Acesso às informações de interesse de segurados e pensionistas, permitindo-se o controle social pleno.



QUESTÃO 4 – INVESTIMENTOS				
ACHADO	DELIBERAÇÃO			BENEFÍCIO ESPERADO
	DETERMINAÇÃO	RECOMENDAÇÃO	ALERTA	
4.2.1 Ausência de Comitê de Investimentos na PBPREV e em grande parte dos demais RPPS sujeitos à exigência legal.	À PBPREV e ao Governo do Estado a fim de regulamentar e instituir o Comitê de Investimentos, em consonância com o art. 3º-A da Portaria MPS nº 519/2011.	À PBPREV no sentido de capacitar o corpo técnico, inclusive com certificação para atuar no mercado financeiro, em observância ao art. 3º-A, §1º, e, da Portaria MPS nº 519/2011, mantendo-se a sua composição de forma regular.	Às UG dos demais RPPS não integrantes da amostra, que se enquadram na exigência legal, por possuírem recursos superiores a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), para que instituíam o comitê de investimentos, capacitando os membros para atuação na gestão dos recursos, com as certificações necessárias.	Melhor gestão quanto à aplicação dos recursos, através da atuação efetiva e capacitada dos membros do Comitê de Investimentos.
4.3.1. Desobediência ao marco legal, em relação ao enquadramento dos investimentos (Resolução CMN nº 3.922/2010)	xxx	xxx	Às UG dos RPPS, no sentido de observarem os limites estabelecidos pela Resolução CMN nº 3.922/10.	Prática de uma gestão dos recursos de forma mais segura, respeitando os limites estabelecidos pela legislação aplicável.
4.3.2. Desempenho abaixo do projetado na Política anual de Investimentos dos RPPS da amostra.	xxx	À PBPREV e ao IPMJP para que realizem acompanhamento periódico das aplicações financeiras com a adoção de medidas preventivas e corretivas, com objetivo de atingir a meta estabelecida na política anual de investimentos.	Às UG dos demais RPPS para que realizem acompanhamento periódico das aplicações financeiras, com a adoção de medidas preventivas e corretivas, com objetivo de atingir a meta estabelecida na política anual de investimentos.	Maior controle na gestão das aplicações dos recursos do RPPS, de forma segura e aproximada da meta estabelecida.
4.3.3. Ausência da Política Anual de Investimentos para grande parte dos RPPS não integrantes da amostra.	Às UG dos RPPS não integrantes da amostra para que elaborem a política anual de investimentos, submetendo-a à aprovação do colegiado competente.	xxx	xxx	Maior controle na gestão das aplicações dos recursos do RPPS, mediante a fixação dos objetivos na política anual de investimentos, que é o instrumento hábil para a fixação das diretrizes da gestão dos recursos do regime previdenciário.



QUESTÃO 4 - INVESTIMENTOS				
ACHADO	DELIBERAÇÃO			BENEFÍCIO ESPERADO
	DETERMINAÇÃO	RECOMENDAÇÃO	ALERTA	
4.3.4. Existência de aplicação financeira apresentando risco temerário.	xxx	xxx	Às UG dos RPPS, no sentido de analisarem previamente os riscos de determinadas aplicações, levando-se em conta fatores como composição da carteira do fundo, concentração em relação ao emissor, previsão de aportes adicionais e credenciamento do fundo, dentre outros aspectos, para subsidiar a tomada de decisão em relação à escolha da aplicação financeira.	Prática de gestão dos recursos do RPPS de forma mais segura, de modo a evitar os riscos temerários, que extrapolem as oscilações naturais da atividade econômica.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 53/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94.-Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007. 462 p.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20**, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social e dá outras providências.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 41**, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 47**, de 05 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 70**, de 29 de março de 2012. Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 88**, de 07 de maio de 2015. Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 9.717**, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos 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 e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.887**, de 18 de junho de 2004. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nos 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 3.788**, de 11 de abril de 2001. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 7.185**, de 27 de maio de 2010. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Previdência Social - MPS. **Portaria MPS nº 204**, de 10 de julho de 2008. Dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Previdência Social - MPS. **Portaria MPS nº 402**, de 10 de dezembro de 2008.



Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento das Leis nº 9.717, de 1998 e nº 10.887, de 2004.

BRASIL. Ministério da Previdência Social - MPS. **Portaria MPS nº 403**, de 10 de dezembro de 2008. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Previdência Social - MPS. **Portaria MPS nº 519**, de 24 de agosto de 2011. Dispõe sobre as aplicações dos recursos financeiros dos Regimes Próprios de Previdência Social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, altera redação da Portaria MPS nº 204, de 10 de julho de 2008 e da Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008; e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Previdência Social - MPS. **Portaria MPS nº 440**, de 09 de outubro de 2013. Altera a Portaria MPS/GM nº 519, de 24 de agosto de 2011, que dispõe sobre as aplicações dos recursos financeiros dos Regimes Próprios de Previdência Social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Previdência Social - MPS. **Portaria MPS nº 509**, de 12 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a adoção do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público definidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da Secretaria do Tesouro Nacional no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social - MTPS. **Portaria MPS nº 360**, de 30 de março de 2016. Altera a Portaria MPS/GM nº 204, de 10 de julho de 2008, que dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade previdenciária - CRP e prorroga o prazo para o encaminhamento à SPPS do Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA de 2016.

BRASIL. Ministério da Previdência Social - MPS. **Orientação Normativa SPS/MPS nº 02**, de 31 de março de 2009.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional – CMN. **Resolução CMN nº 3.922**, de 25 de novembro de 2010.

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade – CFC. **Resolução CFC nº 750**, de 29 de dezembro de 1993.

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade – CFC. **Resolução CFC nº 1.111**, de 29 de novembro de 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional** / Tribunal de Contas da União. -3. ed. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010. 71 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria/Tribunal de Contas da União - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 96 p.

ALBUQUERQUE, Eduardo F. **A Transparência Pública e o Controle Social nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos municípios paraibanos**: uma análise sob a ótica da legislação da Transparência. Monografia apresentada como requisito institucional para a obtenção do título de especialista junto à Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus, no curso de Pós-graduação em Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS.2015.

CAETANO. Marcelo Abi-Ramia (Orientador). **A importância da entidade gestora única nos regimes próprios de previdência social**: o caso dos Estados membros da federação. Governo Federal, Ministério da Fazenda, Escola de Administração Fazendária – ESAF. Série Texto para Discussão Grupo de Estudos –



2011. Brasília, novembro de 2011.

GUSHIKEN, Luiz; FERRARI, Augusto Tadeu; FREITAS, Wanderley José de; GOMES, José Valdir; OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de. **Regime próprio de previdência dos servidores: como implementar?** Uma visão prática e teórica. Coleção Previdência Social. Série Estudos. Brasília: MPAS, v. 17, 2002. 357p.

JERÔNIMO, Élide Pereira. **A importância do Censo Previdenciário para os Regimes Próprios de Previdência Social**. Disponível em: <http://elidajeronimo.jusbrasil.com.br/artigos/338394181/a-importancia-do-censo-previdenciario-para-os-regimes-proprios-de-previdencia-social>, acessado em 31/10/2016, às 7:44h

JOÃO PESSOA. **Lei Municipal nº 12.460**, de 21 de janeiro de 2013.

LIMA, Severino Cesário de; DINIZ, Josedilton Alves. **Contabilidade Pública: Análise Financeira e Governamental**. São Paulo, Atlas, 2016.

MASCARENHAS, Roberta de Aguiar Costa; OLIVEIRA, Antônio Mário Rattes de; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Análise Atuarial da Reforma da Previdência do Funcionalismo Público da União**. Coleção Previdência Social. Série Estudos. Brasília: MPS, v. 21, 2004. 83p.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 81, n. 4, ano XXIX, p. 75-91, out./dez. 2011.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. **O conceito de “Normas Gerais” em matéria de competência legislativa concorrente e seus efeitos a gestão e controle dos RPPS**. Prêmio Ministro Gama Filho, organizado pela Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - ECG/TCE-RJ, com o tema “A Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social”. 26 p. 2014.

NOGUEIRA, Naron Gutierre **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS**: de princípio constitucional a política pública de Estado. 25 p.

PARAÍBA. **Lei Estadual nº 9.939**, de 29 de dezembro de 2012.

SOUSA, Sara Maria Rufino de. **Controle dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS**: uma análise acerca da importância da atuação conjunta dos órgãos de controle. Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de especialista junto à Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus, no curso de Pós-graduação em Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS. 2015.