

<p style="text-align: center;">TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO <i>GABINETE DA CONSELHEIRA MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN</i></p>

VOTO GC-6

PROCESSO: TCE N° 225.720-4/17
ORIGEM: DIVERSOS
ASSUNTO: RELATÓRIO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL REALIZADA
NO PERÍODO DE 09/10/2017 A 06/03/2018

RELATÓRIO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL DE ACOMPANHAMENTO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL POR MEIO DA COMPILAÇÃO DE DADOS EXTRAÍDOS DO SÍTIOS ELETRÔNICO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA E OUTRAS FONTES, BEM COMO JUNTO AOS RESPECTIVOS RPPS. USO DE MÓDULOS PARA PERMITIR O ACOMPANHAMENTO DAS QUESTÕES DE AUDITORIA LEVANTADAS. VERIFICAÇÃO DOS ASPECTOS RELACIONADOS À GOVERNANÇA CORPORATIVA, CARÁTER CONTRIBUTIVO, POLÍTICA DE INVESTIMENTOS E GESTÃO ATUÁRIA. CIÊNCIA DO TEOR DO RELATÓRIO À SUBSECRETARIA DE AUDITORIA E CONTROLE DA GESTÃO E DA RECEITA - SSR. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO À SECRETÁRIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. CIÊNCIA AOS RESPECTIVOS GESTORES DOS RPPS E AOS RESPONSÁVEIS PELO CONTROLE INTERNO ACERCA DA FICHA DE APURAÇÃO DE INCONSISTÊNCIAS PARA ADOÇÃO DE MEDIDAS VISANDO À CORREÇÃO DAS IMPROPRIEDADES VERIFICADAS. ARQUIVAMENTO.

Versam os autos sobre relatório de auditoria governamental de acompanhamento dos Regimes Próprios de Previdência Social, autorizada nos autos do Processo TCE-RJ 303.296-

6/17, em cumprimento ao PAAG 2017, tendo por objetivo o acompanhamento da gestão dos 77 (setenta e sete) Regimes Próprios de Previdência Social Municipais e do RioPrevidência em relação aos seguintes aspectos:

- Regularidade do ente quanto ao Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP;
- Regularidade dos RPPS quanto ao encaminhamento ao Ministério da Fazenda dos seguintes demonstrativos:
 - a) DRAA (Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial);
 - b) DAIR (Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos);
 - c) DIPR (Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses);
 - d) DPIN (Demonstrativo da Política de Investimentos);
- Análise dos dados oriundos do DAIR.

Considerando-se a necessidade da busca por maior eficiência e equilíbrio por parte da gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social, o corpo instrutivo, no deslinde de seu bem elaborado relatório, assim se manifestou:

- I - Ciência deste relatório de auditoria à SSR;
- II - Expedição de ofício para o encaminhamento de cópia deste relatório à Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Fazenda;
- III - Ciência ao titular do RPPS e ao responsável pelo controle interno do Ente da Ficha de Apuração de Inconsistências - RPPS (documento anexado a este relatório) a fim de promoverem as correções das impropriedades encontradas ou apresentem a este Tribunal, pelo email rpps@tce.rj.gov.br, as considerações que entenderem pertinentes acerca dos pontos contidos no referido documento;
- IV - O arquivamento do processo.

O Ministério Público, representado pelo Procurador Henrique Cunha de Lima, manifestou-se favoravelmente às medidas preconizadas pelo corpo técnico.

É O RELATÓRIO.

Concordo com o relatório apresentado pelo corpo instrutivo, tecendo, porém, algumas considerações a respeito da importância da boa gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social, bem como das métricas utilizadas pelo corpo instrutivo.

Preliminarmente, os seguintes aspectos foram objeto de verificação:

- conformidade dos certificados de regularidade previdenciária dos RPPS;
- critérios não atendidos pelo RPPS;
- encaminhamento regular e tempestivo do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial - DRAA, Demonstrativo de Aplicação e Investimento de Recursos - DAIR, do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR, do Demonstrativo da Política de Investimentos - DPIN e do Demonstrativo de Resultados de Avaliação Atuarial ao Ministério da Fazenda;
- correta realização do enquadramento de suas aplicações;
- alocação de investimentos em aplicações em conformidade com os limites estabelecidos pela Resolução CMN nº 3.922/10; e
- alocação das aplicações em fundos de investimento no limite de até 25% do patrimônio líquido dos mesmos.

Para cada um dos 77 (setenta e sete) Regimes Próprios de Previdência Social e para o RPPS Estadual foi elaborado documento denominado *Ficha de Apuração de Inconsistências – RPPS*, contendo as respostas para cada uma das questões de auditoria acima relacionadas.

O quantitativo de RPPS auditado deve-se ao fato de 14 dos 91 dos municípios do Estado terem optado por não instituí-lo, são eles: Bom Jesus do Itabapoana, Carapebus, Engenheiro Paulo de Frontin, Rio das Flores, Macuco, Paraty, Porto Real, Quissamã, São Francisco de Itabapoana, Tanguá, Três Rios, Paracambi, Santa Maria Madalena e São José do Vale do Rio Preto.

A auditoria em questão deve ser vista como um instrumento para auxiliar no direcionamento da atuação deste órgão de controle externo, possibilitando a identificação dos RPPS com maiores riscos.

Objetiva, secundariamente, a criação de condições para que as recomendações propostas no artigo **“Materialidade, Relevância e Risco: A Importância Estratégica do Controle Externo dos Regimes Próprios de Previdência Social”** de autoria do Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima, do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, possam ser implementadas, quais sejam:¹

- criar, em cada Tribunal de Contas, uma unidade técnica especializada na área de previdência e promover a capacitação de servidores e membros;
- utilizar as redes de controle e unidades de inteligência de cada Tribunal de Contas para detecção tempestiva de organizações criminosas atuando junto aos RPPS;
- articular as ações dos vários Tribunais de Contas;
- buscar maior intercâmbio de informações com a Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério responsável pela Previdência Social, inclusive com integração de ações de fiscalização;
- fomentar o controle social da gestão do RPPS e aprimorar a composição dos conselhos fiscais e deliberativos com participação dos segurados e promoção da capacitação dos conselheiros; e
- uniformizar a jurisprudência no sentido da reprovação das contas de gestão de agentes políticos responsáveis pelo não recolhimento tempestivo das contribuições previdenciárias patronais e descontadas dos servidores ou por outras irregularidades gravíssimas.

A questão das contas dos ordenadores de despesas que não repassam as contribuições patronais ao ente previdenciário é questão de suma importância, sendo constantemente verificada no âmbito da competência jurisdicional deste Tribunal.

Importante, ainda, ressaltar o artigo da Conselheira Substituta Sabrina Nunes Iocken, do TCE-SC, denominado **“Déficit Atuarial: O Desafio no Controle da Gestão”**, onde é destacado o papel preponderante dos Tribunais de Contas no controle da gestão dos RPPS:

¹ *in* Controle Externo dos Regimes Próprios de Previdência: Estudos de Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas, Editora Fórum, 2016

O controle exercido pelos Tribunais de Contas deve assumir um papel indutor na boa gestão de tais verbas, proporcionando a identificação e posterior correção das fragilidades identificadas nos processos gerenciais (...)

O Tribunal de Contas de Santa Catarina elegeu a fiscalização dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) como uma ação prioritária, enfatizando, sobretudo, o *controle da regularidade* da constituição das receitas, despesas, bem como da aplicação dos recursos no mercado financeiro, sob o controle do princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial, introduzido na Carta Constitucional pela Emenda n° 20/98.

O monitoramento permanente pelas Cortes de Contas deve ser visto como instrumento propulsor da sustentabilidade atuarial. Esse é o desafio de uma vigilância ativa.

Assevera o corpo técnico que a referida auditoria tem por objetivo subsidiar a análise das contas de gestão dos Regimes Próprios de Previdência, mediante a formação de uma base de dados produzidos por instância especialista em matéria previdenciária.

No intuito de facilitar e melhor planejar as ações de fiscalização, a gestão dos RPPS foi segregada em quatro áreas denominadas componentes, a saber:

- **Componente 1:** Organização e Funcionamento - Neste componente estão reunidos os pontos de controle relacionados à governança do RPPS;
- **Componente 2:** Caráter Contributivo - Neste componente estão os pontos de controle relacionados à regularidade de repasse das contribuições e dos parcelamentos de débitos;
- **Componente 3:** Investimentos - Neste componente estão os pontos de controle relacionados aos investimentos dos recursos financeiros dos RPPS; e
- **Componente 4:** Atuária - Este componente agrega os pontos de controle relacionados aos aspectos atuariais.

São feitas explanações acerca da metodologia utilizada, e as respectivas ferramentas tecnológicas utilizadas, estando a metodologia da auditoria focada nos seguintes parâmetros: **(i)** fontes de dados; **(ii)** processamento e análise de dados; e **(iii)** elaboração do relatório.

No que se refere especificamente ao certificado de regularidade previdenciária, documento que atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos pela Lei n° 9.717/98, e regulamentado pelo artigo 5° da Portaria n° 204/08, foi verificado que, no dia 1°

de dezembro de 2017, existiam 41 (quarenta e um) RPPS com CRP vencido, ou seja, 53,25% dos regimes do Estado do Rio de Janeiro. Destaca-se, ainda, a existência de 2 (dois) RPPS (Arraial do Cabo e Rio Bonito) que jamais emitiram um CRP, os quais, segundo planilha crp.cvs, juntada ao documento de 13/03/2018 - *Documento Anexado: DADOS DE AUDITORIA*, também apresentam critérios com *status* irregular.

Por força do disposto no artigo 28 da Portaria n° 204/08, o CRP será exigido nos seguintes casos: **(i)** realização de transferências voluntárias de recursos pela União, ressalvadas aquelas relativas às áreas de educação, saúde e assistência social, nos termos do artigo 4º, §2º; **(ii)** celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes; **(iii)** concessão de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral, de órgãos ou entidades da Administração Direta e Indireta da União; **(iv)** liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais; e **(v)** pagamento dos valores referentes à compensação previdenciária devidos pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS, em razão do disposto na Lei n° 9.796/99.

Adicionalmente às restrições acima, também os requerimentos para realização de operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estão sujeitos à verificação de regularidade do CRP nos termos do art. 21, inciso VIII, da Resolução n° 43/01 do Senado Federal.

Desta forma, a impossibilidade de obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária acarreta para o ente consequências que podem agravar sua situação fiscal, além de indicar fragilidades na gestão do RPPS que podem levar à sua deterioração a médio prazo, podendo demandar do ente aportes substanciais de recursos para equilibrar o sistema previdenciário.

Dos 34 (trinta e quatro) RPPS com CRP válido, 8 (oito) estão com ao menos um critério sustentado por decisão judicial, sendo que 5 (cinco) destes estão com todos os critérios sustentados por decisão judicial, conseguindo, assim, obter o Certificado de Regularidade Previdenciária, conforme abaixo demonstrado:

ENTE	CRITÉRIOS SUSTENTADOS COM DECISÃO JUDICIAL
Seropédica	34
Volta Redonda	34
Aperibé	34
Teresópolis	34

ENTE	CRITÉRIOS SUSTENTADOS COM DECISÃO JUDICIAL
Mangaratiba	34
Cabo Frio	8
Angra dos Reis	4
Barra Mansa	3

Percebe-se que, não obstante alguns dos regimes não estejam regulares com suas obrigações junto ao Ministério da Fazenda, conseguiram obter o CRP pela via judicial.

Destes 34 entes com CRP válido, tem-se, ainda, que 23 (vinte e três) apresentam *status irregular* em pelo menos um critério:

ENTE	CRITÉRIOS COM STATUS IRREGULAR
Rio das Ostras	7
Maricá	6
Duas Barras	5
São José de Ubá	4
Saquarema	4
Casimiro de Abreu	4
Nova Friburgo	4
Nova Iguaçu	4
Porciúncula	4
Areal	4
Petrópolis	4
Rio Claro	3
Cardoso Moreira	3
Carmo	3
Pinheiral	3
Sumidouro	2
Angra dos Reis	2
Macaé	2
Governo do Estado do Rio de Janeiro	2
Resende	2
Piraí	2
Niterói	1
Cabo Frio	1

As Fichas de Apuração de Inconsistências apresentam, para cada ente, a situação com relação ao CRP, bem como os critérios irregulares e com decisão judicial para os que possuam CRP dentro do prazo de validade.

No que se refere aos demonstrativos de entrega obrigatória ao Ministério da Fazenda, tem-se que os prazos de encaminhamento dos demonstrativos acima estão definidos no artigo 5º, § 6º, I e II, da Portaria nº 204/08, a saber:

Tabela 04 - Prazo de encaminhamento dos demonstrativos ao Ministério da Fazenda

DEMONSTRATIVO	PRAZO DE ENVIO
DRAA	até 31 de março de cada exercício
DAIR	até o último dia de cada mês, relativamente às informações das aplicações do mês anterior
DIPR	até o último dia do mês seguinte ao encerramento de cada bimestre do ano civil
DPIN	até 31 de outubro de cada exercício em relação ao exercício seguinte

Foram consultados os exercícios de 2015, 2016 e 2017 (janeiro a agosto), sendo resumida abaixo a situação dos entes em relação aos demonstrativos.

Em relação ao Demonstrativo das Aplicações e Investimento dos Recursos - DAIR, seu prazo de apresentação foi modificado em janeiro de 2017, passando a ser mensal.

Merece destaque, ainda, a edição da Resolução CMN nº4.604/17, que, ao alterar a Resolução CMN nº 3.922/10, que versava sobre a normatização das aplicações de recursos financeiros pelos RPPS, promoveu relevantes mudanças na nomenclatura, classificação e limites dos investimentos realizados nos segmentos de renda fixa, renda variável e nos fundos estruturados. Foi dado prazo de 180 (centos e oitenta) para a adequação das respectivas carteiras de investimentos.

(I) DRAA-Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial

Foi aferido que 20 (vinte) RPPS apresentam pendências de encaminhamento, destacando-se que:

- (i) 5 (cinco) entes não apresentaram os demonstrativos referentes aos exercícios de 2015, 2016 e 2017. São eles: Cachoeiras de Macacu, Itaocara, Magé, Rio Bonito e Teresópolis;
- (ii) 6 (seis) entes não encaminharam os demonstrativos relativos aos exercícios de 2015 e 2016: Foram eles: Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Miracema, Santo Antônio de Pádua, São Sebastião do Alto e Seropédica; e

- (iii) 9 (nove) entes não apresentaram o documento relativo ao exercício de 2017. São eles: Aperibé, Araruama, Barra do Piraí, Iguaba Grande, Itaguaí, Japeri, Laje do Muriaé, Mesquita e São João da Barra.

(II) DAIR-Demonstrativo de Aplicação e Investimento de Recursos

Importante ressaltar a importância do acompanhamento do DAIR - Demonstrativo de Aplicação e Investimento de Recursos, cuja apresentação passou a ser mensal.

No período de janeiro de 2015 a outubro de 2017, foram identificados 68 RPPS com pendências no encaminhamento deste relatório à Subsecretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, podendo-se, ainda, destacar:

- (i) 48 (quarenta e oito) RPPS com divergências de classificação, verificação do enquadramento dos Fundos de Investimentos, em relação ao apresentado pelo Ministério da Fazenda;
- (ii) 16 (dezesseis) RPPS com investimentos em valores superiores aos limites estabelecidos na Resolução CMN nº 3.922/10;
- (iii) 7 (sete) RPPS com recursos investidos em FI em valor superior ao limite de 25% do patrimônio líquido dos respectivos regimes, dentre os quais: Belford Roxo, Itaocara, Macaé, Mesquita, Pinheiral, São Gonçalo e Sumidouro; e
- (iv) 4 (quatro) RPPS alocaram recursos em fundos de investimentos vedados pelo Ministério da Fazenda, sendo eles: São José do Ubá, Itaocara, Itaboraí e Porciúncula.

(III) DIPR-Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses

No período de janeiro de 2015 a outubro de 2017, foram identificados 56 RPPS com pendências de encaminhamento deste relatório à Subsecretaria de Previdência do Ministério da Fazenda. A consulta ao *site* do Ministério deu-se entre os dias 29 de novembro de 2017 e 04 de dezembro de 2107.

(III) DPIN-Demonstrativo da Política de Investimentos

Em consulta realizada ao CADPREV-Web, no período de 05 de fevereiro de 2018 a 06 de fevereiro de 2018, foram identificados 28 RPPS com pendência no encaminhamento do DPIN ao Ministério da Fazenda.

ANOS	QUANTIDADE DE ENTES COM PENDÊNCIA DE ENCAMINHAMENTO
2018	12
2018 2017	10
2015	1
2016	1
2016 2015	1
2017 2016 2015	1
2018 2016	1
2018 2017 2016 2015	1

Conclusivamente, a equipe de auditoria encerra seu relatório reafirmando a importância de uma atuação mais presente junto aos RPPS e propondo medidas que visam identificar os responsáveis dos respectivos regimes previdenciários das impropriedades verificadas, através do encaminhamento das **Fichas de Apuração de Inconsistências - RPPS** elaboradas, assim como da possibilidade de envio de esclarecimentos à Coordenadoria, via e-mail, com vistas a agilizar sua análise e possíveis correções na metodologia de trabalho adotada.

Em relação a este último ponto, entendo pertinente que se efetue um pequeno ajuste na forma de comunicação entre o jurisdicionado e o Tribunal para envio de eventuais esclarecimentos à Coordenadoria com expertise em matéria previdenciária. Por se referirem a eventuais esclarecimentos visando possíveis correções na metodologia adotada neste procedimento de auditoria, torna-se necessário que sejam juntados nestes autos, seja pelo sistema e-TCE ou pelos sistemas normais de protocolo, para fins de que fiquem devidamente registrados para posterior apreciação pelo corpo instrutivo.

Por este mesmo motivo, entendo prudente postergar o arquivamento deste procedimento para após o decurso de um prazo razoável, que considero de 60 dias, caso não haja ingresso de qualquer documento, tendo em vista a possibilidade de juntada de eventuais esclarecimentos a serem apresentados pelos jurisdicionado.

Desse modo, corroboro os termos do relatório elaborado pelo corpo técnico, posicionando-me **DE ACORDO** com o corpo instrutivo e com o Ministério Público Especial, e

VOTO:

I - pela **CIÊNCIA** deste relatório de auditoria à SSR - Subsecretaria de Auditoria e Controle da Gestão e da Receita;

II - pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** à Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Fazenda, com encaminhamento de cópia integral do relatório e do voto;

III - pela **COMUNICAÇÃO** aos titulares dos RPPS e aos responsáveis pelo controle interno dos Entes relacionados nas respectivas Fichas de Apuração de Inconsistências - RPPS (documento anexado a este relatório), nos termos do § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, para que tenham **CIÊNCIA** dos fatos narrados nesta auditoria, a fim de que promovam as correções das impropriedades encontradas ou apresentem a este Tribunal as considerações que entendam pertinentes acerca dos pontos contidos no referido documento; e

IV - pelo **ARQUIVAMENTO** do processo se, após decorrido o prazo de 60 dias da última comunicação proferida em atendimento ao item III deste Voto, não seja juntado qualquer esclarecimento por parte dos jurisdicionados.

GC-6

**MARIANNA M. WILLEMANN
RELATORA**

RF05-18