

# RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO

RLE 1/2015

Regimes Próprios de Previdência Municipais do Estado do  
Espírito Santo

Vitória (ES), 27 de novembro de 2015.

**3ª Secretaria de Controle Externo**

**3ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO**

**PROCESSO:** TC 5584/2015

**JURISDICIONADOS:** Regimes Próprios de Previdência Social dos municípios do Estado do Espírito Santo

**RELATORA:** MÁRCIA JACCOUD FREITAS<sup>1</sup>

**PLANO DE FISCALIZAÇÃO:** 109/2015

**PERÍODO DA FISCALIZAÇÃO:** **Planejamento:** 06/04/2015 a 03/06/2015  
**Execução:** 08/06/2015 a 02/10/2015  
**Relatório:** 05/10/2015 a 27/11/2015

**PERÍODO FISCALIZADO:** Exercícios de 2013 a 2015

**INSTRUMENTO:** Levantamento

**EQUIPE DE AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO:**

CLÁUDIA CRISTINA MATTIELLO  
Auditor de Controle Externo  
Mat. 203.581

DIEGO HENRIQUE FERREIRA TORRES  
Auditor de Controle Externo  
Mat. 203.545

RÉGIS VICENTINI SILOTTI  
Auditor de Controle Externo  
Mat. 203.204

---

<sup>1</sup> Conforme sorteio realizado na 19ª Sessão Plenária deste TCEES – fls. 07/08

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>52</b>
<b>2</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>52</b>
2.1	DELIBERAÇÃO, OBJETIVO E ESCOPO .....	52
2.2	METODOLOGIA UTILIZADA E LIMITAÇÕES .....	54
2.3	BENEFÍCIOS DA AÇÃO DE CONTROLE E VOLUME DOS RECURSOS FISCALIZADOS .....	58
<b>3</b>	<b>VISÃO GERAL DO OBJETO.....</b>	<b>59</b>
3.1	BREVE HISTÓRICO SOBRE OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	59
3.2	PANORAMA GERAL DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS.....	63
3.3	UMA BREVE ANÁLISE DO DÉFICIT ATUARIAL DOS RPPS DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS .....	65
<b>4</b>	<b>RISCOS IDENTIFICADOS .....</b>	<b>75</b>
4.1	GESTÃO PREVIDENCIÁRIA.....	75
4.1.1	Base cadastral inconsistente ou desatualizada .....	75
4.1.2	Plano de amortização insuficiente para equacionar o déficit atuarial ou com riscos de inexecuibilidade .....	80
4.1.3	Regime Próprio de Previdência Social com perda da sua capacidade financeira e de investimento.....	88
4.1.4	Concessão e pagamento de benefícios previdenciários indevidos.....	97
4.1.5	Ausência de arrecadação da receita previdenciária .....	103
4.1.6	Comprometimento de recursos previdenciários para financiamento do Fundo Financeiro e do excesso da despesa administrativa.....	110
4.2	GESTÃO DOS INVESTIMENTOS .....	116
4.2.1	Comitê de Investimentos com deficiências no desempenho de suas funções.....	116

**3ª Secretaria de Controle Externo**

4.2.2	Gestão temerária de investimentos .....	122
4.3	GESTÃO ADMINISTRATIVA .....	129
4.3.1	Conselhos ou órgãos deliberativos com deficiências no desempenho de suas funções .....	130
4.3.2	Demais resultados relacionados à Gestão Administrativa .....	135
5	<b>MAPEAMENTO DOS RISCOS .....</b>	<b>140</b>
6	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>143</b>
7	<b>PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO .....</b>	<b>146</b>
	<b>APÊNDICE A. RELAÇÃO DE JURISDICIONADOS FISCALIZADOS .....</b>	<b>157</b>
	<b>APÊNDICE B. DÉFICIT ATUARIAL CONSOLIDADO POR MUNICÍPIO.....</b>	<b>158</b>
	<b>APÊNDICE C. ANÁLISE DO QUADRO DE SERVIDORES ATIVOS.....</b>	<b>159</b>
	<b>APÊNDICE D. RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES E DESPESA COM A FOLHA DE INATIVOS E PENSIONISTAS (2014) .....</b>	<b>160</b>
	<b>APÊNDICE E. EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS E APLICAÇÕES FINANCEIRAS.....</b>	<b>161</b>
	<b>APÊNDICE F. ANÁLISE FINANCEIRA DOS RPPS .....</b>	<b>162</b>
	<b>APÊNDICE G. DÉFICIT ATUARIAL E SUA RELAÇÃO COM O ORÇAMENTO E COM A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL) - 2013 .....</b>	<b>163</b>
	<b>APÊNDICE H. REPRESENTATIVIDADE DA DESPESA PREVIDENCIÁRIA PARA O MUNICÍPIO (2014) .....</b>	<b>164</b>
	<b>APÊNDICE I. REPRESENTATIVIDADE DAS APOSENTADORIAS POR INVALIDEZ.....</b>	<b>165</b>
	<b>APÊNDICE J. CONSOLIDAÇÃO DOS RISCOS .....</b>	<b>166</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução do déficit atuarial dos RPPS municipais .....	66
Figura 2 - Análise do coeficiente entre o déficit atuarial e a .....	69
Figura 3 - Municípios em cada categoria da relação servidores .....	70
Figura 4 - Percentual de servidores comissionados e temporários nos municípios ..	72
Figura 5 - Evolução das disponibilidades, aplicações financeiras .....	91
Figura 6 – Situação dos Comitês nos Municípios.....	119
Figura 7 - Efetividade das reuniões dos Comitês de Investimentos .....	120
Figura 8 - Certificação dos membros dos Comitês de Investimentos.....	121
Figura 9 - Resultados em relação aos Conselhos.....	134
Figura 10 - Consolidação dos eventos de risco por município .....	141
Figura 11 - Consolidação dos resultados por evento de risco.....	142

**3ª Secretaria de Controle Externo**

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – As Maiores e as menores proporções entre a folha com inativos e pensionistas e o orçamento do município .....	63
Tabela 2 - Déficit atuarial consolidado dos RPPS municipais por exercício.....	65
Tabela 3 - Dez maiores e dez menores déficits atuariais dos RPPS capixabas .....	66
Tabela 4 - Dez maiores quocientes entre o Déficit.....	67
Tabela 5 - Dez menores quocientes entre o Déficit.....	68
Tabela 6 - Análise do coeficiente entre o déficit atuarial .....	68
Tabela 7 - Quantidade de municípios em cada categoria da .....	70
Tabela 8 - Os dez melhores e os dez piores municípios na relação entre quantidade de servidores ativos, inativos e pensionistas.....	71
Tabela 9 - Percentual de servidores comissionados e .....	71
Tabela 10 – Os dez municípios com maior e os dez com menor proporção de comissionados e temporários em relação ao total de servidores .....	72
Tabela 11 - Déficit atuarial do fundo financeiro nos municípios .....	74
Tabela 12 - Consolidação do Risco “Base cadastral.....	76
Tabela 13 - Consolidação do Risco “Plano de amortização insuficiente para equacionar o déficit atuarial ou com riscos de inexecuabilidade” .....	84
Tabela 14 - Planos de amortização do déficit.....	85
Tabela 15 - RPPS com maiores alíquotas patronais.....	86
Tabela 16 - Consolidação do Risco “Regime Próprio de Previdência Social com perda da capacidade financeira e de Investimentos” .....	90
Tabela 17 – Os melhores e os piores RPPS em relação ao quociente entre o “valor das disponibilidades e investimentos” e o “valor da despesa mensal com folha dos inativos e pensionistas” (dados de 2014) .....	92
Tabela 18 – Os melhores e os piores RPPS em relação ao quociente entre o valor da receita anual de contribuições e a despesa anual com a folha dos inativos e pensionistas (dados de 2014) .....	93
Tabela 19 - Maiores e menores evoluções do estoque financeiro entre 2011 e 2014 .....	95

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

Tabela 20 - Maiores e menores evoluções do estoque financeiro entre 2013 e 2014 .....	95
Tabela 21 - Consolidação do Risco “Concessão e pagamento de benefícios previdenciários indevidos aos segurados” .....	99
Tabela 22 - Municípios com maior proporção .....	100
Tabela 23 - Despesas com aposentadorias, reformas e pensões.....	102
Tabela 24 - Consolidação do Risco “Ausência de arrecadação da receita previdenciária” .....	106
Tabela 25 - Consolidação do Risco “Comprometimento de .....	114
Tabela 26 - Consolidação do Risco “Comitê de Investimentos .....	118
Tabela 27 - Consolidação do Risco “Gestão temerária de investimentos” .....	126
Tabela 28 - Aplicação de recursos em instituições financeiras não oficiais .....	126
Tabela 29 - Consolidação do Risco “Conselhos ou órgãos deliberativos.....	132
Tabela 30 - Municípios com os melhores resultados na Gestão Administrativa .....	139
Tabela 31 - Municípios com os piores resultados na Gestão Administrativa .....	140

**3ª Secretaria de Controle Externo**

**LISTA DE SIGLAS**

**APR:** Autorização de Aplicação e Resgate

**CDI:** Certificado de Depósito Interbancário

**CMN:** Conselho Monetário Nacional

**CVM:** Comissão de Valores Mobiliários

**DPIN:** Demonstrativo da Política de Investimentos

**DRAA:** Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial

**LRF:** Lei de Responsabilidade Fiscal

**MPS:** Ministério da Previdência Social

**RCL:** Receita Corrente Líquida

**RPPS:** Regime Próprio de Previdência Social

**PCA:** Prestação de Contas Anual

**SPS:** Secretaria de Previdência Social

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

## **1 APRESENTAÇÃO**

Trata-se do Processo TC 5584/2015, que se refere à fiscalização, na modalidade Levantamento, aprovada pelo Plano de Fiscalização 109/2015 e realizada em todos os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos municípios do Estado do Espírito Santo.

Inicialmente, **na Seção 2**, serão apresentadas informações sobre a deliberação e as razões que motivaram a fiscalização, bem como sobre o objetivo e o escopo do trabalho. Logo após, serão expostas a metodologia utilizada e as limitações inerentes à fiscalização.

A **Seção 3** trará a visão geral do objeto “Regimes Próprios de Previdência Social”, descrevendo um breve histórico sobre os RPPS e o panorama geral dos Regimes Próprios dos municípios capixabas, além de um estudo sobre o déficit atuarial nesses municípios, que servirá como parâmetro, inclusive para alguns dos eventos de riscos tratados neste relatório.

A fiscalização foi estruturada e planejada de forma a identificar os principais riscos relativos aos RPPS capixabas, com a subdivisão em três grandes áreas: Gestão Previdenciária, Gestão dos Investimentos e Gestão Administrativa. A descrição desses riscos e as principais constatações serão expostas na **Seção 4**.

Após a análise e a exposição dos riscos identificados neste relatório serão apresentados, sucessivamente, o Mapeamento dos Riscos, a Conclusão, a Proposta de Encaminhamento e, logo após, o Glossário, o Referencial Legal e os Apêndices.

## **2 INTRODUÇÃO**

### **2.1 DELIBERAÇÃO, OBJETIVO E ESCOPO**

A presente fiscalização nos Regimes Próprios de Previdência Social dos municípios do Estado do Espírito Santo tem como origem a determinação contida no Plano Anual de Fiscalização de 2015, aprovado pelo Plenário deste Tribunal de Contas por meio da Decisão Plenária 04/2015. O tema Previdência compõe uma das áreas de

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

interesse prioritizadas para a ação deste Tribunal, escolhidas com base na metodologia de Temas de Maior Significância.

O trabalho foi desenvolvido pelos Auditores de Controle Externo Diego Henrique Ferreira Torres, Claudia Cristina Mattiello e Régis Vicentini Silotti, com a liderança do primeiro e com a supervisão do Coordenador Fabiano de Oliveira Cruz e do Secretário de Controle Externo Marcelo Nogueira Dias, todos da 3ª Secretaria de Controle Externo. A fiscalização contou ainda com o apoio técnico dos Auditores de Controle Externo Caio César Martins Ribeiro Bastos, Sandro Battisti e Ricardo Echeverria Groberio.

Em consonância com o disposto nos artigos 188, III<sup>2</sup>, e 191, I ao IV<sup>3</sup>, ambos do Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Resolução TC 261/2013, a presente fiscalização visou conhecer a realidade dos Regimes Próprios de Previdência dos municípios do Estado, bem como identificar futuros objetos de fiscalizações dentro do tema “Previdência nos Municípios Capixabas”. Além disso, foram coletados dados e informações históricas e atuais relativas a cada Instituto de Previdência, no intuito de se formar um cadastro individualizado desses jurisdicionados.

A fiscalização foi realizada em **34 Regimes Próprios de Previdência Social, descritos no Apêndice A**, que representam o total de Institutos municipais existentes e ativos no Estado do Espírito Santo, e englobou os eventos de riscos identificados nos macroprocessos: Gestão Previdenciária, Gestão de Investimentos e Gestão Administrativa.

---

<sup>2</sup> Art. 188. Constituem instrumentos utilizados para execução das atividades de fiscalização do Tribunal, dentre outros estabelecidos em atos normativos:

[...]

III – levantamentos;

<sup>3</sup> Art. 191. Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

I – conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades dos Poderes do Estado e dos Municípios, incluindo Administração direta, indireta, fundacional, fundos, empresas, consórcios públicos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;

II – identificar ações, fatos ou atos a serem fiscalizados;

III – avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações;

IV – subsidiar o planejamento de fiscalização a ser realizada pelas unidades técnicas, bem como a formação de cadastro dos órgãos e entidades jurisdicionados.

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

## **2.2 METODOLOGIA UTILIZADA E LIMITAÇÕES**

A metodologia para o desenvolvimento deste trabalho seguiu o disposto na Resolução TC 279/2014, que disciplina a realização de Levantamentos. Ressalta-se que algumas adequações em relação à Resolução foram necessárias em decorrência do elevado número de jurisdicionados abrangidos na fiscalização. Assim, em vez de serem priorizados os processos de trabalho, foram enfatizados os principais riscos que envolvem as atividades relacionadas à previdência social dos servidores públicos.

A fiscalização foi conduzida, ainda, em consonância com o Regimento Interno deste Tribunal, em especial com seu artigo 191, e com o Manual de Auditoria de Conformidade do TCE-ES, aprovado pela Resolução TC 287/2015, naquilo que foi aplicável.

Inicialmente foi elaborado questionário contendo 95 questões sobre os seguintes temas: benefícios e beneficiários do Regime; administração e contabilidade; sistemas e tecnologia da informação; conselhos; despesas administrativas; controle interno; avaliação atuarial; planos de amortização e segregação de massas; sistema de custeio e repasses; parcelamento de dívidas; compensação financeira; investimentos e aplicações financeiras; política anual de investimentos e comitê de investimentos.

O mencionado questionário foi enviado eletronicamente a todos os Institutos de Previdência que compõem o escopo do Levantamento. Além disso, solicitou-se o encaminhamento de algumas informações essenciais para o planejamento da fiscalização, tais como a última avaliação atuarial, as normas que dispõem sobre a criação, alterações, competências, organização e funcionamento do RPPS, o último relatório de Política Anual de Investimentos e a lei ou o ato normativo que autorizou a segregação de massa (caso tivesse sido realizada).

Devolvidos os questionários e encaminhados os documentos, passou-se a analisar um a um, verificando os pontos mais relevantes, possibilitando à equipe de fiscalização, subscritora deste relatório, uma visão preliminar de cada Instituto, a partir das respostas dos gestores e dos documentos solicitados.

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

A etapa seguinte consistiu na elaboração da Matriz de Planejamento e da Matriz de Riscos, nos moldes definidos pela Resolução TC 279/2014, a partir das informações coletadas na etapa anterior. Para a construção da Matriz de Riscos, os temas abordados no questionário foram agrupados em três grandes áreas: Gestão Administrativa, Gestão Previdenciária e Gestão de Investimentos.

Cabe destacar que o normativo supracitado definiu “risco”, como sendo:

A possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos, medido em termos de consequências e probabilidades. Em termos de probabilidade, chance de ocorrência, um evento de risco pode ser classificado em: improvável, possível e provável. Quanto às consequências, um evento de risco pode ser considerado como: fraco, moderado e forte.

Com base nas informações levantadas sobre a estrutura, o funcionamento e as atividades dos Institutos de Previdência foi possível identificar os principais eventos capazes de impedir ou dificultar o alcance dos seus objetivos. Nesse sentido, essa matriz qualitativa teve a função de facilitar a análise e a visualização dos riscos, que foram assim identificados:

#### *a) Gestão Previdenciária*

- Base cadastral inconsistente ou desatualizada;
- Plano de amortização insuficiente para equacionar o déficit atuarial ou com riscos de inexecuibilidade;
- Regime Próprio de Previdência Social com perda da sua capacidade financeira e de investimento;
- Concessão e pagamento de benefícios previdenciários indevidos;
- Ausência de arrecadação da receita previdenciária;
- Comprometimento de recursos previdenciários para financiamento do Fundo Financeiro e do excesso da despesa administrativa.

#### *b) Gestão dos Investimentos*

- Comitê de Investimentos com deficiências no desempenho de suas funções;
- Gestão temerária de investimentos.

### 3ª Secretaria de Controle Externo

#### c) *Gestão Administrativa*

- Conselhos ou órgãos deliberativos com deficiências no desempenho de suas funções.

Uma vez identificados os eventos de risco, foi realizada a classificação de sua consequência em: **fraca**, **moderada** ou **forte**, utilizando-se como parâmetro, principalmente, a materialidade envolvida no processo/atividade, bem como o impacto do risco na gestão do RPPS. Ressalta-se que a consequência do risco está relacionado ao próprio evento e, portanto, é fixa para cada risco.

Finda a elaboração da Matriz de Riscos, passou-se para a fase de execução do Levantamento, que consistiu em visitas técnicas em todos os jurisdicionados abrangidos pela fiscalização. As visitas tiveram por objetivo conhecer a estrutura física, o quadro de pessoal e os sistemas utilizados pelos Institutos para a consecução de suas funções, bem como validar as informações coletadas no questionário e inventariar os riscos constantes na Matriz de Riscos para cada RPPS.

Para tanto, foram realizadas entrevistas com o gestor responsável por cada Instituto, assim como com outros gestores e funcionários que executam rotineiramente as atividades do órgão e conhecem os processos de trabalho, especialmente, as atividades relacionadas às áreas de concessão de benefícios, de contabilidade, de folha de pagamento, de investimentos, de compensação previdenciária e de tesouraria (controle de receita e despesa). Foram, ainda, confrontados/confirmados alguns pontos abordados no questionário de fiscalização, tendo por base as informações contidas na Matriz de Riscos. Além da entrevista, as principais técnicas de auditoria utilizadas foram: a inspeção física, o exame documental e a revisão analítica.

No decorrer das visitas, foram estimadas as **probabilidades de ocorrência** em **improvável**, **possível** e **provável**, utilizando como parâmetro principalmente os controles administrativos implantados para minimizar o evento de risco. Ressalta-se

### 3ª Secretaria de Controle Externo

que a probabilidade de ocorrência é variável para cada RPPS, já que depende da situação de cada Instituto para ser avaliada.

Ressalta-se que a definição das probabilidades de ocorrência levou em consideração os critérios avaliados pela Equipe de Fiscalização, que estão descritos em cada evento de risco neste relatório. Esses critérios se referem basicamente aos mecanismos de controle existentes nos Institutos, que podem contribuir para diminuir o risco. Para cada critério analisado, foi definido um peso de acordo com o seu impacto para a ocorrência do evento. Após a definição das consequências e probabilidades de ocorrência, os riscos foram classificados em **baixo**, **médio** ou **alto**. Ressalta-se que a probabilidade de ocorrência e o nível de risco para cada evento e para cada RPPS encontram-se sintetizados no **Apêndice J**.

Como limitações do trabalho, ressalta-se que em levantamentos a principal fonte de informações é o próprio agente público responsável pelo órgão/entidade fiscalizado e não foi diferente neste trabalho. Ou seja, a maior parte dos dados foi extraída a partir de informações repassadas pelos próprios jurisdicionados, por meio do questionário de fiscalização, de entrevistas e de planilhas encaminhadas eletronicamente.

Foge ao escopo deste trabalho avaliar se os mecanismos de controle identificados efetivamente funcionam. Tanto a identificação dos eventos de risco quanto a mensuração de suas consequências e probabilidades será feita com base na percepção da equipe técnica acerca das informações obtidas, de acordo com o disposto na Resolução TC 279/2014, *in verbis*:

Para fins dos trabalhos de **levantamento**, será realizada uma **avaliação simplificada de risco** visto que os riscos indicados não serão decorrentes de aplicação de metodologia com a utilização de exames detalhados e rigorosos para este fim, mas sim apontados com base na percepção da equipe acerca das informações obtidas e, por vezes, representarão fragilidades do **processo**. Os níveis de risco serão estimados pela equipe com base nas informações coletadas de diversas fontes, inclusive de gestores, funcionários e especialistas. As etapas da avaliação de risco convencional podem ser observadas, porém com menor grau de profundidade sendo a análise somente qualitativa. (g.n).

### 3ª Secretaria de Controle Externo

#### 2.3 BENEFÍCIOS DA AÇÃO DE CONTROLE E VOLUME DOS RECURSOS FISCALIZADOS

De acordo com a Resolução TC 290/2015, que dispõe sobre a identificação, avaliação e registro de benefícios das ações de controle externo, o volume de recursos fiscalizados é a soma dos valores pertinentes ao objetivo da fiscalização.

Considerando os objetos deste Levantamento e a abrangência dos riscos identificados, o volume de recursos fiscalizados pode corresponder ao orçamento da despesa realizada no último exercício financeiro de todos os Regimes Próprios de Previdência Social, que totalizou **R\$ 513,2 milhões**. Sob outro viés, também pode ser avaliado pelo saldo das aplicações financeiras e investimentos que os RPPS possuíam em dezembro de 2014, resultando no montante de **R\$ 1,6 bilhão**.

A atuação deste Tribunal contribuiu, como propaga sua missão, para o aperfeiçoamento da administração pública nos municípios que instituíram Regime Próprio de Previdência. Ressalta-se que a maior parte dos 34 RPPS municipais, nunca havia passado por procedimento de fiscalização específico desta Corte de Contas. Assim, as visitas técnicas contribuíram para o aumento da sensação de controle, que é imensurável.

Além do mais, caso as ações propostas sejam acolhidas por este Tribunal, o benefício resultará na melhoria da gestão dos RPPS e na minimização dos riscos relacionados ao objeto Previdência, e, conseqüentemente, contribuirá para a sustentabilidade dos Regimes no médio e longo prazos.

Uma boa gestão previdenciária implica ainda, em benefícios quantitativos não financeiros, já que impacta diretamente sobre todos os segurados e dependentes do Regime. Em 2014, os RPPS possuíam **70,8 mil** segurados diretos, excluídos os dependentes. O benefício das ações de controle pode ainda ser estendido a toda a população dos 34 municípios capixabas, que, indiretamente, paga o ônus da despesa previdenciária no município.

Ressalta-se que as ações do controle externo, por vezes, implicam impactos não numéricos, mas, nem por isso, menos significativos. No caso em tela, foi criado

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

banco de dados de todos os RPPS municipais, que auxiliará na identificação de futuros objetos de fiscalização nos próximos exercícios.

A Equipe de Fiscalização constatou, ainda, alguns benefícios efetivos no decorrer das visitas aos RPPS. Questionados pelos auditores, alguns dos RPPS já iniciaram o processo de implantação de importantes mecanismos de controle da gestão, como por exemplo, o recenseamento anual, a atualização da base cadastral e a instituição do Comitê de Investimentos que, certamente, contribuirão para a melhoria da gestão previdenciária nesses municípios.

## **3 VISÃO GERAL DO OBJETO**

### **3.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Historicamente, a política previdenciária dos servidores públicos no Brasil sempre foi tratada como uma extensão da gestão de pessoal e, em razão da inexistência de requisitos que garantissem a sustentabilidade e a viabilidade financeira do sistema, a conta da despesa com inativos e pensionistas começou a comprometer cada vez mais os recursos destinados a essa área.

Antes da Constituição Federal de 1988 os regimes de previdência dos servidores públicos se restringiam a um grupo minoritário de estatutários da União, dos Estados e de alguns Municípios e as concessões de aposentadorias eram consideradas como um prêmio ao servidor pelos serviços prestados ao longo de sua carreira, sem qualquer natureza contributiva ou regras destinadas a assegurar o equilíbrio entre as receitas e as despesas previdenciárias.

Entre 1989 e 1998 houve uma expansão significativa do número de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) em decorrência da obrigatoriedade de instituição do Regime Jurídico Único, do maior rigor na cobrança das contribuições devidas ao Regime Geral de Previdência e da ausência de uma lei federal que estabelecesse normas gerais sobre a previdência para os servidores públicos.

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

Convém destacar que a criação desses regimes, mesmo após a Constituição de 1988, não previu, na maioria dos casos, a contribuição do ente público empregador nem a fonte de custeio total dos benefícios, mediante a elaboração dos devidos cálculos atuariais. Assim, esses regimes de previdência já nasceram desequilibrados do ponto de vista financeiro e atuarial.

Com o advento da Lei 9.717 de 27 de novembro de 1998 as regras gerais para a organização e o funcionamento dos Regimes Próprios dos Servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal foram estabelecidas, representando um marco institucional na previdência dos servidores públicos.

A partir da publicação dessa lei e das reformas constitucionais de 1998, de 2003 e de 2005, os Regimes Próprios de Previdência Social passaram por grandes mudanças e precisaram se adequar às normas gerais estabelecidas, que impuseram a observância de critérios destinados à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. Buscou-se, assim, a convergência dos regimes próprios com as regras do regime geral, voltado aos trabalhadores da iniciativa privada, eliminando-se uma série de distorções anteriormente existentes.

A edição da Lei 9.717/1998, conhecida como Lei Geral dos RPPS, surgiu da necessidade de equilibrar as contas públicas, instituindo o caráter previdenciário aos benefícios de aposentadoria e pensão concedidos aos servidores públicos e atribuindo ao Ministério da Previdência Social a competência para fixar parâmetros, diretrizes, orientar e acompanhar os Regimes Próprios.

Dentre outros avanços decorrentes dessa Lei, destacam-se: a determinação de avaliação atuarial inicial e a reavaliação anual; a restrição à utilização de recursos previdenciários para pagamento de benefícios dos regimes; a utilização de contas previdenciárias distintas das contas do tesouro; a proibição da utilização de recursos do regime para empréstimo aos entes e aos segurados; a aplicação dos recursos previdenciários conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional, entre outras.

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

Essa Lei também definiu algumas sanções em caso de descumprimento às regras estabelecidas, como, a suspensão do recebimento de transferências voluntárias de recursos da União, o impedimento para celebrar contratos, convênios ou ajustes, bem como para receber empréstimos e financiamentos e a suspensão de pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral, dentre outras penalidades.

Após a edição da Lei 9.717/1998, foi publicada a Emenda Constitucional 20 de 15 de dezembro de 1988, que reescreveu por completo o artigo 40 da Constituição Federal de 1988 e passou a garantir aos servidores públicos um regime previdenciário diferenciado, com caráter contributivo e atuarialmente equilibrado.

Dentre as medidas implementadas, destacam-se: a instituição do tempo de contribuição em substituição ao tempo de serviço como exigência para a concessão de aposentadoria; a limitação do valor da aposentadoria à remuneração do servidor no cargo efetivo, proibindo a incorporação de gratificações temporárias ao benefício; a proibição da concessão de mais de uma aposentadoria e a previsão da possibilidade de criação do Regime de Previdência Complementar.

Outros ajustes foram introduzidos por meio da Emenda Constitucional 41, de 19 de dezembro de 2003 que, relativamente à previdência do servidor público, instituiu o caráter solidário ao sistema, que passou a contar com a garantia de contribuição do ente, dos servidores ativos, dos inativos e dos pensionistas, com o objetivo de conferir maior sustentabilidade financeira ao regime. Além disso, a Emenda modificou a forma de cálculo do valor do benefício de aposentadoria, que deixou de corresponder ao último salário do servidor e passou a considerar as remunerações que foram base em todos os regimes de previdência a que esteve vinculado.

Estabeleceu, ainda, um redutor no valor das pensões que excederem o teto fixado pelo Regime Geral de Previdência Social e instituiu a cobrança de contribuição previdenciária para aposentadorias e pensões com valores acima do teto do RGPS. Além disso, criou o abono de permanência para o servidor que continuar em atividade após cumprir os requisitos para obtenção de aposentadoria e exigiu, também, a aplicação de teto nos benefícios dos RPPS.

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

Em 2005, mais um ajuste foi implementado, resultante da promulgação da Emenda Constitucional 47 de 05 de julho de 2005, que, entre outros benefícios, criou uma nova regra de transição para a concessão de aposentadoria especial ao servidor titular de cargo efetivo. Essa regra passou a favorecer o servidor que possui tempo de contribuição superior ao mínimo exigido no artigo 40 da Constituição.

Cabe, ainda, destacar o papel da Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que prima pela responsabilidade na gestão fiscal e que contribui para reforçar a importância do equilíbrio das contas públicas, vedando a utilização de recursos previdenciários para a concessão de empréstimos aos segurados e ao Poder Público, obrigando que as disponibilidades dos regimes de previdência sejam depositadas em contas separadas das demais disponibilidades e normatizando a inclusão das projeções atuariais dos regimes nos relatórios de execução orçamentária.

Com o advento da nova legislação que, em síntese, teve como principal objetivo garantir a sustentabilidade dos regimes próprios de previdência social é premente que os entes federativos adequem seus regimes ao cenário de equilíbrio das contas públicas e ajuste fiscal, evitando a criação de passivos que possam onerar os cofres públicos mais adiante, ou mesmo, inviabilizar o pagamento dos benefícios.

Assim, a gestão dos regimes próprios de previdência social merece especial atenção por parte dos gestores públicos e dos órgãos de controle, uma vez que desequilíbrios nessa área podem ameaçar a viabilidade de toda a gestão, com o comprometimento crescente de receitas para o seu financiamento e a consequente redução das disponibilidades para investimentos no atendimento às demandas da população.

Dada a importância do tema e os elevados recursos envolvidos, acompanhados dos riscos que circundam o setor, faz-se necessário um aprofundamento do conhecimento da situação dos RPPS, no intuito de adotar medidas saneadoras a tempo e não comprometer toda a gestão pública. Nessa linha, foi realizado esse trabalho de fiscalização, na modalidade levantamento, visando abordar a situação atual dos Institutos Capixabas.

### 3ª Secretaria de Controle Externo

## 3.2 PANORAMA GERAL DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS

Existem hoje, no estado do Espírito Santo, 34 Regimes Próprios de Previdência Social ativos, que asseguram a proteção previdenciária para 54,5 mil servidores ativos e 16,3 mil inativos e pensionistas, perfazendo um total de **70,8 mil segurados diretos**, excluída a quantidade de dependentes desses segurados.

De acordo com as Prestações de Contas Anuais do exercício de 2014 entregues a este Tribunal, os RPPS municipais possuem **R\$ 1,6 bilhão em disponibilidades, investimentos e aplicações financeiras**. O orçamento da receita anual de contribuições (principal fonte de recursos) findou o exercício de 2014 no montante de **R\$ 484 milhões**, enquanto o orçamento da despesa com a folha de pagamentos de inativos e pensionistas acumulou **R\$ 494 milhões** no mesmo ano.

Em média, no ano de 2014, o valor da despesa anual com a folha de pagamento dos inativos e pensionistas consumiu **6,75%** dos orçamentos municipais. Em alguns municípios essa despesa consumiu mais de 10% do orçamento. Abaixo são relacionados os dez municípios com maior e menor proporção entre a despesa com a folha de inativos e pensionistas e o orçamento do município.

Tabela 1 – As Maiores e as menores proporções entre a folha com inativos e pensionistas e o orçamento do município

<i>Dez maiores proporções</i>		<i>Dez menores proporções</i>	
Município	Despesa com inativos e pensionistas versus orçamento do município	Município	Despesa com inativos e pensionistas versus orçamento do município
São José do Calçado	14,60%	Pedro Canário	1,11%
Boa Esperança	12,71%	Anchieta	1,36%
Vitória	10,85%	Itapemirim	1,41%
Alegre	10,01%	Águia Branca	1,89%
São Gabriel da Palha	9,41%	Rio Bananal	2,00%
Viana	8,73%	Fundão	2,02%
Guarapari	8,52%	Domingos Martins	2,04%
Jerônimo Monteiro	7,48%	Santa Maria de Jetibá	3,03%
Barra de São Francisco	7,22%	Vargem Alta	3,16%
Serra	6,92%	Cachoeiro de Itapemirim	3,77%

Fonte: Prestações de contas anuais do exercício de 2014.

### 3ª Secretaria de Controle Externo

Em 2014, o valor anual da despesa executada (incluindo as despesas administrativas e de capital) dos Regimes Próprios foi de **R\$ 513,2 milhões**, valor equivalente a **7,01%** das despesas totais dos municípios no mesmo ano. Sob esse aspecto, chama-se a atenção para os municípios de Boa Esperança, de São José do Calçado e de Vitória, nos quais a despesa executada total com Previdência variou, aproximadamente entre 11% e 15% da despesa executada total do município. Ressalta-se que esse índice encontra-se detalhado por município no **Apêndice H**.

Já o resultado atuarial consolidado do exercício de 2013 apresentou um déficit<sup>4</sup> de **R\$13,54 bilhões**, situação que pode colocar em risco as finanças dos municípios capixabas a médio e longo prazo, já que esse déficit deve ser amortizado em um prazo máximo de 35 anos, conforme Portaria 403/2008<sup>5</sup> do MPS.

Dos 34 RPPS, 20 se encontram com o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP)<sup>6</sup> regular, sendo que três deles obtiveram o CRP por via judicial. Os outros 14, ou **41%**, encontram-se suspensos por inobservância de algum dos critérios avaliados pelo MPS.

Nove RPPS ou 26% adotaram como plano de amortização do déficit atuarial a segregação de massa, conforme preconiza a Portaria MPS 403/2008, com a instituição do Plano Financeiro, constituído por um grupo fechado em extinção com a vedação ao ingresso de novos segurados; e a instituição do Plano Previdenciário, que receberá os servidores ingressantes após a data de corte.

<sup>4</sup> Em valores atualizados até dezembro de 2014, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, fornecido pelo IBGE.

<sup>5</sup> **Art. 18.** No caso da avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Relatório Anual de Avaliação Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento.

**§ 1º** O plano de amortização deverá estabelecer um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do déficit atuarial.

**§ 2º** O plano de amortização poderá ser revisto nas reavaliações atuariais anuais, respeitando sempre o período remanescente para o equacionamento, contado a partir do marco inicial estabelecido pela implementação do plano de amortização inicial.

<sup>6</sup> O Certificado de Regularidade Previdenciária - **CRP** é um documento fornecido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPS, do Ministério da Previdência Social, que atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, pelo regime próprio de previdência social, ou seja, atesta que o ente federativo segue normas de boa gestão, de forma a assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados. São diversos os critérios analisados para a concessão do CRP, dentre os quais estão a observância do caráter contributivo do RPPS e a observância do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime.

### 3ª Secretaria de Controle Externo

#### 3.3 UMA BREVE ANÁLISE DO DÉFICIT ATUARIAL DOS RPPS DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS

Para abordar o risco relacionado ao plano de amortização do déficit, que será apresentado mais adiante, faz-se necessária uma breve análise do déficit nos municípios capixabas.

Cabe frisar que **100%** dos RPPS apresentam um resultado atuarial consolidado deficitário. Para tanto, a Equipe considerou o déficit total dos planos de previdência em cada município, já que aqueles que realizaram a segregação de massa (nove Institutos) possuem dois resultados distintos: um relativo ao plano financeiro e outro relativo ao plano previdenciário.

Em valores atualizados até dezembro de 2014<sup>7</sup>, o déficit atuarial do exercício de 2013 dos RPPS municipais atingiu o montante de **R\$ 13,54 bilhões**, conforme tabela abaixo:

Tabela 2 - Déficit atuarial consolidado dos RPPS municipais por exercício

Ano	Valor do Déficit Atuarial em R\$ (Nominal)	Valor do Déficit Atuarial em R\$ (Atualizado)*	Varição entre os exercícios em %
2010	5.313.553.064	6.711.950.245	-
2011	8.241.618.964	9.813.924.832	46,22%
2012	12.357.164.776	13.855.573.817	41,18%
2013	12.749.133.281	13.542.129.371	-2,20%

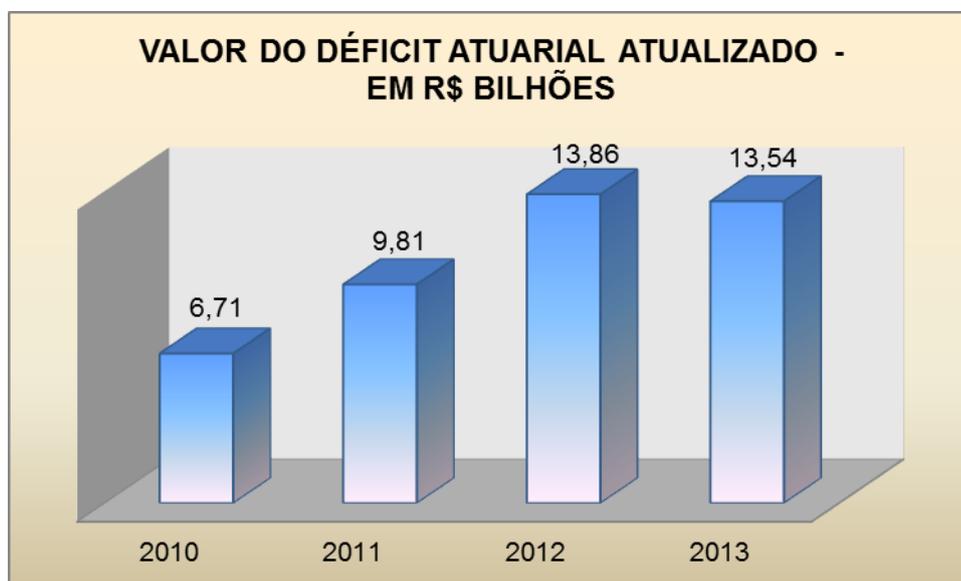
Fonte: Pareceres atuariais e Demonstrativos de Resultado da Avaliação Atuarial (MPS) relativos ao exercício de 2013

Verifica-se que **entre os exercícios de 2010 e 2013 o déficit atuarial aumentou 102%**. A evolução do déficit fica evidente no gráfico a seguir:

<sup>7</sup> Conforme Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, fornecido pelo IBGE.

**3ª Secretaria de Controle Externo**

Figura 1 - Evolução do déficit atuarial dos RPPS municipais



Fonte: Pareceres atuariais e Demonstrativos de Resultado da Avaliação Atuarial (MPS)

A seguir são apresentados os dez maiores e os dez menores déficits (atualizados pelo INPC até dezembro de 2014) dentre os municípios capixabas no exercício de 2013:

Tabela 3 - Dez maiores e dez menores déficits atuariais dos RPPS capixabas

Dez maiores déficits atuariais			Dez menores déficits atuariais		
Municípios	Valor do déficit em 2013 (em R\$)	% em relação ao déficit total	Município	Valor do déficit em 2013 (em R\$)	% em relação ao déficit total
Vitória	4.469.557.341	33,00%	Ibiraçu	6.285.639	0,05%
Vila Velha	1.770.683.081	13,08%	Pedro Canário	10.146.621	0,07%
Cariacica	1.238.388.455	9,14%	Dores do Rio Preto	10.304.427	0,08%
Serra	1.066.968.825	7,88%	Águia Branca	16.423.877	0,12%
Linhares	1.040.551.987	7,68%	Domingos Martins	17.950.898	0,13%
Anchieta	720.574.335	5,32%	Iconha	19.683.167	0,15%
Guarapari	718.214.444	5,30%	Itapemirim	19.903.361	0,15%
Viana	537.989.887	3,97%	Fundão	20.051.769	0,15%
Cachoeiro de Itapemirim	292.141.923	2,16%	Rio Bananal	21.449.778	0,16%
Aracruz	285.476.261	2,11%	Mantenópolis	25.956.591	0,19%
<b>TOTAL</b>	<b>12.140.546.540</b>	<b>89,65%</b>	<b>TOTAL</b>	<b>168.156.129</b>	<b>1,24%</b>

Fonte: Pareceres atuariais e Demonstrativos de Resultado da Avaliação Atuarial (MPS)

### 3ª Secretaria de Controle Externo

Ressalta-se que os valores dos déficits consolidados, por exercício e por município, entre 2010 e 2013, se encontram no **Apêndice B**.

Importante ressaltar que os dez municípios com maior déficit atuarial representam aproximadamente 90% de todo o déficit apurado. Porém, a análise de forma isolada do déficit por município não representa uma fonte de informação completa. Nesse momento, uma análise mais profunda se faz necessária, especialmente no tocante à comparação do déficit com os orçamentos municipais e com as suas respectivas receitas correntes líquidas (RCL), de maneira a verificar o que o déficit representa para cada município.

Em uma análise global, o déficit atuarial do exercício de 2013 representa **1,6** (um inteiro e seis décimos) do orçamento e **2,02** (dois inteiros e dois centésimos) da RCL dos municípios que possuem RPPS. Abaixo são apresentados os dez municípios com os piores e os dez com os melhores resultados, ressaltando que a análise individualizada desse quesito se encontra no **Apêndice G**:

Tabela 4 - Dez maiores quocientes entre o Déficit Atuarial (DA) e a RCL e o Orçamento

Município	DA/RCL	DA/Orçamento
Jerônimo Monteiro	5,39	3,41
São José do Calçado	5,05	4,24
Viana	3,87	2,82
Rio Novo do Sul	3,69	3,39
Vitória	3,26	2,47
Guarapari	3,21	2,64
Cariacica	2,42	1,76
Vila Velha	2,42	1,79
Anchieta	2,32	2,10
Linhares	2,17	2,10

Fonte: Pareceres atuariais, DRAA, Prestações de Contas Anuais e LRF WEB (dados do exercício de 2013).

**3ª Secretaria de Controle Externo**

Tabela 5 - Dez menores quocientes entre o Déficit Atuarial (DA) e a RCL e Orçamento

Município	DA/RCL	DA/Orçamento
Itapemirim	0,07	0,06
Pedro Canário	0,21	0,14
Domingos Martins	0,21	0,18
Ibiraçu	0,23	0,17
Fundão	0,36	0,36
Rio Bananal	0,44	0,34
Dores do Rio Preto	0,52	0,52
Iconha	0,57	0,49
Santa Maria de Jetibá	0,62	0,59
Águia Branca	0,62	0,42

Fonte: Pareceres atuariais, DRAA, Prestações de Contas Anuais e LRF WEB (dados do exercício de 2013)

Verifica-se que há municípios nos quais seriam necessários **mais de cinco anos em que toda a sua receita corrente líquida fosse destinada ao equacionamento do déficit atuarial**. Num cenário imposto pela legislação em que o déficit atuarial deve ser amortizado em 35 anos, esse pode ser considerado um dado preocupante. Nessa esteira, pode-se afirmar que o município de São José do Calçado deve, em 35 anos, destinar mais de quatro orçamentos municipais para a amortização do déficit.

A tabela e o gráfico abaixo demonstram a quantidade de municípios em cada faixa da análise do quociente entre o déficit atuarial e a receita corrente líquida:

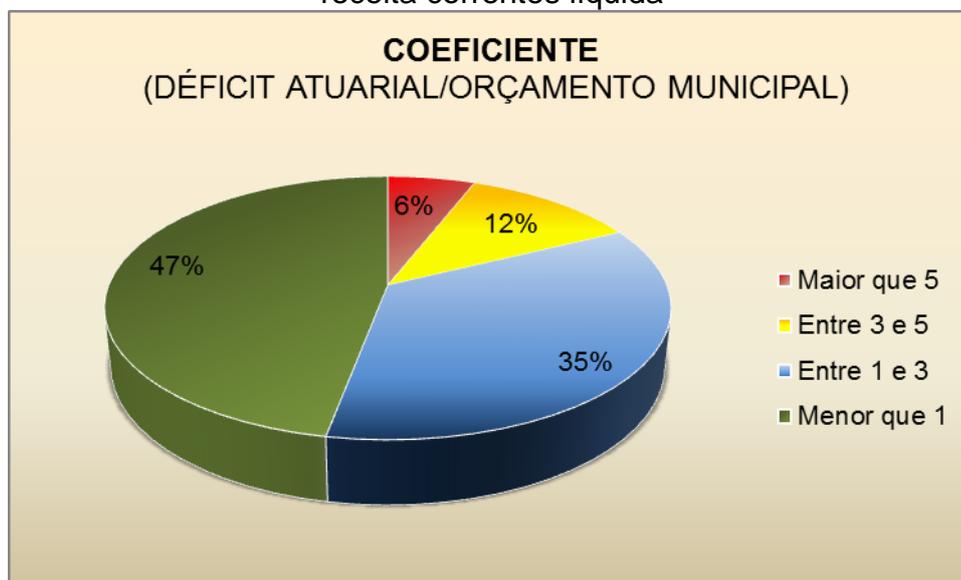
Tabela 6 - Análise do coeficiente entre o déficit atuarial e a receita corrente líquida

Coeficiente (Déficit Atuarial/RCL Municipal)	Quantidade	%
Maior que 5	2	6%
Entre 3 e 5	4	12%
Entre 1 e 3	12	35%
Menor que 1	16	47%
<b>TOTAL</b>	<b>34</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pareceres atuariais, DRAA, Prestações de Contas Anuais e LRF WEB (dados do exercício de 2013).

**3ª Secretaria de Controle Externo**

Figura 2 - Análise do coeficiente entre o déficit atuarial e a receita correntes líquida



Fonte: Pareceres atuariais, DRAA, Prestações de Contas Anuais e LRF WEB (dados do exercício de 2013).

*a) A baixa quantidade de servidores efetivos*

Em que pese grande parte do déficit ser originário dos regimes de aposentadoria aplicáveis aos servidores que ingressaram no setor público até o ano de 1998, verifica-se que algumas práticas ainda presentes no serviço público contribuem de forma decisiva para o aumento do déficit.

Uma das causas é a baixa quantidade de servidores efetivos nos municípios. A relação<sup>8</sup> entre os servidores ativos e inativos (aposentados e pensionistas) de um RPPS indica a propensão do regime próprio em consumir os recursos acumulados do RPPS. Um indicador que pode ser utilizado para avaliar a situação do município neste aspecto é a razão entre o quantitativo de servidores ativos e a soma dos quantitativos de servidores aposentados e dos pensionistas.

De acordo com o valor deste indicador, os municípios podem ser classificados em quatro categorias: crítico (até 3,0), preocupante (mais de 3,0 até 5,0), razoável (mais

<sup>8</sup> NOGUEIRA, Naron Gutierre. O Equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos e a capacidade de implementação de políticas públicas pelos entes federativos. Dissertação apresentada à Universidade Presbiteriana Mackenzie para obtenção da titulação de Mestre em Direito Político e Econômico. São Paulo, 2011.

**3ª Secretaria de Controle Externo**

de 5,0 até 10) e confortável (mais de 10). As tabelas e o gráfico abaixo apresentam a quantidade de municípios em cada categoria.

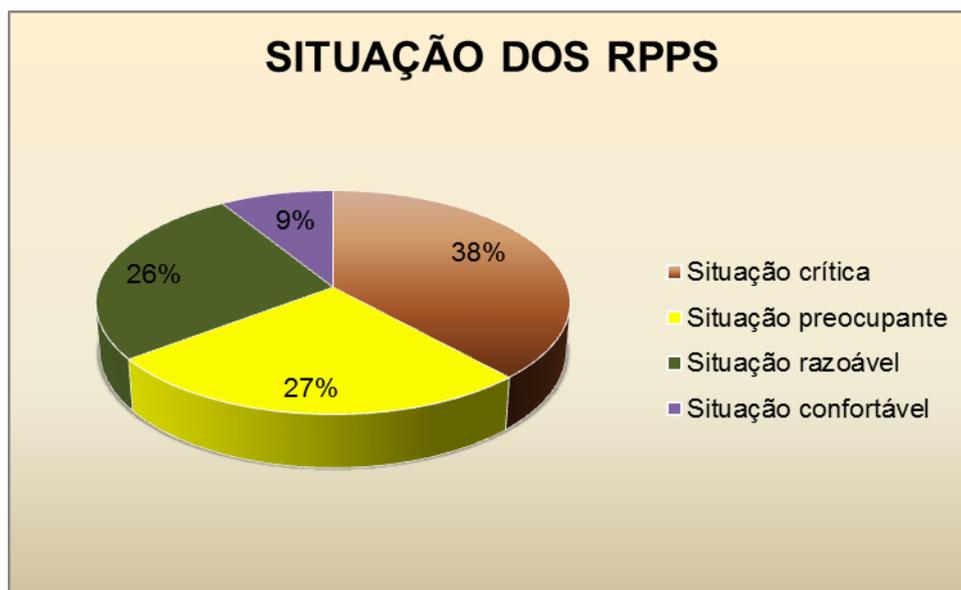
Tabela 7 - Quantidade de municípios em cada categoria da relação servidores ativos versus inativos e pensionistas

Situação	Quantidade	%
Situação crítica	13	38,24%
Situação preocupante	9	26,47%
Situação razoável	9	26,47%
Situação confortável	3	8,82%

Fonte: Equipe de Fiscalização

Assim, 22 ou aproximadamente 65% dos municípios estão em situação crítica ou preocupante, revelando a insuficiência de servidores ativos para a saudável sustentação e manutenção do regime de previdência, situação exposta no gráfico abaixo. Esse índice se torna ainda mais relevante quando se conclui que 50% dos municípios com situação confortável e razoável estão entre os onze com melhor relação entre o déficit atuarial e a receita corrente líquida.

Figura 3 - Municípios em cada categoria da relação servidores ativos versus inativos e pensionistas



Fonte: Equipe de Fiscalização

### 3ª Secretaria de Controle Externo

Abaixo segue a tabela com os dez melhores e os dez piores municípios em relação ao índice analisado, ressaltando que a relação completa dos 34 RPPS com os resultados desse índice se encontra no **Apêndice C**.

Tabela 8 - Os dez melhores e os dez piores municípios na relação entre quantidade de servidores ativos, inativos e pensionistas

<i>Dez piores municípios</i>		<i>Dez melhores municípios</i>	
MUNICÍPIO	Índice Ativos/(Inativos e Pensionistas)	MUNICÍPIO	Índice Ativos/(Inativos e Pensionistas)
Ibiraçu	1,67	Itapemirim	39,18
João Neiva	1,82	Pedro Canário	26,14
Viana	1,92	Mimoso do Sul	12,98
São José do Calçado	1,97	Rio Bananal	9,02
Vitória	2,33	Santa Maria de Jetibá	8,88
Alegre	2,47	Anchieta	7,99
Mantenópolis	2,52	Vargem Alta	6,49
Rio Novo do Sul	2,53	Jerônimo Monteiro	6,38
Aracruz	2,64	Cachoeiro de Itapemirim	6,18
Vila Velha	2,64	Conceição da Barra	6,17

Fonte: Relatório Anual de Avaliação Atuarial, Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR-MPS) e Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA-MPS) – dados de dezembro de 2014.

Complementando a análise, verifica-se que grande parte dos municípios do Estado privilegia a contratação de servidores comissionados e temporários em detrimento da contratação de servidores efetivos, conforme se verifica na tabela e no gráfico abaixo:

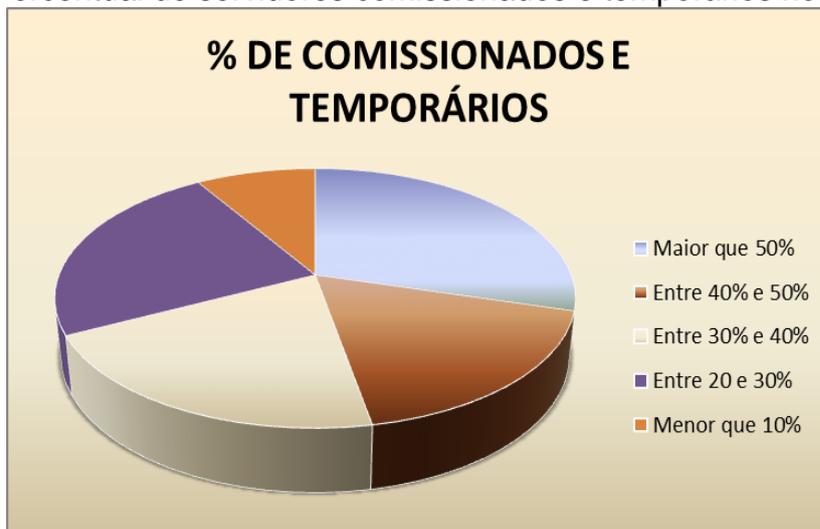
Tabela 9 - Percentual de servidores comissionados e temporários nos municípios em dez/2014

% de comissionados e temporários	Quantidade	%
Maior que 50%	10	29,41%
Entre 40% e 50%	6	17,65%
Entre 30% e 40%	7	20,59%
Entre 20 e 30%	8	23,53%
Entre 10% e 20%	0	0,00%
Menor que 10%	3	8,82%
<b>TOTAL</b>	<b>34</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Equipe de Fiscalização

**3ª Secretaria de Controle Externo**

Figura 4 - Percentual de servidores comissionados e temporários nos municípios



Fonte: Equipe de Fiscalização

Na média, 39% dos servidores municipais são comissionados ou temporários. Porém, há município em que esse percentual ultrapassa os 70%, como é o caso de Fundão. Abaixo são listados os dez municípios com maior e menor proporção de comissionados e temporários em relação ao total de servidores, ressaltando que a relação completa dos 34 RPPS com os resultados desse índice se encontra no **Apêndice C**.

Tabela 10 – Os dez municípios com maior e os dez com menor proporção de comissionados e temporários em relação ao total de servidores

Maior proporção		Menor proporção	
MUNICÍPIO	% de comissionados e temporários em relação ao total de ativos	MUNICÍPIO	% de comissionados e temporários em relação ao total de ativos
Fundão	71,52%	Vargem Alta	8,93%
João Neiva	63,13%	Jerônimo Monteiro	9,09%
Ibiraçu	61,93%	Santa Maria de Jetibá	9,32%
Mantenópolis	59,34%	Vitória	20,95%
Anchieta	56,55%	Santa Leopoldina	22,78%
Itapemirim	56,18%	Alegre	24,19%
Cachoeiro de Itapemirim	53,24%	Guarapari	26,88%
Cariacica	52,96%	Boa Esperança	27,37%
Aracruz	50,68%	Águia Branca	27,44%
Viana	50,02%	Linhares	27,87%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Perfil dos Estados e dos Municípios Brasileiros - 2015. Finanças dos Municípios Capixabas, Ano 21, 2015.

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

Análise relevante se faz quando se constata que dos 22 municípios com situação crítica ou preocupante (Tabela 7 - que trata da quantidade de ativos para financiar os inativos), 15 municípios ou 68% deles se encontram na lista com maior número de comissionados e temporários. Assim, a contratação de comissionados e temporários em número excessivo revela indícios de impacto negativo sobre o regime próprio de previdência municipal.

#### *b) Análise do déficit atuarial para os municípios que realizaram a segregação de massa*

Nove municípios capixabas implantaram a segregação de massa entre os fundos financeiro e previdenciário, nos ditames da Resolução MPS 403/2008. Essa divisão ocorreu principalmente em meados da década de 2000, com o objetivo de criar dois grupos distintos de segurados.

O primeiro, o fundo financeiro, é constituído por um grupo fechado em extinção dos servidores ingressantes até a data de corte, sendo vedado o ingresso de novos segurados. Já o segundo, fundo previdenciário, é composto pelos novos servidores ingressantes no serviço público após a data de corte, com o objetivo de se formar uma massa saudável de segurados.

Quando se analisa os resultados atuariais desses institutos de maneira apartada, verifica-se que os planos previdenciários, em regra, obedecem à lógica de apresentarem resultados atuariais superavitários. Dos nove municípios em que houve a segregação, apenas os municípios de Vila Velha e de São José do Calçado apresentaram déficit atuarial no fundo previdenciário no exercício de 2013. O primeiro apresentou um déficit de pouco mais de R\$ 36 milhões e o segundo de R\$ 408 mil.

O déficit atuarial do fundo financeiro dos nove municípios que realizaram a segregação de massa é responsável por mais de 75% de todo o déficit atuarial consolidado do exercício de 2013 em todos os municípios (R\$ 13,54 bilhões), conforme se vê na tabela a seguir.

**3ª Secretaria de Controle Externo**

Tabela 11 - Déficit atuarial do fundo financeiro nos municípios

<b>Município</b>	<b>Valor do Déficit do Fundo Financeiro em R\$ (Nominal)</b>	<b>Valor do Déficit Atuarial em R\$ (Atualizado pelo INPC até dez/14)</b>	<b>% sobre o déficit atuarial total</b>
Vitória	4.216.014.379	4.478.250.473	33,07%
Vila Velha	1.630.290.432	1.731.694.497	12,79%
Cariacica	1.174.013.120	1.247.036.736	9,21%
Linhares	1.004.960.292	1.067.468.822	7,88%
Guarapari	726.320.229	771.497.347	5,70%
Viana	513.173.669	545.093.071	4,03%
Jerônimo Monteiro	143.078.518	151.978.002	1,12%
São José do Calçado	135.852.319	144.302.333	1,07%
Rio Novo do Sul	104.318.532	110.807.145	0,82%
<b>TOTAL</b>	<b>9.648.021.490</b>	<b>10.248.128.426</b>	<b>75,68%</b>

Fonte: Pareceres atuariais e Demonstrativos de Resultado de Avaliação Atuarial (DRAA-MPS) do exercício de 2013

Esses resultados podem ser explicados pela relevância desses municípios em relação à quantidade de segurados. À exceção de Serra, todos os principais municípios da região metropolitana realizaram a segregação de massa e, conseqüentemente, o fundo financeiro desses Regimes, que naturalmente é deficitário, representa a maior parte do déficit atuarial.

Esse pequeno estudo sobre o déficit atuarial teve como objetivo demonstrar que o tema Previdência deve ser tratado como uma política pública por todos os municípios capixabas. O maior risco aos RPPS é que os municípios não consigam arcar com esse déficit no futuro, ou então que a previdência consuma parte considerável das finanças, dificultando a implementação de outros programas de governo relevantes para o desenvolvimento municipal, como nas áreas de saúde e de educação.

Nesse cenário, um dos grandes riscos inerentes a esse tema reside na ineficácia dos planos de amortização de déficit, que será abordada no item 4.1.2 deste relatório. A seguir, passa-se para a apresentação dos nove eventos de riscos levantados dentro das áreas de Gestão Previdenciária, Gestão de Investimentos e Gestão Administrativa.

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

## **4 RISCOS IDENTIFICADOS**

### **4.1 GESTÃO PREVIDENCIÁRIA**

#### **4.1.1 Base cadastral inconsistente ou desatualizada**

##### *Referências legais aplicáveis:*

- Lei Federal 10.887/2004, art. 9º, II.
- Portaria MPS 403/2008, arts. 12 ao 15.
- Orientação Normativa MPS/SPS 02/2009, art. 15, II, art. 46, II.

##### *a) Descrição do Risco*

A base cadastral deve expressar a real condição dos servidores e suas características, a fim de que os resultados expressos no cálculo atuarial reflitam a realidade da maneira mais próxima possível. A Portaria MPS 403/2008 dedicou toda uma seção para normatizar a base cadastral.

Caso essas informações estejam incompletas ou incorretas, todo o trabalho de elaborar a avaliação atuarial pode se tornar sem utilidade, tanto para o regime próprio quanto para o órgão de fiscalização, pois essa avaliação é informação essencial de planejamento, visto que tem o objetivo de mensurar as obrigações futuras do regime.

Sem a apuração consistente dessas obrigações o gestor não poderá estabelecer parâmetros confiáveis para estabelecer quais recursos serão necessários para fazer frente ao pagamento dos benefícios a serem concedidos. Em contrapartida, quanto mais a base cadastral expressar a real condição dos servidores e suas características, mais mercedores de crédito serão os resultados do cálculo atuarial.

##### *b) Critérios analisados*

Para a avaliação desse evento, considerando as limitações inerentes ao levantamento e à quantidade de RPPS envolvidos na fiscalização, a Equipe procedeu à verificação de alguns critérios objetivos para a análise da integridade, completude e atualização da base cadastral dos RPPS.

**3ª Secretaria de Controle Externo**

Assim, os seguintes quesitos foram objeto de análise pela Equipe de fiscalização:

- Manutenção de base cadastral com informações pessoais e previdenciárias de todos os segurados, inclusive dos servidores ativos e seus dependentes;
- Recadastramento dos inativos e pensionistas e a frequência do recadastramento;
- Realização do censo previdenciário, englobando todos os servidores, principalmente os ativos;
- Possíveis ressalvas no Relatório Anual de Avaliação Atuarial sobre a consistência da base cadastral do RPPS.

As informações acima foram objeto de questionamento aos gestores por meio de questionário e confirmadas *in loco* por meio de indagações, inspeções físicas e exame documental. Diante das limitações expostas pela modalidade de fiscalização e pelo escopo e amplitude do trabalho, não foi possível avaliar a consistência de toda a base cadastral. Assim, os indícios de inconsistências apurados se referem apenas aos critérios vistos acima.

*c) Principais constatações/resultados*

Em função da relevância para a gestão previdenciária de qualquer RPPS e da sua importância para o cálculo atuarial, o evento de risco “base cadastral inconsistente ou desatualizada” foi classificado como consequência “FORTE”. Após a análise da probabilidade de ocorrência do evento em cada RPPS, e de acordo com os critérios vistos nesta seção, a Equipe classificou o risco em baixo, médio ou alto, em papel de trabalho preparado especificamente para esse fim (Inventário de Risco). A consolidação dos riscos relativos a esse evento assim apontou:

Tabela 12 - Consolidação do Risco “Base cadastral inconsistente ou desatualizada”

RISCO		
BAIXO	0	0%
MEDIO	1	3%
ALTO	33	97%

Fonte: Equipe de fiscalização

### 3ª Secretaria de Controle Externo

Ressalta-se que a classificação da consequência do evento como “FORTE” já pressupõe que os riscos serão, no mínimo, “médios”, em razão do seu impacto. Assim, mesmo que um RPPS apresente uma probabilidade de ocorrência “IMPROVÁVEL”, o risco será classificado como médio. Se houver a avaliação como “POSSÍVEL” ou “PROVÁVEL”, o evento é classificado como “ALTO”, situação que explica os resultados acima.

Os critérios analisados permitem aferir que somente quatro RPPS (12%) possuem base cadastral informatizada e completa dos servidores ativos. Em 19 pareceres atuariais relativos ao exercício de 2013 (56%), o atuário ponderou como insatisfatórias as informações constantes na base cadastral. Dentre as inconsistências mais comuns, encontram-se a **ausência de informações relativas ao cônjuge, aos filhos, ao estado civil, ao tipo de vínculo, ao tempo de serviço anterior, à idade dos dependentes, à data de admissão e ao valor do vencimento.**

Além disso, **20 RPPS ou 59% não realizam o recadastramento dos inativos e pensionistas de forma anual**, sendo que **oito deles nunca fizeram ou o fizeram há mais de cinco anos**, caso dos municípios de Águia Branca, de Boa Esperança, de Dores do Rio Preto, de Ibirapu, de Iconha, de Rio Bananal, de Rio Novo do Sul e de São Gabriel da Palha.

Já em relação ao censo previdenciário de todos os servidores, inclusive ativos, foi constatado que apenas seis o fizeram nos últimos cinco anos, revelando que **82% dos RPPS não realizam censo previdenciário global**. Os municípios que realizaram o censo foram: Aracruz, Cariacica, Conceição da Barra, Domingos Martins, Serra e Vila Velha.

Importante frisar que um dos critérios analisados relativos à base cadastral, referente à frequência dos recadastramentos realizados pelo RPPS, também está relacionado diretamente ao pagamento de benefícios ilegais ou indevidos, já que a ausência de um recadastramento periódico pode incorrer em pagamentos de benefícios a segurados falecidos, por exemplo.

### 3ª Secretaria de Controle Externo

A Portaria MPS 403/2008, que trata da base cadastral em seus artigos 12 a 14, determina que a avaliação atuarial contemple os dados de todos os servidores ativos, inativos e pensionistas, bem como de seus respectivos dependentes, vinculados ao RPPS, de todos os poderes, entidades e órgãos do ente federativo. Com o objetivo de manter a base cadastral atualizada, consistente e completa, bem como de evitar a manutenção e o pagamento de benefícios indevidos, a Lei Federal 10.887/2004, em seu art. 9º, inciso II, determina a realização, no mínimo a cada cinco anos, de recenseamento previdenciário, abrangendo todos os aposentados e pensionistas do respectivo regime.

Ainda de acordo com a Portaria MPS 403/08, § 5º e §6º do art. 11, quando da elaboração do cálculo atuarial, o atuário pode realizar a estimativa do montante da compensação previdenciária a receber junto ao Regime Geral, que alcança o percentual de até 10% do valor atual dos benefícios a conceder. Importante destacar que quando se verificam problemas na base de dados dos segurados do regime próprio de previdência, esses montantes da compensação previdenciária poderão ser estimados de maneira indevida, superestimando valores a receber que não serão realizados de fato.

Deste modo, para o correto cálculo da compensação previdenciária é necessário que a base de dados esteja atualizada e consistente, refletindo a real condição dos servidores filiados ao RPPS, situação que está longe da realidade dos regimes previdenciários municipais. Portanto, a grande incidência de inconsistências da base cadastral pode ocasionar significativas distorções nos relatórios de avaliações atuariais.

Durante a realização dos trabalhos, a Equipe constatou diversos indícios de inconsistências e falhas nos pareceres atuariais, que podem ser causadas por deficiências na base cadastral. Como exemplo, podem ser citados os Pareceres Atuariais dos últimos exercícios do município de Anchieta, que apresentaram **apenas um aposentado por invalidez** em ambos os planos (financeiro e previdenciário), sendo, que na prática, constatou-se que esse município possuía **94 aposentados por invalidez** em dezembro de 2013, representando **58% do total**

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

**das aposentadorias concedidas**, divergência essa que refletiu de forma impactante no resultado atuarial daquele exercício.

Outra situação relevante é a grande variação nos resultados atuariais dos últimos exercícios em alguns dos municípios. Fundão, por exemplo, apresentou uma variação de mais de **109 mil pontos percentuais** nos resultados atuariais de 2011 e 2010. Nesses mesmos exercícios, Rio Novo do Sul apresentou uma variação de mais de **54 mil pontos percentuais** e João Neiva de quase **dois mil pontos percentuais**. Fundão ainda apresentou uma variação de **745%** no comparativo entre os resultados de 2013 e 2012.

Todas essas situações indicam a existência de inconsistências nas bases cadastrais dos municípios. Uma das principais causas para os resultados obtidos, principalmente nos Institutos com menor despesa administrativa, é a precária estrutura de pessoal e a falta de recursos para investimento em equipamentos e sistemas informatizados, o que dificulta a realização do recadastramento anual. Outra situação causadora desse evento é a falta de conhecimento dos gestores sobre a importância da realização do recadastramento e do censo previdenciário dos servidores, especialmente de seu impacto nos cálculos atuariais.

Situação também relevante é a dependência do envio das informações dos servidores ativos pela Prefeitura, pela Câmara e pelas demais entidades da Administração Pública Municipal. Os RPPS, de maneira geral, não possuem interface com os sistemas informatizados do Município e dependem do envio dessas informações para alimentar a base de dados própria e para realizar o cálculo atuarial. Assim, é comum o envio de informações inconsistentes e desatualizadas, prejudicando a gestão previdenciária.

#### *d) Ações de controle*

A manutenção de banco de dados atualizado e completo por parte do RPPS deve ser ponto de atenção na fiscalização deste Tribunal de Contas. O Levantamento indicou muitas inconsistências relacionadas à atualização e à integridade da base cadastral dos RPPS, o que prejudica a precisão nos cálculos dos resultados

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

atuariais e, por conseguinte, a sugestão de revisão de planos de custeio com maior margem de erro.

Diante dos resultados obtidos nessa seção, sugerem-se as seguintes ações de controle em relação à manutenção e à atualização da base cadastral:

- 1) Elaboração de normativo que discipline a obrigatoriedade do recadastramento anual dos inativos e pensionistas e do censo previdenciário quinquenal de todos os segurados, inclusive dos ativos, definindo critérios técnicos mínimos a serem observados na sua realização;
- 2) Elaboração de normativo que discipline a obrigatoriedade dos Entes municipais fornecerem à unidade gestora do RPPS o acesso irrestrito, sempre que necessário, à base cadastral informatizada e/ou física de todos os servidores ativos e seus respectivos dependentes;
- 3) Elaboração de ato normativo próprio que obrigue registro de informações previdenciárias, de forma declaratória, de tempo de contribuição anterior dos servidores efetivos no ato de sua admissão;
- 4) Realização de cursos promovidos pela Escola de Contas Públicas sobre o objeto desse evento de risco.

#### **4.1.2 Plano de amortização insuficiente para equacionar o déficit atuarial ou com riscos de inexecuibilidade**

*Referências legais aplicáveis:*

- Constituição Federal, art. 40.
- Lei Federal 9.717/1998, art. 1º.
- Portaria MPS 204/2008, art. 5º, II, “a” e “b”.
- Portaria MPS 402/2008, art. 8º.
- Portaria MPS 403/2008, art. 1º, art. 2º, II, IV, XV, XVI; art. 18, §1º e §2º; art. 19, §1º, §2º e §3º.
- Orientação Normativa MPS/SPS 02/2009, art. 2º, XII; art. 22 e art. 24.

### 3ª Secretaria de Controle Externo

#### a) Descrição do Risco

A legislação previdenciária prevê que deve ser garantido aos RPPS o equilíbrio financeiro e atuarial em conformidade com a avaliação atuarial e as reavaliações realizadas em cada exercício, de maneira a organizar e revisar o plano de custeio e de benefícios.

O equilíbrio financeiro reside na garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS **em cada exercício financeiro**. Já o atuarial garante a equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, **a longo prazo**.

Para garantir a manutenção e o pagamento dos benefícios previdenciários, o município deve instituir alíquotas de contribuição de custo normal. Porém, a legislação previu também a possibilidade de custeio suplementar, valor correspondente às necessidades de custeio, atuarialmente calculadas, destinadas à cobertura do tempo de serviço passado e ao equacionamento de déficits gerados pela ausência ou insuficiência de alíquotas de contribuição, pela inadequação da metodologia ou hipóteses atuariais, ou outras causas que levaram à insuficiência de ativos necessários às coberturas das reservas matemáticas previdenciárias.

No caso da indicação de déficit atuarial, deverá ser apresentado, no Relatório Anual de Avaliação Atuarial, plano de amortização para o seu equacionamento, que deverá estabelecer um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do déficit, com a possibilidade de revisão por meio das reavaliações atuariais anuais. A eficácia do plano de amortização se torna ainda mais relevante num cenário onde todos os RPPS municipais apresentaram déficit atuarial em montantes relevantes, conforme demonstrado no item 3.3 deste relatório.

O plano de amortização poderá consistir no estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar ou em aportes periódicos. O plano de amortização deverá, ainda, ser acompanhado de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela LRF (art. 19, §1º, §2º, Portaria MPS 403/2008).

### 3ª Secretaria de Controle Externo

Esse item tem como objetivo verificar se as propostas apresentadas pelos atuários, visando o equacionamento do déficit Atuarial foram ou estão sendo implementadas pelos RPPS, pois o equilíbrio atuarial é fundamental para garantir que os compromissos assumidos pelo Regime junto aos segurados serão honrados e que os custos financeiros desses benefícios não recairão sobre os cofres públicos e, por consequência, sobre a sociedade.

Também buscou verificar se há indícios de inexecuibilidade dos planos de amortização do déficit, já que uma das formas mais comuns de amortização do déficit consiste em aportes financeiros ou alíquotas suplementares **crescentes no tempo**.

O plano de amortização do déficit Atuarial deve considerar a capacidade financeira e orçamentária dos entes federativos na fixação dos aportes, sob o risco de se comprometer a capacidade de investimento do ente no atendimento às necessidades da população. Sobre tal matéria, é importante destacar o que pensa Naron Gutierrez Nogueira, na publicação “*O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: De Princípio Constitucional a Política Pública de Estado*”, da Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, volume 34, pág. 187:

Porém, se mantida a postura atual dos entes federativos, que não tratam com a devida importância o equilíbrio financeiro e atuarial de seus RPPS e resistem à adoção de medidas para o equacionamento do déficit atuarial, essa situação irá se agravar no futuro, com prejuízo para sua própria capacidade administrativa.

O desequilíbrio nas contas públicas, ocasionado pelo crescimento contínuo das despesas com pessoal, poderá comprometer a capacidade de efetivação das políticas de interesse dos cidadãos, tais como: saúde, educação, segurança e moradia, e conduzirá à necessidade imperiosa de severas reformas previdenciárias que ameçarão os direitos dos servidores públicos.

Considerando este ambiente desfavorável e de elevado risco, faz-se necessário identificar os problemas para permitir um diagnóstico mais próximo da realidade e possibilitar a adoção de medidas pertinentes e mais efetivas que contribuam para uma gestão adequada dos regimes previdenciários próprios dos municípios capixabas.

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

#### *b) Critérios analisados*

Para a avaliação do risco relativo ao plano de amortização adotado, considerando as limitações inerentes ao levantamento e à quantidade de RPPS envolvidos na fiscalização, a Equipe verificou alguns critérios objetivos para a análise da sua suficiência ou da sua exequibilidade.

Assim, os seguintes quesitos foram objeto de análise pela Equipe de Fiscalização:

- Compatibilidade do plano de custeio/amortização do déficit com o plano de custeio sugerido no Relatório Anual de Avaliação Atuarial;
- Exequibilidade do plano de amortização do déficit, diante da avaliação de sua progressividade e de estudos sobre a viabilidade orçamentária, econômica e financeira do plano para o município;
- Comparação entre os valores do déficit atuarial com a receita corrente líquida e com o orçamento do município;
- CRP inválido em razão de desequilíbrio financeiro e atuarial.

As informações acima foram objeto de questionamento aos gestores por meio de questionário e confirmadas *in loco* por meio de indagações, inspeções físicas, exame documental e revisão analítica. Diante das limitações expostas pela modalidade de fiscalização e pelo escopo e amplitude do trabalho, não foi possível avaliar a consistência e a confiabilidade dos resultados atuariais. Assim, os resultados alcançados estão relacionados apenas aos critérios descritos acima.

#### *c) Principais constatações/resultados*

Em função da relevância para a gestão previdenciária e da continuidade de qualquer RPPS, bem como da sua importância para as finanças do município, o evento de risco “plano de amortização insuficiente para equacionar o déficit atuarial ou com riscos de inexecução” foi classificado como consequência “FORTE”. Após a análise da probabilidade de ocorrência do evento em cada RPPS, e de acordo com os critérios vistos nessa seção, a Equipe classificou o risco em baixo, médio ou alto, em papel de trabalho preparado especificamente para esse fim (Inventário de Risco). A consolidação dos riscos relativos a esse evento assim apontou:

**3ª Secretaria de Controle Externo**

Tabela 13 - Consolidação do Risco “Plano de amortização insuficiente para equacionar o déficit atuarial ou com riscos de inexecução”

RISCO		
BAIXO	0	0%
MEDIO	12	35%
ALTO	22	65%

Fonte: Equipe de fiscalização

Ressalta-se que a classificação da consequência do evento como “FORTE” já pressupõe que os riscos serão, no mínimo, “médios”, em razão do seu impacto. Assim, mesmo que um RPPS apresente uma probabilidade de ocorrência “IMPROVÁVEL”, o risco será classificado como médio. Se houver a avaliação como “POSSÍVEL” ou “PROVÁVEL”, o evento é classificado como “ALTO”, situação que explica os resultados acima.

Em relação à amortização do déficit apresentado, dois eventos surgem como preponderantes para uma atuação efetiva desta Corte de Contas. O primeiro, diz respeito à implantação, pelos municípios, de plano de amortização que represente um encargo de tal forma que as futuras administrações municipais não tenham condições de arcar, ou até mesmo que represente um grande esforço para a municipalidade, a ponto de alocar recursos significativos que seriam investidos em outras áreas prioritárias para o financiamento do déficit atuarial. O segundo, reside na implantação de um sistema de amortização incapaz de equacionar o déficit atuarial, corroborando por aumentar mais ainda esse déficit.

A Equipe de Fiscalização observou que dez RPPS **(29%) não implantaram o plano de amortização ou de custeio sugerido no Relatório Anual de Avaliação Atuarial de 2013**. Essa situação representa um alto risco para os RPPS, agravando a gestão desses regimes, uma vez que o déficit previdenciário aumenta significativamente a cada exercício, diante da ausência de tomada de decisão para a revisão do respectivo custeio/plano de amortização.

Os municípios onde os atuais planos de custeio e de amortização do déficit estão incompatíveis com o Relatório Anual de Avaliação Atuarial são: Barra de São Francisco, Conceição da Barra, Dolores do Rio Preto, Fundão, Guaçuí, Ibirajú, Iconha, João Neiva, Mimoso do Sul e São Gabriel da Palha.

### 3ª Secretaria de Controle Externo

O atual panorama dos planos de amortização do déficit implantados pelos RPPS pode ser resumido da seguinte forma:

Tabela 14 - Planos de amortização do déficit

Plano de amortização implantado	Quantidade	%
Segregação de massas	6	17,65%
Aportes financeiros constantes	2	5,88%
Aportes financeiros crescentes	2	5,88%
Alíquotas suplementares fixas	4	11,76%
Alíquotas suplementares crescentes	15	44,12%
Mais de um plano de amortização (alíquotas suplementares e segregação de massas)	3	8,82%
Nenhum plano de amortização	2	5,88%
<b>TOTAL</b>	<b>34</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Equipe de Fiscalização

Com isso, passou-se a analisar se os planos de amortização implantados revelam indícios de inexecutabilidade, caracterizado por dificuldades na sua execução pelas futuras gestões municipais, diante da ausência da demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo em relação ao plano de amortização implantado, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela LRF (art. 19, §1º, §2º, Portaria MPS 403/2008).

Para tanto, a Equipe buscou avaliar aqueles planos de amortização que apresentam alíquotas suplementares consideradas de difícil implementação, sendo aquelas que somadas ao plano de custeio normal (parte patronal) superam em mais de 50% o valor da folha dos servidores ativos do município. Ressalta-se que a instituição de alíquotas suplementares é a forma de amortização mais utilizada pelos RPPS capixabas (65%).

Diante das limitações inerentes ao levantamento e ao escopo do trabalho, a Equipe não avaliou se a amortização por aportes financeiros (12% dos RPPS) ou por segregação de massa (18% dos RPPS) é factível, em razão da ausência de estudos financeiros e econômicos realizados pelos municípios para a sua implantação. Porém, chama-se a atenção para esses municípios, principalmente, para alguns deles que possuem uma relação entre déficit atuarial e RCL superior a três vezes.

### 3ª Secretaria de Controle Externo

Considerando aqueles que implementaram alíquotas suplementares, constata-se que **dez RPPS implantaram alíquotas patronais** (de custeio normal e de amortização do déficit) **superiores a 50%**, conforme relação abaixo:

Tabela 15 - RPPS com maiores alíquotas patronais  
(de custeio e de amortização do déficit)

Município	Alíquota patronal mínima	Alíquota patronal máxima
Alegre	32,67%	101,79%
Guaçuí	32,00%	94,11%
Dores do Rio Preto	24,56%	84,23%
João Neiva	35,50%	69,85%
Aracruz	23,58%	67,02%
Serra	17,10%	62,16%
Santa Leopoldina	22,72%	62,01%
São Gabriel da Palha	20,00%	57,66%
Boa Esperança	22,00%	52,23%
Vargem Alta	20,88%	51,98%

Fonte: Legislação municipal

Essas alíquotas, previstas em lei, representam risco econômico e financeiro aos municípios e com grandes chances, na prática, de se tornarem inexecutáveis em razão do impacto sobre as finanças municipais. No caso de Alegre, por exemplo, a alíquota total de 101% faria a folha de pagamentos dos servidores ativos mais que dobrar, o que inviabilizaria a gestão municipal e, provavelmente, extrapolaria o limite de despesa de pessoal estabelecido na LRF.

Todas as leis que instituíram o plano de custeio atual dos municípios da tabela acima foram publicadas entre os anos de 2012 e 2014, ou seja, os planos ainda estão no início e com alíquotas consideradas baixas, se comparadas àquelas que serão enfrentadas pelas futuras administrações municipais.

Os problemas vistos nesta seção, provavelmente decorrem da dificuldade na aprovação de leis que resultem em aumento dos encargos no presente para os Municípios em relação à Previdência. A ausência de tratamento da Previdência como uma política pública que deve ser acompanhada e revista de forma

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

permanente é um dos fatores primordiais para o aumento do déficit atuarial que tem ocorrido nos últimos anos.

#### *d) Ações de controle*

Pelo exposto, nota-se que a demora na implementação de um plano de custeio ou de amortização do déficit que seja compatível com o resultado atuarial do RPPS somente faz aumentar o déficit atuarial e, em muitos casos, pode comprometer parcela significativa dos recursos municipais para o seu equacionamento.

Nessa linha, a implantação de planos de amortização do déficit com riscos de se tornarem inexecutáveis também ameaça as finanças dos municípios do Estado, conforme demonstrado acima. O déficit atuarial, portanto, deve ser gerenciado e equacionado, considerando a capacidade econômica e financeira de cada município, bem como o Princípio da Razoabilidade, segundo o qual os atos administrativos devem obedecer a critérios prudentes e moderados.

Assim, cabe ao administrador ponderar e adotar providências que previnam os riscos capazes de afetar as contas públicas no momento atual e no futuro, demonstrando que a solução adotada foi a mais adequada para a realidade financeira e previdenciária do município.

Diante dos resultados obtidos nessa seção, sugerem-se as seguintes ações de controle em relação ao risco de “Plano de amortização insuficiente para equacionar o déficit atuarial ou com riscos de inexecutabilidade”:

- 1) Incluir no rol de documentos obrigatórios a serem encaminhados pelos jurisdicionados, quando da prestação de contas anual, a legislação que regula os planos de custeio e de amortização vigentes, assim como os estudos que demonstram a viabilidade orçamentária e financeira do plano de amortização adotado pelo ente, inclusive dos impactos nos limites de gastos com pessoal, impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;
- 2) Incluir no rol de documentos obrigatórios a serem encaminhados pelos jurisdicionados, quando da prestação de contas anual, declaração do Chefe do Executivo Municipal quanto à compatibilidade do plano de custeio e do

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

plano de amortização do déficit atuarial adotados com aqueles sugeridos no último Relatório de Avaliação Atuarial, com justificativas fundamentadas em documentos/estudos técnicos no caso da não adoção das medidas sugeridas naquele relatório;

- 3) Incluir no rol de documentos obrigatórios a serem encaminhados pelos jurisdicionados, quando da prestação de contas anual, declaração do Gestor do RPPS sobre a compatibilidade do plano de custeio e do plano de amortização do déficit atuarial adotados pelo Ente em relação àqueles sugeridos no último Relatório de Avaliação Atuarial.

#### **4.1.3 Regime Próprio de Previdência Social com perda da sua capacidade financeira e de investimento**

*Referências legais aplicáveis:*

- Constituição Federal, art. 40.
- Lei Federal 9.717/1998, art. 1º, art. 2º, §1º.
- Portaria MPS 204/2008, art. 5º, II, XIV, “c” e “b”.
- Portaria MPS 402/2008, art. 3º, III, §1º, 8º.
- Portaria MPS 403/2008, art. 1º, art. 2º, I.
- Orientação Normativa MPS/SPS 02/2009, art. 2º, XI; art. 22 e art. 24.

##### *a) Descrição do Risco*

Aos RPPS devem ser garantidos o equilíbrio financeiro e atuarial em conformidade com a avaliação atuarial e as reavaliações realizadas em cada exercício, de maneira a organizar e revisar o plano de custeio e de benefícios. O equilíbrio financeiro reside na garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício.

Assim, para uma boa gestão do RPPS, as receitas devem ser auferidas e utilizadas de forma a garantir o pagamento de suas obrigações presentes, mas também, das obrigações futuras, garantindo a manutenção e a sustentabilidade do RPPS no longo prazo. Para buscar essa sustentabilidade, as receitas devem ser aplicadas no

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

mercado financeiro, de acordo com os parâmetros definidos na legislação e no Plano Anual de Investimentos, a fim de acumular os recursos necessários para o pagamento dos benefícios futuros.

Eventual insuficiência financeira, tanto para o pagamento dos benefícios atuais, quanto para o acúmulo das reservas necessárias para o pagamento dos benefícios futuros, representam um alto risco financeiro e atuarial, comprometendo a sustentabilidade do Regime.

Esse item do Levantamento tem como objetivo verificar se as receitas de contribuições têm sido suficientes para o pagamento da despesa anual da folha de pagamentos dos inativos e pensionistas e ainda para realizar aplicações e investimentos no mercado financeiro. Além disso, visa avaliar se as disponibilidades e investimentos têm aumentado ao longo do tempo e por quanto tempo conseguiriam manter a folha de benefícios.

Este evento representa um risco com efeitos já no curto prazo, enquanto o anterior (plano de amortização do déficit insuficiente ou inexecuível) representa uma situação que pode representar um impacto sobre o RPPS no médio e/ou longo prazos.

#### *b) Critérios analisados*

Para a avaliação deste risco, considerando as limitações inerentes ao levantamento e à quantidade de RPPS envolvidos na fiscalização, a Equipe procedeu à verificação de alguns critérios objetivos para a análise da perda ou não da capacidade financeira e de investimentos do Regime.

Os seguintes quesitos foram objeto de análise:

- Variação do valor dos investimentos e disponibilidades entre 2011 e 2014;
- Comparação entre a receita anual de contribuições e a despesa anual da folha de pagamento dos inativos e pensionistas. Para os municípios que realizaram a segregação de massa e, concomitantemente, as contribuições previdenciárias foram incapazes de cobrir a despesa com a folha dos inativos

**3ª Secretaria de Controle Externo**

e pensionistas, a obrigatoriedade dos aportes financeiros pelo Ente para o pagamento da folha do fundo financeiro faz com que essa seja uma situação que dirime o risco.

- Comparação entre o valor das disponibilidades e investimentos e a despesa anual da folha de pagamento dos inativos e pensionistas.

As informações acima relacionadas foram objeto de avaliação pela Equipe, principalmente por meio da técnica de revisão analítica. Diante das limitações expostas pela modalidade de fiscalização e pelo escopo e amplitude do trabalho, não foi possível realizar uma análise financeira prospectiva, contemplando o crescimento da folha de pagamentos e a evolução da carteira de investimentos no tempo. Assim, os resultados obtidos neste item se referem apenas aos critérios descritos acima.

*c) Principais constatações/resultados*

Em função da relevância para a gestão previdenciária de qualquer RPPS e da importância para a continuidade e sustentabilidade do Regime, o evento de risco “RPPS com perda de sua capacidade financeira e de investimentos” foi classificado como consequência “FORTE”.

Após a análise da probabilidade de ocorrência para cada RPPS, e de acordo com os critérios vistos nessa seção, a Equipe classificou o risco em baixo, médio ou alto, em papel de trabalho (Inventário de Risco) preparado especificamente para esse fim. Mais uma vez, ressalta-se que a classificação da consequência do evento como “FORTE” já pressupõe que os riscos serão, no mínimo, “médios”, em razão do seu impacto. A consolidação dos riscos relativos a esse evento assim apontou:

Tabela 16 - Consolidação do Risco “Regime Próprio de Previdência Social com perda da capacidade financeira e de Investimentos”

RISCO		
BAIXO	0	0%
MEDIO	22	65%
ALTO	12	35%

Fonte: Equipe de fiscalização

### 3ª Secretaria de Controle Externo

Em 2014, os RPPS juntos arrecadaram uma receita de contribuições (parte patronal e desconto do servidor) no valor de **R\$ 484,1 milhões**. Já as despesas com o pagamento da folha de inativos e pensionistas somou **R\$ 494,1 milhões, desde já revelando uma insuficiência da receita de contribuições para custear a folha de benefícios**. O montante de receitas de contribuições e da despesa da folha por município encontra-se de forma analítica no **Apêndice D**.

Já os investimentos, aplicações financeiras e disponibilidades dos Regimes, em dezembro de 2014, ultrapassavam **R\$ 1,6 bilhão**, contra **R\$ 1,1 bilhão** em 2011 (valores atualizados pelo INPC até dezembro de 2014), representando um crescimento de 46,57% no período. A evolução dos ativos financeiros dos RPPS está sintetizada no gráfico abaixo e evidenciada de forma analítica no **Apêndice E**.

Figura 5 - Evolução das disponibilidades, aplicações financeiras e investimentos entre 2011 e 2014 (em bilhões de reais)



Fonte: Prestações de Contas Anuais e Demonstrativo de Aplicações e Investimentos de Recursos (DAIR – MPS)

Das análises realizadas, foi possível identificar alguns municípios que já se encontram em situação financeira crítica, como **Barra de São Francisco**. Em 2014 esse município arrecadou contribuições em montante inferior a **70%** da despesa com a folha anual dos inativos e pensionistas. Mas a situação mais grave ainda se refere à insuficiência financeira do RPPS, que possuía, em dezembro de 2014, considerando os investimentos, recursos para quitar apenas **30% da folha dos**

### 3ª Secretaria de Controle Externo

**inativos e pensionistas de um mês.** Nessa época, o RPPS possuía **R\$ 181 mil** em disponibilidades e investimentos. É notória a perda de capacidade financeira e de investimentos desse RPPS, que obteve uma **redução dos ativos financeiros entre 2013 e 2014 na ordem de 84%.**

Outro município que chama a atenção de forma negativa é **Guaçuí**. Em 2014, as receitas de contribuição arrecadadas foram insuficientes para arcar com **40%** da despesa anual dos ativos e inativos. Além do mais, verificou-se que o Regime Próprio obteve um **decréscimo da ordem de 5%** no valor do estoque financeiro entre 2013 e 2014, revelando indícios de problemas com os repasses efetuados pelos órgãos e entidades desse município.

Um índice que pode revelar indícios de boa ou má saúde financeira dos RPPS é obtido da divisão do valor das disponibilidades, investimentos e aplicações financeiras pelo valor médio mensal da despesa com a folha de pagamento dos benefícios previdenciários. Em resumo, esse índice revela a quantidade de meses nos quais o saldo dos ativos financeiros seria capaz de quitar a folha dos aposentados e pensionistas, *ceteris paribus*. Abaixo são apresentados os cinco melhores e cinco piores nesse quesito, ressaltando que a análise completa encontra-se no **Apêndice F**.

Tabela 17 – Os melhores e os piores RPPS em relação ao quociente entre o “valor das disponibilidades e investimentos” e o “valor da despesa mensal com folha dos inativos e pensionistas” (dados de 2014)

<b>Cinco melhores</b>		<b>Cinco piores</b>	
<b>Município</b>	<b>Quantidade de meses</b>	<b>Município</b>	<b>Quantidade de meses</b>
Pedro Canário	671,25	Barra de São Francisco	0,30
Rio Bananal	441,93	Mimoso do Sul	7,85
Águia Branca	288,7	Santa Leopoldina	9,79
Domingos Martins	189,74	Alegre	17,19
Anchieta	184,25	Viana	17,27

Fonte: Equipe de fiscalização

Da análise da tabela acima, conclui-se que o RPPS de Pedro Canário possui um estoque financeiro para quitar a folha de inativos e pensionistas por mais de 671

### 3ª Secretaria de Controle Externo

meses (aproximadamente 56 anos). Já o estoque financeiro do RPPS de Barra de São Francisco quitaria **30% da folha de um mês**.

Outro importante índice se refere à divisão entre a receita anual de contribuição e a despesa anual com a folha dos aposentados e pensionistas. Esse índice revela a suficiência ou a insuficiência daquela que deveria ser a principal fonte de recursos do RPPS para quitar a folha dos inativos e pensionistas e ainda para realizar os investimentos com a “sobra” dessa equação, *ceteris paribus*. Um Regime com situação confortável conseguiria quitar toda a sua folha e ainda investir parte considerável dos recursos para a sustentabilidade futura do Instituto.

Como resultado, **14 RPPS (41%) possuem uma receita anual de contribuições inferior à despesa anual com a folha dos inativos e pensionistas**. Abaixo são apresentados os cinco melhores e cinco piores nesse quesito, ressaltando mais uma vez que os resultados analíticos nesse quesito se encontram no **Apêndice D**.

Tabela 18 – Os melhores e os piores RPPS em relação ao quociente entre o valor da receita anual de contribuições e a despesa anual com a folha dos inativos e pensionistas (dados de 2014)

<i>Cinco melhores</i>		<i>Cinco piores</i>	
Município	Receita anual de contribuições versus despesa anual com a folha dos inativos e pensionistas	Município	Receita anual de contribuições versus despesa anual com a folha dos inativos e pensionistas
Águia Branca	6,91	Guaçuí	0,37
Pedro Canário	5,97	São José do Calçado	0,66
Rio Bananal	4,27	São Gabriel da Palha	0,68
Anchieta	3,15	Barra de São Francisco	0,69
Santa Maria de Jetibá	2,72	Linhares	0,73

Fonte: Equipe de fiscalização

Por esse índice, conclui-se que enquanto o RPPS de Águia Branca arrecada contribuições que custeariam a folha de inativos e pensionistas por quase sete exercícios, o Regime Próprio de Guaçuí não arrecadou nem 40% da folha do exercício de 2014.

Ainda em relação a esse índice, a Equipe constatou que poucos RPPS que implementaram plano de amortização por meio de alíquotas suplementares realizam

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

a segregação contábil das receitas obtidas do custeio normal e do custeio suplementar. Ressalta-se que 65% dos RPPS implantaram esse tipo de plano de amortização, conforme demonstrado no evento de risco anterior.

Essa situação revela indícios de que alguns municípios têm destinado as receitas oriundas dos planos de amortização do déficit para a cobertura da folha atual, não acumulando as receitas necessárias para o pagamento dos benefícios futuros, como é o caso do município de Guaçuí, de São Gabriel da Palha e de São José do Calçado.

Ressalta-se, mais uma vez, que esse índice considerou apenas a receita de contribuições, que em tese, representa a fonte de recursos para financiar as atividades do RPPS e custear os benefícios presentes e futuros (custeio normal). Assim, as demais receitas, como, aportes financeiros recebidos e os rendimentos financeiros obtidos dos investimentos não foram consideradas na análise.

Diante da limitação exposta acima, a Equipe verificou a evolução do estoque financeiro de cada RPPS entre os exercícios de 2011 e 2014, a fim de verificar aqueles com melhores e piores resultados. Essa é uma análise mais completa, pois todas as sobras das receitas do RPPS são destinadas aos investimentos necessários para o pagamento dos benefícios futuros.

Em relação a este ponto, o correto seria uma evolução mais constante, considerando a meta atuarial, os resultados obtidos nas aplicações financeiras e os aportes realizados nas aplicações no período. Ressalta-se que uma evolução muito grande no saldo de aplicações pode revelar que, no passado, o RPPS possuía uma má gestão dos recursos ou que possuía, ainda, problemas relacionados à arrecadação de suas receitas. Uma evolução muito baixa ou até mesmo um decréscimo no estoque financeiro revela que o RPPS pode estar com problemas mais atuais relacionados aos repasses de suas receitas ou até mesmo à gestão dos recursos.

A seguir são apresentados os cinco RPPS com maior e os cinco com pior evolução do estoque financeiro, já descontada a inflação no período pelo INPC:

**3ª Secretaria de Controle Externo**

Tabela 19 - Maiores e menores evoluções do estoque financeiro entre 2011 e 2014

Cinco maiores evoluções		Cinco menores evoluções	
Município	Evolução do estoque financeiro entre 2011 e 2014	Município	Evolução do estoque financeiro entre 2011 e 2014
Vila Velha	1245,19%	Ibiraçu	-3,47%
Santa Leopoldina	585,56%	São Gabriel da Palha	11,89%
Mimoso do Sul	189,72%	João Neiva	11,96%
Viana	155,64%	Santa Maria de Jetibá	18,42%
Cariacica	111,71%	Jerônimo Monteiro	19,11%

Fonte: Equipe de Fiscalização

A tabela acima demonstrou uma situação preocupante em **Ibiraçu**. Em três anos, o Regime Próprio desse município diminuiu seu estoque financeiro, situação que compromete a viabilidade do RPPS.

Lógica semelhante pode ser aplicada em relação à evolução do estoque financeiro entre 2013/2014, revelando indícios de situações anormais nesses exercícios, como se vê:

Tabela 20 - Maiores e menores evoluções do estoque financeiro entre 2013 e 2014

Cinco maiores evoluções		Cinco menores evoluções	
Município	Evolução do estoque financeiro entre 2013 e 2014	Município	Evolução do estoque financeiro entre 2013 e 2014
Mimoso do Sul	62,05%	Barra de São Francisco	-83,64%
Vila Velha	53,81%	Guaçuí	-4,99%
Fundão	36,68%	Ibiraçu	-0,23%
Cariacica	30,44%	João Neiva	3,11%
Pedro Canário	23,45%	Mantenópolis	3,48%

Fonte: Equipe de Fiscalização

Importante frisar que em quase todos os municípios que apresentaram diminuição em seu estoque financeiro foram constatados também problemas na arrecadação da receita previdenciária, conforme se verificou no item 4.1.5 deste relatório. Algo que também deve ser trazido à baila são os RPPS que obtiveram os piores resultados nos índices e análises avaliados nesta seção, que quase sempre figuraram nas listas com os piores desempenhos em relação ao déficit atuarial, vistos no item 3.3. Essas são importantes conclusões, já que desequilíbrios financeiros no presente impactam diretamente sobre a capacidade de pagamento das obrigações futuras do RPPS, aumentando, assim, o déficit atuarial.

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

Nessa seara, outra possível causa pode ser a preterição da contratação de servidores do quadro de provimento efetivo para a contratação de servidores comissionados e temporários, conforme visto no item 3.3 deste relatório. Essa situação causa um desequilíbrio na pirâmide funcional do Município, diminuindo a base contributiva e, conseqüentemente, comprometendo a receita previdenciária.

A perda da capacidade de investimentos de maneira contínua traz indicativos dos RPPS em que o plano de custeio adotado tem sido insuficiente para a manutenção das atividades do Regime Próprio, impactando diretamente a sua capacidade financeira. Mais uma vez, os municípios que apresentaram redução de disponibilidades são aqueles em que foram constatados que os planos de custeio e de amortização do déficit divergem daqueles sugeridos nos pareceres atuariais, conforme visto na Seção 4.1.2.

Ressalta-se que análises mais aprofundadas quanto à gestão dos investimentos e aplicações no mercado financeiro demandariam ações de fiscalização específicas, a serem realizadas após capacitação da(s) equipe(s) em relação a esse tema, diante da complexidade da matéria. Em que pese essa particularidade, a Equipe abordou, no item 4.2.2 deste relatório, eventos de riscos relativos a aspectos de governança na gestão dos investimentos.

#### *d) Ações de controle*

Pelo exposto, a avaliação da capacidade financeira e de investimentos dos RPPS deve ser ponto de atenção nas ações deste Tribunal de Contas. O Levantamento indicou alguns RPPS com situação financeira crítica ou com perda na capacidade de investimentos, situações que colocam em risco a sustentabilidade do RPPS no curto, médio e longo prazos.

Diante resultados obtidos nessa seção, sugerem-se as seguintes ações de controle:

- 1) Incluir no rol de documentos a serem encaminhados junto à Prestação de Contas Anual, declaração dos ordenadores de despesas municipais sobre o repasse integral, acrescido dos encargos financeiros em caso de atrasos, de todos os valores devidos ao RPPS;

### 3ª Secretaria de Controle Externo

- 2) Incluir no rol de documentos a serem encaminhados junto à Prestação de Contas Anual, parecer conclusivo do responsável pelo Controle Interno do ente sobre a integralidade dos repasses de todos os valores devidos ao RPPS;
- 3) Incluir no rol de documentos a serem encaminhados junto à Prestação de Contas Anual, declaração do responsável pela unidade gestora do RPPS sobre o repasse integral de **todos** os valores devidos ao RPPS, acrescido dos encargos financeiros em caso de atrasos, por todos os órgãos e entidades da administração pública municipal, informando, ainda, se for o caso, os valores não repassados, sua competência e natureza do débito.

#### 4.1.4 Concessão e pagamento de benefícios previdenciários indevidos

##### *Referências legais aplicáveis:*

- Lei Federal 10.887/2004, art. 9º, II.
- Portaria MPS 204/2008, art. 5º, XI, b.
- Portaria MPS 402/2008, arts. 10, art. 23.
- Orientação Normativa MPS/SPS 02/2009, art. 15, II, art. 38, art. 51.

##### *a) Descrição do Risco*

A análise dos aspectos da legalidade para fins de concessão e registro dos atos de aposentadoria e pensão deve estar estritamente amparada na legislação previdenciária de modo a refletir o devido enquadramento do direito do servidor/segurado. Além disso, a Portaria MPS 402/2008 estabelece que o RPPS não poderá conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social.

Uma interpretação ou enquadramento equivocado, bem como erro de cálculo dos benefícios de aposentadoria ou pensão podem causar prejuízos financeiros para o RPPS, principalmente, pelo fato de que uma concessão irregular pode perdurar até

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

a exaustão do benefício previdenciário, com décadas de pagamento sem que haja contestação e com impacto diretamente no cálculo atuarial.

Diante disso, a concessão ou o pagamento de benefícios indevidos, seja por erro ou por fraude, resulta em graves consequências ao Regime Próprio e coloca em risco a sua sustentabilidade no médio e longo prazo. Assim, faz-se necessária a implantação e a manutenção de controles capazes de minimizar a probabilidade da ocorrência desse risco.

#### *b) Critérios analisados*

Para a avaliação do risco relativo à concessão e pagamento de benefícios previdenciários indevidos aos segurados, considerando as limitações inerentes ao levantamento e à quantidade de RPPS envolvidos na fiscalização, a Equipe procedeu à verificação de alguns critérios objetivos para a verificação da integridade e completude deste risco nos RPPS.

Assim, os seguintes quesitos foram objeto de análise pela Equipe de fiscalização:

- Segregação de funções das principais etapas do processo de concessão e pagamento de benefícios (processamento, cálculo, concessão, emissão de pareceres/relatórios, elaboração e publicação do ato e inclusão do benefício na folha de pagamentos);
- Revisão formal do processo de concessão de benefícios (assessoria jurídica, controladoria, entre outros);
- Utilização de sistemas informatizados de módulo previdenciário para o cálculo dos benefícios;
- Realização de cadastramento anual de todos os inativos e pensionistas;
- Adoção de Unidade Gestora Única previdenciária;
- Concessão de aposentadoria por invalidez somente por meio de junta médica;
- Reavaliações periódicas das perícias médicas que concederam as aposentadorias por invalidez.

As informações acima relacionadas foram objeto de avaliação pela Equipe, principalmente, por meio da aplicação de questionário e confirmadas *in loco* por

### 3ª Secretaria de Controle Externo

meio de indagações e inspeções físicas. Diante das limitações expostas pela modalidade de fiscalização e pelo escopo e amplitude do trabalho, não foi possível avaliar a consistência das informações repassadas e coletadas. Assim, os resultados obtidos nesse item se referem apenas aos critérios descritos acima.

#### *c) Principais constatações/resultados*

Em função da relevância para a gestão previdenciária de qualquer RPPS e da sua importância para o cálculo atuarial, o evento de risco “concessão e pagamento de benefícios previdenciários indevidos aos segurados” foi classificado como consequência “FORTE”.

Após a análise da probabilidade de ocorrência em cada RPPS, e de acordo com os critérios vistos nessa seção, a Equipe classificou o risco em baixo, médio ou alto, em papel de trabalho preparado especificamente para esse fim (Inventário de Risco), ressaltando-se que a classificação do evento como consequência forte já pressupõe que o evento de risco será no mínimo médio, em razão do seu impacto. A consolidação dos riscos relativos a esse evento assim apontou:

Tabela 21 - Consolidação do Risco “Concessão e pagamento de benefícios previdenciários indevidos aos segurados”

RISCO		
BAIXO	0	0%
MEDIO	4	12%
ALTO	30	88%

Fonte: Equipe de fiscalização

O RPPS deve manter estrutura compatível com as suas atividades, respeitando o princípio da segregação de funções. A ausência de segregação de funções pode aumentar o risco de erros e fraudes na gestão do Instituto.

Os critérios analisados permitem aferir que 18 RPPS ou 53% do universo de jurisdicionados fiscalizados apresentam uma estrutura com ausência de segregação de funções em duas ou mais etapas do processo de concessão de benefícios. Na maioria dos RPPS a estrutura de pessoal é pequena, geralmente composta por três servidores e em muitos Institutos não há uma divisão clara e específica das principais funções. Assim, atividades como concessão de benefícios; inclusão do

### 3ª Secretaria de Controle Externo

segurado na folha; elaboração do ato de aposentadoria; elaboração, contabilização e pagamento da folha de benefícios são concentradas em uma ou duas pessoas, sendo uma dessas pessoas o próprio Gestor do RPPS.

Em 23 Institutos ou 68% não há um sistema informatizado para a gestão dos benefícios e verificou-se que em 28 RPPS ou 82% não ocorre uma revisão formal dos benefícios a serem concedidos antes da publicação do ato concessório. Ressalta-se que esses controles são muito importantes para minimizar erros de cálculos ou enquadramentos previdenciários equivocados.

Em relação às aposentadorias por invalidez, constatou-se que o índice de concessão desse tipo de benefício é elevado. **Em média, 18,6% das aposentadorias dos RPPS concedidas até 31/12/2013 eram por invalidez.**

**Porém, há RPPS em que esse percentual supera os 50%**, como é o caso de Anchieta (58%) e Vargem Alta (52%). Abaixo são relacionados os municípios com maior percentual de aposentadorias por invalidez, ressaltando que a quantidade das aposentadorias por invalidez para cada município se encontra no **Apêndice I**.

Tabela 22 - Municípios com maior proporção de aposentadorias por invalidez

Município	% das aposentadorias por invalidez
Anchieta	58,39%
Vargem Alta	51,52%
Pedro Canário	40,00%
São Gabriel da Palha	38,92%
Aracruz	37,86%
São José do Calçado	36,50%
Iconha	35,71%
Santa Maria de Jetibá	35,38%
Conceição da Barra	31,68%
Cachoeiro de Itapemirim	30,00%

Fonte: Equipe de Fiscalização.

Importante destacar que muitas das aposentadorias por invalidez foram concedidas por meio de laudos assinados por apenas um médico e não por uma junta médica, que poderia reduzir os riscos de eventuais fraudes ou falhas em razão de concessões sem a análise de outros peritos.

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

Quanto a esse ponto, 14 RPPS ou 41% concederam aposentadoria por invalidez sem ter uma junta médica de no mínimo três médicos e 31 RPPS ou **91% não realizam reavaliações das perícias médicas**, como forma de verificar se a situação de invalidez do segurado permanece e justifica a manutenção do pagamento do benefício.

Nos municípios onde são realizadas reavaliações das perícias médicas de forma periódica, a média das aposentadorias por invalidez é de **23%** do total dos benefícios por aposentadoria concedidos. Esse é um importante índice, na medida em que essas reavaliações são importantes instrumentos de controle na concessão de benefícios relacionados à saúde do servidor.

Além do mais, há municípios com mais de uma unidade gestora de previdência. Em **oito RPPS (24%)** os gestores informaram haver o pagamento de benefícios previdenciários por parte dos outros órgãos da administração municipal, situação vedada pela norma contida na Portaria MPS n.º 403/08, §2º do art. 10. Quando da análise das Prestações de Contas Anuais, foi constatado que **12 municípios** que instituíram o Regime Próprio de Previdência (38%) pagam benefícios previdenciários nas rubricas contábeis Aposentadorias, Reformas e Pensões. Em 2014, esse valor ultrapassou o montante de **R\$ 2,7 milhões**, conforme discriminação na tabela 23 a seguir.

Ressalta-se que o escopo do trabalho não permitiu avaliar a legalidade dessas despesas registradas na contabilidade das Prefeituras e Câmaras. Porém, a legislação veda expressamente a manutenção de mais de uma unidade gestora de previdência social no mesmo município. Essa situação, além de contrariar a legislação, eleva o risco de pagamento de benefícios previdenciários indevidos.

**3ª Secretaria de Controle Externo**Tabela 23 - Despesas com aposentadorias, reformas e pensões  
no âmbito das Prefeituras e Câmaras (contas de gestão)

<b>Município</b>	<b>Gastos com aposentadorias, pensões e reformas</b>
Linhares	950.994,52
Anchieta	323.415,52
Mantenópolis	280.321,57
Águia Branca	256.552,62
Vargem Alta	206.099,53
Domingos Martins	198.605,17
Barra de São Francisco *	160.227,00
Cariacica	96.203,16
Vitória	83.260,00
Guaçuí	79.305,19
São José do Calçado	56.461,50
Aracruz	54.227,22
<b>Total</b>	<b>2.745.673,00</b>

Fonte: Prestações de Contas Anuais e Cidades Web

\* Em relação ao município de Barra de São Francisco, somente foi possível avaliar as despesas registradas no Legislativo Municipal, diante da ausência de informações relativas ao Poder Executivo.

Cabe destacar, ainda, situação evidenciada no RPPS do município de Barra de São Francisco, na qual foi informada, pelo gestor, a existência de diversos processos de concessão de benefícios, nos últimos anos, sem o registro neste Tribunal de Contas.

*d) Ações de controle*

Pelo exposto em relação aos problemas de segregação de funções e inconsistências quanto à concessão e pagamento de benefícios previdenciários indevidos aos segurados, podendo interferir na precisão dos cálculos das avaliações atuariais, sugerem-se as seguintes ações de controle:

- 1) Elaboração de normativo que discipline a obrigatoriedade do cadastramento anual dos inativos e pensionistas e do censo previdenciário quinquenal de todos os segurados, inclusive dos ativos, definindo critérios técnicos mínimos a serem observados na sua realização;

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

- 2) Determinar que os RPPS realizem reavaliação das atuais aposentadorias concedidas por invalidez, por meio de junta médica composta, no mínimo, por três profissionais, com especialização em perícia médica;
- 3) Elaboração de ato normativo que exija, na concessão de aposentadorias por invalidez, que os laudos médicos sejam emitidos por junta médica composta, no mínimo, por três profissionais;
- 4) Elaboração de ato normativo que obrigue os RPPS a realizarem reavaliação, a cada dois anos, das aposentadorias concedidas por invalidez, sendo realizada, preferencialmente por médico ou junta médica diversa daquela que concedeu o ato originário;
- 5) Elaboração de normativo que discipline a obrigatoriedade dos Entes municipais fornecerem à unidade gestora do RPPS o acesso irrestrito, sempre que necessário, à base cadastral informatizada e/ou física de todos os servidores ativos e seus respectivos dependentes;
- 6) Realização de cursos promovidos pela Escola de Contas Públicas sobre a importância da atualização da base cadastral dos RPPS.

#### **4.1.5 Ausência de arrecadação da receita previdenciária**

##### *Referências legais aplicáveis:*

- Lei Federal 9.717/1998, art. 1º, II.
- Lei Federal 9.796/1999, art. 4º.
- Lei Federal 10.887/2004, art. 8º, A.
- Portaria MPS 204/2008, art. 5º, I;
- Portaria MPS 402/2008, art. 5º.
- Orientação Normativa MPS/SPS 02/2009, art. 23; art. 24, §1º, I ao IV, §2º; arts. 31 ao 33; art. 36.

##### *a) Descrição do Risco*

Aos Regimes Próprios de Previdência são assegurados os recursos financeiros necessários para o financiamento das suas atividades e para o pagamento dos

### 3ª Secretaria de Controle Externo

benefícios presentes e futuros. A arrecadação das receitas previdenciárias, de forma integral e no momento devido, é essencial para a gestão previdenciária e financeira do RPPS, já que esses valores serão utilizados para o custeio administrativo e da folha de pagamentos dos benefícios, e ainda, serão investidos para que o RPPS acumule os recursos necessários para o pagamento dos benefícios futuros.

Sob esse aspecto, a ausência de repasse ao RPPS dos valores devidos em uma gestão compromete a gestão seguinte, na medida em que esses valores deverão ser repassados no futuro, acrescidos dos encargos financeiros, fazendo com que recursos que seriam destinados a outras políticas públicas sejam alocados para a previdência municipal.

Problemas na arrecadação das receitas previdenciárias, além de impactar diretamente o resultado atuarial, comprometem, ainda, o fluxo de caixa do RPPS, pois, caso seja necessário realizar a retirada dos recursos financeiros aplicados no mercado para pagar as despesas presentes, pode haver perda de rentabilidade e até mesmo prejuízo a depender do tipo de investimento.

As contribuições previdenciárias não podem ser objeto de contingenciamento, tendo em vista o disposto no §2º do art. 9º, da Lei Complementar Federal n.º 101/00. A ausência de repasse também pode caracterizar a realização de operação de crédito sem autorização orçamentária (artigos 29 e 32 da LRF). Pode, ainda, configurar apropriação indébita, consoante já interpretou o Supremo Tribunal de Justiça – STJ, em análise do processo Resp 770167/PE; Recurso especial 2005/0122352-6, sendo relator o Ministro Gilson Dipp. A Ementa do referido recurso assim preconiza:

I. O delito de apropriação indébita de contribuições previdenciárias, em que o Prefeito foi denunciado não exige qualidade especial do sujeito ativo, podendo ser cometido por qualquer pessoa, seja ela agente público ou não.

II. A conduta descrita no tipo penal do art. 168-A do Código Penal é centrada no verbo "deixar de repassar", sendo desnecessária, para a configuração do delito, a comprovação do fim específico de apropriar-se dos valores destinados à Previdência Social. Precedentes.

III. Recurso provido, nos termos do voto do Relator." (grifo nosso)

Neste Tribunal de Contas também há importantes precedentes em relação à receita previdenciária, como o Parecer Prévio TC 16/2015 – Primeira Câmara, no qual foram

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

rejeitadas as contas de chefe do Poder Executivo, diante do não recolhimento das contribuições previdenciárias retidas dos servidores e de serviços de terceiros.

#### *b) Critérios analisados*

Para a avaliação do evento de risco em questão, considerando as limitações inerentes ao levantamento e a quantidade de RPPS envolvidos na fiscalização, a Equipe verificou alguns critérios quanto à detecção de possíveis problemas na arrecadação da receita previdenciária.

Assim, os seguintes quesitos foram objeto de análise pela Equipe de fiscalização:

- Controles para a identificação do valor correto das receitas de contribuições;
- Regras na legislação municipal sobre os repasses e a atualização dos valores em caso de atraso;
- Repasses de contribuições em atraso, não integrais, e sem os devidos acréscimos legais;
- Incidência de contribuições patronais sobre o pagamento dos benefícios de auxílio doença e salário maternidade;
- Controles sobre as contribuições dos servidores cedidos a outros Entes;
- Existência de dívidas que não foram objeto de parcelamento ou negociação formal;
- Acordo de compensação financeira e previdenciária com o RGPS;
- Inconsistências no CRP em razão de problemas relacionados ao caráter contributivo.

As informações acima relacionadas foram objeto de pergunta aos gestores por meio de questionário e confirmadas *in loco* por meio de indagações e inspeções físicas. Diante das limitações expostas pela modalidade de fiscalização e pelo escopo e amplitude do trabalho não foi possível avaliar a consistência de todas as informações, nem mesmo quantificar os valores que deixaram de ser arrecadados. Assim, os resultados obtidos em relação a esse evento de risco se referem apenas aos critérios analisados acima.

**3ª Secretaria de Controle Externo***c) Principais constatações/resultados*

Em função da relevância para a gestão previdenciária de qualquer RPPS e da sua importância para o cálculo atuarial, o evento de risco “ausência de arrecadação da receita previdenciária” foi classificado como consequência “FORTE”. Após a análise da probabilidade de ocorrência para cada RPPS, e de acordo com os critérios vistos nessa seção, a Equipe classificou o risco em baixo, médio ou alto, em papel de trabalho preparado especificamente para esse fim (Inventário de Risco). A consolidação dos riscos relativos a esse evento assim apontou:

Tabela 24 - Consolidação do Risco “Ausência de arrecadação da receita previdenciária”

RISCO		
BAIXO	0	0%
MEDIO	10	29%
ALTO	24	71%

Fonte: Equipe de fiscalização

Os critérios analisados permitem aferir que **em 13 RPPS ou 38% há algum tipo de atraso nos repasses das contribuições, ou repasses não integrais ou, ainda transferência de recursos com atraso sem o acréscimo dos encargos financeiros**. Essa situação reflete na emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP por parte do MPS. Quatorze Regimes Próprios ou 41% possuem inconsistências no CRP devido a problemas com o caráter contributivo, que se refere basicamente ao repasse das contribuições dos servidores e à parte patronal ao RPPS.

Em 14 RPPS ou 41% do total dos Institutos de Previdência os gestores afirmaram haver a existência de dívidas que não foram objeto de parcelamento ou negociação formal para a sua quitação. **Em 11 RPPS ou 32% os gestores afirmaram não haver o pagamento das contribuições patronais sobre verbas como salário maternidade e auxílio doença**, que são levadas em consideração para o cômputo do tempo de aposentadoria.

Abaixo serão apresentados alguns dos problemas constatados nos municípios. Ressalta-se que as informações aqui trazidas carecem de confirmação por meio de evidências e de procedimentos de auditoria específicos, já que as características do

### 3ª Secretaria de Controle Externo

levantamento e o escopo da fiscalização não permitem uma avaliação exata das informações. Essas informações deverão, portanto, ser confirmadas em fiscalizações a serem realizadas por este Tribunal de Contas.

- Alegre: Termos de parcelamentos, que somam aproximadamente **R\$ 3 milhões**, não vêm sendo pagos nas datas avençadas; repasse de contribuições a menor desde 2013; existência de dívidas que não foram objeto de negociação/parcelamento; contribuições antigas (até 1999) que deixaram de ser repassadas com valor aproximado de **R\$ 1,2 milhão**;
- Barra de São Francisco: ausência de repasse das contribuições pela Prefeitura e da folha das aposentadorias concedidas antes da implantação do RPPS municipal, principalmente entre 2012 e 2014, que, segundo os gestores, já ultrapassam os **R\$ 10 milhões**; ausência de pagamento dos termos de parcelamentos avençados, que juntos somam **R\$ 23 milhões**;
- Fundão: atraso nos repasses de contribuições previdenciárias sobre a folha e sobre o auxílio doença e dos parcelamentos firmados nos anos de 2014 e 2015;
- Guaçuí: ausência do pagamento dos aportes financeiros previstos em lei, no montante aproximado de **R\$ 3,1 milhões** em 2014 e 2015; atrasos nos repasses das contribuições até meados de 2014;
- Ibirapu: atrasos nos repasses e parcelamentos no ano de 2015, que juntos somam uma quantia aproximada de **R\$ 250 mil**;
- João Neiva: ausência de pagamento de encargos financeiros sobre Termo de Parcelamento assinado em 2001 (valor aproximado de **R\$ 300 mil**); ausência de repasse das contribuições previdenciárias em 2015, em valores aproximados de **R\$ 1,5 milhão**;
- Rio Novo do Sul: atrasos nos pagamentos dos termos de parcelamentos (valor total de **R\$ 1,8 milhão**);
- São Gabriel da Palha: valores a receber no montante aproximado de **R\$ 160 mil**, composto por atraso nos repasses a partir de 2014 e ausência de pagamento dos encargos financeiros sobre esses atrasos; atrasos nos pagamentos de termo de parcelamento; repasses de contribuições em alíquotas inferiores às definidas na legislação municipal a partir de 2013;

### 3ª Secretaria de Controle Externo

pagamento de precatórios a servidores sem a incidência da contribuição patronal;

- Serra: ausência de pagamento dos encargos previdenciários sobre auxílio doença e salário maternidade; além da ausência de repasse das contribuições dos inativos e pensionistas do fundo financeiro; ambos totalizando mais de **R\$ 13 milhões**;
- Vargem Alta: ausência de repasse a partir de abril de 2015; ausência de pagamento do termo de parcelamento em 2015;
- Viana: ausência do repasse dos aportes relativos ao pagamento da folha do grupo financeiro no ano de 2013; atrasos nas contribuições repassadas pela Prefeitura, sem o pagamento de encargos financeiros nos últimos doze meses; ausência de pagamento dos encargos financeiros dos termos de parcelamento com a Prefeitura.

**Cinco RPPS ou 15%** ainda não firmaram termo com o Ministério da Previdência Social para a realização da compensação financeira e previdenciária entre os regimes, apesar de já existir legislação regulando a matéria. Além desses cinco RPPS, outros **nove ou 26%** que formalizaram o acordo com o MPS não têm enviado os processos para a compensação, seja por deficiência estrutural ou por interesse do gestor, por acreditar que os valores a receber seriam pequenos.

Uma das causas desses problemas com a arrecadação da receita se deve à ausência de controles internos eficazes para minimizar os riscos relativos a esse ponto. **Em sete RPPS (21%) não há controles adequados nem mesmo para identificar o valor correto a ser repassado.** Ou seja, nesses Institutos, a única conferência realizada é se o valor das contribuições ingressou na conta bancária do Regime Próprio, pouco importando se o montante é o correto ou não. Em quatro municípios não há, em sua legislação, regras claras que definam a forma e a data dos repasses, tampouco a forma de atualização dos valores em caso de atraso.

Em **19 Institutos (56%)** o gestor acredita que não possui controles adequados na arrecadação da receita dos servidores cedidos a outros Entes. Alguns deles não sabem nem a quantidade de servidores cedidos, pois não há a comunicação do órgão cedente ao RPPS. Apenas **oito gestores (24%)** demonstraram conhecimento

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

sobre a existência de procedimentos e rotinas formais de controle sobre a receita previdenciária.

Nas visitas técnicas, a Equipe identificou, ainda, algumas situações comuns à maioria dos Institutos de Previdência, como a ausência de guias de recolhimento emitidas pelo próprio RPPS para o pagamento das contribuições pelo Ente, bem como repasses realizados de forma pulverizada, por meio de vários depósitos, dificultando a identificação da origem e a exatidão dos valores.

Outra situação que deve ser destacada é a falta de importância que os Poderes Executivo e Legislativo municipais dão aos RPPS, situação levantada por diversos gestores dos Institutos. Isso reforça a ideia de que muitos municípios não veem a Previdência como uma política pública e a consequência disso é o aumento do déficit atuarial ao longo do tempo, conforme se vê no item 3.3 deste relatório. Essas situações são preocupantes e impactam diretamente o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio.

#### *d) Ações de controle*

Pelo exposto, a correta e integral arrecadação da receita previdenciária pelo RPPS deve ser ponto de atenção na fiscalização exercida por este Tribunal de Contas. Diante disso, e com base nos resultados obtidos nessa seção, sugerem-se as seguintes ações de controle em relação a esse evento de risco:

- 1) Elaborar ato normativo próprio que obrigue os RPPS a instituírem guias de recolhimento para arrecadação das contribuições previdenciárias, como forma de ampliar o controle sobre os valores devidos pelos órgãos e entidades da Administração Municipal;
- 2) Elaborar ato normativo próprio que obrigue os RPPS a procederem ao registro contábil individualizado da receita em rubrica própria de acordo com a sua natureza (contribuição patronais ao RPPS, contribuição dos segurados ao RPPS, contribuição previdenciária para amortização do déficit atuarial, receita com os encargos financeiros, dentre outras), conforme o exposto na Resolução TC 242/2012 e no

### 3ª Secretaria de Controle Externo

Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, da Secretaria do Tesouro Nacional;

- 3) Incluir no rol de documentos a serem encaminhados junto à Prestação de Contas Anual, declaração dos ordenadores de despesas municipais sobre o repasse integral, acrescido dos encargos financeiros em caso de atrasos, de todos os valores devidos ao RPPS;
- 4) Incluir no rol de documentos a serem encaminhados junto à Prestação de Contas Anual, parecer conclusivo do responsável pelo Controle Interno do ente sobre a integralidade dos repasses de todos os valores devidos ao RPPS;
- 5) Incluir no rol de documentos a serem encaminhados junto à Prestação de Contas Anual, declaração do responsável pela unidade gestora do RPPS sobre o repasse integral de **todos** os valores devidos ao RPPS, acrescido dos encargos financeiros em caso de atrasos, por todos os órgãos e entidades da administração pública municipal, informando, ainda, se for o caso, os valores não repassados, sua competência e natureza do débito.

#### 4.1.6 Comprometimento de recursos previdenciários para financiamento do Fundo Financeiro e do excesso da despesa administrativa

*Referências legais aplicáveis:*

- Lei 9.717 de 1998, art.1, III;
- Portaria MPS 402, de 10 de Dezembro de 2008, arts. 13, 14 e 15;
- Portaria MPS 403, de 10 de Dezembro de 2008, art. 20;
- Orientação Normativa MPS/SPS 02/2009, arts. 38, 39 e 41.

##### *a) Descrição do Risco*

A Portaria MPS 402, de 10 de Dezembro de 2008 define como recursos previdenciários as contribuições e quaisquer valores, bens, ativos e seus rendimentos vinculados ao RPPS ou ao fundo de previdência, inclusive os créditos advindos da compensação financeira.

### 3ª Secretaria de Controle Externo

De acordo com a Lei 9.717/1998 (Lei Geral dos RPPS), esses recursos somente poderão ser utilizados para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas até o limite de gastos estabelecido pelo MPS. Logo, não podem ser utilizados para empréstimos ao ente federativo, nem mesmo aos segurados. Também não pode haver qualquer outro desvio de finalidade, como o financiamento de despesas administrativas que ultrapassaram o limite permitido ou para cobrir insuficiências do Plano Financeiro.

Convém explicar que por meio da segregação de massa os segurados vinculados a um determinado RPPS são divididos em dois grupos distintos: o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário. O Plano Financeiro deve ser constituído por um grupo fechado em extinção, sendo vedado o ingresso de novos segurados. Nesse plano, as contribuições são fixadas sem objetivo de acumulação de recursos, **sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo.**

Já o Plano Previdenciário compreenderá os novos segurados, ingressantes a partir da data de corte estabelecida na lei que autorizou a segregação de massa. Esse plano é estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS.

A ideia desse modelo é que o ente federativo passe a pagar os benefícios do grupo de segurados mais antigo (Plano Financeiro), que gera mais obrigações e menos receitas, deixando a massa mais jovem (Plano Previdenciário) e menos onerosa sob a responsabilidade do RPPS.

Essa segregação tem por objetivo equacionar o déficit atuarial do RPPS, caso exista, e só pode ser implementada na hipótese de inviabilidade do plano de amortização definido no artigo 18 da Portaria MPS 403, de 10 de Dezembro de 2008<sup>9</sup>. Além disso, deve seguir os demais parâmetros definidos nessa Portaria,

---

Art. 18 - No caso da avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Relatório Anual de Avaliação Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento.

§ 1º O plano de amortização deverá estabelecer um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do déficit atuarial.

(...)

Art. 19. O plano de amortização indicado no Relatório Anual de Avaliação Atuarial somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo.

### 3ª Secretaria de Controle Externo

como, a necessidade de submissão da proposta à aprovação da Secretaria de Políticas de Previdência Social do MPS, acompanhada da avaliação atuarial e de justificativa técnica apresentada pelo ente federativo e, ainda, desde que observados os princípios da eficiência e economicidade na realocação dos recursos financeiros do RPPS.

Uma vez implementada a segregação de massa, deverá ser realizada a separação financeira, orçamentária e contábil do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário, ficando vedadas quaisquer transferências de segurados, recursos ou obrigações entre eles, não sendo possível, também, a destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo.

No que tange à taxa de administração, podem ser utilizados recursos das contribuições previdenciárias para custear despesas administrativas<sup>10</sup>, mas somente até o limite permitido pelo MPS, que atualmente é de até 2% do valor das remunerações, proventos, pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício anterior.

No entanto, esses recursos previdenciários não podem, em hipótese alguma, ser destinados para financiar o **excesso** da taxa administrativa, caso ocorra. E, de acordo com a Portaria MPS 402/2008, a utilização indevida dos recursos previdenciários para esse fim exigirá o ressarcimento dos valores correspondentes.

Deve-se ressaltar, por fim, que eventuais desvios de finalidade dos recursos previdenciários, podem prejudicar diretamente o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS e comprometer o pagamento de futuros benefícios.

---

§ 1º O plano de amortização poderá consistir no estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar ou em aportes periódicos cujos valores sejam preestabelecidos.

<sup>10</sup> Enquadram-se na definição de despesas administrativas aquelas destinadas à cobertura de despesas correntes e de capital, necessárias à organização e ao funcionamento do Regime de Previdência, inclusive para construção ou aquisição de bens imóveis para uso próprio e para conservação de patrimônio.

### 3ª Secretaria de Controle Externo

#### b) Critérios analisados

Para avaliar esse risco foram levantadas as seguintes informações:

- Realização da segregação de massa, dividindo os segurados nos fundos financeiro e previdenciário, com a consequente segregação contábil, financeira e orçamentária entre os fundos;
- Transferência de segurados, recursos ou contribuições entre os planos após a segregação;
- Ausência de repasse dos recursos para o fundo financeiro, incorrendo no risco de utilização de recursos do fundo previdenciário para o financiamento daquele fundo;
- Municípios em que houve a extrapolação da despesa administrativa em 2014, e a fonte de recursos utilizada para o financiamento do excedente.

As informações acima relacionadas foram objeto de entrevista aos gestores por meio de questionário, e confirmadas *in loco* por meio de indagações. Além disso, foram analisados os demonstrativos das Prestações de Contas Anuais encaminhadas pelos gestores a esta Corte de Contas. Diante das limitações expostas pela modalidade de fiscalização e pelo escopo e amplitude do trabalho, os resultados obtidos nesse item somente referem-se aos critérios descritos acima.

#### c) Principais constatações/resultados

Em função da relevância para a gestão previdenciária de qualquer RPPS e da sua importância para a sustentabilidade do RPPS, o evento de risco “Comprometimento de recursos previdenciários para financiamento do Fundo Financeiro e do excesso da despesa administrativa” foi classificado como consequência “FORTE”.

Após a análise da probabilidade de ocorrência para cada RPPS, e de acordo com os critérios vistos nessa seção, a Equipe classificou o risco em baixo, médio ou alto, em papel de trabalho preparado especificamente para esse fim (Inventário de Risco). A consolidação dos riscos relativos a esse evento assim apontou:

**3ª Secretaria de Controle Externo**

Tabela 25 - Consolidação do Risco “Comprometimento de recursos previdenciários para financiamento do fundo financeiro e do excesso da despesa administrativa”

RISCO		
BAIXO	0	0%
MEDIO	28	82%
ALTO	06	18%

Fonte: Equipe de fiscalização

Os critérios analisados permitem afirmar que dos 34 Institutos, nove (26%) implementaram a segregação de massa, visando equacionar o déficit atuarial. Os municípios que a instituíram foram: Cariacica, Guarapari, Jerônimo Monteiro, Linhares, Rio Novo do Sul, São José do Calçado, Viana, Vila Velha e Vitória.

Em Viana, foi constatado que no ano de 2013 a Prefeitura deixou de realizar os aportes mensais relativos ao fundo financeiro, pois optou por adiantar o pagamento de parcelas decorrentes de Termo de Parcelamento assinado anteriormente. Essa ocorrência dá indícios de que podem ter sido utilizados recursos do grupo previdenciário para financiar o grupo financeiro. Além disso, foram constatados atrasos recorrentes no repasse dos valores referentes ao pagamento da folha de benefícios do grupo financeiro nos últimos 12 meses.

Dos nove municípios em que houve a segregação, apenas os municípios de Vila Velha e de São José do Calçado apresentaram déficit atuarial no fundo previdenciário no exercício de 2013. O primeiro apresentou um déficit de pouco mais de R\$ 36 milhões e o segundo de R\$ 408 mil, revelando que pode ter havido a transferência de recursos ou de segurados entre os fundos.

Nos demais municípios não foram encontrados indícios de utilização de recursos do fundo previdenciário para financiamento do fundo financeiro.

Outro indício de irregularidade apurado refere-se à utilização de recursos previdenciários para financiar o excesso das despesas administrativas, conforme expresso a seguir:

- Seis Institutos, que representam 18% do total, ultrapassaram o limite permitido para gastos com despesas administrativas no exercício de 2014: **Fundão, Jerônimo Monteiro, João Neiva, Ibraçu, Mantenópolis e Viana;**

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

- Desses Institutos, apenas em Ibirajú, o excesso das despesas foi custeado com recursos da Prefeitura Municipal. Nos demais há indícios de utilização de recursos previdenciários (recursos do RPPS) para financiar o excesso de gastos com as despesas administrativas.

Não foram identificadas aplicações irregulares em outras despesas não permitidas, como em saúde e assistência social, bem como a realização de empréstimos aos segurados ou ao Ente.

#### *d) Ações de controle*

Pelos resultados demonstrados, mesmo sem a realização de procedimentos de fiscalização que os confirmem, nota-se que há fortes indícios da utilização de recursos previdenciários para fins diversos daqueles estabelecidos na legislação, principalmente para cobrir despesas administrativas de Institutos que extrapolaram o limite permitido.

Em alguns municípios também foram verificados indícios da utilização de recursos previdenciários para o financiamento do excesso da despesa administrativa. Porém, a materialidade envolvida em relação a esse ponto não deve resultar em ações de fiscalizações específicas para apuração de possível débito.

Além disso, a complexidade e extensão de apuração de possível ilegalidade da confusão entre os fundos financeiro e previdenciário, especialmente nos municípios de Vila Velha e São José do Calçado, careceriam de maiores estudos e informações para verificar a viabilidade de uma possível fiscalização.

Assim, esses itens poderiam ser incluídos como objeto de auditoria em futuras ações de fiscalização nesses municípios, caso esses RPPS sejam objeto de fiscalização para verificação de outro objeto na temática "Previdência".

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

#### **4.2 GESTÃO DOS INVESTIMENTOS**

##### **4.2.1 Comitê de Investimentos com deficiências no desempenho de suas funções**

*Referências legais aplicáveis:*

- Portaria MPS 519, de 24 de Agosto de 2011, art. 3º-A

*a) Descrição do Risco*

A Portaria do Ministério da Previdência Social 519/2011 determinou que os Regimes Próprios de Previdência Social com patrimônio igual ou superior a cinco milhões de reais são obrigados a instituir o Comitê de Investimentos como órgão auxiliar nas definições e na execução de sua política de investimentos.

Compete a esse Comitê, analisar a conjuntura, os cenários e as perspectivas de mercado e emitir pareceres sobre as políticas estratégicas de alocação dos recursos do RPPS, observando, sempre, a legislação pertinente, bem como as diretrizes estabelecidas na política de investimentos apresentada pelo gestor. Além disso, deve acompanhar o desempenho das aplicações já realizadas, com base em relatórios financeiros, propondo mudanças, caso sejam necessárias.

A estrutura, a composição e o funcionamento do Comitê de Investimentos devem ser estabelecidos por meio de ato normativo do ente federativo, atendendo, no mínimo, aos seguintes requisitos, dentre outros: que seus membros mantenham vínculo com o ente federativo ou com o RPPS, podendo ser servidor efetivo ou de livre nomeação e exoneração; que haja previsão de periodicidade das reuniões e que as deliberações sejam registradas em atas; e que, a partir de 31 de julho de 2014, a maioria de seus membros possua certificação para operar no mercado brasileiro de capitais.

A prospecção e o acompanhamento das aplicações financeiras não podem prescindir da segurança conferida por uma adequada avaliação técnica, sendo assim, de extrema importância é o papel do Comitê de Investimentos como auxiliar na definição e na execução da política de investimentos.

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

#### *b) Critérios analisados*

Para avaliar esse evento de risco, buscou-se, inicialmente, verificar se o Município instituiu o Comitê de Investimentos para o seu Regime Próprio de Previdência. Nesse ponto, uma ressalva se faz necessária. Em que pese a legislação obrigar a sua criação somente por parte dos RPPS com patrimônio igual ou superior a cinco milhões de reais, diante da importância desse órgão de governança para a gestão dos investimentos do Instituto, a Equipe considerou, inclusive, a criação do Comitê naqueles que não eram obrigados a instituí-lo. Isso em função deste trabalho avaliar e focar, de maneira predominante, os controles implantados pelos RPPS a fim de mitigar os riscos relacionados à sua gestão.

De modo a verificar se o desempenho das funções do Comitê de Investimentos dos RPPS se dá de forma satisfatória, buscou-se conhecer a composição desse órgão, verificando se todos os membros possuíam vínculo com o Regime Próprio de Previdência ou com o Município respectivo (na qualidade de servidores efetivos ou de livre nomeação e exoneração).

Além disso, foi verificada a capacitação dos membros designados para atuar no Comitê, atentando-se para a presença de pessoas com grau de instrução incompatível (sem formação completa no Ensino Superior) com as atividades desempenhadas ou sem a certificação necessária para operar no mercado de capitais. Procurou-se, ainda, verificar a efetividade da atuação desses Comitês, que se reflete em reuniões periódicas e no acompanhamento das aplicações financeiras.

As informações acima relacionadas foram objeto de entrevista com os gestores por meio de questionário, e confirmadas *in loco* por meio de indagações e verificação dos atos de criação dos Comitês, da Política de Investimentos do exercício de 2014, das atas de reuniões e dos certificados dos membros participantes. Ressalta-se que diante das limitações expostas pela modalidade de fiscalização e pelo escopo e amplitude do trabalho, os resultados verificados nesse item se referem apenas aos critérios descritos acima.

**3ª Secretaria de Controle Externo***c) Principais constatações/resultados*

Em função da relevância para a gestão dos investimentos de qualquer RPPS, o evento de risco “Comitê de Investimentos com deficiências no desempenho de suas funções” foi classificado como consequência “MODERADA”. Após a análise da probabilidade de ocorrência para cada RPPS, e de acordo com os critérios vistos nesta seção, a Equipe procedeu à classificação do risco em baixo, médio ou alto, em papel de trabalho preparado especificamente para esse fim (Inventário de Risco). A consolidação dos riscos relativos a esse evento assim apontou:

Tabela 26 - Consolidação do Risco “Comitê de Investimentos não efetivo e/ou com membros não capacitados”

RISCO		
BAIXO	11	32%
MEDIO	10	29%
ALTO	13	38%

Fonte: Equipe de fiscalização

Após a realização do levantamento, constatou-se que dos 34 Institutos, nove ou 26% não possuem Comitê de Investimentos. Desses nove, **cinco são obrigados a instituir o Comitê**, em razão do volume de investimentos superar cinco milhões de reais e, **mesmo assim, não instituíram**. São eles: **Águia Branca, Alegre, Jerônimo Monteiro, Pedro Canário e São José do Calçado**.

Os outros quatro Institutos que não possuem Comitê de Investimentos são: **Barra de São Francisco, Mantenópolis, Mimoso do Sul e Santa Leopoldina**. Ressalta-se, porém, que pelo fato do volume de investimentos desses RPPS estar ainda em patamar inferior ao parâmetro estabelecido pela Portaria MPS 519/2011, não há, para eles, a obrigação legal de instituir esse órgão. O gráfico abaixo retrata a situação aqui mencionada:

**3ª Secretaria de Controle Externo**

Figura 6 – Situação dos Comitês nos Municípios



Fonte: Equipe de fiscalização

Em que pese não haver obrigatoriedade legal para todos os RPPS, a instituição do Comitê de Investimentos tem o condão de minimizar eventuais perdas financeiras decorrentes de aplicações sem a devida análise técnica quanto às regras impostas pela legislação e quanto às condições do mercado de capitais.

Assim, pela importância das atividades cometidas ao Comitê de Investimentos, a sua instituição, muito mais do que uma obrigação legal, revela que o RPPS procura adotar boas práticas que podem resultar em melhorias na gestão dos investimentos e redução dos riscos operacionais. Portanto, para fins de consolidação dos resultados foram considerados todos os Institutos, inclusive, aqueles que não são obrigados a criar o Comitê de Investimentos.

Após a análise, constatou-se que oito Institutos ou 24% possuem problemas relacionados à efetividade do Comitê de Investimentos, em razão da ausência de reuniões periódicas e/ou acompanhamento efetivo das aplicações. Ressalta-se, que essa situação se agrava quando se incluem os cinco RPPS que deveriam instituir o Comitê, bem como os quatro que, embora não obrigados pela legislação, poderiam ter instituído, **totalizando, assim, 17 Institutos ou 50% com pouca ou nenhuma efetividade.**

**3ª Secretaria de Controle Externo**

Figura 7 - Efetividade das reuniões dos Comitês de Investimentos



Fonte: Equipe de fiscalização

Quanto à formação dos membros que compõem os Comitês, constatou-se que em 12 Institutos ou 35% há pelo menos uma pessoa sem formação em nível superior, evidenciando o grau de instrução incompatível com as atividades atribuídas a esse órgão. Esse resultado foi constatado nos seguintes Institutos: **Anchieta, Aracruz, Boa Esperança, Conceição da Barra, Domingos Martins, Dores do Rio Preto, Ibirajuba, Iconha, Itapemirim, Santa Maria de Jetibá, Serra e Vila Velha.**

Ainda em relação aos membros do Comitê, não foi constatada a participação de pessoas sem vínculo com o Regime Próprio de Previdência ou com o Município respectivo, ou seja, todos os participantes se enquadram na qualidade de servidores efetivos ou de livre nomeação e exoneração.

Em relação àqueles municípios que possuem Comitê de Investimentos em funcionamento (25), a análise quanto à certificação dos membros do Comitê para operar no mercado de capitais apresentou as seguintes constatações:

- Apenas o Instituto do município de **Viana** possui Comitê de Investimentos sem nenhum membro certificado;
- Apenas 12 Institutos ou 48% possuem Comitê de Investimentos com a maioria dos membros certificados, atendendo, portanto, ao que preconiza a legislação atual;

### 3ª Secretaria de Controle Externo

- Apenas quatro Institutos ou 16% possuem Comitê com todos os membros certificados.

Figura 8 - Certificação dos membros dos Comitês de Investimentos



Fonte: Equipe de fiscalização

#### d) Ações de controle

Pelos resultados demonstrados, nota-se que além de nem todos os Institutos terem instituído o Comitê de Investimentos, mesmo dentre alguns que criaram, há problemas relacionados à efetividade, à formação e à capacitação dos membros. Em razão de essas deficiências poderem comprometer o desempenho das funções atribuídas a esses órgãos, cabe especial atenção por parte, dos gestores dos RPPS e deste Tribunal de Contas.

Portanto, sugerem-se as seguintes ações de controle em relação aos Comitês de Investimentos dos RPPS capixabas:

- Assinar prazo para que os RPPS dos municípios de Águia Branca, Alegre, Jerônimo Monteiro, Pedro Canário e São José do Calçado, instituem Comitê de Investimentos com a maioria dos membros certificados, conforme estabelecido na Portaria MPS 519/2011;
- Realização de cursos destinados aos jurisdicionados sobre a importância do Comitê de Investimento;

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

- Realização de ações de capacitação, por meio da Escola de Contas Pública, para os membros dos Comitês de Investimentos e para os gestores que ainda não são certificados.

#### **4.2.2 Gestão temerária de investimentos**

##### *Referências legais aplicáveis:*

- Resolução CMN 3.922, de 25 de novembro de 2010;
- Portaria MPS 519, de 24 de Agosto de 2011, arts. 1º, 2º, 3º, 3º-A e 3º-B.

##### *a) Descrição do Risco*

As aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social devem observar as condições de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência, assim como as regras estabelecidas na Resolução 3922/2010 do Conselho Monetário Nacional - CMN e demais critérios definidos em Portarias e Orientações Normativas do MPS.

São considerados recursos dos RPPS as disponibilidades oriundas das receitas correntes e de capital; os demais ingressos financeiros auferidos pelo regime próprio de previdência social; as aplicações financeiras; os títulos e os valores mobiliários; os ativos vinculados por lei ao RPPS; e demais bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária.

De acordo com a Resolução do CMN, esses recursos devem ser alocados nos segmentos de renda fixa, de renda variável e de imóveis, nos percentuais e limites por ela estabelecidos. Além disso, só podem ser aplicados em carteira administrada ou em cotas de fundo de investimento gerido por instituição financeira, demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil ou pessoas jurídicas autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários.

Em relação a esse último ponto, convém destacar o posicionamento desta Corte de Contas, exarado por meio do Parecer Consulta TC 2/2013, em atendimento à consulta formulada pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Município da

### 3ª Secretaria de Controle Externo

Serra, que questionava sobre a possibilidade dos recursos financeiros de entidades de previdência municipal serem aplicados em instituições financeiras particulares instituídas pelo Banco Central. Sobre esse assunto, esta Corte deliberou o seguinte:

**EMENTA: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DE SERVIDORES MUNICIPAIS. RECURSOS PREVIDENCIÁRIOS. DISPONIBILIDADES DE CAIXA. OBRIGATORIEDADE DE APLICAÇÃO EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OFICIAIS. ARTIGO 164, §3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ARTIGO 43, §1º, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INSTITUIÇÃO FINANCEIRA OFICIAL PARA OS FINS DO ARTIGO 164, §3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL É AQUELA CONTROLADA PELO PODER PÚBLICO – POSSIBILIDADE DO MUNICÍPIO ESCOLHER ENTRE INSTITUIÇÃO FEDERAL, ESTADUAL OU MUNICIPAL.**

[...]

Os recursos financeiros das entidades de previdência dos servidores municipais não podem ser aplicados em instituições financeiras particulares ou privadas, em obediência ao comando constitucional (CF, art. 164 § 3º).

Ainda no campo das obrigações do RPPS, é devida a comprovação da elaboração da Política Anual de Investimentos, que dispõe sobre a aplicação dos recursos, mediante o envio à Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS) do Demonstrativo da Política de Investimentos (DPIN), ressaltando-se que essa política deve ser elaborada antes do início do exercício financeiro a que se referir. Além disso, o RPPS precisa comprovar que mantém Comitê de Investimentos, participante do processo decisório quanto à formulação e execução de sua política de investimentos.

Deve, ainda, demonstrar junto à SPPS que o responsável pela gestão dos recursos dos seus respectivos RPPS tenha sido aprovado em exame de certificação para operar no mercado brasileiro de capitais. Além disso, deve comprovar que as aplicações e os resgates dos recursos são acompanhados do formulário APR - Autorização de Aplicação e Resgate.

Caso o RPPS contrate entidade privada para gerir os seus investimentos, deve exigir, no mínimo mensalmente, relatório detalhado contendo informações sobre a rentabilidade e o risco das aplicações, bem como realizar avaliação do desempenho das aplicações efetuadas pela entidade, no mínimo semestralmente, adotando, de imediato, medidas cabíveis caso constate performance insatisfatória.

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

Ademais, cabe ao RPPS elaborar relatórios detalhados, no mínimo, trimestralmente, sobre a rentabilidade, os riscos das diversas modalidades de operações realizadas nas aplicações dos recursos e a aderência à Política Anual de Investimentos e submetê-los às instâncias superiores de deliberação e controle. Também é obrigação do RPPS assegurar-se do desempenho positivo de qualquer entidade que mantiver relação de prestação de serviços e ou consultoria nas operações de aplicação dos recursos e da regularidade do registro na Comissão de Valores Mobiliários – CVM.

Todas essas obrigações refletem a importância da gestão responsável dos investimentos dos RPPS e têm o fito de resguardar os recursos previdenciários, que são, geralmente, vultosos e estão disponíveis no presente, mas serão mais demandados para utilização futura, quando da concretização das aposentadorias dos atuais servidores. Portanto, o risco de fraudes e de utilização desses recursos previdenciários para outros fins, mesmo que temporariamente, é elevado.

Define-se gestão temerária como aquela caracterizada pela falta de prudência do gestor ao assumir riscos audaciosos e com descumprimento à legislação que rege o tema. Um exemplo de conduta temerária é a realização de aplicações sem nenhum estudo prévio sobre a rentabilidade do investimento e sem observância às condições de segurança, rentabilidade, solvência e liquidez, exigidas pelo CMN.

Convém ressaltar, no entanto, que nem sempre as perdas financeiras em investimentos decorrem de gestão temerária, uma vez que o mercado financeiro é volátil e sujeito a riscos. Assim, os investimentos podem estar sujeitos a perdas, totais ou parciais, decorrentes de eventos como falência ou concordata de uma instituição investida, desvalorização permanente de quotas ou ações em razão da situação do mercado, entre outros.

#### *b) Critérios analisados*

Para avaliar esse risco buscou-se verificar, para cada Instituto, os seguintes itens:

- Realização de investimentos apenas em bancos oficiais, conforme entendimento deste Tribunal de Contas;

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

- Contratação de empresa de assessoria/consultoria em investimentos;
- Acompanhamento dos investimentos e aplicações financeiras por meio de relatórios, contendo informações relativas à rentabilidade, ao risco, ao enquadramento e à aderência à política de investimentos (relatórios produzidos pela empresa ou pelo próprio RPPS);
- Certificação válida do Gestor do RPPS para operar no mercado brasileiro de capitais;
- Aprovação da política de investimentos antes do início da vigência do exercício financeiro a que se refere;
- Utilização do formulário APR em todas as aplicações e resgates;
- Atuação efetiva do Comitê de Investimentos e membros certificados.

As informações acima relacionadas foram objeto de entrevista junto aos gestores por meio de questionário, e confirmadas *in loco*, por meio de indagações e solicitações de documentos comprobatórios. Portanto, os resultados apontados nesse tópico se referem apenas aos critérios descritos acima.

Ressalta-se que não foi objeto deste trabalho analisar, de forma aprofundada, os investimentos dos RPPS, como a composição de carteiras e a rentabilidade. Dentre as razões para isso, destacam-se as limitações inerentes ao Levantamento, que é uma modalidade de fiscalização que não visa apurar irregularidades, bem como o alcance do trabalho, que compreendeu número significativo de jurisdicionados (34 Institutos).

Além disso, ressalta-se, ainda, a necessidade de treinamentos e capacitação dos Auditores de Controle Externo deste Tribunal que atuarão no tema “Previdência”, a fim de que, em futuras fiscalizações, possam ser avaliados aspectos como: aderência à Política de Investimentos; enquadramento das aplicações; análises quanto à rentabilidade e ao risco; dentre outras.

#### *c) Principais constatações/resultados*

Em função da relevância para a gestão dos recursos e para a continuidade do RPPS, o evento de risco “Gestão Temerária de Investimentos” foi classificado como consequência “FORTE”. Após a análise da probabilidade de ocorrência para cada

### 3ª Secretaria de Controle Externo

RPPS, e de acordo com os critérios vistos nessa seção, a Equipe classificou o risco em baixo, médio ou alto, em papel de trabalho preparado especificamente para esse fim (Inventário de Risco). A consolidação dos riscos relativos a esse evento assim apontou:

Tabela 27 - Consolidação do Risco “Gestão temerária de investimentos”

RISCO		
BAIXO	12	35%
MEDIO	12	35%
ALTO	10	29%

Fonte: Equipe de fiscalização

Após o levantamento das informações foi constatado que dois Institutos, **Serra e Conceição da Barra, possuem aplicações em desacordo com o entendimento deste Tribunal de Contas, segundo o qual, os recursos dos RPPS só podem ser aplicados em banco públicos.** A tabela abaixo evidencia essas aplicações:

Tabela 28 - Aplicação de recursos em instituições financeiras não oficiais

	MUNICÍPIO	
	Serra	Conceição da Barra
Instituição Financeira	BRL Trust DTVM S/A	Oliveira Trust Service S/A
Fundo de Investimento	FI Renda Fixa Ipiranga	RP Crédito Privado
Valor aplicado (R\$) *	26.655.779,76	687.033,75
% aplicado em relação ao total de aplicações do RPPS *	10,73%	2,66%

\*Data de referência: 31/12/2014

**Fonte:** Demonstrativo de Aplicações e Investimentos de Recursos (DAIR), disponível em: <http://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/faces/pages/modulos/didf/consultarDemonstrativos.xhtml> (dados de dezembro de 2014).

O investimento do RPPS de Serra junto à Instituição Financeira BRL Trust DTVM S/A já foi objeto de fiscalização deste Tribunal (Processo TC 930/2013) e atualmente o processo se encontra pendente de voto do Conselheiro Relator, para posterior julgamento pelo Plenário desta Corte de Contas.

Em relação à aplicação realizada pelo Regime Próprio de Conceição da Barra, constatou-se que se trata de um investimento realizado no ano de 2009, em um

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

fundo com perfil de risco agressivo, conforme classificação realizada pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). O relatório mensal de gestão, datado de junho de 2015, apresenta problemas com a cobrança de três empresas que compõem o fundo, representando alto risco de crédito para o RPPS, na medida em que uma dessas empresas se encontra em recuperação judicial, porém, sem nenhum recurso financeiro de acordo com os bloqueios judiciais realizados.

O Instituto de Conceição da Barra possui um percentual aproximado de 5% do patrimônio líquido do fundo em comento. A título de comparação, em dezembro de 2011, o RPPS possuía R\$ 1,51 milhão investidos nesse fundo. Já em dezembro de 2014 o valor caiu para R\$ 687 mil, aproximadamente. O fundo é dividido em cotas, e o RPPS não pode antecipar os recebimentos, que funcionam como uma espécie de amortização no tempo. A título de comparação, entre abril de 2009 (constituição do fundo) e junho de 2015, o índice CDI acumulou valorização de 79,44%, enquanto o mencionado fundo apresentou valorização de apenas 29,94%.

Assim, diante dos indícios de investimento temerário e sem observância dos dispositivos legais e regulamentares afetos às aplicações no mercado pelos RPPS, cabe uma atuação deste Tribunal de Contas no sentido de apurar o prejuízo causado por essa aplicação, bem como identificar os responsáveis por esse investimento.

Constatou-se, ainda, que oito Institutos apresentaram redução dos investimentos em aplicações financeiras no exercício de 2013 (dezembro) em relação ao mesmo período do exercício anterior. Esse fato pode, em parte, ser explicado pelo cenário brasileiro naquele período. Constatou-se, inclusive, que outros institutos, embora não tenham apresentado redução do montante aplicado, tiveram acréscimo pouco significativo em relação ao exercício anterior (2012).

No entanto, **no RPPS do município de Barra de São Francisco, os investimentos se comportaram de maneira atípica em relação aos demais.** De 2012 para 2013, houve um acréscimo de 282% no montante aplicado, passando de R\$ 272.584,48 para R\$ 1.041.368,47. Já **no exercício de 2014, houve queda de 83% em relação a 2013, restando apenas R\$ 180.942,31 aplicados em 31/12/2014.**

### 3ª Secretaria de Controle Externo

As demais constatações quanto ao risco de gestão temerária de investimentos estão evidenciadas abaixo:

- 18 Institutos ou 53% contrataram empresa de assessoria/consultoria em investimentos;
- 12 Institutos ou 35% não efetuam o acompanhamento das aplicações e investimentos de maneira formal<sup>11</sup>;
- Em oito Institutos, que correspondem a 24% do total, não há gestores certificados para operar no mercado de capitais (Águia Branca, Alegre, Barra de São Francisco, Guaçuí, Jerônimo Monteiro, Mantenópolis, São José do Calçado e Viana);
- 17 Institutos ou 50% possuem problemas relacionados à efetividade do Comitê de Investimentos;
- 13 Institutos ou 38% não utilizam o formulário APR para autorizar as aplicações e resgates dos recursos.

Importante chamar a atenção para a realidade vivenciada nos municípios de **Alegre, Jerônimo Monteiro, São José do Calçado e Viana**. Além da ausência de certificação dos gestores, nesses RPPS, o Comitê de Investimentos não existe, ou não é efetivo e/ou os membros não são certificados. Além disso, não há o acompanhamento efetivo e formal dos investimentos pelo gestor, bem como não foi contratada nenhuma empresa de assessoria/consultoria em investimentos. Assim, pode-se dizer que os investimentos nesses municípios estão “à deriva”, revelando indícios de gestão temerária dos recursos previdenciários.

#### *d) Ações de controle*

O presente levantamento, conforme já explicado na letra “b” desta seção, não teve como objetivo analisar os investimentos e as aplicações financeiras, de modo a verificar a rentabilidade e se havia adequado enquadramento dos fundos, de acordo com os limites estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional.

---

<sup>11</sup> Acompanhamento dos investimentos e aplicações financeiras por meio de relatórios, contendo informações relativa à rentabilidade, risco, enquadramento e aderência à política de investimentos (relatórios produzidos pela empresa ou pelo próprio RPPS).

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

Assim, muito mais do que os resultados acima demonstrados, constatou-se, quando das visitas realizadas aos Institutos, que muitos gestores sentem dificuldades e não têm conhecimento suficiente para operar no mercado financeiro, ficando, por vezes, dependentes das instituições financeiras ou, ainda, das empresas de consultoria/assessoria.

Portanto, dada a importância da gestão dos investimentos para a continuidade e viabilidade dos regimes próprios de previdência social e, considerando, ainda, as dificuldades observadas e aqui relatadas, sugerem-se as seguintes ações:

- a) Realização de cursos sobre investimentos promovidos pela Escola de Contas, destinados aos gestores dos RPPS.

#### **4.3 GESTÃO ADMINISTRATIVA**

No tocante à Gestão Administrativa dos RPPS capixabas, foram objetos de abordagem no Levantamento, itens como estrutura administrativa, contemplando a quantidade de servidores, a segregação de funções, a utilização de sistemas informatizados e os valores despendidos com as despesas administrativas. Também foram contemplados os Conselhos e órgãos deliberativos, que são estruturas colegiadas de apoio às decisões do RPSS e de fiscalização. Além disso, foram abordados pontos relacionados à transparência, ao controle interno e ao planejamento estratégico.

Exceção feita à análise relativa aos Conselhos, que será abordada como risco no próximo tópico, as demais informações coletadas e os resultados alcançados referentes à gestão administrativa serão expostos ao final dessa Seção, porém sem a evidenciação na forma de risco.

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

#### **4.3.1 Conselhos ou órgãos deliberativos com deficiências no desempenho de suas funções**

*Referências legais aplicáveis:*

- Constituição Federal de 1988, art. 10;
- Lei 9.717 de 1998, art.1, VI;
- Lei 10.887/2004, art. 9, I;
- Portaria MPS 402/2008, art. 10, §3º e art. 12;
- Orientação Normativa MPS 02/2009, art. 15, I.

##### *a) Descrição do Risco*

A Lei Geral dos RPPS, Lei 9.717/1998, assegura o pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime, assim como a sua participação nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.

Para garantir esse acesso aos segurados os Institutos de Previdência devem criar conselhos, que são estruturas colegiadas, consultivas ou deliberativas, com participação dos servidores ativos, dos inativos e dos pensionistas, além de representantes do ente federativo. Esses conselhos têm a finalidade de acompanhar e fiscalizar os RPPS.

Os conselhos mais comumente criados pelos Institutos de Previdência são o Administrativo e o Fiscal, assumindo o primeiro, um papel de orientação e fixação das políticas e diretrizes gerais da Administração. Além disso, deve ser competência do Conselho Administrativo autorizar pagamentos, dirimir conflitos e dúvidas na gestão, deliberar sobre a proposta orçamentaria, sobre a política de investimentos, dentre outras atribuições relacionadas a um controle prévio sobre a gestão. Já o Conselho Fiscal realiza um controle posterior, analisando as contas e os processos de pagamento e aprovando balanços e balancetes.

Os conselhos devem ser representativos, garantindo a participação de representantes designados pelos responsáveis do ente federativo e dos segurados,

### 3ª Secretaria de Controle Externo

escolhidos da forma mais democrática possível, observados, ainda, os requisitos de formação adequada e de conhecimento nas áreas de atuação do RPPS.

Assim, não basta instituir os conselhos, deve-se garantir que sejam instrumentos de concretização dos mecanismos de planejamento, de acompanhamento, de controle e, sobretudo, de transparência dos processos de gestão, além de permitir a mitigação de riscos operacionais. Portanto, para que desempenhem as suas funções de maneira satisfatória é necessário que sejam efetivos, paritários e legítimos.

Um conselho efetivo é aquele que se mostra atuante e cujas reuniões são realizadas conforme a previsão legal, sendo os assuntos deliberados e registrados em atas, de modo a garantir o cumprimento do que foi decidido. Um conselho paritário, por sua vez, é aquele cuja quantidade de membros é equânime em relação aos representantes dos interesses da administração municipal e aos representantes dos interesses dos segurados. Já a legitimidade, diz respeito à forma de escolha dos membros dos conselhos, que, para bem representar os interesses de seus segurados, devem ser por estes escolhidos.

#### *b) Critérios analisados*

Para verificar o desempenho dos Conselhos ou órgãos deliberativos dos RPPS capixabas, foram adotados os seguintes critérios de análise: **efetividade, paridade, legitimidade e grau de instrução compatível** com as atividades do RPPS.

No que diz respeito à efetividade, procurou-se verificar se esses Conselhos são atuantes, com a realização de reuniões conforme a previsão legal e se os assuntos deliberados são registrados em atas. Já em relação à legitimidade, o objetivo foi verificar se os membros representantes dos segurados foram por estes escolhidos, por meio de eleição ou, pelo menos, por indicação do sindicato ou associação dos servidores.

Quanto à paridade, buscou-se verificar se são compostos pelo mesmo número de representantes dos segurados e da Administração. Por fim, quanto ao grau de instrução, buscou-se verificar se havia participantes com nível de formação incompatível com as atribuições do Conselho.

### 3ª Secretaria de Controle Externo

As informações acima relacionadas foram objeto de questionamento aos gestores por meio de questionário e confirmadas *in loco* por meio de indagações e verificação dos atos de criação e atas de reuniões dos Conselhos. Diante das limitações expostas pela modalidade de fiscalização e pelo escopo e amplitude do trabalho, os resultados constatados nesse item se referem apenas aos critérios descritos acima.

#### c) Principais constatações/resultados

O evento de risco “Conselhos ou órgãos deliberativos com deficiências no desempenho de suas funções” foi classificado como consequência “MODERADA”. Após a análise da probabilidade de ocorrência, e de acordo com os critérios vistos nessa seção, a Equipe classificou o risco em baixo, médio ou alto, em papel de trabalho preparado especificamente para esse fim (Inventário de Risco). A consolidação dos riscos relativos a esse evento assim apontou:

Tabela 29 - Consolidação do Risco “Conselhos ou órgãos deliberativos com deficiências no desempenho de suas funções”

RISCO		
BAIXO	11	32%
MEDIO	12	35%
ALTO	11	32%

Fonte: Equipe de fiscalização

Após o levantamento das informações, constatou-se que os 34 Institutos, que correspondem ao número total de RPPS municipais existentes no estado, possuem Conselho Administrativo e 28 desses Institutos, 82% do total, possuem também Conselho Fiscal.

Cabe frisar que alguns Institutos optaram por criar somente um Conselho, denominado de Conselho Municipal de Previdência, com atribuições administrativas e fiscais. Portanto, nesses casos, foi considerado como existentes ambos os Conselhos, já que da análise da legislação local, constatou-se a previsão para ambas as atribuições.

No que se refere à **efetividade**, constatou-se que 15 Institutos, que correspondem a 44% do total, apresentaram problemas, uma vez que as reuniões não têm sido

### 3ª Secretaria de Controle Externo

realizadas conforme previsto na legislação municipal, sendo que em alguns deles, os Conselhos exercem pouca ou nenhuma atuação.

No que tange à **paridade**, os números foram os mesmos encontrados em relação à falta de efetividade, ou seja, 44% dos Institutos apresentaram problemas por não haver equivalência entre o número de representantes dos segurados em relação aos representantes da Administração. Observou-se, ainda, que em todos esses casos, os representantes dos segurados estão em menor número em relação aos representantes da Administração.

E, quanto à **legitimidade**, oito Institutos, que correspondem a 24% do total, apresentaram problemas, pois nesses casos os representantes dos segurados não foram eleitos por seus pares e nem indicados pelo órgão que representa os interesses desses segurados. Verificou-se que, nessas situações, as nomeações dos membros decorreram de indicações dos Poderes Executivo ou Legislativo.

Foi constatado, também, que em sete RPPS ou 21% há pelo menos um membro com **grau de instrução incompatível** com as atribuições e responsabilidades dos Conselhos. Para tanto, considerou-se como grau de instrução incompatível aqueles que possuem, como formação, apenas o ensino fundamental.

O gráfico abaixo representa a síntese dos resultados:

**3ª Secretaria de Controle Externo**

Figura 9 - Resultados em relação aos Conselhos ou órgãos deliberativos



Fonte: Equipe de Fiscalização

*d) Ações de controle*

Pelos resultados demonstrados, nota-se que embora todos os Institutos tenham instituído pelo menos um Conselho, isso não significa que sejam atuantes, efetivos e que representem de modo legítimo os interesses de seus segurados. Pelo contrário, foram constatadas diversas deficiências no desempenho das funções desses Conselhos, que merecem atenção por parte dos gestores dos RPPS, bem como por parte desta Corte de Contas.

Diante do exposto, sugerem-se as seguintes ações de controle em relação à atuação dos Conselhos nos RPPS:

- a) Realização de cursos promovidos pela escola de contas sobre a importância dos conselhos nos RPPS.

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

#### **4.3.2 Demais resultados relacionados à Gestão Administrativa**

##### *a) Estrutura Administrativa*

Do levantamento realizado, constatou-se que há 273 servidores e gestores atuando diretamente nas atividades dos RPPS, resultando em uma média de oito servidores para cada Instituto. Mas, ao realizar uma comparação entre os Institutos, verifica-se que há significativa disparidade entre eles no que diz respeito à estrutura administrativa. O Instituto com maior número de servidores é o do município de Vitória, com 35 servidores e os menores são o de Guaçuí e o de Rio Novo do Sul, ambos com apenas dois servidores à disposição do Instituto.

Considera-se, como estrutura mínima desejável para um RPPS, que haja pelo menos um responsável para cada uma das seguintes áreas: Contabilidade, Tesouraria, Gestão de Benefícios, Gestão de Investimentos e Folha de Pagamento. Assim, seriam necessários, no mínimo cinco servidores em cada Instituto. A Equipe avaliou que em 18 RPPS (53%) há quatro servidores ou menos, incluindo o gestor principal, revelando indícios de acúmulo de funções. Nesse aspecto, as visitas aos Institutos permitiram detectar problemas relacionados à segregação de funções em 21 RPPS (62%).

Convém ressaltar, que uma adequada segregação de funções reduz os riscos de eventuais erros ou fraudes na gestão. Assim, não deveria um mesmo servidor ser responsável por atividades conflitantes, como a concessão e o pagamento de benefícios previdenciários, ou contabilidade e tesouraria.

Em oito Institutos, que representam 24% do total, os dirigentes máximos (Presidentes) não possuem vínculo efetivo com o ente; são comissionados, não estando, portanto na qualidade de segurados do RPPS. Convém ressaltar que a legislação não proíbe a nomeação de gestores que não sejam segurados do regime, mas, entende-se como boa prática considerar o vínculo efetivo para nomear o representante maior e gestor dos recursos do RPPS.

### 3ª Secretaria de Controle Externo

#### *b) Planejamento Estratégico*

O Planejamento Estratégico é um processo gerencial desenvolvido por organizações públicas e privadas. Na esfera pública, tem como finalidade promover a melhoria na qualidade dos serviços prestados. Por meio do Planejamento Estratégico, define-se o que se pretende realizar, onde se pretende chegar, de que maneira e com quais recursos.

Conforme já mencionado no item 3.3, o déficit atuarial dos RPPS capixabas totalizou, em 2013, R\$ 13,54 bilhões, sendo que alguns Institutos apresentam déficit de até quatro vezes o valor do orçamento anual. Com esse cenário, não é difícil perceber que os impactos poderão ser sentidos em um curto espaço de tempo, caso os recursos reservados para as diversas demandas sociais precisem ser alocados para cobrir o déficit dos Regimes Próprios de Previdência dos municípios. Portanto, não se pode pensar em regimes de previdência sem perspectiva de sustentabilidade a longo prazo e sem uma gestão que prime por qualificação técnica e profissional.

Nesse ponto, constatou-se que, **dos 34 Institutos** que compõem o escopo deste trabalho, **somente quatro** (Cariacica, Itapemirim, Serra e Vitória), **que representam 12% do total, possuem Planejamento Estratégico formal em vigor** com o acompanhamento de seus objetivos e metas via indicadores de desempenho para nortear suas ações.

#### *c) Transparência*

A unidade gestora do RPPS deve garantir o pleno acesso de seus segurados às informações relativas à gestão do Instituto, seja por meio de atendimento a requerimento, como pela disponibilização, inclusive por meio eletrônico, de relatórios financeiros, contábeis, de investimentos e demais dados pertinentes às atividades previdenciárias.

A obrigatoriedade de garantir a transparência dos atos de gestão deriva do Princípio da Publicidade, esculpido na Constituição Federal de 1988 e, também tratado na Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.

### 3ª Secretaria de Controle Externo

Constatou-se que somente 15 RPPS (44%) possuem sítio eletrônico próprio para divulgação das informações na Internet. Desses, apenas dez publicam, revisam e atualizam frequentemente as informações publicadas. Ademais, **somente nove Institutos (26%) publicam informações completas e atualizadas em portais de transparência.**

#### *d) Controle Interno*

A implementação do Sistema de Controle Interno, além de ser uma exigência da Constituição Federal e da Constituição do Estado do Espírito Santo, é também uma forma de viabilizar que a administração pública seja dotada de instrumentos capazes de assegurar o cumprimento das exigências legais, a proteção do patrimônio público e o uso eficiente dos recursos, garantindo melhores resultados na gestão e maior bem estar à sociedade.

O Guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública, instituído por esse Tribunal de Contas, por meio da Resolução TC 227 de 2011, define que Controle Interno é o “*somatório das atividades de controle exercidas no dia a dia em toda a organização para assegurar a salvaguarda dos ativos, a eficiência operacional e o cumprimento das normas legais e regulamentares*”.

No que se refere à área previdenciária, nessa publicação, esta Corte de Contas propôs três temas para a elaboração de Instruções Normativas que visam estabelecer rotinas internas e procedimentos de controle nos RPPS: controle da receita previdenciária e da aplicação financeira, realização de despesas administrativas e concessão de benefícios previdenciários.

Convém destacar que a atuação do controle interno, seja do município, seja do RPPS, desde que bem estruturado e ativo, pode reduzir os riscos de falhas e desvios na gestão dos recursos previdenciários, bem como servir de instrumento para garantir o aumento da eficiência nas atividades realizadas pelo Instituto.

Neste Levantamento o objetivo principal quanto a este ponto foi verificar se o Sistema de Controle Interno dos municípios tem sido atuante em relação às

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

atividades desenvolvidas nos RPPS e, adicionalmente, se os Institutos dispõem de controle interno próprio, ou então, de normativos destinados ao controle de rotinas e procedimentos.

Após a aplicação dos questionários e entrevistas com os gestores, constatou-se que os **34 municípios, que representam 100% dos jurisdicionados fiscalizados neste trabalho, implantaram Sistema de Controle Interno, no entanto, somente seis (18%) atuam sobre as atividades dos respectivos RPPS.**

Observou-se ainda, que apenas três Institutos, que representam 9% do total, implantaram Sistema de Controle Interno próprio ou designaram pelo menos um servidor para desempenhar essa função de controle.

#### *e) Despesas Administrativas*

A Lei 9.717/1988 determina que os recursos previdenciários só sejam utilizados para o pagamento de benefícios previdenciários, ressalvadas apenas as despesas administrativas.

Enquadram-se na definição de despesas administrativas aquelas destinadas à cobertura de despesas correntes e de capital, necessárias à organização e ao funcionamento do Regime de Previdência, inclusive para construção ou aquisição de bens imóveis para uso próprio e para conservação de patrimônio.

Ainda de acordo com a Lei 9.717/1998, os entes federativos devem estabelecer limites para gastos com as despesas administrativas, em conformidade com os parâmetros gerais estabelecidos pelo Ministério da Previdência Social. No uso de suas atribuições legais, o MPS tem estabelecido o limite para a taxa de administração em até 2% do valor das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício anterior.

Cabe salientar que o grande risco associado à extrapolação do limite destinado às despesas administrativas é a utilização de recursos previdenciários para cobrir esse excesso. Com esse desvio de finalidade dos recursos que seriam destinados ao

### 3ª Secretaria de Controle Externo

custeio de benefícios previdenciários pode restar prejudicado o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

No exercício de 2014, **seis Institutos, que representam 18% do total, extrapolaram o percentual máximo permitido para as despesas administrativas.** São eles: **Fundão, Ibirajú, Jerônimo Monteiro, João Neiva, Mantenópolis e Viana.**

*f) Pequena síntese dos resultados quanto à Gestão Administrativa*

Após o levantamento das informações e consolidação dos dados, buscou-se verificar quais municípios apresentaram os melhores e os piores resultados em relação à Gestão Administrativa. Para tanto, avaliou-se a presença ou não dos cinco instrumentos de controle da gestão, mencionados acima, quais sejam: atuação dos conselhos, sistema de controle interno, transparência, planejamento estratégico e segregação de funções/estrutura administrativa.

Da análise desses cinco itens, aqueles que apresentaram os melhores resultados foram:

Tabela 30 - Municípios com os melhores resultados na Gestão Administrativa

Município	Qtde de Resultados Insatisfatórios	Qtde de Resultados Satisfatórios
Vitória	0	5
Cachoeiro de Itapemirim	1	4
Cariacica	1	4
Serra	1	4
Vila Velha	1	4
Aracruz	2	3
Fundão	2	3
Guarapari	2	3
Itapemirim	2	3
João Neiva	2	3
Mimoso do Sul	2	3
Santa Maria de Jetibá	2	3

Fonte: Equipe de fiscalização

Já aqueles que apresentaram os piores resultados foram:

**3ª Secretaria de Controle Externo**

Tabela 31 - Municípios com os piores resultados na Gestão Administrativa

<b>Município</b>	<b>Qtde de Resultados Insatisfatórios</b>	<b>Qtde de Resultados Satisfatórios</b>
Boa Esperança	5	0
Mantenópolis	5	0
Pedro Canário	5	0
Rio Bananal	5	0
Anchieta	4	1
Barra de São Francisco	4	1
Guaçuí	4	1
Ibiraçu	4	1
Iconha	4	1
Jerônimo Monteiro	4	1
Rio Novo do Sul	4	1
Água Branca	3	2

Fonte: Equipe de fiscalização

Da análise das tabelas, verifica-se que, em regra, os RPPS que possuem maior volume de recursos e, conseqüentemente, dispõem de maiores valores para gastos com as despesas administrativas foram aqueles que apresentaram os melhores resultados nos quesitos avaliados.

Na outra ponta, estão aqueles que possuem estrutura administrativa mais precária e com poucos recursos para aplicar em despesas administrativas. Ressalta-se, mais uma vez, que a maior parte dos RPPS com resultados insatisfatórios na Gestão Administrativa são aqueles presentes, também, nas tabelas demonstradas ao longo deste relatório com os piores resultados atuariais e de perda da capacidade financeira e de investimentos.

Isso demonstra que os critérios ora avaliados são importantes instrumentos de controle, necessários a qualquer instituição pública, e a ausência desses mecanismos pode comprometer a gestão dos RPPS e colocar em risco a manutenção de suas atividades.

## **5 MAPEAMENTO DOS RISCOS**

A partir dos resultados apontados na Seção 4 deste relatório, segue a compilação dos resultados por município e por evento de risco:

**3ª Secretaria de Controle Externo**

Figura 10 - Consolidação dos eventos de risco por município

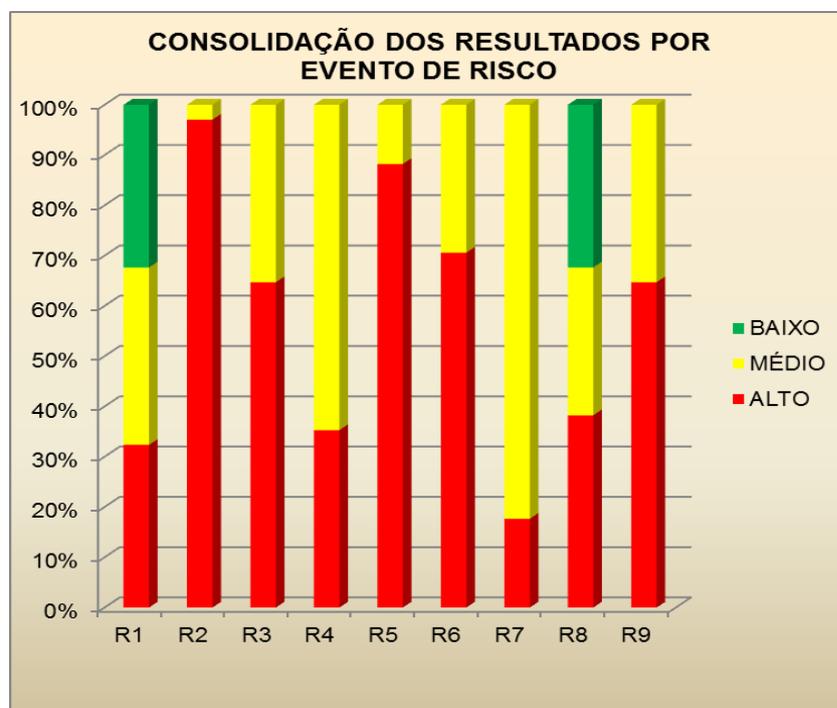
RPPS	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9
Águia Branca	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Alegre	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Anchieta	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Aracruz	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Francisco	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Esperança	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Itapemirim	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Cariacica	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Barra	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Martins	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Preto	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Fundão	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Guaçuí	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Guarapari	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Ibiraçu	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Iconha	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Itapemirim	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Monteiro	●	●	●	●	●	●	●	●	●
João Neiva	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Linhares	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Mantenópolis	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Mimoso do Sul	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Pedro Canário	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Rio Bananal	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Sul	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Leopoldina	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Jetibá	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Palha	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Calçado	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Serra	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Vargem Alta	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Viana	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Vila Velha	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Vitória	●	●	●	●	●	●	●	●	●

● ● ●  
Baixo Médio Alto

Fonte: Equipe de Fiscalização

**3ª Secretaria de Controle Externo**

Figura 11 - Consolidação dos resultados por evento de risco



Fonte: Equipe de Fiscalização

**LEGENDA:**

- R1** Conselhos ou órgãos deliberativos com deficiências no desempenho de suas funções
- R2** Base cadastral inconsistente ou desatualizada
- R3** Plano de amortização insuficiente para equacionar o déficit atuarial ou com riscos de inexecução
- R4** RPPS com perda de sua capacidade financeira e de investimento
- R5** Concessão e pagamento de benefícios previdenciários indevidos aos segurados
- R6** Ausência de arrecadação da receita previdenciária, comprometendo o fluxo de caixa e a sustentabilidade do RPPS
- R7** Comprometer os recursos previdenciários para o financiamento do fundo financeiro e do excesso da despesa administrativa
- R8** Comitê de Investimentos com deficiências no desempenho de suas funções
- R9** Gestão temerária dos investimentos e aplicações financeiras

As Figuras 10 e 11 permitem visualizar as necessidades de atuação deste Tribunal, agrupando os riscos da seguinte forma:

- R1 e R8, diante de suas características, carecem de atuação do Tribunal por meio de função orientadora, principalmente por meio da Escola de Contas Públicas, a fim de estimular os gestores, conselheiros e membros de Comitê a criarem uma cultura de controle e governança.

### 3ª Secretaria de Controle Externo

- Em R2, R3, R5 e R9, há a necessidade de atuação por meio de atos normativos próprios a fim de se instituir a obrigatoriedade da adoção de boas práticas e mecanismos de controle e governança, diante da dificuldade da normatização própria por meio de leis municipais;
- Em R4, R6 e R7, estão os riscos que carecem de atuação por meio de procedimentos de fiscalizações, a fim de se apurar possíveis irregularidades e débitos, além de identificar os responsáveis que estão colocando em risco a capacidade do RPPS de arcar com o pagamento dos benefícios no futuro.

Ainda em relação aos eventos avaliados neste relatório, as Propostas de Encaminhamento apresentarão, analiticamente, as sugestões dessas e de outras medidas necessárias e de responsabilidade deste Tribunal para a mitigação dos riscos relacionados à “previdência dos servidores públicos nos municípios capixabas”.

## 6 CONCLUSÃO

Ante o cenário apresentado ao longo deste relatório, fica claro que há uma série de deficiências na gestão de grande parte dos Institutos que foram objeto do Levantamento. Verificou-se que parte significativa dos riscos está relacionada a problemas de **arrecadação da receita previdenciária** (risco evidenciado no item 4.1.5). Nesse aspecto, constatou-se que 38% dos municípios apresentaram algum tipo de atraso nos repasses das receitas, ou repasses não integrais, ou, ainda, transferência de recursos com atraso sem o acréscimo dos encargos financeiros.

Convém frisar que atrasos ou ausência de repasse das contribuições, ou qualquer outra forma de insuficiências na arrecadação de recursos do RPPS podem comprometer diretamente o resultado financeiro (curto prazo) e atuarial (longo prazo), resultando em **perdas da capacidade financeira e de investimento** dos Institutos (risco evidenciado no item 4.1.3). Alguns municípios, inclusive já se encontram em situação financeira crítica em razão de não disporem de recursos suficientes para pagar a totalidade da folha anual dos benefícios concedidos aos inativos e pensionistas.

### 3ª Secretaria de Controle Externo

Outro fator que exerce um impacto direto no resultado financeiro e atuarial dos RPPS é a **concessão e o pagamento de benefícios previdenciários indevidos aos segurados** (risco evidenciado no item 4.1.4). Nesse ponto, convém destacar o elevado número de aposentadorias por invalidez. Em média, 18,6% das aposentadorias dos RPPS concedidas até 31/12/2013 eram por invalidez, mas em alguns Institutos esse índice ultrapassou os 50%.

O risco de pagamento e concessão de benefícios indevidos pode decorrer ainda de problemas relacionados à base cadastral dos Institutos. Uma **base cadastral inconsistente ou desatualizada** (risco evidenciado no item 4.1.1) afeta diretamente o resultado atuarial do RPPS. Nessa esteira, constatou-se que em 56% dos Relatórios de Avaliação Atuarial (base 2013) as informações constantes na base cadastral foram consideradas insatisfatórias pelos Atuários. Além disso, 59% dos Institutos não realizam o recadastramento dos inativos e pensionistas de forma anual, sendo que 24% nunca fizeram ou o fizeram há mais de cinco anos.

Outro problema identificado diz respeito à **utilização dos recursos previdenciários para financiamento do Fundo Financeiro e do excesso da despesa administrativa**, comprometendo a viabilidade e a sustentabilidade do RPPS no longo prazo (risco evidenciado no item 4.1.6). Nesse ponto, constatou-se que seis Institutos, que representam 18% do total, ultrapassaram o limite permitido para gastos com despesas administrativas no exercício de 2014 e, em cinco desses institutos, há indícios de que o excesso foi custeado com recursos previdenciários, contrariando o disposto na legislação e impactando negativamente sobre o resultado atuarial desses RPPS.

Os recursos dos RPPS devem ser aplicados de forma responsável, de maneira que se traduzam em rendimentos necessários ao pagamento dos benefícios futuros. Nessa linha, destaca-se o importante papel atribuído ao Comitê de Investimentos. Da consolidação dos resultados do risco "**Comitês de Investimentos com deficiências no desempenho de suas funções**" (evidenciado no item 4.2.1), constatou-se 50% dos Institutos, ou possuem problemas relacionados à efetividade desses Comitês, ou não instituíram esse importante órgão de governança.

### 3ª Secretaria de Controle Externo

Ainda quanto às aplicações dos recursos dos Regimes Próprios de Previdência Social, é indispensável que sejam consideradas as condições de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência, evitando, assim, a **gestão temerária dos investimentos** (risco evidenciado no item 4.2.2). Nesse ponto, constatou-se que dois Institutos possuem aplicações em bancos não oficiais, de acordo com o entendimento deste Tribunal de Contas. Além disso, 24% dos RPPS apresentaram redução dos investimentos em aplicações financeiras no exercício de 2013.

Uma das formas de minimizar os riscos decorrentes das atividades dos RPPS é com a implantação de órgãos colegiados com poder de representar os segurados e de fiscalizar as ações adotadas pelos gestores. Nesse aspecto, ressalta-se a importância dos **órgãos deliberativos de representação** dos segurados, mas não basta instituí-los, deve-se assegurar para que sejam paritários, efetivos e legítimos (risco evidenciado no item 4.3.1). Nessa análise, constatou-se que 44% dos RPPS apresentaram problemas relacionados à efetividade dos Conselhos instituídos. O mesmo percentual foi detectado em relação aos problemas de paridade e 24% apresentaram problemas quanto à legitimidade.

Diante do que foi evidenciado até aqui, pode-se inferir que os riscos ora levantados são interligados entre si, já que resultam em problemas de gestão, afetando todas as áreas inerentes a um RPPS. Além disso, nota-se que esses riscos impactam de forma direta ou indireta sobre a situação deficitária dos Institutos capixabas, conforme tratado no item 3.3.

Constatou-se que o **déficit atuarial** do exercício de 2013 dos RPPS municipais atingiu o montante de R\$ 13,54 bilhões, em valores atualizados para 2014. E ao realizar a comparação do déficit com a Receita Corrente Líquida dos municípios observou-se que em alguns deles seriam necessários mais de cinco anos de utilização de toda a Receita Corrente Líquida para equacionar esse resultado deficitário.

Ainda em relação ao déficit atuarial, constatou-se que há evidências de riscos relacionados à sua amortização, pois muitos dos **planos de amortização se**

### 3ª Secretaria de Controle Externo

**mostraram insuficientes ou com riscos de inexecuibilidade** (risco evidenciado no item 4.1.2). Nesse aspecto, 29% dos RPPS não implantaram o plano de amortização ou de custeio sugerido no Relatório Anual de Avaliação Atuarial de 2013. Constatou-se, ainda, que dez Institutos preveem implantar alíquotas patronais superiores a 50%. Ressalta-se que alíquotas elevadas aumentam o risco de tornar inexecuível o plano de amortização, pois o impacto sobre as finanças municipais pode ser demasiadamente significativo.

Por tudo que foi exposto, percebe-se que a gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social merece especial atenção por parte dos gestores públicos e dos órgãos de controle, uma vez que desequilíbrios na previdência municipal podem comprometer a gestão municipal como um todo, importando em crescente alocação de recursos para cobrir o déficit atuarial que já se faz presente.

Diante disso, cabe aos municípios capixabas tratar a previdência como uma política pública e, a este Tribunal, exercer sua missão constitucional no sentido de adotar medidas com vistas a promover a boa governança, bem como ações de fiscalização no intuito de coibir práticas que coloquem em risco a sustentabilidade presente e futura dos Regimes Próprios de Previdência.

## 7 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Pelo exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior e propõe-se a adoção das seguintes medidas:

- 1) A **continuidade das fiscalizações** em relação ao tema “Previdência nos Municípios do Estado do Espírito Santo”, em razão dos eventos de riscos identificados neste relatório, do investimento realizado no ano de 2015, por este Tribunal, para a especialização da Equipe, bem como pelo benefício a ser gerado à sociedade, decorrente de ações de controle mais bem direcionadas.

### 3ª Secretaria de Controle Externo

2) Com base na competência prevista no artigo 1º, XVI do Regimento Interno deste Tribunal, **assinar prazo** para que sejam adotadas as providências necessárias ao exato cumprimento da lei em relação aos seguintes itens:

- Diante do risco evidenciado no item 4.1.4, que os **34 RPPS (Apêndice A)** realizem reavaliação das atuais aposentadorias concedidas por invalidez, por meio de junta médica composta, no mínimo, por três profissionais, com especialização em perícia médica, conforme estabelecido pelo art. 56, §1º, IV, da ON MPS/SPS 02/2009;
- Diante do risco evidenciado no item 4.2.1, que os **RPPS dos municípios de Águia Branca, Alegre, Jerônimo Monteiro, Pedro Canário e São José do Calçado** instituam Comitê de Investimentos e certifiquem a maioria dos membros participantes do Comitê criado, conforme estabelecido no art. 3º-A da Portaria MPS 519/2011.

3) Com base na competência prevista no artigo 1º, XXI do Regimento Interno desta Corte de Contas, **notificar os gestores dos órgãos jurisdicionados abaixo listados para que enviem a este Tribunal:**

- Para os **responsáveis pela Unidade Central de Controle Interno dos 34 municípios que instituíram Regimes Próprios de Previdência Social (relacionados no Apêndice A):** norma que instituiu o sistema administrativo de Previdência Própria, no que tange ao Controle de Receita Previdenciária e da Aplicação Financeira (SPP 01), cujo prazo para implantação venceu em 30/03/2014, conforme Resolução TC 227/2011 (risco evidenciado no item 4.1.5);
- Para os **Chefes do Executivo e Legislativo Municipais e ordenadores de despesa dos demais órgãos da Administração Indireta dos municípios que instituíram Regime Próprio de Previdência Social (Apêndice A):** declaração, informando se há pagamento de aposentadorias, pensões e reformas que não transitam pela unidade gestora do RPPS, e, caso ocorra, que encaminhem planilha informando o beneficiário, o cargo, o vínculo do servidor na

### 3ª Secretaria de Controle Externo

ativa, a data de concessão do benefício, a data de ingresso no ente e o valor do benefício (risco evidenciado no item 4.1.4).

4) Exercendo sua **função normativa**, com base no artigo 3º do Regimento Interno deste Tribunal, **expedir Instrução Normativa que contemple as seguintes obrigações** aos Regimes Próprios de Previdência Social dos Municípios do Estado do Espírito Santo e aos respectivos Entes:

- Realização de recadastramento anual a todos os segurados inativos e pensionistas, com penalidade de retenção do benefício ao segurado que não prestar as informações na data correta, considerando os riscos de inconsistências da base cadastral e de pagamento de benefícios indevidos, conforme exposto nos itens 4.1.1 e 4.1.4;
- Fixação de prazo, critérios e regras para a realização do censo previdenciário municipal para todos os servidores ativos e inativos, com a obrigatoriedade de sua realização por período não superior a cinco anos, com penalidade de retenção do benefício ou da remuneração ao segurado que não prestar as informações na data fixada, considerando o risco de inconsistências na base cadastral conforme exposto no item 4.1.1;
- Que os Entes municipais forneçam aos RPPS o acesso irrestrito à base cadastral informatizada e/ou física de todos os servidores ativos e seus respectivos dependentes, sempre que os Regimes a solicitarem, considerando o risco de inconsistências na base cadastral evidenciado no item 4.1.1;
- Registro de informações previdenciárias, de forma declaratória, de tempo de contribuição anterior dos servidores efetivos no ato de sua admissão, conforme risco de inconsistência na base cadastral evidenciado no item 4.1.1 e do risco de ausência de recolhimento da receita previdenciária relatado no item 4.1.5;
- Implantação de guias, emitidas pela unidade gestora do RPPS, para recolhimento das contribuições previdenciárias devidas pelos órgãos e entidades da Administração Municipal, conforme estabelecido no

### 3ª Secretaria de Controle Externo

artigo 48 da Orientação Normativa MPS/SPS 02/2009 e evento de risco de ausência de arrecadação da receita previdenciária evidenciado no item 4.1.5;

- Registro contábil individualizado da receita, em rubrica própria, de acordo com a sua natureza (contribuição patronal ao RPPS, contribuição dos segurados, contribuição previdenciária para amortização do déficit atuarial, receita de encargos financeiros, dentre outras), conforme o exposto na Resolução TC 242/2012 e no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, da Secretaria do Tesouro Nacional (item 4.1.5), considerando os seguintes eventos de riscos: ausência de arrecadação da receita previdenciária (item 4.1.5) e plano de amortização do déficit insuficiente ou inexequível (item 4.1.2);
- Exigência para que os laudos médicos de concessão de aposentadoria por invalidez sejam emitidos por junta médica composta, no mínimo, por três profissionais, conforme evento de risco de concessão e pagamento de benefícios previdenciários indevidos relatado no item 4.1.4;
- Reavaliação bienal das aposentadorias concedidas por invalidez realizada, preferencialmente, por médico ou junta médica diversa daquela que concedeu o ato originário, conforme evento de risco de pagamento de benefícios previdenciários indevidos relatado no item 4.1.4.

5) Exercendo sua **função normativa**, com base nos artigos 137 e 138 do Regimento Interno deste Tribunal, incluir no rol de documentos obrigatórios a serem encaminhados pelos jurisdicionados, quando da prestação de contas anual, as seguintes informações e/ou documentos:

- Para os 34 municípios que instituíram Regimes Próprios de Previdência Social: legislação que regula os planos de custeios e de amortização vigentes para o exercício a que se refere a prestação de contas, assim como os estudos que demonstram a viabilidade orçamentária e financeira do plano de amortização adotado pelo ente, inclusive dos

### 3ª Secretaria de Controle Externo

impactos nos limites de gastos com pessoal, impostos pela Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000, conforme estabelecido no artigo 19, § 2º da Portaria MPS 403/2008;

- Declaração do Chefe do Executivo Municipal, em sua Prestação de Contas Anual, da compatibilidade do plano de custeio e do plano de amortização do déficit atuarial adotados com aqueles sugeridos no último Relatório de Avaliação Atuarial, com justificativas fundamentadas em documentos/estudos técnicos no caso da não adoção das medidas sugeridas naquele relatório;
- Declaração do Gestor do RPPS, em sua Prestação de Contas Anual, sobre a compatibilidade do plano de custeio e do plano de amortização do déficit atuarial adotados pelo Ente em relação àqueles sugeridos no último Relatório de Avaliação Atuarial;
- Declaração dos ordenadores de despesas municipais sobre o repasse integral, acrescido dos encargos financeiros em caso de atrasos, de **todos** os valores devidos ao RPPS, decorrentes de leis, acordos, termos de parcelamento e instrumentos congêneres;
- Parecer Conclusivo do responsável pelo Controle Interno do ente ao qual está vinculado sobre a integralidade dos repasses de todos os valores devidos ao RPPS, decorrentes de leis, acordos, termos de parcelamentos e instrumentos congêneres;
- Declaração do responsável pela unidade gestora do RPPS sobre o repasse integral de **todos** os valores devidos ao RPPS, acrescido dos encargos financeiros em caso de atrasos, por todos os órgãos e entidades da administração pública municipal, informando, ainda, se for o caso, os valores não repassados, sua competência e natureza do débito.

6) Ciência à Escola de Contas do TCEES acerca dos eventos de riscos evidenciados neste relatório para avaliação da oportunidade e conveniência quanto à realização de cursos aos jurisdicionados, seminários ou palestras sobre a matéria e/ou de criação de um grupo de estudo permanente no que tange a gestão previdenciária;

### **3ª Secretaria de Controle Externo**

- 7) Com base no artigo 41 do Regimento Interno deste Tribunal, promover, por meio da Escola de Contas Públicas, ações de capacitação e desenvolvimento profissional dos Auditores de Controle Externo responsáveis pelas fiscalizações na temática de Previdência, nas seguintes áreas:
- Investimentos no mercado financeiro de capitais, com vistas à obtenção da certificação prevista no artigo 2º da Portaria MPS 519/2011;
  - Educação continuada em temas ligados à Previdência e aos Regimes Próprios de Previdência Social.
- 8) A realização de encontros técnicos e intercâmbios com outros Tribunais de Contas em relação ao tema Previdência, bem como a participação em congressos e eventos ligados ao tema.
- 9) Instituição de comissão para análise da viabilidade de implantação de ferramentas de tecnologia de informação para conferir às ações de controle ligadas ao tema Previdência maior efetividade, economicidade e eficácia.
- 10) E, após a apreciação pelo Plenário, o arquivamento deste processo nos termos do art. 330, IV, do Regimento Interno desse Tribunal.

Vitória (ES), 27 de novembro de 2015.

CLÁUDIA CRISTINA MATTIELLO  
Auditor de Controle Externo  
Mat. 203.581

DIEGO HENRIQUE FERREIRA TORRES  
Auditor de Controle Externo  
Mat. 203.545

RÉGIS VICENTINI SILOTTI  
Auditor de Controle Externo  
Mat. 203.204

**3ª Secretaria de Controle Externo**

**REFERÊNCIAS**

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <<http://www.tce.es.gov.br>>. Acesso em 15 mai. 2015.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.tce.es.gov.br>>. Acesso em: 15 mai. 2015.

BRASIL. **Lei Ordinária n. 10.887 de 18 de junho de 2004**. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional n. 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.887.htm). Acesso em: 09 jul. 2015.

BRASIL. **Lei Ordinária n. 9.796 de 05 de maio de 1999**. Dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9796.htm)>. Acesso em: 09 jul. 2015.

BRASIL. **Lei Ordinária n. 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9717.htm)>. Acesso em: 15 mai. 2015.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução 3.922 de 25 de novembro de 2010**. Dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/49510/Res\\_3922\\_v2\\_P.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/49510/Res_3922_v2_P.pdf)>. Acesso em 09 jul. 2015.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução 3.506 de 26 de outubro de 2007**. Dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: < [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_081014-111221-290.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111221-290.pdf) >. Acesso em 09 jul. 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Portaria n. 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. Disponível em:

### 3ª Secretaria de Controle Externo

<[http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_120503-165452-663.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_120503-165452-663.pdf)>. Acesso em 09 jul. 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Portaria n. 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. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/66/MPS/2008/402.htm>>. Acesso em 09 jul. 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Portaria n. 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. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br>>. Acesso em 09 jul. 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Portaria n. 204, de 10 de julho de 2008**. Dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP e dá outras providências. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br>. Acesso em 09 jul. 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Orientação Normativa MPS/SPS n. 02, de 31 de março de 2009**. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/56/MPS-SPS/2009/2.htm>>. Acesso em 09 jul. 2015.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989**. Vitória, 1989. Disponível em: <<http://www.tce.es.gov.br>>. Acesso em: 15 mai. 2015.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei Complementar n. 621, de 8 de março de 2012**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências. Vitória, 2012. Disponível em: <<http://www.tce.es.gov.br>>. Acesso em: 05 out. 2015.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Resolução TC n. 287, de 5 de maio de 2015**. Aprova o Manual de Auditoria de Conformidade do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Vitória, 2014. Disponível em: <<http://www.tce.es.gov.br>>. Acesso em: 05 out. 2015.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Resolução TC n. 279, de 4 de novembro de 2014. Disciplina a realização de levantamentos**. Vitória, 2014. Disponível em: <<http://www.tce.es.gov.br>>. Acesso em: 15 mai. 2015.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Resolução TC n. 261, de 4 de junho de 2013**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Vitória, 2013. Disponível em: <<http://www.tce.es.gov.br>>. Acesso em: 05 out. 2015.

### 3ª Secretaria de Controle Externo

NOGUEIRA, Naron Gutierre. **O Equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos e a capacidade de implementação de políticas públicas pelos entes federativos.** Dissertação apresentada à Universidade Presbiteriana Mackenzie para obtenção da titulação de Mestre em Direito Político e Econômico. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1333.pdf>>. Acesso em 09 jul. 2015.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de Auditoria Governamental – Levantamento (Processo 203.839-7/2014).** Rio de Janeiro, 2014.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. **Manual Básico de Previdência.** São Paulo, 2012. Disponível em: [https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/previdencia-dez-2012\\_0.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/previdencia-dez-2012_0.pdf). Acesso em: 05 out. 2015.

**3ª Secretaria de Controle Externo**

**GLOSSÁRIO**

**ATUÁRIO:** profissional técnico com formação acadêmica em ciências atuariais e legalmente habilitado para o exercício da profissão.

**AVALIAÇÃO ATUARIAL:** estudo técnico desenvolvido pelo atuário, baseado nas características 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.

**CERTIDÃO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA – CRP:** documento fornecido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPS, do Ministério da Previdência Social, que atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, pelo regime próprio de previdência social de um Estado, do Distrito Federal ou de um Município, ou seja, atesta que o ente federativo segue normas de boa gestão, de forma a assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados.

**CUSTO NORMAL:** o valor correspondente às necessidades de custeio do plano de benefícios do RPPS, atuarialmente calculadas, conforme os regimes financeiros e método de financiamento adotados, referentes a períodos compreendidos entre a data da avaliação e a data de início dos benefícios.

**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.

**DÉFICIT ATUARIAL:** quando, a valor presente, há um desequilíbrio negativo entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo.

**DESPESA ADMINISTRATIVA:** Taxa de Administração de até dois pontos percentuais do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício financeiro anterior, destinada exclusivamente ao custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora do RPPS, inclusive para a conservação de seu patrimônio.

**DEMONSTRATIVO DE RESULTADO DA AVALIAÇÃO ATUARIAL - DRAA:** documento exclusivo de cada RPPS que registra de forma resumida as características gerais do plano e os principais resultados da avaliação atuarial.

**EQUILÍBRIO ATUARIAL:** garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo.

### 3ª Secretaria de Controle Externo

**EQUILÍBRIO FINANCEIRO:** garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro.

**PLANO DE AMORTIZAÇÃO:** plano desenvolvido para o equacionamento do déficit atuarial, que deverá um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do déficit.

**PLANO DE BENEFÍCIOS:** o conjunto de benefícios de natureza previdenciária oferecidos aos segurados do respectivo RPPS, segundo as regras constitucionais e legais previstas, limitados aos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social.

**PLANO DE CUSTEIO:** definição das fontes de recursos necessárias para o financiamento dos benefícios oferecidos pelo Plano de Benefícios e taxa de administração, representadas pelas alíquotas de contribuições previdenciárias a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas ao respectivo RPPS e aportes necessários ao atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial, com detalhamento do custo normal e suplementar.

**PLANO FINANCEIRO:** sistema estruturado somente no caso de segregação da massa, onde as contribuições a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas vinculados são fixadas sem objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo, admitida a constituição de fundo financeiro.

**PLANO PREVIDENCIÁRIO:** sistema estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, sendo o seu plano de custeio calculado atuarialmente segundo os conceitos dos regimes financeiros de Capitalização, Repartição de Capitais de Cobertura e Repartição Simples.

**SEGREGAÇÃO DA MASSA:** a separação dos segurados vinculados ao RPPS em grupos distintos que integrarão o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário.

**RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL:** segundo o art. 2º da LRF, Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei.

**3ª Secretaria de Controle Externo**

**APÊNDICE A. RELAÇÃO DE JURISDICIONADOS FISCALIZADOS**

<b>MUNICÍPIOS</b>	<b>INSTITUTOS</b>
Águia Branca	Instituto de Previdência dos Servidores Efetivos de Águia Branca
Alegre	Instituto de Assistência e Previdência do Município de Alegre
Anchieta	Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Anchieta
Aracruz	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Aracruz
Barra de São Francisco	Instituto de Previdência dos Servidores de Barra de São Francisco
Boa Esperança	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Boa Esperança
Cachoeiro de Itapemirim	Instituto de Previdência do Município de Cachoeiro de Itapemirim
Cariacica	Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Cariacica
Conceição da Barra	Instituto de Previdência Social dos Servidores do Município de Conceição da Barra
Domingos Martins	Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Domingos Martins
Dores do Rio Preto	Instituto de Previdência de Dores do Rio Preto
Fundão	Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Fundão
Guaçuí	Fundo de Aposentadoria e Pensão dos Servidores Públicos do Município de Guaçuí
Guarapari	Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Guarapari
Ibiraçu	Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Ibiraçu
Iconha	Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Iconha
Itapemirim	Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Itapemirim
Jerônimo Monteiro	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores de Jerônimo Monteiro
João Neiva	Instituto de Previdência dos Servidores de João Neiva
Linhares	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Linhares
Mantenópolis	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Mantenópolis
Mimoso do Sul	Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Mimoso do Sul
Pedro Canário	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Pedro Canário
Rio Bananal	Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Rio Bananal
Rio Novo do Sul	Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Rio Novo do Sul
Santa Leopoldina	Instituto de Previdência de Santa Leopoldina
Santa Maria de Jetibá	Instituto de Previdência e Assistência Social de Santa Maria de Jetibá
São Gabriel da Palha	Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de São Gabriel da Palha
São José do Calçado	Instituto de Previdência Social dos Servidores do Município São José do Calçado
Serra	Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra
Vargem Alta	Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Vargem Alta
Viana	Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Viana
Vila Velha	Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Vila Velha
Vitória	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Vitória

**3ª Secretaria de Controle Externo**

**APÊNDICE B. DÉFICIT ATUARIAL CONSOLIDADO POR MUNICÍPIO**

<b>Município</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Água Branca	8.939.524	9.428.557	13.856.048	16.423.877
Alegre	83.583.072	136.178.403	137.818.413	139.644.349
Anchieta	96.053.123	104.796.014	798.368.915	720.574.335
Aracruz	118.269.802	114.191.137	199.900.866	285.476.261
Barra de São Francisco	106.089.527	171.722.924	157.818.192	147.329.154
Boa Esperança	19.071.933	30.975.586	41.825.872	40.721.992
Cachoeiro de Itapemirim	247.392.523	276.959.581	285.290.566	292.141.923
Cariacica	979.499.019	1.067.932.298	402.999.208	1.238.388.455
Conceição da Barra	53.765.647	49.102.869	60.620.351	61.346.965
Domingos Martins	14.272.044	24.223.684	20.402.355	17.950.898
Dores do Rio Preto	15.783.389	15.799.866	15.744.795	10.304.427
Fundão	- 2.667	2.908.025	2.371.644	20.051.769
Guaçuí	48.627.951	44.295.112	85.404.330	79.001.782
Guarapari	741.155.363	924.008.692	921.162.588	762.887.382
Ibiraçu	2.730.881	12.344.727	6.059.747	6.285.639
Iconha	21.131.177	20.272.957	22.246.477	19.683.167
Itapemirim	18.940.686	26.156.661	57.083.769	19.903.361
Jerônimo Monteiro	29.745.805	38.418.376	165.825.046	149.916.817
João Neiva	962.674	17.998.906	47.867.745	37.288.597
Linhares	270.603.165	272.904.750	1.141.775.911	1.040.551.987
Mantenópolis	14.369.598	21.663.405	26.528.509	25.956.591
Mimoso do Sul	36.170.771	128.379.341	115.074.055	71.471.743
Pedro Canário	8.445.452	7.377.455	8.712.302	10.146.621
Rio Bananal	18.729.358	26.862.055	17.075.062	21.449.778
Rio Novo do Sul	69.168	37.753.153	43.424.517	108.570.126
Santa Leopoldina	46.627.209	38.426.572	34.765.829	38.003.838
Santa Maria de Jetibá	47.418.480	63.863.690	73.736.613	49.662.347
São Gabriel da Palha	48.175.098	57.681.086	55.039.174	87.166.929
São José do Calçado	71.371.369	149.764.470	174.655.369	144.736.346
Serra	279.639.863	726.248.475	1.137.121.765	1.066.968.825
Vargem Alta	26.749.736	29.104.559	27.259.630	33.892.778
Viana	614.736.742	630.435.943	635.035.665	537.989.887
Vila Velha	628.216.291	2.479.525.437	2.671.683.657	1.770.683.081
Vitória	1.994.616.472	2.056.220.064	4.251.018.830	4.469.557.341
<b>TOTAL</b>	<b>6.711.950.245</b>	<b>9.813.924.832</b>	<b>13.855.573.817</b>	<b>13.542.129.371</b>

**Fonte: Relatórios de Avaliação Atuarial e DRAA (MPS)**

Valores atualizados até dez/2014

**3ª Secretaria de Controle Externo**

**APÊNDICE C. ANÁLISE DO QUADRO DE SERVIDORES ATIVOS**

<b>Município</b>	<b>Percentual de Servidores Ativos em relação aos Inativos e Pensionistas</b>	<b>Percentual de Comissionados e Temporários em relação ao total de Ativos</b>
Águia Branca	4,76	27,44%
Alegre	2,47	24,19%
Anchieta	1,97	56,55%
Aracruz	7,99	50,68%
Barra de São Francisco	2,64	43,44%
Boa Esperança	4,00	27,37%
Cachoeiro de Itapemirim	3,09	53,24%
Cariacica	4,20	52,96%
Conceição da Barra	2,53	37,37%
Domingos Martins	26,14	48,31%
Dores do Rio Preto	6,18	38,48%
Fundão	3,39	71,52%
Guaçuí	6,17	35,78%
Guarapari	9,02	26,88%
Ibiraçu	5,91	61,93%
Iconha	4,63	44,08%
Itapemirim	2,33	56,18%
Jerônimo Monteiro	8,88	9,09%
João Neiva	3,79	63,13%
Linhares	2,86	27,87%
Mantenópolis	6,01	59,34%
Mimoso do Sul	1,92	30,14%
Pedro Canário	2,64	37,11%
Rio Bananal	6,49	41,46%
Rio Novo do Sul	1,67	35,78%
Santa Leopoldina	4,60	22,78%
Santa Maria de Jetibá	2,88	9,32%
São Gabriel da Palha	39,18	34,45%
São José do Calçado	6,38	40,55%
Serra	1,82	27,93%
Vargem Alta	2,70	8,93%
Viana	4,64	50,02%
Vila Velha	2,52	49,87%
Vitória	12,98	20,95%

Fonte: Equipe de Fiscalização

**3ª Secretaria de Controle Externo**

**APÊNDICE D. RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES E DESPESA COM A FOLHA DE INATIVOS E PENSIONISTAS (2014)**

Município	Receita anual de contribuições (2014)	Valor anual da despesa com folha de inativos e pensionistas (2014)	Diferença
Águia Branca	4.020.765	581.990	3.438.775
Alegre	6.066.280	7.095.973	- 1.029.693
Anchieta	14.353.886	4.563.720	9.790.165
Aracruz	23.167.809	20.222.676	2.945.133
Barra de São Francisco	5.109.495	7.354.116	- 2.244.621
Boa Esperança	2.033.829	2.021.364	12.465
Cachoeiro de Itapemirim	19.257.784	12.893.614	6.364.170
Cariacica	27.600.562	30.128.742	- 2.528.181
Conceição da Barra	3.696.664	3.857.967	- 161.303
Domingos Martins	4.455.640	1.935.028	2.520.612
Dores do Rio Preto	1.203.580	1.099.304	104.277
Fundão	1.978.492	1.214.276	764.216
Guaçuí	1.867.688	5.014.719	- 3.147.031
Guarapari	15.400.803	17.588.014	- 2.187.211
Ibiraçu	1.508.564	1.968.912	- 460.348
Iconha	2.783.827	1.533.644	1.250.183
Itapemirim	6.044.083	4.213.493	1.830.590
Jerônimo Monteiro	2.245.813	2.360.872	- 115.058
João Neiva	3.015.723	2.996.345	19.378
Linhares	24.391.229	33.548.647	- 9.157.417
Mantenedópolis	1.677.203	1.582.952	94.251
Mimoso do Sul	5.024.162	3.943.393	1.080.769
Pedro Canário	3.059.310	512.190	2.547.119
Rio Bananal	4.833.130	1.130.702	3.702.428
Rio Novo do Sul	2.025.921	1.830.279	195.642
Santa Leopoldina	2.449.246	2.251.033	198.213
Santa Maria de Jetibá	7.529.134	2.770.000	4.759.134
São Gabriel da Palha	3.913.112	5.770.697	- 1.857.586
São José do Calçado	2.078.581	3.171.450	- 1.092.869
Serra	65.415.424	69.771.493	- 4.356.069
Vargem Alta	2.684.452	1.667.415	1.017.037
Viana	12.885.432	14.708.615	- 1.823.182
Vila Velha	74.570.813	54.975.955	19.594.857
Vitória	125.757.856	167.853.542	-42.095.686
<b>TOTAL</b>	<b>484.106.293</b>	<b>494.133.134</b>	<b>-10.026.841</b>

Fonte: PCA

**3ª Secretaria de Controle Externo**

**APÊNDICE E. EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS E APLICAÇÕES  
FINANCEIRAS**

<b>Município</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Água Branca	9.172.213	11.578.743	12.002.151	14.001.730
Alegre	6.634.505	8.720.140	9.480.170	10.165.773
Anchieta	34.870.954	46.169.401	57.581.167	70.071.688
Aracruz	92.536.264	115.086.129	108.303.402	112.935.058
Barra de São Francisco *	-	305.638	1.106.142	180.942
Boa Esperança	7.205.957	8.525.995	9.075.737	10.496.335
Cachoeiro de Itapemirim	92.888.926	120.795.058	117.036.041	125.516.006
Cariacica	44.325.715	58.283.565	71.943.835	93.842.943
Conceição da Barra	20.878.104	25.583.379	23.689.191	25.729.349
Domingos Martins	22.935.323	29.736.767	29.181.538	30.596.286
Dores do Rio Preto	7.124.729	8.685.846	8.465.468	9.615.991
Fundão	2.983.623	3.821.909	3.337.454	4.561.610
Guaçuí	9.000.452	9.916.944	12.828.428	12.188.201
Guarapari	52.840.236	66.330.381	73.600.224	86.937.036
Ibiraçu	11.039.149	12.343.931	10.680.425	10.655.816
Iconha	9.372.034	11.376.519	12.455.547	14.579.679
Itapemirim	33.844.557	46.519.646	46.852.489	57.690.225
Jerônimo Monteiro	4.821.315	5.321.989	4.900.651	5.742.519
João Neiva	11.012.206	12.673.361	11.957.711	12.329.565
Linhares	63.666.622	89.635.601	91.890.491	107.732.737
Mantenópolis	3.459.208	4.792.005	4.503.558	4.660.190
Mimoso do Sul	890.711	909.838	1.592.442	2.580.538
Pedro Canário	15.893.741	22.706.013	23.208.044	28.650.577
Rio Bananal	31.366.946	38.737.998	35.364.881	41.640.967
Rio Novo do Sul	4.183.949	5.317.260	5.057.033	5.518.077
Santa Leopoldina	268.011	1.659.081	1.634.614	1.837.384
Santa Maria de Jetibá	23.933.350	26.927.778	26.058.510	28.341.320
São Gabriel da Palha	15.078.262	17.876.611	15.932.670	16.871.384
São José do Calçado	3.680.433	5.080.382	6.036.512	7.346.545
Serra	206.788.074	242.526.287	236.061.888	248.374.246
Vargem Alta	8.505.726	12.060.295	11.760.335	12.728.282
Viana	8.281.219	13.421.833	17.736.904	21.170.394
Vila Velha	5.874.760	27.861.891	51.378.307	79.026.933
Vitória	231.138.492	271.465.128	252.058.799	292.857.545
<b>TOTAL</b>	<b>1.096.495.767</b>	<b>1.382.753.341</b>	<b>1.404.752.760</b>	<b>1.607.173.870</b>

Fonte: PCA e DAIR (MPS) - Valores atualizados pelo INPC até dez/2014

\* Valores não disponíveis.

**3ª Secretaria de Controle Externo**

**APÊNDICE F. ANÁLISE FINANCEIRA DOS RPPS**

<b>Município</b>	<b>Divisão entre o Valor dos recursos financeiros disponíveis e o a despesa média mensal da folha de benefícios</b>	<b>Receita anual de contribuições versus despesa anual com a folha dos inativos e pensionistas</b>
Águia Branca	288,70	6,91
Alegre	17,19	0,85
Anchieta	184,25	3,15
Aracruz	67,01	1,15
Barra de São Francisco	0,30	0,69
Boa Esperança	62,31	1,01
Cachoeiro de Itapemirim	116,82	1,49
Cariacica	37,38	0,92
Conceição da Barra	80,03	0,96
Domingos Martins	189,74	2,30
Dores do Rio Preto	104,97	1,09
Fundão	45,08	1,63
Guaçuí	29,17	0,37
Guarapari	59,32	0,88
Ibiraçu	64,94	0,77
Iconha	114,08	1,82
Itapemirim	164,30	1,43
Jerônimo Monteiro	29,19	0,95
João Neiva	49,38	1,01
Linhares	38,53	0,73
Mantenópolis	35,33	1,06
Mimoso do Sul	7,85	1,27
Pedro Canário	671,25	5,97
Rio Bananal	441,93	4,27
Rio Novo do Sul	36,18	1,11
Santa Leopoldina	9,79	1,09
Santa Maria de Jetibá	122,78	2,72
São Gabriel da Palha	35,08	0,68
São José do Calçado	27,80	0,66
Serra	42,72	0,94
Vargem Alta	91,60	1,61
Viana	17,27	0,88
Vila Velha	17,25	1,36
Vitória	20,94	0,75

Fonte: Equipe de fiscalização

**3ª Secretaria de Controle Externo**

**APÊNDICE G. DÉFICIT ATUARIAL E SUA RELAÇÃO COM O ORÇAMENTO  
E COM A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL) - 2013**

<b>Município</b>	<b>DA/RCL</b>	<b>DA/Orçamento</b>
Água Branca	0,62	0,42
Alegre	2,15	1,77
Anchieta	2,32	2,10
Aracruz	0,89	0,79
Barra de São Francisco	1,83	1,71
Boa Esperança	1,07	0,73
Cachoeiro de Itapemirim	0,91	0,81
Cariacica	2,42	1,76
Conceição da Barra	0,80	0,74
Domingos Martins	0,21	0,18
Dores do Rio Preto	0,52	0,52
Fundão	0,36	0,36
Guaçuí	1,32	0,96
Guarapari	3,21	2,64
Ibiraçu	0,23	0,17
Iconha	0,57	0,49
Itapemirim	0,07	0,06
Jerônimo Monteiro	5,39	3,41
João Neiva	0,92	0,83
Linhares	2,17	2,10
Mantenópolis	0,78	0,72
Mimoso do Sul	1,34	1,22
Pedro Canário	0,21	0,14
Rio Bananal	0,44	0,34
Rio Novo do Sul	3,69	3,39
Santa Leopoldina	1,27	1,12
Santa Maria de Jetibá	0,62	0,59
São Gabriel da Palha	1,38	1,08
São José do Calçado	5,05	4,24
Serra	1,22	0,89
Vargem Alta	0,69	0,63
Viana	3,87	2,82
Vila Velha	2,42	1,79
Vitória	3,26	2,47

Fonte: Relatórios de Avaliação Atuarial, DRAA (MPS) e PCA (TCEES)

**3ª Secretaria de Controle Externo**

**APÊNDICE H. REPRESENTATIVIDADE DA DESPESA PREVIDENCIÁRIA  
PARA O MUNICÍPIO (2014)**

<b>Município</b>	<b>Despesa Anual Realizada do Município</b>	<b>Despesa Anual Previdenciária Realizada</b>	<b>Percentual</b>
Água Branca	643.081	30.872.229	2,08%
Alegre	6.948.116	70.886.090	9,80%
Anchieta	5.772.564	336.515.782	1,72%
Aracruz	21.741.269	344.037.201	6,32%
Barra de São Francisco	7.586.851	101.892.300	7,45%
Boa Esperança	2.145.525	15.900.985	13,49%
Cachoeiro de Itapemirim	17.483.692	342.386.516	5,11%
Cariacica	31.317.551	532.897.785	5,88%
Conceição da Barra	4.474.448	76.592.183	5,84%
Domingos Martins	2.265.050	95.024.585	2,38%
Dores do Rio Preto	1.181.222	19.407.855	6,09%
Fundão	1.729.944	60.236.526	2,87%
Guaçuí	5.455.454	74.784.466	7,29%
Guarapari	18.595.197	206.464.586	9,01%
Ibiraçu	2.204.248	34.853.178	6,32%
Iconha	1.723.103	39.409.062	4,37%
Itapemirim	4.685.005	299.396.122	1,56%
Jerônimo Monteiro	2.580.311	31.552.749	8,18%
João Neiva	3.582.398	47.830.676	7,49%
Linhares	25.006.318	518.433.666	4,82%
Mantenópolis	1.814.994	36.961.859	4,91%
Mimoso do Sul	4.101.867	62.183.614	6,60%
Pedro Canário	659.563	46.205.557	1,43%
Rio Bananal	1.730.824	56.448.115	3,07%
Rio Novo do Sul	1.938.881	28.923.100	6,70%
Santa Leopoldina	2.444.619	34.492.370	7,09%
Santa Maria de Jetibá	3.022.362	91.533.862	3,30%
São Gabriel da Palha	5.861.801	61.297.500	9,56%
São José do Calçado	3.218.144	21.722.832	14,81%
Serra	73.061.509	1.007.988.231	7,25%
Vargem Alta	1.908.207	52.846.816	3,61%
Viana	15.822.801	168.464.722	9,39%
Vila Velha	54.975.955	828.270.263	6,64%
Vitória	175.552.034	1.547.692.956	11,34%
<b>Total</b>	<b>513.234.910</b>	<b>7.324.406.341</b>	<b>7,01%</b>

Fonte: PCA (TCEES)

**3ª Secretaria de Controle Externo**

**APÊNDICE I. REPRESENTATIVIDADE DAS APOSENTADORIAS POR  
INVALIDEZ**

<b>Município</b>	<b>Aposentadorias por invalidez</b>	<b>Total de aposentadorias do município</b>	<b>Percentual</b>
Águia Branca	10	36	27,78%
Alegre	46	190	24,21%
Anchieta	94	161	58,39%
Aracruz	265	700	37,86%
Barra de São Francisco	39	142	27,46%
Boa Esperança	20	87	22,99%
Cachoeiro de Itapemirim	99	330	30,00%
Cariacica	42	616	6,82%
Conceição da Barra	32	101	31,68%
Domingos Martins	10	77	12,99%
Dores do Rio Preto	1	25	4,00%
Fundão	1	51	1,96%
Guaçuí	39	176	22,16%
Guarapari	96	337	28,49%
Ibiraçu	9	109	8,26%
Iconha	20	56	35,71%
Itapemirim	2	19	10,53%
Jerônimo Monteiro	8	33	24,24%
João Neiva	24	96	25,00%
Linhares	224	923	24,27%
Mantenópolis	20	79	25,32%
Mimoso do Sul	25	160	15,63%
Pedro Canário	4	10	40,00%
Rio Bananal	5	38	13,16%
Rio Novo do Sul	7	94	7,45%
Santa Leopoldina	0	69	0,00%
Santa Maria de Jetibá	23	65	35,38%
São Gabriel da Palha	65	167	38,92%
São José do Calçado	50	137	36,50%
Serra	365	1812	20,14%
Vargem Alta	34	66	51,52%
Viana	31	402	7,71%
Vila Velha	177	1268	13,96%
Vitória	350	3403	10,29%
<b>Total</b>	<b>2.237</b>	<b>12.035</b>	<b>18,59%</b>

Fonte: Pareceres atuariais e DRAA (2013)

**3ª Secretaria de Controle Externo**

**APÊNDICE J. CONSOLIDAÇÃO DOS RISCOS**

Município	R1 - FORTE		R2 - FORTE		R3 - FORTE		R4 - FORTE		R5 - FORTE		R6 - FORTE		R7 - MODERADO		R8 - FORTE		R9 - MODERADO	
	Probabilidade	Resultado																
Água Branca	POSSÍVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	MEDIO	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	MEDIO	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	BAIXO
Alegre	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	MEDIO
Anchieta	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	MEDIO	POSSÍVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	MEDIO	POSSÍVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	MEDIO	POSSÍVEL	BAIXO
Aracruz	POSSÍVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	BAIXO	IMPROVAVEL	MEDIO	POSSÍVEL	MEDIO
Barra de São Francisco	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO								
Boa Esperança	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	POSSÍVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	MEDIO	PROVAVEL	ALTO
Cachoeiro de Itapemirim	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	BAIXO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	BAIXO								
Cariacica	POSSÍVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	BAIXO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	BAIXO								
Conceição da Barra	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	POSSÍVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	POSSÍVEL	MEDIO	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	MEDIO
Domingos Martins	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	MEDIO	POSSÍVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	POSSÍVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	MEDIO	PROVAVEL	ALTO
Dores do Rio Preto	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	POSSÍVEL	MEDIO	POSSÍVEL	ALTO	POSSÍVEL	MEDIO
Fundão	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	MEDIO								
Guaçuí	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	BAIXO	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO
Guarapari	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	MEDIO	POSSÍVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	BAIXO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	BAIXO
Ibiraçu	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO
Iconha	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	BAIXO	IMPROVAVEL	MEDIO	POSSÍVEL	BAIXO
Itapemirim	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	MEDIO	POSSÍVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	POSSÍVEL	MEDIO	POSSÍVEL	ALTO	POSSÍVEL	MEDIO
Jerônimo Monteiro	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	PROVAVEL	ALTO										
João Neiva	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	MEDIO	POSSÍVEL	ALTO	POSSÍVEL	MEDIO
Linhares	POSSÍVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	MEDIO	POSSÍVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	POSSÍVEL	MEDIO	POSSÍVEL	ALTO	POSSÍVEL	MEDIO
Mantenópolis	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	POSSÍVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	IMPROVAVEL	BAIXO
Mimoso do Sul	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	IMPROVAVEL	BAIXO
Pedro Canário	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	MEDIO	POSSÍVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO
Rio Bananal	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	MEDIO	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	MEDIO	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO
Rio Novo do Sul	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	POSSÍVEL	MEDIO	POSSÍVEL	ALTO	IMPROVAVEL	BAIXO
Santa Leopoldina	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	POSSÍVEL	MEDIO
Santa Maria de Jetibá	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	BAIXO	IMPROVAVEL	MEDIO	POSSÍVEL	MEDIO
São Gabriel da Palha	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	POSSÍVEL	MEDIO	POSSÍVEL	ALTO	IMPROVAVEL	BAIXO
São José do Calçado	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO
Serra	IMPROVAVEL	MEDIO	POSSÍVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	BAIXO	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	MEDIO
Vargem Alta	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	PROVAVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	BAIXO	IMPROVAVEL	MEDIO	PROVAVEL	ALTO
Viana	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	POSSÍVEL	ALTO	PROVAVEL	ALTO								
Vila Velha	POSSÍVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	MEDIO	POSSÍVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	BAIXO	IMPROVAVEL	MEDIO	POSSÍVEL	MEDIO
Vitória	PROVAVEL	ALTO	POSSÍVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	POSSÍVEL	ALTO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	BAIXO	IMPROVAVEL	MEDIO	IMPROVAVEL	BAIXO

**3ª Secretaria de Controle Externo**

**LEGENDA:**

- R1** Base cadastral inconsistente ou desatualizada
- R2** Plano de amortização insuficiente para equacionar o déficit atuarial ou com riscos de inexecuibilidade
- R3** RPPS com perda de sua capacidade financeira e de investimento
- R4** Concessão e pagamento de benefícios previdenciários indevidos aos segurados
- R5** Ausência de arrecadação da receita previdenciária, comprometendo o fluxo de caixa e a sustentabilidade do RPPS
- R6** Comprometer os recursos previdenciários para o financiamento do fundo financeiro e do excesso da despesa administrativa
- R7** Comitê de Investimentos com deficiências no desempenho de suas funções
- R8** Gestão temerária dos investimentos e aplicações financeiras
- R9** Conselhos ou órgãos deliberativos com deficiências no desempenho de suas funções