

Processo : 238.089-3/2013
Origem : INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DE DUAS BARRAS - PREV DUAS BARRAS
Setor :
Natureza : RELATÓRIO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL - INSPEÇÃO - ORDINÁRIA
Interessado : CMG-COORDENADORIA MUN AUD GOVERNAMENTAL
Observação : PERÍODO DE REALIZAÇÃO 04/11 A 06/12/2013
ABRANGENCIA 2012 PROCESSO AUTORIZATIVO TCE/RJ 303.761-3/12

DADOS DA FISCALIZAÇÃO

Número da Fiscalização	610/2013
Modalidade	INSPEÇÃO
Forma de Autorização	ORDINÁRIA
Ato Originário	303.761-3/12
Jurisdicionado	Instituto de Aposentadorias e Pensões de Duas Barras
Objetivo da Fiscalização	Verificar as condições de organização e funcionamento do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).
Ofício de Apresentação	GAP/SGE 1484/2013, de 23/10/2013
Período Abrangido	2012
Período de Execução	04/11/2013 a 06/12/2013
Equipe	Diego Ramos Ferreira da Silva, mat. 02/4310 Gustavo Bastos Monteiro, mat. 02/3706
Supervisão	Marcelo Pires de Pinho, mat. 02/3492 Márcia Vasconcellos Carvalho, mat. 02/3525

CONTEÚDO

RESUMO

1. INTRODUÇÃO

2. RESULTADO DA FISCALIZAÇÃO

ORGANIZAÇÃO DO RPPS

Achado 1:

Administração do RPPS sem participação paritária dos segurados.

Achado 2:

Administração do RPPS sem participação legítima dos segurados.

Achado 3:

Gestão não transparente do RPPS.

CARÁTER CONTRIBUTIVO

Achado 4:

Não repasse das contribuições previdenciárias devidas pelo Município.

Achado 5:

As dívidas não são devidamente registradas na contabilidade.

Achado 6:

Não repasse de todos os valores relativos aos parcelamentos pactuados.

AVALIAÇÃO ATUARIAL

Achado 7:

Base cadastral inconsistente.

APLICAÇÃO FINANCEIRA

Achado 8:

Gestão dos recursos por servidor não capacitado por entidade competente.

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

PLANO DE AÇÃO

RESUMO

O Plano Anual de Auditoria Governamental do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro para o exercício de 2013, aprovado no processo TCE-RJ 303.761-3/12, autorizou, dentre outras fiscalizações, a realização, de forma conjunta entre a Subsecretaria de Controle Municipal - SUM e a Subsecretaria de Auditoria e Controle da Gestão e da Receita - SSR, de inspeções ordinárias em todos os Municípios jurisdicionados que possuem Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

As inspeções para avaliação dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Municípios fluminenses apresentam como objetivo a verificação das suas condições mínimas de organização e funcionamento sob a ótica da legislação básica que orienta e regulamenta a matéria.

Na fase de planejamento, foram identificados como componentes: a organização do RPPS; o respeito ao caráter contributivo; a situação atuarial; e as aplicações financeiras.

Questões de auditoria

Definidos os componentes, foram formuladas 14 (quatorze) questões a serem investigadas:

1. Os benefícios previdenciários instituídos pelo RPPS se limitam aos previstos no Regime Geral de Previdência Social - RGPS?
2. Em caso de a Unidade Gestora possuir competências não previdenciárias, há custeio segregado das despesas administrativas?
3. Está a cargo da Unidade Gestora o gerenciamento da manutenção e do pagamento dos benefícios previdenciários?
4. Há participação paritária, efetiva e legítima dos segurados nos colegiados e instâncias de decisão?
5. Há transparência na gestão do RPPS?
6. A Unidade Gestora mantém controle sobre as contribuições devidas ao RPPS?
7. As dívidas do ente com o Regime Próprio estão adequadamente evidenciadas e regularizadas?
8. O ente vem realizando aportes financeiros para cobrir eventuais insuficiências financeiras para pagamento de benefícios?

9. O ente realizou a reavaliação atuarial do último exercício?
10. A base cadastral do ente contém inconsistências que comprometam a avaliação atuarial?
11. O ente adotou medidas que visem a equacionar eventual déficit atuarial?
12. A carteira de investimentos do RPPS respeita os limites estabelecidos pela Resolução CMN n.º 3.922/2010?
13. Há servidor devidamente capacitado para gerir os recursos do RPPS?
14. A Política Anual de Investimentos elaborada pelo RPPS tem aprovação do Comitê de Investimentos e/ou Conselho de Administração?

De maneira a avaliar essas questões da forma mais eficiente possível - considerando o universo de jurisdicionados a serem auditados, os recursos humanos, os recursos materiais e o tempo disponível -, foram estabelecidos os procedimentos necessários à realização das auditorias, nos moldes da metodologia empregada no Tema de Maior Significância (TMS), adotada por esta Corte em exercícios pretéritos nas áreas da saúde, resíduos sólidos e educação.

Outrossim, destaca-se que as avaliações objeto do presente relatório não têm por finalidade esgotar a matéria em exame, mas sim dotar o TCE-RJ de informações essenciais sobre os RPPS municipais, de forma a nortear futuras ações de controle de maneira mais eficaz e ajustada a cada realidade local, sem prejuízo da imediata detecção de falhas que possam comprometer sensivelmente sua organização e funcionamento.

A presente auditoria foi realizada no órgão gestor do RPPS, tendo sido identificados como resultados os achados de auditoria, apresentados no capítulo 2 do relatório.

Concluídos os trabalhos de campo, com base no exame dos dados e documentos fornecidos pelo jurisdicionado, chegou-se aos achados de auditoria indicados na lista 1.

Lista 1. Achados da fiscalização

- Administração do RPPS sem participação paritária dos segurados.
- Administração do RPPS sem participação legítima dos segurados.
- Gestão não transparente do RPPS.
- Não repasse das contribuições previdenciárias devidas pelo Município.
- As dívidas não são devidamente registradas na contabilidade.

- Não repasse de todos os valores relativos aos parcelamentos pactuados.
- Base cadastral inconsistente.
- Gestão dos recursos por servidor não capacitado por entidade competente.

Por fim sugeriu ao E. Plenário que determinasse ao Prefeito Municipal a adoção de providências necessárias com vistas ao saneamento dos achados de auditoria, cujos benefícios estimados são apresentados na lista 2.

Lista 2. Benefícios esperados com a fiscalização

2.1. Melhoria na forma de atuação

- Garantia de gestão participativa e democrática, nos moldes preconizados pela Constituição Federal e legislação infraconstitucional, assegurando que os maiores interessados - os segurados - participem da administração do RPPS.
- Garantia de que os segurados sejam representados por pessoas comprometidas com os seus interesses, nomeadas com observância às normas e critérios pertinentes.
- Efetiva divulgação aos interessados das informações relativas à gestão do regime e das decisões dos órgãos colegiados.
- Mitigação dos riscos de desequilíbrio financeiro e atuarial e de endividamento municipal.
- Uniformização das rotinas contábeis, conforme preconizado pela legislação, garantindo maior integridade e fidedignidade das informações contábeis, e interpretações das variações reconhecidas em sua totalidade.
- Mitigação dos riscos de desequilíbrio financeiro e atuarial e de endividamento municipal.
- Maior eficiência na gestão dos recursos, evitando-se pagamentos indevidos, e mitigação dos riscos de desequilíbrio financeiro e atuarial e de endividamento municipal.
- Maior eficiência na gestão dos recursos financeiros.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Visão geral

A possibilidade de manutenção de RPPS pelos municípios é corolário de sua autonomia e da capacidade de administração e organização de seus serviços. Por essa razão, mesmo antes da Constituição Federal de 1988, vários desses entes já haviam instituído sistema de previdência social para seus servidores.

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

A Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, inaugurou mudanças estruturais nos sistemas de previdência dos servidores públicos e consolidou o novo modelo previdenciário, com ênfase no caráter contributivo e na observância do equilíbrio financeiro e atuarial.

De acordo com o novo texto constitucional, os regimes próprios de previdência devem abranger somente os servidores titulares de cargos efetivos, ou seja, os admitidos por intermédio de concurso público. Além disso, os sistemas previdenciários municipais, anteriormente mantidos com recursos do tesouro, onerando os gastos de pessoal e limitando a possibilidade financeira de investimentos em serviços públicos, passam a ter que se ajustar às novas regras, ganhando, efetivamente, o caráter previdenciário em seu sentido estrito.

Com fulcro na competência prevista no artigo 24, inciso XII, da Constituição da República e com o intento de estabelecer normas gerais para a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência no setor público, preenchendo a lacuna até então existente, foi editada a Medida Provisória nº 1.723/98, posteriormente convertida na Lei Federal nº 9.717/98.

A referida lei, objetivando resguardar a garantia previdenciária, direito social também assegurado aos servidores públicos, conforme preceituado no artigo 6º c/c o artigo 40 da Carta da República, aproximou os regimes próprios de previdência ao RGPS e estabeleceu uma série de condições para sua criação e manutenção, quais sejam:

- Organização com base em normas gerais de contabilidade e atuária de modo a garantir seu equilíbrio financeiro e atuarial (art. 1º);
- Realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço, utilizando-se parâmetros gerais para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios (art. 1º, inciso I);

- Utilização exclusiva das contribuições e os dos recursos vinculados ao Fundo Previdenciário para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas, observados os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais; (art. 1º, inciso III);
- Cobertura de um número mínimo de segurados de modo que os regimes possam garantir a totalidade dos riscos cobertos pelo plano de benefícios (art. 1º, inciso IV);
- Cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargo efetivo (art. 1º, inciso V);
- Registro contábil individualizado das contribuições (art. 1º, inciso VII);
- Existência de conta do fundo distinta da conta do tesouro da unidade federativa e aplicação de recursos, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional (art. 1º, parágrafo único e art. 6º incisos II e IV);
- Limite para a contribuição dos entes instituidores, que não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição (art. 2º);
- Responsabilidade do ente público pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários (art. 2º, § 1º);
- Fixação de alíquotas de contribuição dos servidores ativos no mínimo idênticas às dos servidores titulares de cargos efetivos da União, devendo ainda ser observadas, no caso das contribuições sobre os proventos dos inativos e sobre as pensões, as mesmas alíquotas aplicadas às remunerações dos servidores em atividade do respectivo ente estatal (art. 3º);
- Tipos de benefícios limitados ao rol do RGPS (art. 5º);
- Regime de previdência unificado para cada ente da Federação;
- Publicação bimestral das contas do regime próprio (art. 2º, § 2º).

A Lei Federal nº 9.717/98 também estabeleceu sanções pela sua não aplicação por outros entes da federação - retenção de repasses voluntários e outros benefícios da União (art. 7º) - e equiparou a responsabilidade dos dirigentes da previdência pública aos parâmetros disciplinares, inclusive penais, aplicáveis aos administradores da previdência privada, dispostos no art. 8º da Lei nº 6.435/77.

A essas medidas, premidas pela necessidade de austeridade fiscal, foram seguidas mais duas Emendas Constitucionais (n.º 41/03 e 47/05) no bojo da

chamada Reforma Previdenciária, que alteraram os direitos previdenciários dos servidores públicos. .

A Reforma Previdenciária permitiu a regulamentação da compensação financeira entre os sistemas na hipótese de contagem recíproca de tempo de contribuição, levada a efeito pela Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

Outrossim, os sistemas previdenciários devem, necessariamente, ter caráter contributivo, impossibilitando a contagem de tempo fictício ou de tempo de serviço sem o efetivo recolhimento e obrigando que o cálculo da contribuição preserve o equilíbrio de suas contas.

Além disso, a conjugação do tempo de contribuição, do limite de idade, e de outros requisitos para obtenção da aposentadoria, previstas pelo novo modelo, colaborarão para o pretendido equilíbrio dos RPPS, o que toma novo impulso com a criação dos Regimes de Previdência Complementar dos Servidores Públicos, também viabilizados pelas Emendas Constitucionais n.º 20 e 41, atualmente em fase de implementação na União e no Estado do Rio de Janeiro, dentre outros.

Isso não obstante, avizinando-se o natalício de 15 anos de tais mudanças, os RPPS não alcançaram o desejável equilíbrio financeiro e atuarial, o que impactará fortemente as finanças públicas em futuro próximo, comprometendo, a um só tempo, a qualidade dos serviços públicos prestados e a concessão e manutenção de benefícios previdenciários dos segurados.

1.2. Objetivo da fiscalização

Verificar as condições de organização e funcionamento do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

1.3. Metodologia

Inspirado no modelo de atuação de outros Tribunais de Contas do país, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro elaborou, no exercício de 2010, o seu novo Manual de Auditoria Governamental (MAG/TCE-RJ), com o objetivo geral de estabelecer diretrizes básicas para a definição de procedimentos e práticas de auditoria governamental, nas suas diversas áreas de atuação.

Assim, de forma a aplicar a nova metodologia de trabalho proposta no MAG/TCE-RJ e inovar a forma de atuação deste Tribunal na área de auditorias, foi sugerida à Secretaria Geral de Controle Externo (SGE) a inclusão de um trabalho conjunto realizado por auditores oriundos da Subsecretaria de Auditoria e Controle da Gestão e da Receita (SSR) e da Subsecretaria de Controle Municipal (SUM), tendo como escopo o tema RPPS, que, além de relevante, é contemplado nas atribuições de ambas as subsecretarias.

Seguindo orientação da SGE, o trabalho passou a reunir informações com vistas a auditar todos os municípios jurisdicionados ao TCE-RJ que possuem RPPS, tendo

como inspiração a metodologia empregada no Tema de Maior Significância (TMS), adotada por esta Corte em exercícios pretéritos nas áreas da saúde e resíduos sólidos.

Especificado o objetivo da auditoria, identificaram-se os principais objetivos da gestão que se pretendia fiscalizar, para fins de avaliação dos riscos envolvidos, nos seguintes termos:

- gerir as contribuições dos segurados e os recursos provenientes dos respectivos entes, preservando o equilíbrio financeiro e atuarial;
- garantir o pagamento dos proventos de aposentadoria e pensão àqueles que fizerem jus.

A avaliação dos objetivos da gestão a ser fiscalizada teve como arcabouço legal básico os seguintes dispositivos legais:

Constituição Federal

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

Lei Federal n.º 9.717/98 – Regras gerais de organização e funcionamento dos RPPS

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;

II - financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;

III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais;

IV - cobertura de um número mínimo de segurados, de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios,

preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro, conforme parâmetros gerais;

V - cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios;

VI - pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação;

VII - registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais, conforme diretrizes gerais;

VIII - identificação e consolidação em demonstrativos financeiros e orçamentários de todas as despesas fixas e variáveis com pessoal inativo civil, militar e pensionistas, bem como dos encargos incidentes sobre os proventos e pensões pagos;

IX - sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo.

X - vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão, exceto quando tais parcelas integrarem a remuneração de contribuição do servidor que se aposentar com fundamento no art. 40 da Constituição Federal, respeitado, em qualquer hipótese, o limite previsto no § 2o do citado artigo;

XI - vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, do abono de permanência de que tratam o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5o do art. 2o e o § 1o do art. 3o da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003.

Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal

Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

A identificação dos objetos e critérios foi realizada mediante consulta as seguintes fontes (item 71 do MAG/TCE-RJ):

Fontes Internas (item 72 do MAG/TCE-RJ):

- a. por meio do Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos – SCAP do TCE-RJ (item 72.1 do MAG/TCE-RJ), consulta aos relatórios de auditorias realizadas em regimes próprios de previdência social tratados nos processos TCE-RJ nº 222.323-2/09 (IAM) e 227.514-3/10 (CAD), escolhidos aleatoriamente (item 73.4 do MAG/TCE-RJ);

- b. por meio do Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos – SCAP do TCE-RJ (item 72.1 do MAG/TCE-RJ), consulta a processo de prestação de contas de gestão de ordenador de despesa de regime próprio de previdência social tratada no processo TCE-RJ nº 213.542-2/11, escolhido aleatoriamente (item 73.3 do MAG/TCE-RJ);
- c. por meio de bancos de dados disponíveis no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (item 72.2 do MAG/TCE-RJ), consulta a relatórios de auditoria do Ministério da Previdência Social em regimes próprios de previdência social (item 73.6 do MAG/TCE-RJ);
- d. por meio do Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos – SCAP do TCE-RJ (item 72.1 do MAG/TCE-RJ), consulta a processo de prestação de contas de administração financeira tratada no processo TCE-RJ nº 204.051-0/12, escolhido aleatoriamente (item 73.3 do MAG/TCE-RJ);

Fontes Externas (item 74 do MAG/TCE-RJ):

- e. consulta aos critérios para emissão do certificado de regularidade previdenciária e às respectivas irregularidades dos Municípios de Cambuci e Rio Bonito, na página do Ministério da Previdência Social na rede mundial de computadores (item 74.1 do MAG/TCE-RJ);
- f. consulta à coletânea de normas sobre o tema na página do Ministério da Previdência Social (itens 73.2 c/c 74.1 do MAG/TCE-RJ);
- g. consulta à doutrina disponível na página do Ministério da Previdência Social (itens 74.2 do MAG/TCE-RJ).

Desse modo, a partir da identificação dos objetos e dos critérios próprios de um sistema de controle de Regime Próprio de Previdência, passou-se à identificação de riscos em cada uma das atividades integrantes deste sistema, elegendo-se os seguintes componentes a serem avaliados no curso da inspeção:

- ORGANIZAÇÃO DO RPPS
- CARÁTER CONTRIBUTIVO
- AVALIAÇÃO ATUARIAL
- APLICAÇÃO FINANCEIRA

Importante destacar que, de acordo com o disposto no art. 39, incisos III e IV, da Lei Complementar Estadual n.º 63/90, objetivando “assegurar a eficácia do controle e instruir o julgamento das contas”, esta Corte “promoverá a realização de inspeções in loco”, bem como “realizará, por iniciativa própria, inspeções e auditorias”.

Mister ressaltar ainda o texto do Manual de Auditoria Governamental deste Tribunal de Contas, constante da seção B - AUDITORIA GOVERNAMENTAL:

10. O resultado das auditorias governamentais, independente de outras proposições e decisões plenárias, deverá subsidiar o exame da prestação de contas do ordenador de despesas e demais responsáveis, nos termos da legislação em vigor.

Desta forma, considerando o teor dos achados, a SUM e a SSR poderão sugerir a utilização do resultado da presente auditoria como subsídio no exame das prestações de contas de ordenadores de despesas tanto do regime previdenciário próprio, como dos órgãos vinculados aos contribuintes de tais regimes, nos termos do supracitado artigo 39, incisos III e IV, da Lei Complementar Estadual n.º 63/90.

1.3.1. Questões de auditoria

Definidos os componentes, foram formuladas 14 (quatorze) questões de auditoria, que orientaram todo o trabalho de investigação, a seguir elencadas:

1.3.1.1. Componente – Organização do RPPS

- Os benefícios previdenciários instituídos pelo RPPS se limitam aos previstos no RGPS?
- Em caso de a Unidade Gestora possuir competências não previdenciárias, há custeio segregado e as despesas administrativas estão sendo rateadas?
- Está a cargo da Unidade Gestora o gerenciamento da manutenção e do pagamento dos benefícios previdenciários?
- Há participação paritária, efetiva e legítima dos segurados nos colegiados e instâncias de decisão?
- Há transparência na gestão do RPPS?

Referências normativas:

As normas relacionadas a seguir constituem prescrições para esta auditoria, estando indicadas as versões vigentes na data deste relatório:

- Constituição Federal, art. 10 e art. 40, § 20;
- Constituição Federal;
- Lei Federal nº 9.717/98, art. 1º, III e art. 5º;
- Lei Federal nº 10.887/04, art. 9º, I e III;
- Lei nº 12.527/2011, art. 8º, § 2º;

- Portaria MPS 402/08, art. 10, § 2º, art. 12, art. 13, parágrafo único, art. 14, art. 15 e art. 23;
- Portaria MPS 402/08, art. 10, § 3º c/c art. 3-A da Portaria 519/11.

1.3.1.2. Componente – Caráter Contributivo

- A Unidade Gestora mantém controle sobre as contribuições devidas ao RPPS?
- As dívidas do Ente com o Regime Próprio estão adequadamente evidenciadas e regularizadas?
- O Ente vem realizando aportes financeiros para cobrir eventuais insuficiências financeiras para pagamento de benefícios?

Referências normativas:

As normas relacionadas a seguir constituem prescrições para esta auditoria, estando indicadas as versões vigentes na data deste relatório:

- Lei Federal nº 9.717/98, art. 2º e 3º;
- Portaria MPS 402/08, art. 4º, § 2º e art. 5º;
- Orientação Normativa MPS/SPS nº 02/2009, art. 24, §§ 2º, 3º e 4º, art. 26, art. 27, art. 28, art. 29 e art. 36;
- Portaria MPS nº 95/2007, art. 1º, parágrafo único;
- Resolução CFC nº 1.111/07, art. 6º, parágrafo único;
- Resolução CFC nº 1.132/2008.

1.3.1.3. Componente – Avaliação Atuarial

- O Ente realizou a reavaliação atuarial do último exercício?
- A base cadastral do ente está devidamente regularizada quanto a inconsistências que comprometam a avaliação atuarial?
- O Ente adotou medidas que visem a equacionar eventual déficit atuarial?

Referências normativas:

As normas relacionadas a seguir constituem prescrições para esta auditoria, estando indicadas as versões vigentes na data deste relatório:

- Lei Federal nº 9.717/98, art. 1º, I, art. 2º e art. 3º;
- Lei nº 10.887/04, art. 9º, II;

- Portaria MPS 402/08, art. 8º;
- Portaria MPS 403/08, art. 12, art. 13 e seu § 1º, art. 18, art. 19, § 1º, art. 20 e art. 21.

1.3.1.4. Componente – Aplicação Financeira

- A carteira de investimentos realizada pelo RPPS respeita os limites permitidos pela Resolução CMN n.º 3.992/2010?
- Há servidor devidamente capacitado para gerir os recursos do RPPS?
- A Política Anual de Investimento elaborada pelo RPPS tem aprovação do Comitê de Investimentos e/ou Conselho de Administração?

Referências normativas:

As normas relacionadas a seguir constituem prescrições para esta auditoria, estando indicadas as versões vigentes na data deste relatório:

- Lei Federal nº 9.717/98, art. 6º, IV;
- Portaria MPS 519/11, art. 2º e seu § 4º;
- Resolução CMN nº 3.922/10, art. 4º, art. 5º, art. 7º a 9º, art. 12 a 14, art. 21 e art. 23.

1.3.2. Procedimentos adotados

De plano, cumpre informar que não fez parte do objetivo desta auditoria, e, portanto, dos procedimentos adotados, a validação dos dados e informações fornecidos pelo jurisdicionado. Assim sendo, os procedimentos utilizados na presente inspeção não se prestaram a verificação quanto:

- ao teor de avaliações atuariais efetuadas;
- aos valores apresentados nas demonstrações contábeis;
- às práticas contábeis utilizadas;
- à avaliação da apresentação das demonstrações contábeis tomadas em conjunto.

Os procedimentos de auditoria abrangeram testes de observância visando determinar a conformidade da organização e funcionamento do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores municipais com as regras legais e padrões normativos mínimos que regem a matéria.

As técnicas de auditoria abrangeram, conforme o caso, exame da documentação original, conferência de somas e cálculos, entrevista, exame de registros auxiliares e correlação das informações obtidas.

A partir da definição dos componentes e das questões de auditoria, foram desenvolvidos Procedimentos Específicos (PE) e Modelos Específicos (ME), aplicados na fase de execução da auditoria, abaixo relacionados, juntamente com os demais papéis de trabalho produzidos no curso da inspeção:

Sigla	Descrição Resumida	Campo de Aplicação
QST.SUMSSR.RPPS.01.0001	Organização e funcionamento do RPPS.	Organização do RPPS Caráter Contributivo Avaliação Atuarial
FRM.SUMSSR.RPPS.01.0001	Controle de Receitas e Benefícios.	Caráter Contributivo
FRM.SUMSSR.RPPS.01.0002	Contribuições não incluídas em acordo de parcelamento.	Caráter Contributivo
FRM.SUMSSR.RPPS.01.0003	Controle dos Acordos de Parcelamentos Firmados.	Caráter Contributivo
FRM.SUMSSR.RPPS.01.0004	Limites dos investimentos do RPPS.	Aplicação Financeira
FRM.SUMSSR.RPPS.01.0005	Composição dos órgãos colegiados ou instâncias de decisão.	Organização do RPPS
FRM.SUMSSR.RPPS.01.0006	Controle dos benefícios mantidos pelo RPPS.	Organização do RPPS
FRM.SUMSSR.RPPS.01.0007	Relação de Sindicatos e Associações dos Servidores Públicos Municipais.	Organização do RPPS
LVF.SUMSSR.RPPS.01.0001	Constituição do RPPS de acordo com a legislação.	Organização do RPPS
LVF.SUMSSR.RPPS.01.0002	Caráter contributivo dos segurados e patrocinadores do RPPS.	Caráter Contributivo
LVF.SUMSSR.RPPS.01.0003	Condições atuariais do RPPS.	Avaliação Atuarial
LVF.SUMSSR.RPPS.01.0004	Aderência do RPPS à Resolução CMN nº 3.922/10.	Aplicação Financeira
TEV.SUMSSR.RPPS.01.0001	Disponibilidade de informação ao segurado e recursos físicos e humanos.	Organização do RPPS

1.4. Contexto

1.4.1 Dados referentes ao órgão inspecionado

O Regime Próprio de Previdência Social do Município de Duas Barras é gerido pelo Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Duas Barras

– PREV DUAS BARRAS, sob a responsabilidade da Sr^a. Jussara Silva de Souza, Diretora-Presidente. Conta com 668 segurados ativos e mantém 101 benefícios previdenciários a servidores inativos e pensionistas, conforme os dados e informações prestadas pelo próprio jurisdicionado.

O Regime Próprio de Previdência Social do município foi instituído pela Lei Municipal nº 527 de 16/08/1993 e reestruturado pelas Leis Municipais 748/2002, 918/2008 e 1.074/2012. Atualmente seu plano de custeio é regulamentado pela Lei Municipal nº 918/2008 e pela Lei nº 1.041/2010, que fixam a alíquota de contribuição dos servidores em 11% e a alíquota patronal em 11,4%.

O relatório de avaliação atuarial apresentado a esta equipe de auditoria, realizado no mês de maio do ano de 2013, com base no qual foram realizados os exames e verificações propostos, evidencia um superávit atuarial de R\$ 6.437.749,56 (seis milhões, quatrocentos e trinta e sete mil, setecentos e quarenta e nove reais e cinqüenta e seis centavos) no Plano Previdenciário. Quanto ao Plano Financeiro, este indica não possuir Reservas Matemáticas por ser financiado pelo regime de repartição simples, necessitando de aportes financeiros do Tesouro Municipal no valor total de 110.381.064,76 (cento e dez milhões, trezentos e oitenta e um mil, sessenta e quatro reais e setenta e seis centavos).

1.4.2 Limitações da inspeção

Não identificamos limitações de auditoria à aplicação integral dos procedimentos planejados, sendo assim, não ocorreram fatores restritivos às conclusões do presente trabalho.

1.5. Antecedentes

O controle e acompanhamento dos atos de gestão dos RPPS municipais são realizados no âmbito das Subsecretarias de Controle Municipal e de Auditoria e Controle da Gestão e da Receita, cada uma sob uma ótica, esta no que tange aos relatórios de avaliação atuarial e aquela quanto aos demais temas voltados para o ordenamento da despesa. Entretanto até então não haviam sido realizadas auditorias que abarcassem a gestão como um todo, o que motivou a realização deste trabalho, envolvendo essas duas áreas do controle externo.

A análise dos aspectos da legalidade e para fins de registro dos atos de concessão de benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão é realizada pela Subsecretaria de Controle de Pessoal, que não foi inserida neste trabalho tendo em vista que cuida de uma vertente específica de atos de gestão, cujas auditorias têm sido realizadas, até então, seguindo planejamento próprio.

O trabalho aqui desenvolvido aproxima-se do Relatório de Auditoria Governamental – Levantamento, realizado no Fundo Único de Previdência Social do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA, protocolizado sob o n.º 110.898-5/11, cujo

objeto consistia na verificação das aplicações financeiras sob a ótica do art. 164 da Constituição Federal, sendo conferida ao regime previdenciário fluminense a menção plenária de boas práticas na gestão de sua carteira de investimentos.

Portanto, a inspeção ordinária em tela tem caráter inovador neste Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, quer pela ação conjunta e coordenada de duas Subsecretarias em matéria comum, quer por inaugurar as ações de controle modeladas de forma específica para a gestão dos recursos previdenciários dos municípios.

2. RESULTADO DA FISCALIZAÇÃO

Componente ORGANIZAÇÃO DO RPPS

Achado 1

Administração do RPPS sem participação paritária dos segurados.

a) Situação Encontrada

Situação 1

Conselho de Administração com composição não paritária.

Conforme a Lei Municipal nº 1.074/12, a teor de seu arts. 23 e 24:

“Art. 23 – Ao Conselho Administrativo, órgão de direção superior e consulta, cabe fixar os objetivos financeiros e previdenciários do PREV DUAS BARRAS, e sua ação será desenvolvida pelo estabelecimento de diretrizes e normas gerais de organização, operação e administração.

Art. 24 – O Conselho Administrativo é composto por 12 (doze) membros, dele fazendo parte o Presidente do PREV DUAS BARRAS, o Assessor Jurídico deste Instituto e o Secretário Municipal de Governo, Administração, Planejamento e Desenvolvimento do Município, como membros natos e demais representantes, escolhidos entre os servidores efetivos ativos e inativos, com prazo de gestão de 02 (dois) anos, permitida a recondução, sendo:

I – 03 (três) membros natos citados no caput;

II – 03 (três) representantes dentre os servidores do Poder Legislativo, indicados pelo Chefe do Poder;

III – 03 (três) servidores indicados pelo Poder Executivo;

IV – 03 (três) representantes dos servidores, 2 (dois) efetivos ativos e 1 (um) inativo, eleitos entre os servidores.”

Destarte, o Conselho de Administração não garante participação paritária aos segurados, pelo fato de que a maioria das indicações dos representantes dos segurados é efetuada pela própria administração municipal e não pelos próprios segurados.

b) Critério

O art. 10 da Constituição Federal assegura aos trabalhadores a participação nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação. Seguindo tal diretriz, a Portaria MPS 402/98, no §3º, do art. 10, prevê como obrigatório, no âmbito dos RPPS, órgão colegiado ou instância de decisão em que o segurado seja paritariamente representado, de modo que os principais interessados possam intervir diretamente na gestão do RPPS, acompanhando e fiscalizando sua administração.

Nessa senda, entende-se que a paridade só estará assegurada quando não houver a possibilidade, seja pelo número de representantes, seja por eventual voto de minerva (qualificado ou de desempate), de a Administração Pública fazer prevalecer suas opiniões e decisões, em detrimento das dos segurados.

Por fim, deve-se salientar que, de modo a garantir a paridade, a composição do órgão colegiado ou instância de decisão deve estar prevista em lei, e os representantes dos segurados devem ser devida e tempestivamente nomeados pela autoridade competente.

c) Evidência

- Lei Municipal nº 1.074/12, fls. 56 a 68.
- Atos de nomeação dos membros dos conselhos, fls. 83 a 85.
- Itens 01.1.5 e 01.1.6 do QST.SUMSSR.RPPS.01.0001, fls. 13 a 21.
- FRM.SUMSSR.RPPS.01.0005, fls. 86 a 87.

d) Procedimento de Controle (Causa)

Legislação local omissa ou estabelecendo composição não paritária.

e) Efeito

- Potencial prejuízo aos legítimos interesses dos segurados.

f) Ação

Determinação

- Enviar à Câmara Municipal projeto de lei com o fito de regularizar a gestão do RPPS no Município quanto à participação dos segurados. (Situação 1)

Ciência

- Ciência da necessidade de regularização da gestão do RPPS no Município quanto à participação dos segurados. (Situação 1)

g) Benefício

Melhoria na forma de atuação

- Garantia de gestão participativa e democrática, nos moldes preconizados pela Constituição Federal e legislação infraconstitucional, assegurando que os maiores interessados - os segurados - participem da administração do RPPS.

Achado 2

Administração do RPPS sem participação legítima dos segurados.

a) Situação Encontrada

Situação 2

Representantes dos segurados ativos nomeados sem indicação pela entidade de classe.

Situação 3

Representantes dos segurados inativos/pensionistas nomeados sem indicação da entidade de classe.

De início, vale ressaltar que a legislação local prevê a realização de eleição para a escolha dos representantes dos segurados, a qual deveria ser regulamentada por ato infralegal. Entretanto, ainda não foi editada qualquer norma regulamentando o processo eleitoral.

Verifica-se que houve convocação para as eleições por meio do edital 001-11, a qual se deu publicidade em meio eletrônico no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, em 04 de março de 2011 e afixação nas Secretarias Municipais, conforme declarado pelo gestor.

Entretanto, no processo administrativo 043, de 14 de fevereiro de 2011, o gestor atesta que não houve candidato interessado aos cargos de Conselheiros.

Assinale-se, ainda, que o processo eleitoral supracitado foi encaminhado ao Prefeito Municipal para que este realizasse a nomeação dos membros.

Em que pese os procedimentos adotados pela Unidade Gestora, o processo eleitoral carece de norma regulamentadora e também de uma divulgação mais efetiva.

b) Critério

Para que haja participação legítima dos segurados na gestão do RPPS, estes devem ser representados por pessoas por eles escolhidas para fazê-lo. Dessa forma, mostra-se imperativo que haja critérios estabelecidos em norma local para a escolha dos representantes dos segurados e que esses critérios sejam efetiva e plenamente observados. Nada obstante, a ausência de previsão em norma local para tal seleção não pode servir de óbice à participação por quem de direito, de modo que, não havendo critérios legais preestabelecidos, as entidades de classe deverão proceder à escolha, pois, nos termos do art. 8º, III, da Constituição Federal, a elas cabe a defesa dos interesses coletivos dos trabalhadores.

A fim de garantir a legitimidade da participação, o gestor do RPPS deve tomar medidas necessárias para que os órgãos colegiados não sejam mera formalidade dispensável, inclusive cobrando do órgão de classe competente a indicação dos representantes dos segurados. Seguindo tal entendimento, são obrigações do órgão de classe indicar formalmente os representantes dos segurados e cobrar da autoridade competente sua efetiva nomeação.

No caso específico do RPPS do Município de Duas Barras, nos termos do inciso IV do art. 24 da Lei Municipal nº 1.074/12, os representantes dos servidores que farão parte do Conselho Administrativo serão eleitos entre os servidores, sendo 2 (dois) representantes dos ativos e 1 (um) representante dos inativos.

Vale ressaltar que o art. 44 da Lei Municipal nº 918/2008 dispõe que as normas necessárias ao funcionamento, assim como aquelas necessárias para a concessão de benefícios, regulamentos, regimentos, instruções normativas e serviços a serem prestados, serão baixados pelo Presidente do Instituto. Ainda, o art. 49 da supracitada lei assevera que as regras de funcionamento interno dos órgãos do Instituto serão estabelecidas em regimentos interno, através de Decreto do Executivo.

c) Evidência

- Itens 01.1.5 e 01.1.6 do QST.SUMSSR.RPPS.01.0001, fls. 13 a 21.
- FRM.SUMSSR.RPPS.01.0005, fls. 86 a 87.
- Lei Municipal nº 918/08, fls. 44 a 53.
- Lei Municipal nº 1.074/12, fls. 56 a 68.

d) Procedimento de Controle (Causa)

Inexistência de dispositivo no normativo local que regulamente o processo de escolha dos representantes dos segurados

e) Efeito

- Potencial prejuízo aos legítimos interesses dos segurados.

f) Ação

Determinação

- Nomear, como representantes dos segurados nos órgãos colegiados, somente aqueles indicados pelas respectivas entidades de classe. (Situação 2) (Situação 3)
- Criar normativo local que regulamente o processo de escolha dos representantes dos segurados. (Situação 2) (Situação 3)

g) Benefício

Melhoria na forma de atuação

- Garantia de que os segurados sejam representados por pessoas comprometidas com os seus interesses, nomeadas com observância às normas e critérios pertinentes.

Achado 3

Gestão não transparente do RPPS.

a) Situação Encontrada

Situação 4

Não são divulgadas as deliberações dos órgãos colegiados do RPPS.

Conforme observações constantes do TEV.SUMSSR.RPPS.01.0001, as decisões dos órgãos colegiados não são divulgadas.

b) Critério

Como componente indissociável do princípio da publicidade, a transparência da gestão pública não comporta restrições no âmbito dos RPPS. Dessa forma, é

dever da Unidade Gestora do RPPS assegurar o pleno acesso às informações relativas à gestão do regime.

Na “era digital”, não mais se reconhece como plena e efetiva a publicidade que não inclua, como ferramenta de transparência, a divulgação de todas as informações da gestão pública por meio da rede mundial de computadores (internet). Corroborando esse entendimento, a legislação vigente obriga as Unidades Gestoras dos RPPS a manterem sítio na internet devidamente atualizado, com todas as informações necessárias ao cumprimento dos deveres de transparência e publicidade, que oportunizem um efetivo controle pelos segurados e pela sociedade.

Conseqüentemente, tendo em vista o disposto na Lei Federal 10.887/04, art. 9º, III, na Portaria MPS 402/08, art. 12, e, em especial, na recente Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/11), é indispensável que os RPPS disponibilizem, em seu sítio na internet, no mínimo:

- a) as competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das unidades e horários de atendimento ao público;
- b) registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- c) informações atualizadas sobre as receitas e despesas do respectivo regime;
- d) informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- e) dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras;
- f) respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;
- g) legislação que rege o RPPS;
- h) as 3 (três) últimas avaliações atuariais e respectivos relatórios, com critérios e parâmetros para garantir seu equilíbrio financeiro e atuarial;
- i) relatórios contábeis, financeiros, previdenciários e dos demais dados pertinentes;
- j) informações referentes ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomada de contas realizadas; e
- k) as deliberações dos órgãos colegiados do RPPS.

c) Evidência

- TEV.SUMSSR.RPPS.01.0001

, fls. 125 a 126.

d) Procedimento de Controle (Causa)

As causas não foram identificadas.

e) Efeito

- Prejuízo ao controle e fiscalização do regime próprio de previdência municipal, aumentando o risco de irregularidades.

f) Ação

Determinação

- Publicar em site oficial as informações básicas relativas à gestão do RPPS, as atas das reuniões e as decisões dos órgãos colegiados, conforme previsto na Lei 10.887/04, na Lei de Acesso à Informação e na Portaria 402/08. (Situação 4)

g) Benefício

Melhoria na forma de atuação

- Efetiva divulgação aos interessados das informações relativas à gestão do regime e das decisões dos órgãos colegiados.

Componente CARÁTER CONTRIBUTIVO

Achado 4

Não repasse das contribuições previdenciárias devidas pelo Município.

a) Situação Encontrada

Situação 5

Inexistência de pagamento de encargos sobre as contribuições repassadas após o vencimento.

Com base nos dados apresentados no quadro 1.2 do FRM.SUMSSR.RPPS.01.0001 verificou-se a ocorrência de pagamentos intempestivos em todas as competências do exercício de 2012. Não são evidenciados pagamentos referentes a encargos por atraso no quadro 1.7 do citado formulário.

b) Critério

Os valores devidos ao RPPS devem ser repassados em moeda corrente, de forma integral para cada competência, independentemente de disponibilidade financeira do RPPS, sendo vedada a compensação com passivos previdenciários ou reembolso de valores destinados à cobertura de insuficiências financeiras relativas a competências anteriores. Os valores repassados ao RPPS em atraso deverão sofrer acréscimos, conforme estabelecido na lei do ente federativo, aplicando-se, em caso de omissão, os critérios estabelecidos para o RGPS, tudo em conformidade com a Orientação Normativa MPS nº 02/2009, em especial em seus art. 24, §§ 2º, 3º e 4º.

De acordo com a legislação local, ou seja, o art. 22, § 6º da Lei Municipal nº 918/08, a responsabilidade pelo desconto, recolhimento ou repasse das contribuições será do dirigente máximo do órgão ou entidade que efetuar o pagamento da remuneração, subsídio ou benefício e ocorrerá até o 5º dia, contado da data em que ocorrer o crédito correspondente.

Dispõe ainda o art. 28 da Lei supracitada que a contribuição previdenciária recolhida ou repassada em atraso ficará sujeita aos juros aplicáveis aos tributos municipais.

c) Evidência

- Item 04.1.6 do QST.SUMSSR.RPPS.01.0001, fls. 13 a 21.
- Quadro Geral dos Servidores Ativos, Quadro Geral dos Servidores Inativos, Quadro Geral dos Pensionistas, Quadro Geral Consolidado dos Servidores Ativos, Inativos e Pensionistas, Quadro Geral das Contribuições Efetivamente Repassadas ao RPPS e Quadro Geral das Receitas Arrecadadas do FRM.SUMSSR.RPPS.01.0001, fls. 228 a 253.
- FRM.SUMSSR.RPPS.01.0002, fls. 255.
- Calendário de pagamentos do exercício de 2012 anexado pelo gestor, fls. 254.

d) Procedimento de Controle (Causa)

As causas não foram identificadas

e) Efeito

- Potencial desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

f) Ação

Determinação

- Realizar o repasse tempestivo das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS. (Situação 5)
- Proceder ao cálculo e à cobrança dos valores das contribuições previdenciárias em atraso, com os devidos acréscimos legais, de todas as Unidades Gestoras do município ao RPPS. (Situação 5)

g) Benefício

Melhoria na forma de atuação

- Mitigação dos riscos de desequilíbrio financeiro e atuarial e de endividamento municipal.

Achado 5

As dívidas não são devidamente registradas na contabilidade.

a) Situação Encontrada

Situação 6

Não foi devidamente demonstrada a dívida dos órgãos e entidades da administração junto ao RPPS.

O preenchimento do FRM.SUMSSR.RPPS.01.0003 evidencia a existência de parcelamento de débitos, firmado em 30.11.2010, com saldo devedor de R\$ 663.079,91 em 31/12/2012.

No entanto, na análise dos demonstrativos contábeis constata-se que as eventuais dívidas existentes do Ente junto ao órgão gestor do RPPS não estão evidenciadas nas contas 2.2.2.5.0.00.00 e 1.9.9.9.6.36.00.

Assinale-se que o cálculo atuarial 2012 (ano-base 2011), em seu anexo V (Provisões Matemáticas), também não evidencia saldo na conta referente a Parcelamento de Débitos Previdenciários (reduzora).

Tal situação encontra-se corroborada por declaração anexada pelo gestor.

b) Critério

O Plano de Contas aplicado aos RPPS tem a mesma estruturação e codificação do Plano de Contas da Administração Pública Federal, visando à padronização de procedimentos contábeis nas três esferas de governo. Assim, deve ser observada a estrutura publicada no Anexo I, da Portaria MPS nº 916/2003, na nova redação dada pela Portaria MPS nº 95/2007.

A escrituração contábil do RPPS e as Demonstrações Contábeis por ela geradas serão elaboradas em observância às Leis nºs 4.320/1964 e 9.717/1998, à Lei Complementar nº 101 (LRF), ao disposto na Portaria MPS nº 916/2003, às Portarias e Instruções Normativas da Secretaria do Tesouro Nacional, aos Manuais Técnicos de Contabilidade aplicada ao Setor Público, à Resolução CMN nº 3922/2010, aos Princípios de Contabilidade, às Normas Brasileiras de Contabilidade e demais atos normativos do Ministério da Previdência Social aplicáveis aos RPPS.

Uma vez instituído, o RPPS é considerado entidade contábil, devendo a sua escrituração ser feita destacadamente, dentro das contas do ente. Considera-se distinta a escrituração contábil que permita a diferenciação entre o patrimônio do RPPS e o patrimônio do ente federativo, possibilitando a elaboração de demonstrações contábeis específicas, mesmo que a Unidade Gestora não possua personalidade jurídica própria.

Podem ser incluídos como ativo real líquido os créditos a receber do ente federativo, desde que os valores estejam devidamente reconhecidos e contabilizados pelo ente federativo como dívida fundada com a unidade gestora do RPPS, os valores tenham sido objeto de parcelamento celebrado de acordo com as normas gerais estabelecidas pelo Ministério da Previdência Social, e o ente federativo esteja adimplente em relação ao pagamento das parcelas.

O patrimônio das entidades do setor público, o orçamento, a execução orçamentária e financeira e os atos administrativos que provoquem efeitos de caráter econômico e financeiro no patrimônio da entidade devem ser mensurados ou avaliados monetariamente e registrados pela contabilidade, observando o princípio da oportunidade, base indispensável à integridade e à fidedignidade dos processos de reconhecimento, mensuração e evidência da informação contábil, dos atos e dos fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade pública, observadas as Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público.

A integridade e a fidedignidade, por sua vez, dizem respeito à necessidade de as variações serem reconhecidas na sua totalidade, independentemente do cumprimento das formalidades legais para sua ocorrência, visando ao completo atendimento da essência sobre a forma.

c) Evidência

- Plano de Contas do RPPS, fls. 279 a 280.
- Declaração do gestor, fls. 273.
- FRM.SUMSSR.RPPS.01.0003, fls. 256 a 263.

d) Procedimento de Controle (Causa)

As causas não foram identificadas

e) Efeito

- Distorção dos registros contábeis e conseqüente prejuízo na sua interpretação.

f) Ação

Determinação

- Efetuar o registro das dívidas previdenciárias conforme normatização estabelecida pelos MPS. (Situação 6)

g) Benefício

Melhoria na forma de atuação

- Uniformização das rotinas contábeis, conforme preconizado pela legislação, garantindo maior integridade e fidedignidade das informações contábeis, e interpretações das variações reconhecidas em sua totalidade.

Achado 6

Não repasse de todos os valores relativos aos parcelamentos pactuados.

a) Situação Encontrada

Situação 7

O Ente não vem recolhendo os acréscimos legais relativos às parcelas pagas em atraso.

Conforme preenchimento do FRM.SUMSSR.RPPS.01.0003 verifica-se a ocorrência de atrasos nos pagamentos de todas as parcelas vencidas no exercício de 2012, sem que houvesse a incidência dos respectivos encargos moratórios, conforme assevera a cláusula 2ª do Termo de Acordo e Reparcimento de Débitos 001/2010, firmado em 30.11.2010.

b) Critério

Uma vez pactuado o parcelamento para pagamento de débitos do ente junto ao RPPS, é dever do ente pagar espontânea e tempestivamente as parcelas do acordo. Da mesma forma, é dever da Unidade Gestora cobrar tais pagamentos, incluindo, em caso de atraso, os acréscimos legais firmados.

Note-se que o não repasse ou repasse parcial acarreta registro de irregularidade no Extrato Previdenciário do ente no critério "Caráter Contributivo", conforme dispõe o art. 5º, I, da Portaria MPS nº 204/2008, o que, por sua vez, impedirá a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP).

c) Evidência

- FRM.SUMSSR.RPPS.01.0003, fls. 256 a 263.
- Termo de Acordo e Reparcimento de Débitos 001/2010, firmado em 30.11.2010, fls. 265 a 269.

d) Procedimento de Controle (Causa)

As causas não foram identificadas.

e) Efeito

- Potencial desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

f) Ação

Determinação

- Efetuar o pagamento dos valores referentes aos acréscimos legais incidentes sobre a(s) parcela(s) em atraso do(s) parcelamento(s) de dívida firmado(s) com o RPPS municipal. (Situação 7)
- Efetuar a cobrança junto ao Poder Executivo Municipal dos valores decorrentes dos acréscimos legais incidentes sobre a(s) parcela(s) do(s) parcelamento(s) de dívida em atraso. (Situação 7)

g) Benefício

Melhoria na forma de atuação

- Mitigação dos riscos de desequilíbrio financeiro e atuarial e de endividamento municipal.

Componente AVALIAÇÃO ATUARIAL

Achado 7 Base cadastral inconsistente.

a) Situação Encontrada

Situação 8

Não constam todos os segurados vinculados ao RPPS, de todos os órgãos e entidades do município.

A análise da Base de Dados levou em consideração o confronto do Cálculo Atuarial 2013 (Data-base 31.12.2012) com os dados apresentados no mês de Dezembro/2012 do FRM.SUMSSR.RPPS.01.0001. Obteve-se uma diferença significativa no total de segurados ativos assim demonstrada:

Cálculo Atuarial: 706

FRM.SUMSSR.RPPS.01.0001: 668

Diferença: 38

Situação 9

Inconsistências observadas na base cadastral apontadas pela última avaliação atuarial, ainda não sanadas pelo gestor.

Apesar de informado pelo jurisdicionado no item 04.2.4 do QST.SUMSSR.RPPS.01.0001 que o último parecer atuarial não avaliou a base cadastral dos segurados como inconsistente, foram apuradas algumas inconsistências e ausências apontadas no item 2.2 – Análise qualitativa dos dados cadastrais da avaliação atuarial (ano-base 2012).

Quanto a isso verifica-se que até o momento não foram adotadas providências concretas para o saneamento.

b) Critério

Uma vez que as medidas para se alcançar o equilíbrio atuarial são propostas em avaliação atuarial realizada com os dados da base cadastral do RPPS, a existência de inconsistências nesta prejudica a precisão e exatidão dessa avaliação, gerando o risco de que as medidas propostas para se equacionar eventual déficit atuarial não sejam pertinentes ou suficientes. Embora a legislação e as técnicas de atuária prevejam soluções para mitigar tais riscos, de forma alguma se exime o gestor do RPPS de tomar as providências necessárias para a manutenção de uma base cadastral consistente .

Impelindo o gestor a adotar medidas com tal finalidade, a Portaria MPS 403/08, que trata da base cadastral em seus art. 12 a 14, determina que a avaliação atuarial contemple os dados de todos os servidores ativos e inativos e pensionistas, e seus respectivos dependentes, vinculados ao RPPS, de todos os poderes, entidades e órgãos do ente federativo. De forma a orientar o gestor nesse sentido, o parecer atuarial deve conter, de forma expressa, a avaliação da qualidade da base cadastral, destacando a sua atualização, amplitude e consistência, e dispor – caso incompleta ou inconsistente – sobre o impacto em relação ao resultado apurado. Realizada a avaliação atuarial e manifestada a incompletude ou inconsistência da base cadastral, o ente e a UG devem adequá-la até a próxima avaliação atuarial.

Por fim, ainda com o fito de manter a base cadastral atualizada, consistente e completa, bem como de evitar a manutenção e o pagamento de benefícios indevidos, a Lei Federal 10.887/04, em seu art. 9º, II, determina a realização, no mínimo a cada 5 (cinco) anos, de recenseamento previdenciário, abrangendo todos os aposentados e pensionistas do respectivo regime.

c) Evidência

- Itens 04.2.3, 04.2.4 e 04.2.5 do QST.SUMSSR.RPPS.01.0001, fls. 13 a 21.
- Última avaliação atuarial disponível (ano-base 2012), fls. 302 a 330.
- FRM.SUMSSR.RPPS.01.0001, fls. 228 a 253.

d) Procedimento de Controle (Causa)

As causas não foram identificadas.

e) Efeito

- Imprecisão das avaliações atuariais e descompasso entre as medidas propostas e as medidas necessárias para equacionar eventual déficit atuarial.

f) Ação

Determinação

- Sanar as inconsistências observadas na base cadastral do RPPS, apontadas pela última avaliação atuarial. (Situação 8) (Situação 9)

g) Benefício

Melhoria na forma de atuação

- Maior eficiência na gestão dos recursos, evitando-se pagamentos indevidos, e mitigação dos riscos de desequilíbrio financeiro e atuarial e de endividamento municipal.

Componente APLICAÇÃO FINANCEIRA

Achado 8

Gestão dos recursos por servidor não capacitado por entidade competente.

a) Situação Encontrada

Situação 10

Não há responsável pela gestão dos recursos do RPPS, formalmente designado.

Conforme declaração do jurisdicionado as autoridades competentes para gestão de recursos financeiros são o Diretor-Presidente e o Diretor Financeiro, por disposição implícita nos arts. 22 e 27 da Lei Municipal nº 1.074/12.

Os artigos supracitados tratam das competências do Diretor-Presidente e do Diretor da Divisão Administrativa e Financeira, dentre as quais não se encontra expressa a de gerenciamento dos investimentos dos recursos do RPPS.

Nesse sentido, em que pese o entendimento exposto pelo jurisdicionado, não houve designação formal para tal função.

b) Critério

Em função da importância que a gestão dos recursos tem para a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, tal atribuição não pode ser entregue a qualquer pessoa. Por conseguinte, a legislação obriga que o responsável por tal gestão tenha sido aprovado em exame de certificação organizado por entidade autônoma de reconhecida capacidade técnica e difusão no mercado brasileiro de capitais, cujo conteúdo abranja, no mínimo, o contido no anexo a Portaria MPS

519/11. Além disso, deve ser pessoa física vinculada ao ente federativo ou à unidade gestora do regime como servidor titular de cargo efetivo ou de livre nomeação e exoneração, e apresentar-se formalmente designado para a função por ato da autoridade competente.

c) Evidência

- Item 03.1 do QST.SUMSSR.RPPS.01.0001, fls. 13 a 21.
- Declaração anexada pelo gestor, fls. 643.

d) Procedimento de Controle (Causa)

Interpretação equivocada dos artigos 22 e 27 da Lei Municipal nº 1.074/12.

e) Efeito

- Potenciais aplicações financeiras inadequadas de recursos previdenciários.

f) Ação

Determinação

- Designar como responsável pela gestão das aplicações financeiras dos recursos do RPPS exclusivamente pessoa com certificação emitida por entidade competente, conforme exigido pela Portaria MPS n.º 519/11. (Situação 10)

g) Benefício

Melhoria na forma de atuação

- Maior eficiência na gestão dos recursos financeiros.

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Pelo exposto, sugerimos ao Egrégio Plenário desta Corte de Contas, independentemente de outras providências julgadas convenientes, a adoção das seguintes propostas:

3.1. Proposta: **COMUNICAÇÃO**

Fundamentação: §1º do artigo 6º da Deliberação TCE/RJ nº 204/96

Responsável: **Atual responsável pela Unidade Gestora do RPPS**

Cargo/função: Diretora-Presidente

Para que cumpra as **DETERMINAÇÕES** abaixo relacionadas, conforme inciso I do art. 41 da Lei Complementar 63/90, alertando-o de que o não atendimento injustificado o sujeita às sanções previstas no inciso IV do art. 63 da mesma Lei.

3.1.1. Remeta, a este Tribunal, no prazo de 60 dias, Plano de Ação com as informações constantes do modelo em anexo.

3.1.2. Efetuar o registro das dívidas previdenciárias conforme normatização estabelecida pelos MPS. (Situação 6)

3.1.3. Efetuar a cobrança junto ao Poder Executivo Municipal dos valores decorrentes dos acréscimos legais incidentes sobre a(s) parcela(s) do(s) parcelamento(s) de dívida em atraso. (Situação 7)

3.1.4. Designar como responsável pela gestão das aplicações financeiras dos recursos do RPPS exclusivamente pessoa com certificação emitida por entidade competente, conforme exigido pela Portaria MPS n.º 519/11. (Situação 10)

3.2. Proposta: **COMUNICAÇÃO**

Fundamentação: §1º do artigo 6º da Deliberação TCE/RJ nº 204/96

Responsável: **Atual Prefeito Municipal**

Cargo/função: Prefeito

Para que cumpra as **DETERMINAÇÕES** abaixo relacionadas, conforme inciso I do art. 41 da Lei Complementar 63/90, alertando-o de que o não atendimento injustificado o sujeita às sanções previstas no inciso IV do art. 63 da mesma Lei.

3.2.1. Remeta, a este Tribunal, no prazo de 60 dias, Plano de Ação com as informações constantes do modelo em anexo.

3.2.2. Realizar o repasse tempestivo das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS. (Situação 5)

3.2.3. Efetuar o pagamento dos valores referentes aos acréscimos legais incidentes sobre a(s) parcela(s) em atraso do(s) parcelamentos(s) de dívida firmado(s) com o RPPS municipal. (Situação 7)

3.3. Proposta: **CIÊNCIA**

Responsável: **Atual Presidente da Câmara Municipal**

Cargo/função: **Presidente da Câmara Municipal de Duas Barras**

3.3.1. Ciência da necessidade de regularização da gestão do RPPS no Município quanto à participação dos segurados. (Situação 1)

CMG/CAD, 11/12/2013

DIEGO RAMOS FERREIRA DA SILVA
Matricula 02/4310

GUSTAVO BASTOS MONTEIRO
Matricula 02/3706



PLANO DE AÇÃO

DADOS DA FISCALIZAÇÃO

Processo	238.089-3/13
Número da Fiscalização	610/2013
Jurisdicionado	Instituto de Aposentadorias e Pensões de Duas Barras
Responsável	Atual Prefeito Municipal
Objetivo da Fiscalização	Verificar as condições de organização e funcionamento do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

ACHADO 1 ADMINISTRAÇÃO DO RPPS SEM PARTICIPAÇÃO PARITÁRIA DOS SEGURADOS.

a) Problema a ser resolvido

Situação 1

Conselho de Administração com composição não paritária.

Conforme a Lei Municipal nº 1.074/12, a teor de seu arts. 23 e 24:

“Art. 23 – Ao Conselho Administrativo, órgão de direção superior e consulta, cabe fixar os objetivos financeiros e previdenciários do PREV DUAS BARRAS, e sua ação será desenvolvida pelo estabelecimento de diretrizes e normas gerais de organização, operação e administração.

Art. 24 – O Conselho Administrativo é composto por 12 (doze) membros, dele fazendo parte o Presidente do PREV DUAS BARRAS, o Assessor Jurídico deste Instituto e o Secretário Municipal de Governo, Administração, Planejamento e Desenvolvimento do Município, como membros natos e demais representantes, escolhidos entre os servidores efetivos ativos e inativos, com prazo de gestão de 02 (dois) anos, permitida a recondução, sendo:

I – 03 (três) membros natos citados no caput;

II – 03 (três) representantes dentre os servidores do Poder Legislativo, indicados pelo Chefe do Poder;

III – 03 (três) servidores indicados pelo Poder Executivo;

IV – 03 (três) representantes dos servidores, 2 (dois) efetivos ativos e 1 (um) inativo, eleitos entre os servidores.”

Destarte, o Conselho de Administração não garante participação paritária aos segurados, pelo fato de que a maioria das indicações dos representantes dos segurados é efetuada pela própria administração municipal e não pelos próprios segurados.

b) Recomendação do TCE-RJ (solução sugerida)

- Enviar à Câmara Municipal projeto de lei com o fito de regularizar a gestão do RPPS no Município quanto à participação dos segurados. (Situação 1)

c) O QUE será feito (elaborado pelo gestor)

d) COMO será feito (elaborado pelo gestor)

e) QUEM fará (elaborado pelo gestor)

f) DATA de início da ação corretiva (elaborado pelo gestor)

g) DATA de conclusão da ação corretiva (elaborado pelo gestor)

ACHADO 4
NÃO REPASSE DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DEVIDAS PELO MUNICÍPIO.

a) Problema a ser resolvido

Situação 5

Inexistência de pagamento de encargos sobre as contribuições repassadas após o vencimento.

Com base nos dados apresentados no quadro 1.2 do FRM.SUMSSR.RPPS.01.0001 verificou-se a ocorrência de pagamentos intempestivos em todas as competências do exercício de 2012. Não são evidenciados pagamentos referentes a encargos por atraso no quadro 1.7 do citado formulário.

b) Recomendação do TCE-RJ (solução sugerida)

- Realizar o repasse tempestivo das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS. (Situação 5)

c) O QUE será feito (elaborado pelo gestor)

d) COMO será feito (elaborado pelo gestor)

e) QUEM fará (elaborado pelo gestor)

f) DATA de início da ação corretiva (elaborado pelo gestor)

g) DATA de conclusão da ação corretiva (elaborado pelo gestor)

PLANO DE AÇÃO

DADOS DA FISCALIZAÇÃO

Processo	238.089-3/13
Número da Fiscalização	610/2013
Jurisdicionado	Instituto de Aposentadorias e Pensões de Duas Barras
Responsável	Atual responsável pela Unidade Gestora do RPPS
Objetivo da Fiscalização	Verificar as condições de organização e funcionamento do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

ACHADO 2 ADMINISTRAÇÃO DO RPPS SEM PARTICIPAÇÃO LEGÍTIMA DOS SEGURADOS.

a) Problema a ser resolvido

Situação 2

Representantes dos segurados ativos nomeados sem indicação pela entidade de classe.

Situação 3

Representantes dos segurados inativos/pensionistas nomeados sem indicação da entidade de classe.

De início, vale ressaltar que a legislação local prevê a realização de eleição para a escolha dos representantes dos segurados, a qual deveria ser regulamentada por ato infralegal. Entretanto, ainda não foi editada qualquer norma regulamentando o processo eleitoral.

Verifica-se que houve convocação para as eleições por meio do edital 001-11, a qual se deu publicidade em meio eletrônico no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, em 04 de março de 2011 e afixação nas Secretarias Municipais, conforme declarado pelo gestor.

Entretanto, no processo administrativo 043, de 14 de fevereiro de 2011, o gestor atesta que não houve candidato interessado aos cargos de Conselheiros.

Assinale-se, ainda, que o processo eleitoral supracitado foi encaminhado ao Prefeito Municipal para que este realizasse a nomeação dos membros.

Em que pese os procedimentos adotados pela Unidade Gestora, o processo eleitoral carece de norma regulamentadora e também de uma divulgação mais efetiva.

b) Recomendação do TCE-RJ (solução sugerida)

- Nomear, como representantes dos segurados nos órgãos colegiados, somente aqueles indicados pelas respectivas entidades de classe. (Situação 2) (Situação 3)
- Criar normativo local que regule o processo de escolha dos representantes dos segurados. (Situação 2) (Situação 3)

c) O QUE será feito (elaborado pelo gestor)

d) COMO será feito (elaborado pelo gestor)

e) QUEM fará (elaborado pelo gestor)

f) DATA de início da ação corretiva (elaborado pelo gestor)

g) DATA de conclusão da ação corretiva (elaborado pelo gestor)

ACHADO 3
GESTÃO NÃO TRANSPARENTE DO RPPS.

a) Problema a ser resolvidoSituação 4

Não são divulgadas as deliberações dos órgãos colegiados do RPPS.

Conforme observações constantes do TEV.SUMSSR.RPPS.01.0001, as decisões dos órgãos colegiados não são divulgadas.

b) Recomendação do TCE-RJ (solução sugerida)

- Publicar em site oficial as informações básicas relativas à gestão do RPPS, as atas das reuniões e as decisões dos órgãos colegiados, conforme previsto na Lei 10.887/04, na Lei de Acesso à Informação e na Portaria 402/08. (Situação 4)

c) O QUE será feito (elaborado pelo gestor)**d) COMO será feito (elaborado pelo gestor)****e) QUEM fará (elaborado pelo gestor)****f) DATA de início da ação corretiva (elaborado pelo gestor)****g) DATA de conclusão da ação corretiva (elaborado pelo gestor)**

ACHADO 4 NÃO REPASSE DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DEVIDAS PELO MUNICÍPIO.

a) Problema a ser resolvido

Situação 5

Inexistência de pagamento de encargos sobre as contribuições repassadas após o vencimento.

Com base nos dados apresentados no quadro 1.2 do FRM.SUMSSR.RPPS.01.0001 verificou-se a ocorrência de pagamentos intempestivos em todas as competências do exercício de 2012. Não são evidenciados pagamentos referentes a encargos por atraso no quadro 1.7 do citado formulário.

b) Recomendação do TCE-RJ (solução sugerida)

- Proceder ao cálculo e à cobrança dos valores das contribuições previdenciárias em atraso, com os devidos acréscimos legais, de todas as Unidades Gestoras do município ao RPPS. (Situação 5)

c) O QUE será feito (elaborado pelo gestor)

d) COMO será feito (elaborado pelo gestor)

e) QUEM fará (elaborado pelo gestor)

f) DATA de início da ação corretiva (elaborado pelo gestor)

g) DATA de conclusão da ação corretiva (elaborado pelo gestor)

ACHADO 7 BASE CADASTRAL INCONSISTENTE.

a) Problema a ser resolvido

Situação 8

Não constam todos os segurados vinculados ao RPPS, de todos os órgãos e entidades do município.

A análise da Base de Dados levou em consideração o confronto do Cálculo Atuarial 2013 (Data-base 31.12.2012) com os dados apresentados no mês de Dezembro/2012 do FRM.SUMSSR.RPPS.01.0001. Obteve-se uma diferença significativa no total de segurados ativos assim demonstrada:

Cálculo Atuarial: 706

FRM.SUMSSR.RPPS.01.0001: 668

Diferença: 38

Situação 9

Inconsistências observadas na base cadastral apontadas pela última avaliação atuarial, ainda não sanadas pelo gestor.

Apesar de informado pelo jurisdicionado no item 04.2.4 do QST.SUMSSR.RPPS.01.0001 que o último parecer atuarial não avaliou a base cadastral dos segurados como inconsistente, foram apuradas algumas inconsistências e ausências apontadas no item 2.2 – Análise qualitativa dos dados cadastrais da avaliação atuarial (ano-base 2012).

Quanto a isso verifica-se que até o momento não foram adotadas providências concretas para o saneamento.

b) Recomendação do TCE-RJ (solução sugerida)

- Sanar as inconsistências observadas na base cadastral do RPPS, apontadas pela última avaliação atuarial. (Situação 8) (Situação 9)

c) O QUE será feito (elaborado pelo gestor)

d) COMO será feito (elaborado pelo gestor)

e) QUEM fará (elaborado pelo gestor)

f) **DATA de início da ação corretiva (elaborado pelo gestor)**

g) **DATA de conclusão da ação corretiva (elaborado pelo gestor)**

Senhor Subsecretário

Tendo supervisionado a auditoria em tela, com a finalidade estabelecida no item 19 da Seção C, do Capítulo 3, do Manual de Auditoria Governamental do TCE-RJ, aprovado pela Resolução nº 266, de 10.08.10, manifesto-me de acordo e submeto o presente relatório à sua consideração.

CMG/CAD, 11/12/2013

MARCELO PIRES DE PINHO
Matrícula 02/3492

MÁRCIA VASCONCELLOS CARVALHO
Matrícula 02/3525



CMG, 11/12/2013

**Diego Ramos Ferreira da Silva
Analista - Área de Controle Externo
Matrícula 02/004310**

CMG, 11/12/2013

**MARCELO PIRES DE PINHO
Coordenador-Geral
Matrícula 02/003492**