



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

AUDITORIA INTEGRADA

RELATÓRIO FINAL

Gestão do Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal

(Processo nº 2510/2016-e)



Brasília, 2017



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

LISTA DE SIGLAS

| | |
|--------------------|---|
| ALM | Asset Liability Management |
| Anbima | Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais |
| Atricon | Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil |
| CADPREV | Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social |
| CEF | Caixa Econômica Federal |
| CIAR | Comitê de Investimentos e Análise de Riscos – IPREV/DF |
| CLDF | Câmara Legislativa do Distrito Federal |
| COMIN | Comitê de Investimentos – IPREV/DF |
| CONAD | Conselho de Administração – IPREV/DF |
| CRP | Certificado de Regularidade Previdenciária |
| CVM | Comissão de Valores Mobiliários |
| DAIR | Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos |
| DIPR | Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses |
| DPIN | Demonstrativo da Política de Investimentos |
| DRAA | Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial |
| EFPC | Entidade Fechada de Previdência Complementar |
| FI | Fundo de Investimentos |
| Funpresp | Fundação de Previdência Complementar |
| GDF | Governo do Distrito Federal |
| GT | Grupo de Trabalho |
| IBA | Instituto Brasileiro de Atuária |
| IPCA | Índice de Preço ao Consumidor Amplo |
| IPREV/DF | Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal |
| IRB | Instituto Rui Barbosa |
| LC | Lei Complementar |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| MPS | Ministério da Previdência Social, atual Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda |
| MTPS | Ministério do Trabalho e Previdência Social, atual Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda |
| NTN-B | Notas do Tesouro Nacional |
| PGA | Plano Geral de Ação do Tribunal de Contas do Distrito Federal |
| PI | Política de Investimentos do IPREV/DF |
| PLC | Projeto de Lei Complementar |
| PREVIC | Superintendência Nacional de Previdência Complementar |
| RGPS | Regime Geral de Previdência Social |
| RPPS | Regime Próprio de Previdência Social |
| SELIC | Sistema Especial de Liquidação e Custódia |
| SEPLAG | Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão |
| SIGGo | Sistema Integrado de Gestão Governamental |
| SIGRH | Sistema Único de Gestão de Recursos Humanos |
| SIPREV/Gestão RPPS | Sistema Previdenciário de Gestão de Regimes Próprios de Previdência Social |
| SPPS | Secretaria de Políticas de Previdência Social |
| TCDF | Tribunal de Contas do Distrito Federal |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| TJDFT | Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios |



RESUMO EXECUTIVO

A presente auditoria integrada foi realizada no âmbito do Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – IPREV/DF, tendo como objeto sua atuação na gestão financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS do Distrito Federal. A fiscalização decorre de Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre a Atricon, IRB e 26 Tribunais de Contas para fornecer, em nível nacional, um panorama representativo da gestão dos RPPS instituídos nos estados e municípios brasileiros.

O IPREV/DF é uma autarquia instituída por meio da Lei Complementar nº 769/2008 para gerir o regime de previdência de todos os servidores titulares de cargos efetivos, ativos e inativos, e dos respectivos dependentes dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal, incluído o Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Estão sob a gestão da Autarquia dois fundos: o Fundo Financeiro de Previdência – Seguridade Social (Plano Financeiro), destinado aos beneficiários que tenham ingressado no serviço público distrital até 31/12/2006; e o Fundo Previdenciário do Distrito Federal – DFPREV (Plano Capitalizado), destinado aos que ingressaram a partir de 1º de janeiro de 2007. Considerando seus dois fundos, o IPREV/DF possui 143.277 (cento e quarenta e três mil duzentos e setenta e sete) beneficiários, mais de R\$ 3 bilhões em ativos e um passivo atuarial que supera os R\$ 264 bilhões.

A principal atribuição do Instituto é captar e capitalizar os recursos necessários à garantia de pagamento dos benefícios previdenciários atuais e futuros dos segurados e de seus dependentes.

O que o Tribunal buscou avaliar?

A auditoria integrada teve como objetivo traçar um panorama detalhado da situação financeira e atuarial do RPPS/DF, com relação à (i) gestão da base de dados e das premissas utilizadas na avaliação atuarial; (ii) arrecadação dos recursos e pagamento das obrigações previdenciárias e despesas administrativas; e (iii) alocação das aplicações e investimentos. Todos esses elementos foram considerados num contexto de avaliação da existência de requisitos mínimos de governança e boa gestão nos arranjos institucionais entre o GDF e o IPREV/DF.

Para alcançar esse objetivo, foram propostas cinco questões de auditoria:

1. O IPREV/DF tem autonomia e capacidade para realizar a gestão do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

regime de previdência dos servidores públicos do DF?

2. A base cadastral utilizada pelo RPPS possui informações suficientes que permitam realizar avaliações atuariais anuais para o dimensionamento dos compromissos do plano de benefícios e a determinação do plano de custeio do regime?
3. A avaliação atuarial do RPPS é realizada a partir de premissas razoáveis e as provisões matemáticas previdenciárias estão adequadamente contabilizadas nos balanços do RPPS e do GDF?
4. As contribuições previdenciárias do GDF e beneficiários aos seus respectivos regimes de previdência própria e pagamentos de parcelamentos foram regularmente efetuados e contabilizados?
5. A carteira de investimentos do RPPS é administrada obedecendo às boas práticas de gestão, aos limites de enquadramento exigidos pelo marco legal, e obteve uma rentabilidade compatível com a política anual de investimentos definida?

O que o Tribunal encontrou?

No tocante à primeira questão, constatou-se que o IPREV/DF não gerencia a concessão e a manutenção dos benefícios previdenciários, realizando apenas a atividade de pagamento mensal, o que prejudica a premissa de gestão única do RPPS estabelecida na norma de regência. A Autarquia depende de ações regulares de outros órgãos para efetuar sua atividade fim, bem como não possui estrutura física e de pessoal para a execução satisfatória de suas atribuições.

Quanto à segunda questão, a base cadastral utilizada para a avaliação atuarial não conta com diversos campos relevantes de informação previdenciária, bem como não está sob gestão do IPREV/DF. Ademais, tendo em vista a não realização de censos e recadastramentos previdenciários periódicos, há o risco de as informações existentes não serem consistentes, comprometendo a avaliação atuarial.

Em relação à terceira questão, não foram identificadas inadequações na contabilização das provisões matemáticas previdenciárias. Por outro lado, embora o resultado agregado histórico obtido pela área de investimentos do IPREV/DF e mensurado em consonância com as normas de regência seja bastante inferior à meta



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

estabelecida, o Instituto não evidenciou em sua Política de Investimentos ou nas avaliações atuariais a utilização de uma metodologia consistente para estimar as taxas de juros para seus estudos atuariais, em descompasso com os princípios atuariais dos parâmetros realistas e da prudência, o que compromete a confiabilidade das conclusões dessas avaliações sobre a saúde financeira do RPPS no médio e longo prazos.

Isso se torna ainda mais relevante, quando se considera que, pela marcação a mercado, metodologia oficial para mensurar os rendimentos dos ativos do IPREV/DF, o Instituto não atingiu a meta de juros prevista para a maioria dos anos desde sua criação, conforme demonstrado na tabela abaixo.

| IPREV/DF | | | | |
|--------------|---|--------------------------------------|-----------------|---------------------|
| ANO | RENTABILIDADE PREVISTA NA POLÍTICA DE INVESTIMENTOS | RENTABILIDADE EFETIVAMENTE ALCANÇADA | META ALCANÇADA? | % DA META ALCANÇADO |
| 2009 | 6,00% | 4,83% | NÃO | 80,46% |
| 2010 | 6,00% | 3,76% | NÃO | 62,69% |
| 2011 | 6,00% | 6,63% | SIM | 110,45% |
| 2012 | 6,00% | 12,97% | SIM | 216,14% |
| 2013 | 6,00% | -9,31% | NÃO | -155,24% |
| 2014 | 5,75% | 5,87% | SIM | 102,02% |
| 2015 | 5,50% | -0,02% | NÃO | -0,43% |
| TOTAL | 49,30% | 25,76% | NÃO | 52,24% |

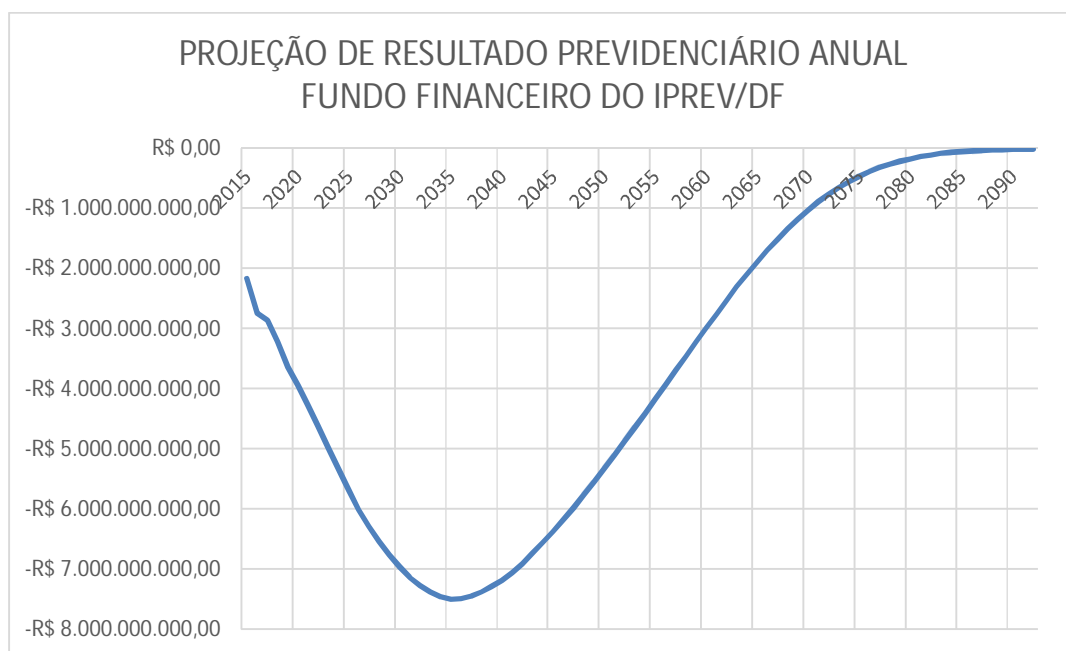
Embora haja metodologias mais complexas para a definição da taxa de juros atuarial, ressalta-se a título de ilustração que, caso a rentabilidade histórica do Fundo Capitalizado, de 3,90% de juros reais ao ano, tivesse sido usada no Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA de 2015, em lugar dos 5,50% adotados pelo IPREV/DF, o resultado atuarial seria sensivelmente diferente, como mostra a tabela a seguir:

| DRAA 2015 - IPREV/DF | | |
|----------------------|-----------------------|-------------------|
| TAXA DE JUROS | RESULTADO ATUARIAL | SITUAÇÃO DO PLANO |
| 5,50% | R\$ 1.787.381.915,45 | SUPERAVIT |
| 4,68% | R\$ 0,00 | EQUILÍBRIO |
| 3,90% | -R\$ 2.385.710.054,79 | DEFICIT |

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
SECRETARIA DE AUDITORIA

Além disso, decisões governamentais, tais como aumento de remuneração a servidores, redução de contribuição patronal e retirada de recursos do Fundo Previdenciário, embora tenham impacto financeiro e atuarial no RPPS, são frequentemente tomadas sem uma prévia e adequada avaliação de seus efeitos previdenciários. Equivale a dizer que o Distrito Federal tem se mostrado incapaz de gerir de maneira razoável a previdência de seus servidores, mesmo em seu fundo capitalizado, o que tende a gerar um contexto fiscal caótico nas próximas décadas, uma vez que é o próprio tesouro do DF que deve arcar com os deficit de ambos os fundos.

Nesse ponto, cabe ressaltar que o deficit anual do fundo financeiro, projetado em R\$ 7,5 bilhões para 2035, em contraponto aos R\$ 2,2 bilhões atuais, já gerará um cenário desafiador ao equilíbrio das contas públicas distritais no médio e longo prazos, como mostra o gráfico a seguir:



No que tange à quarta questão, identificou-se que as informações constantes do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses – DIPR elaborado pela Autarquia dizem respeito à previsão de arrecadação, e não aos valores efetivamente recolhidos, o que denota falha no controle dos repasses realizados pelo GDF, CLDF e TCDF ao IPREV/DF. Também, não há mecanismos para identificar atrasos de repasse de contribuições dessas entidades para o Fundo Previdenciário.

Por fim, em relação à última questão, há evidências de que parcela dos investimentos não obedeceu a limites definidos na Política de Investimentos, bem como



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

os investimentos não obtiveram rentabilidade compatível com a meta prevista, segundo a metodologia oficial de mensuração dos rendimentos. Ademais, não há sequer registros de discussões sobre tal cenário nas atas das reuniões do Comitê de Investimentos, que tratam predominantemente do cumprimento da Resolução CMN nº 3922/2010 e de alternativas de fundos para investimentos, indicando a incipiência da governança dos recursos.

Por fim, com vistas a fomentar melhores práticas, o Quadro a seguir apresenta as rentabilidades obtidas pelos RPPS incluídos na presente auditoria para os quais estavam disponíveis as rentabilidades de todos anos do período de 2012 a 2015:

| RANKING DOS ESTADOS | | |
|---------------------|--------|-----------------------------|
| POSIÇÃO | ESTADO | RENTABILIDADES REAIS ANUAIS |
| 1º | PA | 6,95% |
| 2º | MG | 5,96% |
| 3º | MA | 3,50% |
| 4º | ES | 3,35% |
| 5º | BA | 2,80% |
| 6º | PE | 2,52% |
| 7º | DF | 2,04% |
| 8º | RS | 1,71% |
| 9º | RO | 1,71% |
| 10º | AP | 1,38% |
| 11º | MT | 1,33% |
| 12º | AL | 0,65% |
| 13º | AC | 0,61% |
| 14º | PI | 0,59% |
| 15º | TO | -1,33% |
| MÉDIA | | 2,25% |

| RANKING DOS MUNICÍPIOS E DF | | |
|-----------------------------|---------------------|-----------------------------|
| POSIÇÃO | MUNICÍPIO/DF | RENTABILIDADES REAIS ANUAIS |
| 1º | Maringá - PR | 4,71% |
| 2º | Fortaleza - CE | 2,61% |
| 3º | Rio de Janeiro - RJ | 2,20% |
| 4º | DF | 2,04% |
| 5º | Sinop - MT | 1,88% |
| 6º | Boa Vista - RR | 1,85% |
| 7º | Rio Branco - AC | 1,80% |
| 8º | Recife - PE | 1,75% |
| 9º | Londrina - PR | 1,64% |
| 10º | Vitória - ES | 1,55% |
| 11º | Goiânia - GO | 1,42% |
| 12º | Curitiba - PR | 1,36% |
| 13º | Teresina - PI | 0,48% |
| 14º | Porto Velho - RO | 0,04% |
| 15º | Macapá - AP | -0,30% |
| 16º | Campinas - SP | -0,55% |
| 17º | Várzea Grande - MT | -0,62% |
| 18º | Palmas - TO | -0,68% |
| 19º | Cuiabá - MT | -1,47% |
| MÉDIA | | 1,14% |

| RANKING GERAL | | |
|---------------|---------------------|-----------------------------|
| POSIÇÃO | ESTADO/MUNICÍPIO | RENTABILIDADES REAIS ANUAIS |
| 1º | PA | 6,95% |
| 2º | MG | 5,96% |
| 3º | Maringá - PR | 4,71% |
| 4º | MA | 3,50% |
| 5º | ES | 3,35% |
| 6º | BA | 2,80% |
| 7º | Fortaleza - CE | 2,61% |
| 8º | PE | 2,52% |
| 9º | Rio de Janeiro - RJ | 2,20% |
| 10º | DF | 2,04% |
| 11º | Sinop - MT | 1,88% |
| 12º | Boa Vista - RR | 1,85% |
| 13º | Rio Branco - AC | 1,80% |
| 14º | Recife - PE | 1,75% |
| 15º | RS | 1,71% |
| 16º | RO | 1,71% |
| 17º | Londrina - PR | 1,64% |
| 18º | Vitória - ES | 1,55% |
| 19º | Goiânia - GO | 1,42% |
| 20º | AP | 1,38% |
| 21º | Curitiba - PR | 1,36% |
| 22º | MT | 1,33% |
| 23º | AL | 0,65% |
| 24º | AC | 0,61% |
| 25º | PI | 0,59% |
| 26º | Teresina - PI | 0,48% |
| 27º | Porto Velho - RO | 0,04% |
| 28º | Macapá - AP | -0,30% |
| 29º | Campinas - SP | -0,55% |
| 30º | Várzea Grande - MT | -0,62% |
| 31º | Palmas - TO | -0,68% |
| 32º | TO | -1,33% |
| 33º | Cuiabá - MT | -1,47% |
| MÉDIA | | 1,62% |



Quais foram as proposições formuladas pela equipe de auditoria?

Entre as proposições formuladas, ainda pendentes de deliberação do Plenário, destacam-se:

- Determinar ao Governador do Distrito Federal e ao IPREV/DF que, em conjunto, ultimem as providências que se fizerem necessárias para que o IPREV/DF assumam as atividades de concessão e manutenção das aposentadorias e pensões dos Fundos Previdenciário e Financeiro.
- Recomendar ao Governador do Distrito Federal e aos titulares dos órgãos do Poder Legislativo que, ao encaminharem propostas de alterações legislativas com efeitos sobre o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS/DF, façam constar das mesmas avaliação dos impactos previdenciários atuariais e financeiros potenciais das propostas, a fim de subsidiar decisões consistentes com a realidade previdenciária do Distrito Federal, em observância ao necessário equilíbrio fiscal das contas públicas.
- Alertar o Governador e a Câmara Legislativa do Distrito Federal de que, diante das projeções de déficit anuais crescentes da previdência até o exercício de 2035, faz-se necessária a adoção de medidas para evitar um contexto fiscal desfavorável nas próximas décadas.
- Determinar ao IPREV/DF que, por ocasião das próximas avaliações atuariais, adote metodologia para estimar a taxa de juros a ser utilizada em suas avaliações atuariais que considere a expectativa de juros de longo prazo e tenha como referência os desvios da rentabilidade obtida frente à meta nos anos anteriores, avaliando a pertinência de se utilizarem taxas de juros variáveis ao longo do período projetado, conforme a expectativa de rentabilidade aferida para cada momento do fluxo atuarial.
- Determinar ao IPREV/DF que realize testes de aderência e convergência periódicos da premissa de juros adotada nas avaliações atuariais, calibrando os modelos para geração dos cenários com base na série histórica de cada ativo (índice) e eventuais correlações, e levando-se em conta: a) o potencial de rentabilidade futura da carteira atual de investimentos do Fundo Capitalizado e dos recursos que nele ingressarão no período projetado; b) o fluxo de ingressos e dispêndios esperado para o intervalo de tempo considerado.
- Determinar ao IPREV/DF que ajuste a taxa de juros prevista em sua Política de Investimentos, considerando as ações do Banco de Brasília – BRB e os imóveis que serão recebidos em decorrência das Leis Complementar nºs 917 e 920/2016 e da Lei nº 5.729/2016, de modo a ponderá-la por tipos de ativos e pelos respectivos retornos esperados, adequando-a à nova realidade da carteira de investimentos do DFPREV.
- Determinar ao IPREV/DF que doravante apure, periodicamente, as taxas praticadas pelos fundos de investimento nos quais aplica e avalie a pertinência de manter seus investimentos naqueles que possuem elevadas taxas de administração.
- Determinar ao IPREV/DF que adote providências para consolidar e manter sob sua gestão uma base cadastral única de todos os servidores ativos, aposentados e pensionistas do Distrito Federal, de modo a garantir a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

consistência, confiabilidade e atualização das informações que irão subsidiar as avaliações atuariais.

- Determinar ao IPREV/DF que doravante promova, regularmente, a conciliação entre os valores contabilizados de Receitas de Contribuições dos Servidores Ativos Cíveis, Inativos e Pensionistas e Patronal, com os Resumos das Folhas de Pagamento do GDF, TCDF e CLDF, relativos ao Fundo Previdenciário, indicando os valores devidos ao IPREV/DF (parte patronal e servidores ativos, inativos e pensionistas), apontando quais e quando tais valores foram recebidos pela Autarquia, segregando as receitas de contribuições dos eventuais encargos moratórios, e indicando, em caso de atraso de repasse, os órgãos envolvidos e as providências a serem adotadas, aplicando tais medidas ao Fundo Financeiro, no que couber.
- Determinar ao IPREV/DF que implemente, por meio de sua Diretoria de Investimentos, rotina de gerenciamento de riscos e de monitoramento da carteira de investimentos da Autarquia, utilizando sistema informatizado compatível com o volume de recursos geridos, que permita a elaboração: a) de relatórios mensais contendo análises sobre a aderência de seu desempenho com as metas de rentabilidade estabelecidas; b) de recomendações sobre a alocação dos recursos do IPREV/DF, com vistas a preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS/DF.
- Determinar ao Governador do Distrito Federal e ao IPREV/DF que, ao realizarem o acerto de contas previsto na Lei Complementar nº 917/2016, art. 2º, §§ 6º a 8º, incluam na recomposição devida ao DFPREV a correção monetária e a diferença de rendimento que a Autarquia obterá se os recursos fossem aplicados de acordo com a Política de Investimentos do RPPS/DF.

Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, a gestão previdenciária distrital seja fortalecida e profissionalizada, haja maior precisão e consistência nas avaliações atuariais e maior eficiência e eficácia na gestão dos investimentos do IPREV/DF, de modo a resguardar o equilíbrio atuarial do Fundo Previdenciário do Distrito Federal - DFPREV.



Sumário

| | | |
|-------|--|-----|
| 1 | Introdução | 12 |
| 1.1 | Apresentação | 12 |
| 1.2 | Identificação do Objeto | 12 |
| 1.3 | Contextualização | 12 |
| 1.4 | Objetivos | 17 |
| 1.4.1 | Objetivo Geral | 17 |
| 1.4.2 | Objetivos Específicos..... | 17 |
| 1.5 | Escopo..... | 18 |
| 1.6 | Montante Fiscalizado..... | 19 |
| 1.7 | Metodologia..... | 19 |
| 1.8 | Crítérios de auditoria | 20 |
| 1.9 | Avaliação de Risco Inerente e de Controle..... | 21 |
| 2 | Resultados da Auditoria..... | 23 |
| 2.1 | QA 1 – O IPREV/DF tem autonomia e capacidade para realizar a gestão do regime de previdência dos servidores públicos do DF?..... | 23 |
| 2.1.1 | Achado 1 – O IPREV/DF não realiza a gestão plena do RPPS/DF | 23 |
| 2.2 | QA 2 – A base cadastral utilizada pelo RPPS/DF possui informações suficientes que permitam realizar avaliações atuariais anuais para o dimensionamento dos compromissos do plano de benefícios e a determinação do plano de custeio do regime? | 40 |
| 2.2.1 | Achado 2 – Base Cadastral Incompleta e Defasada | 40 |
| | I. Inexistência de gestão das bases cadastrais e de acesso direto ao cadastro de todos os órgãos distritais..... | 43 |
| | II. Ausência de campos relevantes na base cadastral utilizada na avaliação atuarial..... | 46 |
| | III. Não confirmação da consistência de dados cadastrais mediante recenciamento previdenciário periódico..... | 50 |
| 2.3 | QA 3 – A avaliação atuarial do RPPS/DF é realizada a partir de premissas razoáveis e as provisões matemáticas previdenciárias estão adequadamente contabilizadas nos demonstrativos contábeis do RPPS/DF e do GDF?..... | 58 |
| 2.3.1 | Achado 3 – Gestão atuarial precária | 59 |
| | I. Ausência de metodologia consistente para definição e realização de testes de aderência da taxa de juros utilizada nas avaliações atuariais do IPREV/DF..... | 69 |
| | II. Rentabilidades aferidas pelo IPREV/DF sistematicamente inferiores às metas estabelecidas nas respectivas avaliações atuariais..... | 70 |
| | III. Deficit atuarial identificado com o uso do desempenho histórico de rentabilidade do IPREV/DF como premissa de juros na Avaliação Atuarial de 2015..... | 75 |
| | IV. Impacto atuarial negativo da Lei Complementar nº 899/2015..... | 78 |
| | V. Falhas de gestão que impactam a avaliação atuarial..... | 84 |
| 2.4 | QA 4 – As contribuições previdenciárias do GDF, CLDF, TCDF e beneficiários aos seus respectivos regimes de previdência própria e pagamentos de parcelamentos foram regularmente efetuados e contabilizados? | 106 |
| 2.4.1 | Achado 4 – Informações contábeis inadequadas e falha no acompanhamento das receitas de contribuições previdenciárias | 107 |



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

| | |
|--|-----|
| I. Falha na elaboração do DIPR..... | 108 |
| II. Falha no controle e contabilização do repasse das contribuições..... | 113 |
| 2.5 QA 5 – A carteira de investimentos do RPPS é administrada obedecendo às boas práticas de gestão, aos limites de enquadramento exigidos pelo marco legal, e obteve uma rentabilidade compatível com a política anual de investimentos definida? | 123 |
| 2.5.1 Achado 5 – Gestão da carteira de investimentos ineficaz, pouco transparente e desproporcional aos valores aplicados | 124 |
| I. Falta de transparência na gestão de investimentos do RPPS..... | 126 |
| II. Descumprimento da política de investimentos e desempenho histórico inferior à meta..... | 130 |
| III. Interferências legislativas no patrimônio do DFPREV incompatíveis com a Política de Investimentos do IPREV/DF..... | 140 |
| 3 Conclusão | 158 |
| 4 Proposições..... | 160 |
| ANEXO I - PLANO DE AÇÃO: GDF e IPREV/DF | 168 |
| ANEXO II - PLANO DE AÇÃO: IPREV/DF | 170 |



1 Introdução

1.1 Apresentação

Trata-se de Auditoria Integrada, coordenada pelo Tribunal de Contas da União, que buscou avaliar a governança e a situação financeira e atuarial do Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – IPREV/DF, em cumprimento ao Plano Geral de Ação para o exercício de 2016, aprovado pela Decisão Administrativa nº 67/2015.

2. A execução da presente auditoria compreendeu o período de março a agosto de 2016.

1.2 Identificação do Objeto

3. A auditoria teve como objeto o IPREV/DF e sua atuação na gestão financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS do Distrito Federal.

1.3 Contextualização

4. Esta Corte aprovou, na Sessão Extraordinária Administrativa nº 872, realizada em 15/12/2015, por meio da Decisão Administrativa nº 67/2015, o Plano Geral de Ação – PGA para o exercício de 2016, no qual definiu-se a execução da presente auditoria integrada no IPREV/DF.

5. O trabalho realizado pelo TCDF compõe uma ampla base de dados que está sendo construída para fornecer, em nível nacional, um panorama representativo e detalhado da gestão e solvência dos cerca de 2.070 (dois mil e setenta) RPPS instituídos nos estados e municípios brasileiros.

6. Para a realização da auditoria, coordenada pelo Tribunal de Contas da União, foram firmados Acordos de Cooperação, por intermédio da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e do Instituto Rui Barbosa (IRB), com 26 (vinte e seis) Tribunais de Contas, além de acordo direto entre o TCU e o Ministério da Previdência Social – MPS¹ para troca de informações, treinamento e outros auxílios

¹ Por meio da Medida Provisória nº 696/2015 (posteriormente convertida na Lei nº 13.266/2016), o Ministério da Previdência Social – MPS foi extinto, tendo suas competências transferidas para o então Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, o qual passou a se chamar Ministério do Trabalho e Previdência Social – MTPS. Por outro lado, a Medida Provisória nº 726/2016 (convertida na Lei nº 13.341/2016) transformou o MTPS em Ministério do Trabalho e estabeleceu que a competência sobre Previdência e



necessários.

7. Considera-se Regime Próprio de Previdência Social – RPPS o sistema de previdência, estabelecido no âmbito de cada ente federativo, que assegure, por lei, a todos os servidores titulares de cargo efetivo, pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal².

8. Destaque-se que a reforma da previdência, introduzida pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, efetuou significativas modificações no sistema previdenciário brasileiro, em especial na previdência dos servidores públicos, sendo o marco inicial para o equilíbrio das contas previdenciárias, ao incorporar à Carta Magna um novo modelo de caráter contributivo, em que benefício e contribuição devem estar correlacionados de modo a permitir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

9. Pouco antes, a Lei nº 9.717, de 27/11/1998, conhecida como Lei Geral de Previdência Pública, já havia estabelecido que a organização de um Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, previsto no art. 40 da Constituição Federal, deve ser baseada em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

10. Excluindo-se a União, existem aproximadamente 2.070 RPPS instituídos no Brasil, os quais administram um patrimônio de cerca de R\$ 170 bi (cento e setenta bilhões de reais). Esses RPPS instituídos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios oferecem cobertura a cerca de 7,5 milhões de participantes³, dentre servidores ativos, aposentados e pensionistas, sendo 4,6 milhões nos Estados e Distrito Federal e 2,9 milhões nos Municípios.

11. Nos termos do art. 9º da Lei 9.717/1998, compete à União, por intermédio do Ministério do Trabalho e Previdência Social - MTPS, a orientação, a supervisão e o acompanhamento dos RPPS e dos respectivos fundos previdenciários constituídos, além

Previdência Complementar será exercida pelo Ministério da Fazenda – MF.

² 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003).

³ Vide item 5 do Relatório que subsidiou o Acórdão TCU 1.331/2016, E-doc EC0DC082.



do estabelecimento e publicação dos parâmetros e diretrizes gerais previstos na citada norma.

12. No entanto, a competência da União de fiscalizar os RPPS não impede a atuação de outras entidades de controle externo, como os Tribunais de Contas de Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo em vista que as receitas e despesas dos entes federativos e dos regimes próprios de previdência social dos seus servidores estão sob a jurisdição desses órgãos.

13. No âmbito do Distrito Federal, a Lei Complementar nº 769/2008 reorganizou e unificou o Regime Próprio de Previdência Social do DF – RPPS/DF, criando o Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – IPREV/DF como entidade gestora desse sistema. Trata-se de autarquia responsável pela arrecadação e capitalização de recursos previdenciários para o pagamento atual e futuro de aposentadorias, pensões e demais benefícios devidos aos segurados e dependentes vinculados ao RPPS/DF.

14. A exemplo do que ocorreu em outros Estados e Municípios, o DF promoveu a segregação da massa de segurados como opção para o equacionamento do deficit atuarial, tendo instituído um Plano Financeiro e um Plano Capitalizado, ambos administrados pelo IPREV/DF, de acordo com a Lei Complementar nº 769/2008.

15. O Plano Financeiro ou Fundo Financeiro de Previdência – Seguridade Social baseia-se no regime de repartição simples, sendo destinado ao pagamento de benefícios previdenciários aos segurados que tenham ingressado no serviço público distrital até 31/12/2006 e aos seus dependentes. Pelo regime de repartição simples, as contribuições dos servidores ativos financiam os benefícios dos atuais aposentados e pensionistas.

16. Por sua vez, o Plano Capitalizado ou Fundo Previdenciário do Distrito Federal – DFPREV baseia-se no sistema de capitalização, sendo destinado aos servidores que tenham ingressado no serviço público a contar de 01/01/2007. O sistema de capitalização implica a formação de reservas, mediante aplicações no mercado financeiro e de capitais, com a finalidade de assegurar o pagamento de compromissos atuais e futuros.

17. Caso o IPREV/DF não possua as reservas necessárias para arcar com o pagamento de aposentadorias e pensões de ambos os Planos Financeiro e Capitalizado, o tesouro distrital será responsável por honrar os compromissos, cobrindo quaisquer

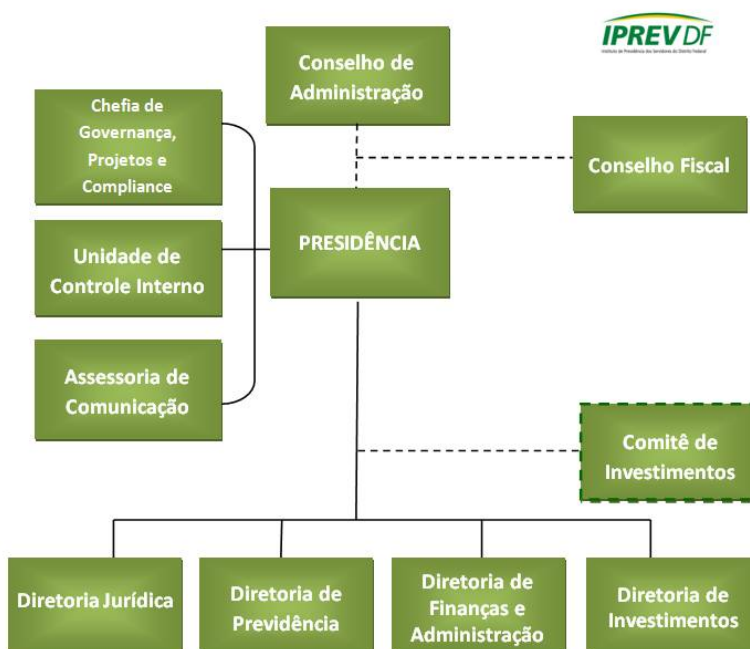


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

insuficiências financeiras do RPPS/DF, conforme consta na Lei Complementar nº 769/2008, artigos 4º, § 2º; 54, § 2º; e 71⁴.

Estrutura do IPREV/DF

18. A estrutura organizacional do Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal está ilustrada no organograma a seguir:



Fonte: site do IPREV/DF (acesso em 10/11/2016).

19. Os gestores da Autarquia no período de 2015/2016 estão a seguir listados:

⁴ Lei Complementar nº 769/2008:

Art. 4º. (...)

§ 2º O Distrito Federal constitui-se em garantidor das obrigações do IPREV/DF, respondendo subsidiariamente pelo custeio dos benefícios previdenciários devidos aos seus segurados e dependentes, cobrindo qualquer insuficiência financeira do Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal.

Art. 54. (...)

§ 2º O Chefe do Poder Executivo proporá, quando necessária, a abertura de créditos orçamentários adicionais, visando assegurar ao IPREV/DF alocação de recursos orçamentários destinados à cobertura de eventuais insuficiências orçamentárias e financeiras para a garantia do pagamento das aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciários devidos.

Art. 71. O Tesouro do Distrito Federal é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras mensais do RPPS/DF decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários e observará a proporcionalidade das despesas entre os Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal, incluídos o Tribunal de Contas, autarquias e fundações.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
SECRETARIA DE AUDITORIA

| Cargo/Função | Identificação do Gestor | Período |
|--------------------|-----------------------------------|----------------------------|
| Diretor-Presidente | Adler Anaximandro de Cruz e Alves | 18/5/2016 até a data atual |
| Diretor-Presidente | José Afonso Zerbini | 3/5/2016 a 17/5/2016 |
| Diretor-Presidente | Roberto Moisés dos Santos | 1º/1/2015 a 2/5/2016 |

Fiscalização anterior

20. Relaciona-se, a seguir, o processo e a decisão mais relevante decorrente de fiscalizações anteriores no IPREV/DF:

Processo nº 26692/2014 – Auditoria operacional para avaliação da estrutura do IPREV/DF para a gestão do RPPS/DF

DECISÃO Nº 6057/2015

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II – determinar ao Exmo. Sr. Governador e ao Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – IPREV/DF que, no prazo de 90 (noventa) dias, adotem providências para estruturação do Instituto, encaminhando documentação comprobatória a esta Corte tendentes a:

a) constituir quadro próprio de servidores, em cumprimento à disposição contida no art. 109, § 3º, da Lei Complementar n.º 769/2008; b) dotar a Autarquia de recursos orçamentários e financeiros compatíveis com a autonomia e as atribuições que lhe são conferidas pela Lei Complementar n.º 769/2008, de modo a viabilizar a plena gestão do RPPS/DF; III – determinar ao Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – IPREV/DF que, no prazo de 60 (sessenta) dias, adote providências para:

a) publicar seu Regimento Interno, em cumprimento ao disposto no art. 6º do Decreto n.º 33.475/2012, que deverá estabelecer, inclusive: a.1) atribuições e responsabilidades no âmbito da Diretoria de Investimentos, inclusive suas unidades orgânicas, claramente definidas no processo decisório de investimentos; a.2) segregação das funções de avaliação de risco, planejamento, operação e controle dos investimentos, observando a separação das atividades da Diretoria de Investimentos daquelas de competência do Comitê de Investimentos; b) aprimorar a estrutura de gerenciamento e monitoramento do risco de mercado e do retorno dos investimentos, prevendo a utilização de sistemas, ferramentas, estratégias e outros mecanismos de controle que permitam a tomada de decisão de forma tempestiva, fundamentada e transparente; c) proceder à divulgação das informações sobre investimentos, previstas na Portaria MPS n.º 519/2011, com as alterações introduzidas pela Portaria MPS n.º 440/2013; d) definir em normativo interno a competência e a responsabilidade pela divulgação das informações mencionadas no item anterior; e) dar cumprimento aos preceitos de transparência estatuídos pela Lei Complementar n.º 769/2008, artigos 4º e 85; f) disponibilizar extrato anual contendo as informações do registro individualizado de cada segurado e pensionista, nos termos do art. 78 da Lei Complementar n.º 769/2008; g) dar publicidade às taxas de administração descontadas



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

pelos gestores dos fundos de investimentos dos quais o IPREV/DF detenha cotas, e quaisquer outros custos incorridos para a obtenção desses rendimentos; IV – recomendar ao Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – IPREV/DF que, no prazo de 60 (sessenta) dias: a) estabeleça políticas que promovam a capacitação dos servidores que atuam com investimentos, especialmente da Diretoria de Investimentos, com vistas à obtenção de certificação emitida por entidade autônoma de reconhecida capacidade técnica e difusão no mercado brasileiro de capitais; b) adote como requisito para a nomeação de cargos em comissão na área de investimentos, a posse da certificação de que trata a alínea “a” do item IV; (...).

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo Geral

21. A auditoria integrada teve como objetivo traçar um panorama detalhado da situação financeira e atuarial do RPPS/DF, com relação à (i) gestão da base de dados e das premissas utilizadas na avaliação atuarial; (ii) arrecadação dos recursos e pagamento das obrigações previdenciárias e despesas administrativas; e (iii) alocação das aplicações e investimentos. Todos esses elementos foram considerados num contexto de avaliação da existência de requisitos mínimos de governança e boa gestão nos arranjos institucionais entre o GDF, TCDF, CLDF e o IPREV/DF.

1.4.2 Objetivos Específicos

22. As questões de auditoria foram assim definidas:

1. O IPREV/DF tem autonomia e capacidade para realizar a gestão do regime de previdência dos servidores públicos do DF?
2. A base cadastral utilizada pelo RPPS/DF possui informações suficientes que permitam realizar avaliações atuariais anuais para o dimensionamento dos compromissos do plano de benefícios e a determinação do plano de custeio do regime?
3. A avaliação atuarial do RPPS/DF é realizada a partir de premissas razoáveis e as provisões matemáticas previdenciárias estão adequadamente contabilizadas nos demonstrativos contábeis do RPPS/DF e do GDF?
4. As contribuições previdenciárias do GDF, CLDF, TCDF e beneficiários aos seus respectivos regimes de previdência própria e os pagamentos de parcelamentos foram regularmente efetuados e contabilizados?



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

5. A carteira de investimentos do RPPS/DF é administrada obedecendo às boas práticas de gestão, aos limites de enquadramento exigidos pelo marco legal, e obteve uma rentabilidade compatível com a política anual de investimentos definida?

1.5 Escopo

23. Acerca da autonomia e capacidade institucional para realizar a gestão do RPPS/DF, a auditoria avaliou se o IPREV/DF possui estrutura mínima de governança em funcionamento, segundo o modelo legal, bem como condições administrativas para a consecução das suas atividades.

24. No que tange às informações cadastrais de servidores ativos, aposentados e pensionistas, a auditoria buscou identificar quais são os pontos críticos das bases de dados, principalmente quanto à obtenção, nível de abrangência e qualidade das informações prestadas pelo GDF, CLDF e TCDF ao IPREV/DF.

25. Sobre a avaliação atuarial, a auditoria analisou a existência de elementos mínimos para essa avaliação, explorando a utilização adequada das hipóteses financeiras, qualidade dos dados cadastrais, factibilidade e razoabilidade de premissas adotadas nas avaliações atuariais.

26. Quanto ao financiamento do RPPS/DF, a auditoria analisou a regularidade dos repasses e a contabilização dos valores relativos a contribuições do GDF, CLDF, TCDF e segurados, bem como de eventuais parcelamentos e reparcelamentos.

27. Em relação à carteira de investimentos do RPPS/DF, a auditoria se propôs a identificar o seu perfil; o enquadramento dos ativos às Resoluções do Conselho Monetário Nacional e às regras referentes à gestão desses ativos estabelecidas pelo então Ministério da Previdência Social; os elementos sobre o nível de riscos das aplicações, além do risco de utilização desses recursos por parte do ente para outros fins que não previdenciários.

28. O escopo abrangeu a gestão do fundo no período de 2015/2016, contemplando exercícios anteriores no caso da avaliação de rentabilidades obtidas pelos investimentos do IPREV/DF.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
SECRETARIA DE AUDITORIA**1.6 Montante Fiscalizado**

29. De acordo com informações do Sistema Integrado de Gestão Governamental - SIGGo, em 31/12/2015, o saldo total de investimentos do IPREV/DF era de R\$ 2.955.535.281,44, conforme indicado a seguir:

| SALDO DE INVESTIMENTOS IPREV/DF EM 31/12/2015 | |
|--|-----------------------------|
| Saldo do Fundo Financeiro | R\$ 529.272.375,79 |
| Saldo do Fundo Previdenciário | R\$ 2.426.262.905,65 |
| Saldo total dos investimentos | R\$ 2.955.535.281,44 |

30. Ainda segundo o SIGGo, em 2015, as despesas previdenciárias somaram R\$ 5.784.752.029,87, assim contabilizadas:

| DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS - 2015 | |
|--|-----------------------------|
| Fundo Financeiro | R\$ 5.779.903.350,92 |
| Fundo Previdenciário | R\$ 4.848.678,95 |
| Total | R\$ 5.784.752.029,87 |

31. Com isso, somando-se a respectiva despesa previdenciária anual com o saldo de investimentos em 2015, o montante fiscalizado foi considerado de R\$ 8.740.287.311,31.

1.7 Metodologia

32. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento (e-doc 2446C56A-e), merecendo destaque a entrevista com gestores, a análise documental, a revisão analítica e a aplicação de questionário ao gestor do órgão. Registra-se, ainda, que o planejamento da fiscalização foi realizado de forma conjunta entre os tribunais de contas, sendo paradigma para os órgãos de controle externo.

33. Importante mencionar também as interações com os demais tribunais de contas participantes da Auditoria Coordenada pelo TCU, mediante fórum eletrônico e um seminário entre 13 e 17/06/2016, em Brasília-DF, bem como a utilização do Sistema de *Business Intelligence* (BI) confeccionado pelo TCE-MT para avaliação dos investimentos do RPPS/DF, além da participação da equipe de fiscalização no curso *Gestão e Fiscalização de Regimes Próprios de Previdência Social*, promovido pelo TCU.



1.8 Critérios de auditoria

34. Foram utilizados os seguintes critérios:

- Constituição Federal de 1988;
- Lei Complementar nº 769/2008 – Reorganiza e unifica o Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal - RPPS/DF e dá outras providências;
- Lei Federal nº 9.717/1998 – Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências;
- Lei Federal nº 101/2000 – Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências;
- Decreto nº 37.166/2016 – Aprova o Regimento Interno do IPREV/DF e dá outras providências;
- Resolução CMN nº 3922/2010 – Dispõe sobre as aplicações dos recursos dos RPPS instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- Portaria MPS nº 403/2008 – Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências;
- Portaria MPS nº 402/2008 - Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento das Leis nº 9.717/1998 e nº 10.887/2004;
- Portaria MPS nº 204/2008 – Dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP e dá outras providências;
- Portaria MPS nº 519/2011 – Dispõe sobre as aplicações dos recursos financeiros dos RPPS instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e dá outras providências;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

- Política de Investimentos do IPREV/DF.

1.9 Avaliação de Risco Inerente e de Controle

35. A Avaliação de Riscos objetivou delimitar a natureza, extensão e profundidade dos testes realizados na auditoria.

36. Para aferir o Risco Inerente⁵ ao objeto de auditoria consideraram-se as seguintes variáveis: gravidade⁶, urgência⁷, tendência⁸, criticidade⁹, relevância¹⁰ e materialidade¹¹, relativas à jurisdicionada e à matéria a ser auditada, conforme tabela abaixo:

Matriz de Risco Inerente

| | Órgão | Matéria auditada 1 |
|-----------------------------|-------|--------------------|
| Gravidade | | |
| Urgência | | |
| Tendência | | |
| Complexidade | | |
| Relevância | | |
| Materialidade | | |
| TOTAL | | |
| Média | | |
| Risco inerente (percentual) | | |

⁵ Aqui entendido como decorrente da própria natureza da operação, independentemente da existência de controle.

⁶ Representa o impacto, a médio e longo prazo, do problema analisado caso ele venha a acontecer sobre aspectos, tais como: tarefas, pessoas, resultados, processos, organizações, entre outros.

⁷ Representa o prazo, o tempo disponível ou necessário para resolver um determinado problema analisado. Quanto maior a urgência, menor será o tempo disponível para resolver esse problema. Deve ser avaliada tendo em vista a necessidade de se propor soluções a fim melhorar a gestão da/do referida matéria/órgão.

⁸ Representa o potencial de crescimento do problema e a probabilidade deste se agravar. Recomenda-se fazer a seguinte pergunta: "Se esse problema não foi resolvido agora, ele vai piorar pouco a pouco ou vai piorar bruscamente?"

⁹ Pode-se medir a complexidade avaliando se os constituintes da matéria são heterogêneos, se há multiplicidade nas ações, interações e acontecimentos e se há a presença de traços de confusão, acasos, caos, ambiguidades, e incertezas.

¹⁰ A relevância deve ser avaliada, independentemente da materialidade do objeto de auditoria, a fim de buscar a importância qualitativa das ações em estudo, quanto à sua natureza, contexto de inserção, fidelidade, integralidade das informações.

¹¹ A materialidade traduz a razão entre a despesa autorizada relativa à(s) matéria(s) auditada(s) e o total da despesa autorizada para o órgão no exercício, excluídas as despesas com pessoal e encargos.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
SECRETARIA DE AUDITORIA

37. No tocante à aferição do Risco de Controle¹², considerou-se o questionário de avaliação de controle interno¹³, o qual foi elaborado considerando as componentes definidas na metodologia do COSO II – *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, que estimou o Risco de Controle como Médio (**59%**):

| Risco de Controle com base nas componentes do COSO 2 | |
|---|------------|
| Ambiente Interno | 58% |
| Definição de Objetivos | 50% |
| Identificação de Eventos | 75% |
| Avaliação de Risco | 50% |
| Resposta ao Risco | 50% |
| Atividades de Controle | 70% |
| Informação e Comunicação | 60% |
| Monitoramento | 60% |
| Risco de Controle | 59% |

¹² Consiste no risco de não haver um bom sistema de controle interno que previna ou detecte, em tempo hábil, erros ou irregularidades relevantes.

¹³ Documento associado ao Sistema de Protocolo Eletrônico e-TCDF.



2 Resultados da Auditoria

2.1 QA 1 – O IPREV/DF tem autonomia e capacidade para realizar a gestão do regime de previdência dos servidores públicos do DF?

Não. O Instituto não gerencia a concessão e a manutenção dos benefícios previdenciários, realizando apenas a atividade de pagamento mensal, o que prejudica a premissa de gestão única do RPPS/DF. A Autarquia depende de ações regulares de outros órgãos para efetuar sua atividade fim, bem como não possui estrutura física e de pessoal para a execução satisfatória de suas atribuições.

2.1.1 Achado 1 – O IPREV/DF não realiza a gestão plena do RPPS/DF

Critério

38. O IPREV/DF deve desempenhar na sua plenitude a função de gerenciamento do Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal.

39. Fundamento legal: Lei nº 9.717/1998, art. 9º, II; Lei Complementar nº 769/08, art. 4º, art. 17, art. 54, incisos I a III, V e X, art. 56 e art. 109; Portaria MPS nº 402/08, art. 10, § 2º, art. 15; Instrução Normativa IPREV/DF nº 01/2009.

Análises e Evidências

40. O art. 4º da Lei Complementar nº 769/2008 estabeleceu a principal atribuição do IPREV/DF, qual seja, a de captar e capitalizar os recursos necessários à garantia do pagamento dos benefícios atuais e futuros dos segurados e dependentes do RPPS/DF. Para isso, o § 1º do mesmo artigo impõe que cabem ao Instituto as funções de gerenciamento e operacionalização do sistema próprio de previdência distrital, o que inclui a arrecadação e a gestão dos recursos financeiros, bem como a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios previdenciários.

Art. 4º O IPREV/DF tem como atribuição principal captar e capitalizar os recursos necessários à garantia de pagamento dos benefícios previdenciários atuais e futuros dos segurados e dependentes de que trata esta Lei Complementar, por meio de uma gestão participativa, transparente, eficiente e eficaz, dotada de credibilidade e excelência no atendimento.

§ 1º Para os fins previstos no caput, incumbem ao IPREV/DF o gerenciamento e a operacionalização do RPPS/DF, incluindo a arrecadação e a gestão de recursos financeiros e previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios previdenciários, ora reorganizados e unificados por esta Lei Complementar, devidos aos segurados e seus dependentes.

41. O IPREV/DF tem promovido a arrecadação e a gestão dos recursos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

financeiros, obtendo principalmente as contribuições previdenciárias e realizando a aplicação dos recursos captados no mercado financeiro e de capitais¹⁴, em atendimento ao disposto no art. 54, incisos I a III, e art. 56 da Lei Complementar nº 769/2008¹⁵. Em 2015, as contribuições previdenciárias patronal e dos segurados totalizaram R\$ 1,8 bilhão e R\$ 1,6 bilhão, respectivamente, ou 85,4% do total¹⁶ captado pelo Instituto.

42. No entanto, quanto às atribuições de concessão, pagamento e manutenção dos benefícios previdenciários, o IPREV/DF não tem cumprido plenamente com tais obrigações legais. Conforme evidenciado¹⁷, o Instituto operacionaliza apenas o pagamento das folhas de aposentadoria e pensão por morte dos beneficiários, não realizando as atividades de concessão e manutenção desses benefícios.

43. No caso do Fundo Financeiro, as atividades de concessão¹⁸ e manutenção¹⁹ dos benefícios são realizadas inteiramente no âmbito das unidades setoriais de recursos humanos, sem qualquer gerenciamento ou participação do IPREV/DF²⁰. No caso do Fundo Previdenciário, embora seja permitida alguma atualização ou correção nos proventos de aposentadorias e pensões por parte do IPREV/DF, a concessão dos benefícios também é realizada no âmbito das unidades setoriais de recursos humanos do GDF e do Poder Legislativo.

44. Mesmo a atividade de pagamento não é realizada inteiramente pelo

¹⁴ Conforme consulta ao SIGGo realizada em 02/02/2016.

¹⁵ Art. 54. O RPPS/DF de que trata esta Lei Complementar será custeado mediante os seguintes recursos:

I – contribuição previdenciária do ente público Distrito Federal; II – contribuição previdenciária dos segurados ativos; III – contribuição previdenciária dos segurados aposentados e dos pensionistas; (...).

Art. 56. Os recursos previdenciários vinculados ao RPPS/DF serão aplicados nas condições de mercado, com observância de regras de segurança, solvência, liquidez, rentabilidade, proteção e prudência financeira, conforme diretrizes previstas em norma específica do Conselho Monetário Nacional.

¹⁶ Conforme consulta ao SIGGo realizada em 02/02/2016. Os outros 14,6% do total no ano referem-se às receitas de investimentos e de compensação previdenciária entre o RPPS/DF e o RGPS, previstas no art. 54, incisos V e X, da Lei Complementar nº 769/2008. Em 2015, foram arrecadados R\$ 395,5 milhões e R\$ 180,8 milhões, respectivamente.

¹⁷ Ofício nº 149/2016 – PRESI/IPREV, de 23/05/2016 (e-Doc 44A4A007-c) e questionário (DA I-1, e-DOC 96AA29F6-c).

¹⁸ Trata do fluxo de entrada de novos benefícios no sistema, conforme disponível em www.previdencia.gov.br. Acesso em 28/06/2016.

¹⁹ Abrange os benefícios ativos constantes no cadastro, bem assim a atualização e a revisão dos proventos. Disponível em www.previdencia.gov.br. Acesso em 28/06/16

²⁰ Excetuado o exame pelo TCDF, para fins de registro, dos atos de concessão de aposentadorias, reformas e pensões. Segundo a jurisprudência consolidada no âmbito do Supremo Tribunal Federal – STF, os atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões são considerados atos complexos, que somente se aperfeiçoam com o registro pelos Tribunais de Contas.



IPREV/DF, visto que a Autarquia não elabora as folhas de pagamento dos segurados e dependentes dos dois fundos.²¹ A atividade de pagamento, portanto, resume-se a procedimentos contábeis de empenho, liquidação e pagamento das folhas de benefícios, elaboradas pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo e Legislativo distritais.

45. Desse modo, o IPREV/DF não realiza a gestão plena do RPPS/DF, contrariando o disposto no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 769/2008. A concessão e a manutenção dos benefícios estão sendo realizadas pelas setoriais de recursos humanos sem gerenciamento do Instituto, o qual efetiva apenas a execução orçamentária e financeira de aposentadorias e pensões por morte no âmbito do RPPS/DF.

46. Acrescenta-se que, por não gerenciar a concessão e a manutenção das aposentadorias e pensões dos segurados, o IPREV/DF, além de descumprir a Lei Complementar nº 769/2008, não está desempenhando o seu papel institucional de unidade gestora única do RPPS/DF. De fato, conforme previsto no § 2º do art. 10 da Portaria MPS²² nº 402/08²³, editada com base na Lei Federal nº 9.717/1998²⁴, a unidade gestora única precisa gerenciar, direta ou indiretamente²⁵, a concessão, o pagamento e

²¹ Conforme Ofício nº 149/2016 – PRESI/IPREV, de 23/05/16 (e-Doc 44A4A007-c).

²² Aplicável ao IPREV/DF por força do disposto no art. 9º da Lei nº 9717/1998, transcrito a seguir:

“Art. 9º Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social:

I - a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei;

II - o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei.

III - a apuração de infrações, por servidor credenciado, e a aplicação de penalidades, por órgão próprio, nos casos previstos no art. 8º desta Lei.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão ao Ministério da Previdência e Assistência Social, quando solicitados, informações sobre regime próprio de previdência social e fundo previdenciário previsto no art. 6º desta Lei”.

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ Ressalta-se que, conforme Ofício nº 1823/2016/DRPSP/SPPS/MF (e-DOC ABBF1E19-c), de 13/12/2016, a Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda entende que “*não é a execução de todos os procedimentos diretamente pela unidade gestora necessária (sic) define sua unicidade, mas o gerenciamento sobre os procedimentos de concessão, pagamento e manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte, mesmo que parte das atividades sejam realizadas por órgãos descentralizados*”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

a manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão de todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo²⁶:

Art. 10. É vedada a existência de mais de um RPPS para os servidores titulares de cargos efetivos e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente federativo. (...)

§ 2º A unidade gestora única deverá gerenciar, direta ou indiretamente, a concessão, o pagamento e a manutenção, no mínimo, dos benefícios de aposentadoria e pensão concedidos a partir da publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, de todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo. (...).

47. Portanto, o IPREV/DF não realiza a gestão plena do RPPS/DF, conforme determina a Lei Complementar nº 769/2008, nem funciona como unidade gestora única, conforme exige a Portaria MPS nº 402/2008, notadamente por não estar gerenciando a concessão e a manutenção dos benefícios previdenciários, especialmente as aposentadorias e pensões por morte dos segurados.

48. Essa situação remanesce do período de transição previsto no art. 4º do Decreto nº 29.281/2008²⁷, que tratou da implantação do IPREV/DF. Naquela oportunidade, a fim de que não houvesse solução de continuidade na gestão do sistema previdenciário do DF, ficou definido que as unidades setoriais de recursos humanos continuariam realizando as suas ações até a conclusão da transição dos procedimentos.

49. Ato contínuo, o TCDF proferiu a Decisão Administrativa nº 06/2010²⁸, na qual firmou-se o entendimento de que: i) quanto aos benefícios previdenciários referentes aos servidores e agentes políticos com ingresso no serviço público a partir de 1º/1/2007, isto é, aqueles vinculados ao Fundo Previdenciário, cabem ao Instituto as atividades de concessão, manutenção e pagamento; ii) quanto aos benefícios de servidores e agentes políticos com ingresso no serviço público até 31/12/2006, isto é, vinculados ao Fundo Financeiro, cabe ao Instituto apenas o pagamento. Ademais, continuaria “sendo de responsabilidade de cada órgão a gestão da vida funcional e a elaboração da folha de pagamento dos respectivos inativos e pensionistas, incumbindo ao Iprev o empenho, liquidação e pagamento da referida folha”, durante a fase de transição.

50. À época, o Tribunal levou em consideração a estrutura incipiente do Instituto.

²⁶ Igual disciplina está presente no art. 16 da Orientação Normativa SPS/MPS nº 02/09.

²⁷ Art. 4º. A fim de que não haja solução de continuidade na execução dos procedimentos relativos aos assuntos pertinentes ao sistema previdenciário do Distrito Federal, os órgãos setoriais de RH-Recursos Humanos do Distrito Federal darão seguimento às ações atualmente realizadas, devendo os documentos serem assinados em conjunto com o IPREV/DF, até a conclusão da transição dos procedimentos.

²⁸ Processo nº 39373/2008, que alberga os Estudos sobre o exato alcance das regras insertas na Lei Complementar nº 769/2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

Todavia, como o IPREV/DF já está em funcionamento desde 2008, tendo completado 8 (oito) anos de existência, essa fase de transição já deveria ter cessado, não sendo razoável que a deliberação da Corte sirva de amparo à jurisdicionada para justificar o não cumprimento de suas atribuições institucionais²⁹ após esse longo período.

51. Segundo a Autarquia³⁰, até o presente momento, não foi possível exercer de forma efetiva suas funções de gestor único do RPPS/DF por causa da sua “*estrutura de pessoal e física*” e “*haja vista não existir no âmbito do IPREV/DF carreira própria*”³¹.

52. De fato, quanto à estrutura de pessoal, a Autarquia deveria suprir a sua carência inicialmente com servidores do Quadro de Pessoal do DF, não necessariamente comissionados, que deveriam ser posteriormente substituídos por servidores pertencentes ao quadro permanente, nos termos do art. 109 e §§ da Lei Complementar nº 769/2008, que dispõe:

Art. 109. As atribuições dos Diretores e demais Cargos de Natureza Especial e Cargos em Comissão serão estabelecidas em decreto regulamentador.

§ 1º O quadro de pessoal inicial do IPREV/DF será formado por servidores públicos do Quadro de Pessoal do Distrito Federal, mediante requisição de seu Diretor-Presidente ao Governador do Distrito Federal.

§ 2º A cessão de servidores de que trata o § 1º se dará com ônus para a origem, ficando assegurados todos os direitos e vantagens do servidor, inclusive o sistema remuneratório de origem, até que se proceda a sua substituição quando da implantação do Quadro Permanente de Pessoal do IPREV/DF.

§ 3º A constituição do Quadro Permanente de Pessoal do IPREV/DF será objeto de lei específica e o IPREV/DF apresentará, em prazo não superior a 360 (trezentos e sessenta) dias, a contar da publicação desta Lei, proposta para a realização de concurso público.

53. Apesar disso, verificou-se³² que o IPREV/DF conta com apenas 32 (trinta e dois) servidores, todos comissionados, sendo a maioria sem vínculo efetivo com a Administração Pública, inexistindo quadro próprio de pessoal efetivo³³.

54. Conforme os questionários³⁴ aplicados pelos Tribunais de Contas aos gestores dos RPPS de 22 (vinte e dois) Estados e do Distrito Federal³⁵, no âmbito da presente Auditoria Coordenada, foi verificado que 19 (dezenove) RPPS trabalham com

²⁹ Conforme Ofício nº 149/2016 – PRESI/IPREV, de 23/05/16 (e-Doc 44A4A007-c).

³⁰ De acordo com o Ofício nº 149/2016 – PRESI/IPREV, de 23/05/16 (e-Doc 44A4A007-c).

³¹ Conforme Ofício nº 174/2016 – PRESI/IPREV, de 27/06/16 (e-Doc CBC3F7C1).

³² Em maio de 2016.

³³ Conforme Ofício nº 149/2016 – PRESI/IPREV, de 23/05/16 (e-Doc 44A4A007-c).

³⁴ DA II-21, documento associado ao Processo nº 2510/2016-e. Vide abas “Question 11” e “Question 12”.

³⁵ Não participaram da pesquisa os Estados de Goiás, Paraná, Santa Catarina e Sergipe.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

mais de 50 (cinquenta) servidores somente na atividade fim, sendo que 14 (catorze) desses possuem mais de 100 (cem) servidores na área finalística. Também, observou-se que 17 (dezesete) Estados possuem quadro próprio de pessoal em seus RPPS, ao passo que em apenas 2 (dois), um deles o próprio RPPS/DF, os servidores são todos comissionados sem vínculo efetivo com o seu órgão gestor. Esse levantamento indica que o DF está distante da realidade dos demais Estados da Federação.

55. Essa fragilidade institucional motivou o TCDF a reconhecer, no âmbito do Processo nº 26692/2014³⁶, que o IPREV/DF está exposto a elevado risco de descontinuidade técnico-administrativa da gestão, tendo sido exarada a Decisão nº 6057/2015³⁷, determinando ao titular do Poder Executivo Local e à Autarquia que adotassem providências visando à criação da carreira previdenciária e à realização de concurso público para supri-la.

56. Em resposta³⁸, o Instituto informou que as providências foram exauridas no âmbito do IPREV/DF, mas que a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG não tem dado prosseguimento ao processo de criação da carreira previdenciária devido a esta Unidade da Federação ter atingido o limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF³⁹. Ocorre que, no período de 2008 a 2014, mesmo quando não havia tal limitação, a inexistência de quadro próprio não foi regularizada.

57. Mais que afastar o risco de descontinuidade técnico-administrativa da gestão, a constituição de quadro permanente de pessoal do IPREV/DF visa a suprir a carência da sua força de trabalho, seja no aspecto quantitativo, seja no qualitativo. Sem um quadro profissionalizado, o Instituto fica limitado no pleno exercício de suas atribuições legais, tendo em vista a carga e a complexidade do tema⁴⁰ previdenciário.

³⁶ Que trata da Auditoria Operacional realizada para avaliar o sistema previdenciário distrital e a atuação do IPREV/DF.

³⁷ O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II – determinar ao Exmo. Sr. Governador e ao Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – IPREV/DF que, no prazo de 90 (noventa) dias, adotem providências para estruturação do Instituto, encaminhando documentação comprobatória a esta Corte tendentes a: a) constituir quadro próprio de servidores, em cumprimento à disposição contida no art. 109, § 3º, da Lei Complementar n.º 769/2008; (...).

³⁸ Conforme Ofício nº 21/2016 – PRESI/IPREV, e-DOC B0C83F14-c.

³⁹ Conforme consta no Processo nº 30414/2015, mediante a Decisão nº 5779/2015, o GDF foi alertado da extrapolção do limite máximo de gastos com pessoal no 2º quadrimestre de 2015, bem como das vedações previstas no art. 22 da LRF. Entre as vedações desse dispositivo, encontra-se a proibição temporária de criar cargo, emprego ou função no âmbito do Poder Executivo.

⁴⁰ Para se ter uma ideia, no presente, a Autarquia almeja contar com mais de 100 (cem) servidores efetivos para desempenhar as suas atribuições, em acréscimo à estrutura de cargos e funções comissionadas,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

58. Nesse ponto, cumpre citar que, no período de execução desta Auditoria, a Autarquia teve 3 (três) Diretores-Presidentes diferentes⁴¹, o que também tende a causar descontinuidade na gestão do Instituto.

59. Quanto à estrutura física do IPREV/DF, observou-se que o espaço hoje ocupado pelo Instituto não comportaria o número de servidores que almeja contratar⁴². Ademais, o suporte de Tecnologia da Informação – TI da Autarquia deixa a desejar, conforme registrado no Relatório de Inspeção nº 7.0102/2016 – NFTI, constante do Processo-TCDF nº 3037/2016, em que se observou que a estrutura do parque computacional do Instituto é precária em relação às demais unidades do GDF. A equipe de TI da Autarquia, formada por apenas dois servidores, predominantemente executa tarefas relacionadas à gestão da rede de computadores e à manutenção do parque, ou seja, não enfatiza a manutenção e o desenvolvimento de sistemas.

60. A causa subjacente a essas questões é a insuficiência de recursos orçamentários e financeiros disponibilizados ao IPREV/DF para a consecução das suas atribuições legais, conforme observado no Processo nº 26692/2014, em que esta Corte, por meio da Decisão nº 6057/2015, resolveu:

(...) II – determinar ao Exmo. Sr. Governador e ao Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – IPREV/DF que, no prazo de 90 (noventa) dias, adotem providências para estruturação do Instituto, encaminhando documentação comprobatória a esta Corte tendentes a: (...) b) dotar a Autarquia de recursos orçamentários e financeiros compatíveis com a autonomia e as atribuições que lhe são conferidas pela Lei Complementar n.º 769/2008, de modo a viabilizar a plena gestão do RPPS/DF; (...).

61. Embora não tenha sido apontada como causa para a estrutura deficitária do IPREV/DF a inexistência da Taxa de Administração, facultada pelo inciso VIII do art. 6º da Lei nº 9.717/1998⁴³, mas sim o dimensionamento indevido das dotações orçamentárias, em razão das limitações impostas pela SEPLAG/DF, a Diretoria

que entende deveria ser de ao menos 50 (cinquenta) servidores. Hoje são apenas 32 (trinta e dois) servidores, todos comissionados, sendo a maioria sem vínculo efetivo com a Administração Pública (Ofício nº 174/2016 – PRESI/IPREV, de 27/06/2016, e-DOC CBC3F7C1; Ofício nº 240/2014 – PRESI/IPREV, de 16/12/2014, e-DOC 818DD8F5-c; e Ofício nº 149/2016 – PRESI/IPREV, de 23/05/2016, e-DOC 44A4A007-c).

⁴¹ Vide § 19 deste Relatório de Auditoria.

⁴² Conforme observação física.

⁴³ Art. 6º Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos: (...) VIII - estabelecimento de limites para a taxa de administração, conforme parâmetros gerais;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

Executiva do Instituto procurou atender à determinação do Tribunal iniciando tratativas de instituição da referida Taxa, tendo sido elaborada proposta de alteração da Lei Complementar nº 769/2008 nesse sentido.

62. O Chefe do Poder Executivo apresentou projeto de lei objetivando a criação da Taxa de Administração. Trata-se do Projeto de Lei Complementar – PLC nº 19/2015, que, mesmo destinado a instituir o regime de previdência complementar no DF, contém dispositivo que autoriza a utilização de até 1% do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados do RPPS/DF, relativo ao exercício financeiro anterior, para a cobertura de despesas administrativas do IPREV/DF⁴⁴.

63. Ressalta-se que a instituição (ou não) da taxa de administração como solução para dotar a Autarquia de recursos orçamentários e financeiros compatíveis com a autonomia e as atribuições que lhe são conferidas pela Lei Complementar nº 769/2008, de modo a viabilizar a plena gestão do RPPS/DF, constitui-se matéria que deve ser definida pelo Poder Executivo do Distrito Federal, haja vista a existência de previsão legislativa, conforme acima indicado, sem embargo de esta Corte monitorar a sua implementação enquanto órgão de Controle Externo.

64. A título informativo, conforme os questionários⁴⁵ aplicados pelos Tribunais de Contas aos gestores dos RPPS de 22 (vinte e dois) Estados e do Distrito Federal⁴⁶, no âmbito da presente Auditoria Coordenada, 11 (onze) RPPS responderam que possuem a Taxa de Administração instituída, cujos percentuais efetivamente praticados variam de 0,5% a 2% da folha de salários.

65. De qualquer modo, não sendo instituída ou até que venha a ser implementada a Taxa de Administração, deverá o Poder Executivo do Distrito Federal adotar as necessárias providências para ajustar o orçamento do Instituto de Previdência local às suas necessidades operacionais, a fim de dar efetivo cumprimento às disposições da Lei Complementar nº 769/2008.

66. Por fim, registra-se que está em discussão entre o IPREV/DF, SEPLAG/DF e as unidades setoriais de recursos humanos *“um projeto de implantação da assunção de*

⁴⁴ O PLC nº 19/2015 encontra-se em tramitação na Câmara Legislativa do DF – CLDF, conforme consulta realizada em seu sítio eletrônico em 17/10/2016.

⁴⁵ DA II-21, documento associado ao Processo nº 2510/2016-e. Vide aba “Question 27”.

⁴⁶ Não participaram da pesquisa os Estados de Goiás, Paraná, Santa Catarina e Sergipe (DA II-21, documento associado ao Processo nº 2510/2016-e).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

concessão de benefícios previdenciários pelo Órgão Gestor Único do RPPS do DF, prevendo a transferência gradativa da responsabilidade pela concessão, cadastro e manutenção das aposentadorias e pensões ao Instituto⁴⁷.

67. O projeto identifica como primeira etapa a concessão, cadastro e manutenção das aposentadorias e pensões do Fundo Previdenciário, que envolve um contingente pequeno de beneficiários, de cerca de 135 (cento e trinta e cinco) pessoas⁴⁸. Até porque, diante da carência de pessoal e das questões estruturais ainda por solucionar, exige-se maior cautela para assumir essas funções quanto ao Fundo Financeiro, que possui cerca de 41.000 (quarenta e um mil) aposentados e mais de 9.000 (nove mil) pensionistas⁴⁹.

68. Nesse sentido, em 12/9/2016, foi protocolado neste Tribunal o Ofício nº 256/2016-PRESI/IPREV⁵⁰, de 5/9/2016, informando que, em face do contido na Decisão Administrativa nº 06/2010, proferida por este Tribunal, desde 1º/09/2016 o IPREV/DF está responsável pela concessão dos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão por morte dos servidores e agentes públicos vinculados ao Fundo Previdenciário que ingressaram no serviço público a partir de 1º/1/2007.

69. Adicionalmente, em 3/11/2016, foi publicado no DODF o Decreto nº 37.746, que constitui Grupo de Trabalho para viabilizar a assunção pelo IPREV/DF, inclusive quanto ao seu Fundo Financeiro, dos atos de concessão, cadastro e manutenção de aposentadorias e pensões, além da proposição de uniformização de procedimentos de concessão de benefícios.

70. No entanto, até o fim de 2016, não houve a publicação de atos normativos para a efetivação e formalização da medida, disciplinando a forma de gerenciamento desses benefícios pelo Instituto, relativamente aos segurados e dependentes, tanto do Poder Executivo como do Poder Legislativo, em atendimento ao disposto no art. 10, § 2º, da Portaria MPS nº 402/2008.

Causas

71. O IPREV/DF não possui quadro de pessoal efetivo, em quantitativo e com a qualificação específica, conforme determinado no § 3º do art. 109 da Lei Complementar

⁴⁷ Conforme Ofício nº 149/2016 – PRESI/IPREV, de 23/05/16 (e-Doc 44A4A007-c).

⁴⁸ Conforme contato telefônico com a Diretoria de Previdência em 09/11/2016.

⁴⁹ De acordo com o Relatório de Avaliação Atuarial de 2016.

⁵⁰ E-Doc D3DB429E.



nº 769/2008, bem como não dispõe de recursos orçamentários e financeiros compatíveis com as suas atribuições legais e a autonomia financeira prevista no art. 3º da mesma norma.

72. Inércia do IPREV/DF propiciada pelo uso descontextualizado do item “II-c” da Decisão Administrativa nº 06/2010-TCDF, para fundamentar a existência de uma situação transitória que se estende por mais de 8 (oito) anos.

Efeitos

73. Gestão descentralizada do RPPS/DF, com as metodologias próprias de cada unidade setorial de recursos humanos do GDF e do Poder Legislativo, com risco de falta de padronização e de controle, maior custo decorrente da replicação de setores administrativos e suscetibilidade de múltiplas interpretações das normas previdenciárias, entre outros.

Considerações do Auditado

74. O IPREV/DF afirmou que não apresentará condições de exercer efetivamente as suas funções de gestor único de previdência sem uma *“razoável estrutura física e administrativa, ou seja, enquanto não houver um quadro adequado de servidores efetivos”*.

75. Indicou que, desde abril de 2009, há processo administrativo em trâmite no GDF objetivando a criação da carreira previdenciária (Processo nº 410-001.050/2009). Entretanto, ressaltou que, desde o último quadrimestre de 2014, o Distrito Federal atingiu o limite prudencial de gastos com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF⁵¹, comprometendo a contratação de servidores efetivos.

76. Nesse sentido, citou a Decisão nº 4116/2016 do TCDF, que em seu item III, reiterou a determinação ao GDF e ao IPREV/DF para a constituição de quadro próprio de servidores, *“tão logo sejam superadas as vedações impostas pela LRF, quanto ao limite de gastos com pessoal”*.

77. Não obstante, afirmou que o Instituto vem adotando *“medidas de gestão com o objetivo de ampliar o seu quadro de funcionários, mediante a fixação do exercício no IPREV/DF de servidores efetivos lotados em outros órgãos do GDF”*. Nesse sentido, foi feito chamamento público, publicado no DODF nº 156, de 18/8/2016, e 15 (quinze)

⁵¹ Lei Complementar nacional nº 101/2000.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

servidores se interessaram em trabalhar na Autarquia.

78. Acrescentou que, mesmo considerando todas as dificuldades de pessoal e logística relatadas, foi publicado no DODF o Decreto nº 37.746, de 3/11/2016, que constituiu Grupo de Trabalho para viabilizar a assunção, pelo Instituto, dos atos de concessão, cadastro e manutenção de aposentadorias e pensões, além da proposição de uniformização de procedimentos de concessão de benefícios.

79. Informou que tramita na SEPLAG o Processo nº 0413-000.152/2016, com minuta de decreto que dispõe sobre a efetivação e formalização das medidas sobre a assunção quanto ao Fundo Financeiro, já como resultado das reuniões do Grupo de Trabalho mencionado. A norma especificará as atribuições de cada órgão envolvido, dando ao IPREV/DF maior poder de gerenciar a concessão e manutenção de benefícios.

80. Indicou ter veiculado a todos os órgãos da Administração Pública vinculados ao RPPS/DF expediente informando que, desde 1º/9/2016, assumiu a responsabilidade pela concessão dos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão por morte dos servidores e agentes públicos vinculados ao Fundo Previdenciário, os quais ingressaram no serviço público a partir de 1º/1/2007.

81. Defendeu que a taxa de administração representa a alternativa definitiva para o alcance da autonomia do Instituto. Nesse sentido, destacou que o Conselho de Administração da Autarquia deliberou favoravelmente à sua instituição em 1º/11/2016 e que sua proposta de criação foi inserida no âmbito de substitutivo apresentado ao Projeto de Lei Complementar – PLC nº 19/2015, que trata da criação da previdência complementar distrital, ainda em tramitação na CLDF.

82. Acrescentou que, mesmo diante da inexistência de um quadro efetivo de pessoal, está promovendo ações que visam atender o disposto no item "II-c" da Decisão Administrativa nº 6/2010⁵² do TCDF, destacando que são medidas paliativas, pois a *“ausência de uma carreira compromete de forma contundente o princípio da continuidade do serviço público e impede a Autarquia de exercer seu mister institucional”*.

83. Quanto às proposições apresentadas no Relatório Prévio de Auditoria, o IPREV/DF apresentou as considerações a seguir.

⁵² II - firmar o entendimento de que: (...)

c) continua sendo de responsabilidade de cada órgão a gestão da vida funcional e a elaboração da folha de pagamento dos respectivos inativos e pensionistas, incumbindo ao Iprev o empenho, liquidação e pagamento da referida folha;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

- Proposições I.a.1, I.a.2, I.b.1, I.b.3, I.c, I.d, II e III

84. A manifestação do IPREV/DF sobre essas proposições não demandou alteração em seus termos.

- Proposição I.b.2

I. Determinar ao Governador do Distrito Federal e ao IPREV/DF que, em conjunto:

b) ultimem as providências que se fizerem necessárias para que o IPREV/DF: (...)

2) realize as atividades de concessão, manutenção e pagamento dos demais benefícios previdenciários do RPPS/DF, previstos no art. 17 da Lei Complementar nº 769/2008, a exemplo do auxílio-doença e do salário-maternidade, bem como a elaboração da folha de pagamento de inativos e pensionistas;

85. O Instituto destacou a aprovação do PLC nº 87/2016⁵³, o qual extinguiu o auxílio-doença no âmbito do Distrito Federal, razão pela qual “*não se trata mais de um benefício no rol previdenciário*”, assim como aconteceu com o salário-maternidade, que desde a Lei Complementar nº 790/2008 foi substituído pela licença-maternidade, de natureza jurídica estatutária, e não previdenciária.

Posicionamento da equipe de auditoria

86. A manifestação apresentada pelo IPREV/DF⁵⁴ corrobora o entendimento do corpo técnico sobre os fatos apontados neste Achado de Auditoria, na medida em que a jurisdicionada não contestou os resultados e apenas confirmou o panorama apresentado no Relatório Prévio de Auditoria. Não obstante, optou-se por tecer considerações e realizar alguns ajustes nas análises e nas proposições formuladas no Relatório Prévio de Auditoria, de acordo com a abordagem a seguir.

Capacidade administrativa e quadro próprio de pessoal efetivo

87. É elogiável que o IPREV/DF tenha adotado medidas para ampliar o seu quadro de funcionários, como o chamamento público de servidores realizado em 18/8/2016. No entanto, como o próprio gestor ressaltou, essas são medidas paliativas, já que não resolvem de forma definitiva o problema. Isso fica mais evidente quando se observa o resultado do chamamento público realizado, que teve ampla divulgação: foram apenas 15 interessados e, desses, apenas 6 servidores foram efetivamente postos à disposição do IPREV/DF, conforme o Anexo Único do Decreto nº 37.971, de 20/1/2017.

88. Segundo indicado pelo gestor, a carência do Instituto poderia ser suprida por

⁵³ O PLC nº 87/2016 deu origem à Lei Complementar nº 922/2016.

⁵⁴ Por meio do Ofício nº 05/2017-PRESI/IPREV, e-DOC EC60BDCCD-c.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

servidores que hoje atuam em diversos órgãos do GDF na matéria previdenciária. Inclusive, o Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto nº 37.746/2016 busca a uniformização de procedimentos de concessão de benefícios exatamente com este objetivo: *“recebimento em futuro próximo [pelo IPREV/DF] dos servidores que exercem a atividade de gestão previdenciária no âmbito das Secretarias de Estado”*.

89. De fato, trata-se de uma alternativa ao concurso público, que poderia reduzir ou eliminar os impactos na despesa com pessoal. Entretanto, vale ressaltar que o instrumento de cessão de servidores possui caráter transitório⁵⁵, e a Lei Complementar nº 769/2008, art. 109 e §§, é clara no sentido de que apenas o quadro inicial do IPREV/DF deve ser suprido com servidores requisitados do Quadro de Pessoal do GDF. Esses servidores requisitados ou cedidos por outros órgãos devem ser posteriormente substituídos por servidores pertencentes ao Quadro Permanente de Pessoal do IPREV/DF, segundo aquele normativo.

90. Dessa forma, a não ser que haja mudanças na legislação, a constituição do Quadro Permanente de Pessoal do IPREV/DF, a ser objeto de lei específica, a partir de proposta de realização de concurso público, continua sendo o caminho legal⁵⁶ para solucionar, de forma permanente, os problemas do IPREV/DF relacionados à sua força de trabalho.

91. Mas, em atenção às considerações do gestor, de fato, não são desconhecidas as dificuldades atualmente encontradas para a criação da carreira própria do Instituto. Desde abril de 2009, foi instaurado o Processo nº 410-001.050/2009, que trata da criação da carreira previdenciária.

92. Contudo, o processo não foi concluído anteriormente e, desde o último quadrimestre de 2014, por ter atingido o limite prudencial de gastos com pessoal da LRF, o GDF se vê impedido de criar cargo, emprego ou função no âmbito do Poder Executivo local. Com efeito, esta Corte de Contas vem alertando o GDF, vez após vez⁵⁷, nos

⁵⁵ Talvez o instrumento mais apropriado não seria a cessão de servidores, de caráter transitório, mas a *redistribuição* dos cargos efetivos, que é permanente, nos termos do art. 43 da Lei Complementar nº 840/2011, porém dependendo de ajustes na Lei Complementar nº 769/2008.

⁵⁶ A Lei nº 769/2008, art. 109, § 3º assim dispõe:

§ 3º A constituição do Quadro Permanente de Pessoal do Iprev/DF será objeto de lei específica e o Iprev/DF apresentará, em prazo não superior a 360 (trezentos e sessenta) dias, a contar da publicação desta Lei, proposta para a realização de concurso público.

⁵⁷ e-DOC 8ECF2E71, e-DOC 1899E2AE-e, e-DOC 107AF286-e, e-DOC 3EA9008C-e, e-DOC F86B6C4C-e, e-DOC BC8F98A3-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

processos de acompanhamento do Relatório de Gestão Fiscal – RGF, para as vedações previstas no parágrafo único do art. 22 da LRF⁵⁸.

93. Exatamente por isso, em 18/8/2016, este Tribunal proferiu a Decisão nº 4116/2016⁵⁹, reiterando o item “II-a” da Decisão nº 6057/2015, ajustando a determinação para que a constituição do quadro próprio de servidores efetivos do IPREV/DF seja concretizada “tão logo superadas as vedações impostas pela LRF quanto ao limite de gastos com pessoal”.

94. Portanto, em face das considerações apresentadas pelo IPREV/DF, e com o objetivo de harmonizar as decisões desta colenda Corte de Contas, opta-se por ajustar a proposição contida no Relatório Prévio de Auditoria, acrescentando que as providências de constituição do quadro permanente de pessoal efetivo do IPREV/DF deverão ser adotadas tão logo sejam superadas as vedações impostas pela LRF quanto ao limite de gastos com pessoal.

Autonomia e Taxa de Administração

95. Em que pese a afirmação do IPREV/DF de que suas instâncias diretivas atuaram perante a CLDF para inserir, no âmbito do substitutivo ao PLC nº 19/2015, a proposta de criação da taxa de administração, cabe esclarecer que o referido PLC, mesmo destinado a instituir o regime de previdência complementar no DF, já continha dispositivo destinado a criar a taxa de administração de até 1% do valor anual das remunerações, proventos e pensões dos segurados do RPPS/DF, mesmo antes da aprovação pelo Conselho de Administração – CONAD do Instituto, o que foi registrado

⁵⁸ Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

⁵⁹ e-DOC DA5EF123-e.



no Relatório Prévio de Auditoria. O que houve, portanto, foi a manutenção de dispositivo que cria a referida taxa no substitutivo do PLC.

96. De qualquer forma, uma vez que essa taxa não foi instituída, ou até que venha a ser implementada, deverá o Poder Executivo do Distrito Federal adotar as necessárias providências para ajustar o orçamento da Autarquia às suas necessidades operacionais, a fim de dar efetivo cumprimento às disposições da Lei Complementar nº 769/2008. Opta-se, portanto, por manter a proposição formulada no Relatório Prévio de Auditoria.

Gestão plena do RPPS/DF com a assunção da concessão de benefícios

97. De acordo com o art. 3º do Decreto nº 37.746/2016⁶⁰, compete ao Grupo de Trabalho – GT por ele constituído uniformizar a metodologia de concessão de benefícios, definir os procedimentos para a assunção, pelo IPREV/DF, da concessão e manutenção de benefícios do Fundo Previdenciário, e elaborar cronograma para essa mesma assunção relativamente ao Fundo Financeiro.

98. Nesse contexto, em que pesem as providências que estão em curso, é fato que até o presente momento não houve a efetivação das medidas, mormente com a publicação de ato normativo disciplinando a matéria. O prazo previsto para a conclusão dos trabalhos do GT é 31/8/2017. Conforme informado, ainda tramita na SEPLAG o Processo nº 0413-000.152/2016, o qual contém a minuta de decreto que, por fim, efetivará e formalizará as ações mencionadas.

99. Relevante ressaltar que o comunicado veiculado pelo IPREV/DF a todos os órgãos, de que o Instituto está responsável pela concessão das aposentadorias e pensões do Fundo Previdenciário desde 1º/9/2016 é um passo importante do IPREV/DF no sentido de assumir as atribuições que justificaram sua criação. Contudo, trata-se de expediente sem caráter normativo e força cogente, devendo-se aguardar a edição do decreto fruto do trabalho do GT.

⁶⁰ Art. 3º Compete ao GT:

I - padronizar e uniformizar os procedimentos de concessão de benefícios;

II - estabelecer as providências e definir os procedimentos para a implementação da Decisão Extraordinária nº 6 de 2010, do TCDF, com vistas a permitir ao Iprev/DF a assunção da competência para a concessão e manutenção dos benefícios dos servidores vinculados ao Fundo Previdenciário, a partir de 31 de agosto de 2016;

III - elaborar cronograma com vistas à assunção da concessão, cadastro e manutenção de aposentadorias e pensões pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal-Iprev/DF relativamente ao Fundo Financeiro de Previdência, de que trata o artigo 73, § 1º da Lei Complementar nº 769, de 30 de junho de 2008;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

100. Desse modo, opta-se por manter as proposições formuladas no Relatório Prévio de Auditoria, para que o IPREV/DF assumas as atividades de concessão e manutenção das aposentadorias e pensões dos Fundos Previdenciário e Financeiro, bem como discipline a forma gerenciamento dessas atividades enquanto não forem completamente assumidas pela Autarquia.

➤ **Proposição I.b.2**

101. Sobre as observações do Instituto sobre esse item, de fato, a publicação da Lei Complementar nº 922, de 29/12/2016, extinguiu o auxílio-doença do rol de benefícios previdenciários do RPPS/DF (art. 17 da LC nº 769/2008). Com isso, o benefício correspondente do servidor passou a ser a licença para tratamento da própria saúde, sem prejuízo da remuneração ou do subsídio, nos termos do art. 273 da Lei Complementar nº 840/2011⁶¹.

102. Adicionalmente, o salário-maternidade foi transformado em licença-maternidade, passando de benefício previdenciário a benefício estatutário, em decorrência da edição da Lei Complementar nº 790/2008⁶². A licença-maternidade, portanto, embora regulada na lei previdenciária, possui natureza jurídica estatutária, conforme o art. 130 da Lei Complementar nº 840/2011⁶³.

103. Assim, opta-se por ajustar a proposição formulada no Relatório Prévio de Auditoria.

Proposições

104. Ante o exposto, propõe-se ao egrégio Plenário:

- I. determinar ao Governador do Distrito Federal e ao IPREV/DF que, em conjunto:
 - a) disciplinem a forma de o IPREV/DF gerenciar as atividades de concessão e

⁶¹ Art. 273. Pode ser concedida licença médica ou odontológica para o servidor tratar da própria saúde, sem prejuízo da remuneração ou do subsídio (nova redação dada ao art. 273 pela Lei Complementar nº 922, de 29/12/2016 - DODF de 30/12/2016 - Suplemento-A).

⁶² Altera a Lei Complementar nº 769, de 30 de junho de 2008, que reorganiza e unifica o Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal – RPPS/DF e dá outras providências.

⁶³ Art. 130. Além do abono de ponto, o servidor faz jus a licença: I - por motivo de afastamento do cônjuge ou companheiro; II - por motivo de doença em pessoa da família; III - para o serviço militar; IV - para atividade política; V - prêmio por assiduidade; VI - para tratar de interesses particulares; VII - para desempenho de mandato classista; VIII - paternidade; **IX - maternidade**; X - médica ou odontológica.

Parágrafo único. A concessão da licença-maternidade sujeita-se às normas do regime de previdência social a que a servidora se encontra filiada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

manutenção das aposentadorias e pensões dos Fundos Previdenciário e Financeiro, enquanto não forem completamente assumidas por essa Autarquia, em atendimento ao disposto no art. 10, § 2º, da Portaria MPS nº 402/2008;

b) elaborem e remetam a esta Corte um Plano de Ação, contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e a unidade/setor responsável pela execução, com objetivo de:

1) darem cumprimento ao item II, alíneas “a” e “b”, da Decisão nº 6057/2015, reiterado pelo item III, alíneas “a” e “b”, da Decisão nº 4116/2016, adotando as necessárias providências para:

- i. constituírem quadro efetivo de servidores, em cumprimento à disposição contida no art. 109, § 3º, da Lei Complementar nº 769/2008, tão logo sejam superadas as vedações impostas pela LRF quanto ao limite de gastos com pessoal;
- ii. dotarem a Autarquia de recursos orçamentários e financeiros suficientes para o pleno desempenho das suas atribuições legais, podendo a instituição de Taxa de Administração, nos termos da Lei nº 9.717/1998, representar uma alternativa para alcance da autonomia do Instituto;

2) ultimarem as providências que se fizerem necessárias para que o IPREV/DF:

- i. assumam as atividades de concessão e manutenção das aposentadorias e pensões dos Fundos Previdenciário e Financeiro, conforme dispõe o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 769/2008;
- ii. realize as atividades de elaboração da folha de pagamento de inativos e pensionistas;
- iii. desempenhe suas atribuições institucionais em consonância com o disposto nos arts. 4º, § 1º, e 17 da Lei Complementar nº 769/2008, revisando essa norma se inaplicáveis as suas disposições;

II. recomendar ao Governador do Distrito Federal que avalie a pertinência de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

estabelecer mandatos fixos para os cargos de direção do IPREV/DF, com vistas a evitar descontinuidade na gestão do RPPS/DF;

- III. alertar o IPREV/DF de que a execução parcial das atribuições e competências previstas na Lei Complementar nº 769/2008 mostra-se incompatível com o disposto no item “II.c” da Decisão Administrativa nº 6/2010, uma vez que a natureza transitória da determinação não se coaduna com o tempo transcorrido de mais de 8 (oito) anos da sua vigência.

Benefícios Esperados

105. Funcionamento do IPREV/DF como unidade gestora única do RPPS/DF, em cumprimento ao disposto no art. 2º da Lei Complementar nº 769/2008⁶⁴.

106. Fortalecimento e profissionalização da gestão previdenciária distrital.

2.2 QA 2 – A base cadastral utilizada pelo RPPS/DF possui informações suficientes que permitam realizar avaliações atuariais anuais para o dimensionamento dos compromissos do plano de benefícios e a determinação do plano de custeio do regime?

Não. A base cadastral utilizada para avaliação atuarial não conta com diversos campos relevantes de informação previdenciária, bem como não está sob gestão do IPREV/DF. Além disso, tendo em vista a não realização de censos e recadastramentos previdenciários periódicos, há o risco de as informações existentes não serem consistentes, comprometendo a avaliação atuarial.

2.2.1 Achado 2 – Base Cadastral Incompleta e Defasada

Critério

107. Existência de base cadastral com dados essenciais dos participantes de modo a permitir uma avaliação atuarial adequada.

108. Fundamento legal: Lei Federal nº 10.887/2004, art. 9º, inciso II; Lei Complementar nº 769/2008, art. 85, inciso VII; Portaria MPS nº 403/2008, Seção IV;

⁶⁴ Art. 2º Fica vedada, nos termos desta Lei Complementar e do artigo 40, § 20, da Constituição Federal, a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de uma unidade gestora do regime próprio no âmbito do Distrito Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

Portaria MPS nº 403/2008, art. 15; layout modelo para a base cadastral⁶⁵ sugerido pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social – MTPS.

Análises e Evidências

109. Uma base cadastral completa e consistente é o ponto de partida para uma avaliação atuarial⁶⁶ adequada. Trata-se de um conjunto de informações acerca dos segurados e respectivos dependentes do RPPS/DF que permitem maior acurácia nas projeções. Para tanto, é necessária uma base ampla, que possua dados-chave de todos os participantes de cada plano; consistente, que possua mecanismos para garantir a veracidade das informações nela contidas; e atualizada.

110. O referencial normativo para o tema é a Portaria MPS nº 403/2008, que traz o seguinte:

Seção IV - Da Base Cadastral

Art. 12. A avaliação atuarial deverá contemplar 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.

Art. 13. O Parecer Atuarial deverá conter, de forma expressa, a avaliação da qualidade da base cadastral, destacando a sua atualização, amplitude e consistência.

§ 1º Caso a base cadastral dos segurados esteja incompleta ou inconsistente, o Parecer Atuarial deverá dispor sobre o impacto em relação ao resultado apurado, devendo ser adotadas, pelo ente federativo, providências para a sua adequação até a próxima avaliação atuarial.

§ 2º Inexistindo na base cadastral informações sobre o tempo de contribuição efetivo para fins de aposentadoria, será considerada a diferença apurada entre a idade atual do segurado e a idade estimada de ingresso no mercado de trabalho, desde que tecnicamente justificada no Parecer Atuarial, respeitado o limite mínimo de dezoito anos.

§ 3º Na falta ou inconsistência de dados cadastrais dos dependentes, deverá ser estimada a composição do grupo familiar para fins de cálculo do compromisso gerado pela morte do servidor ativo ou inativo, esclarecendo-se, no Parecer Atuarial, os critérios utilizados, sempre numa perspectiva conservadora quanto aos impactos na diminuição das obrigações do RPPS.

Art. 14. As reavaliações atuariais, e os respectivos DRAA, deverão ter como data da avaliação o último dia do exercício anterior ao da exigência de sua apresentação, e serão elaboradas com dados cadastrais posicionados entre os meses de julho a dezembro do exercício anterior ao da exigência de sua apresentação.

*Art. 15. Os documentos, bancos de dados e informações que deram suporte à avaliação e reavaliações atuariais **deverão permanecer arquivados na unidade gestora do RPPS**, podendo ser solicitados pela SPS a qualquer tempo. (grifou-*

⁶⁵ Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/atuarial/> (consulta em 7/10/2016).

⁶⁶ A avaliação atuarial é o estudo técnico desenvolvido por um atuário, com base nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, cujo objetivo principal é estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos por um plano previdenciário. Trata-se de um dos produtos mais relevantes produzidos por um RPPS e sua assertividade é indispensável à saúde do fundo previdenciário no médio e longo prazos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

se)

111. Quanto à atualização do cadastro, de forma a manter sua consistência, a Lei Federal nº 10.887/2004⁶⁷ estabelece que:

Art. 9º A unidade gestora do regime próprio de previdência dos servidores, prevista no art. 40, § 20, da Constituição Federal:

(...)

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

112. O Ministério do Trabalho e Previdência Social sugere⁶⁸ um layout comum para a base cadastral contendo, ao menos, os seguintes campos:

- a) para servidores ativos: órgão; matrícula; sexo; estado civil; data de nascimento; carreira; cargo; data de ingresso no ente, no cargo e na carreira; tempo de contribuição para o RGPS e para outros RPPS; remuneração para efeito de contribuição; data de nascimento do cônjuge; número de dependentes; entre outros;
- b) para aposentados: órgão, matrícula, sexo, estado civil, data de nascimento, cargo, data de início do benefício, tipo de benefício, condição do aposentado, valor do benefício, data de ingresso no ente, tempo de contribuição para o RGPS e para outros RPPS, valor da compensação previdenciária, data de nascimento do cônjuge, número de dependentes, entre outros;
- c) para pensionistas: órgão, matrícula do instituidor, cargo do instituidor, matrícula do pensionista, sexo do pensionista, data de nascimento do pensionista, grau de parentesco com o instituidor, data de início do benefício, valor do benefício, condição do pensionista, entre outros.

113. A ausência ou insuficiência de dados cadastrais relevantes obriga o atuário a adotar hipóteses simplificadoras que, ainda que sejam conservadoras e aderentes ao modelo, não são precisas e divergem do dado real possível de ser obtido. Ressalta-se que, quanto maior a necessidade de adoção de hipóteses por incerteza quanto aos dados reais, maior o risco de que o estudo atuarial perca aderência com a realidade do RPPS, levando a conclusões equivocadas sobre sua saúde financeira e atuarial.

114. Tendo em vista a importância da base cadastral para um RPPS, é salutar que

⁶⁷ Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41/2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717/1998, 8.213/1991 e 9.532/1997, e dá outras providências.

⁶⁸ Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/atuarial/> (consulta em 7/10/2016).



ele possua um cadastro próprio de beneficiários e que possa ser gerido a fim de se buscar a completude e atualização das informações.

115. Em outras palavras, é necessário que a unidade gestora do RPPS consolide, depure e mantenha os dados cadastrais dos segurados e de seus dependentes em uma base única, zelando por sua atualização e consistência e mantendo arquivadas as versões da base que subsidiarem cada avaliação atuarial realizada. Esse procedimento deve ocorrer ainda que a gestão primária das informações esteja descentralizada e que as mesmas sejam encaminhadas periodicamente pelos diversos órgãos e entidades que integram o ente federativo. No caso do IPREV/DF, a Lei Complementar nº 769/2008 prevê que:

Art. 78. O Iprev/DF manterá registro individualizado dos segurados do regime próprio, que conterá as seguintes informações:

I - nome e demais dados pessoais, inclusive dos dependentes;

II - matrícula e outros dados funcionais;

III - remuneração-de-contribuição, mês a mês;

IV - valores mensais da contribuição do segurado;

V - valores mensais da contribuição do ente federativo.

(...)

Art. 85. O Iprev/DF deverá observar na sua atuação os seguintes parâmetros, além dos princípios básicos regentes da atividade pública:

(...)

VII – manutenção de registro individual dos segurados;

116. A análise das bases cadastrais que respaldam os DRAA⁶⁹ de 2015 e de 2016 evidenciou as seguintes irregularidades:

I. Inexistência de gestão das bases cadastrais e de acesso direto ao cadastro de todos os órgãos distritais

117. Verificou-se que o IPREV/DF não possui qualquer gerência sobre as bases cadastrais dos órgãos do Distrito Federal, sendo que apenas as consolida em um modelo predeterminado e as encaminha para avaliação atuarial, que é contratada junto à Caixa Econômica Federal.

118. No caso das bases cadastrais do TCDF e CLDF, o IPREV/DF, quando as necessita, faz a solicitação aos referidos órgãos distritais. A Autarquia não possui nenhum acesso, ainda que para consulta, aos sistemas de gestão de pessoal do Poder

⁶⁹ Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial: O DRAA é um documento exclusivo de cada RPPS que registra de forma resumida as características gerais do plano e os principais resultados da Avaliação Atuarial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

Legislativo e do Tribunal de Contas. Também, verificou-se que o IPREV/DF permanece inerte quanto a essa situação, não procedendo a tratativas no sentido de obter os citados acessos, apesar do mandamento do art. 85, inciso VII, de sua Lei de criação⁷⁰.

119. Acerca da base cadastral do Poder Executivo, o IPREV/DF possui acesso ao Sistema Único de Gestão de Recurso Humanos - SIGRH, inclusive com permissão para alterar dados de folha de pagamento. No entanto, a Autarquia opta pelo acesso indireto ao solicitar os dados à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF, conforme os seguintes esclarecimentos prestados⁷¹:

A SEPLAG criou um mecanismo de extração de dados do SIGRH de acordo com o layout de base de dados solicitado pelo IPREV/DF. Até 2015 os dados eram extraídos do sistema diretamente pelo IPREV/DF. Esse trabalho era realizado pelo servidor N.N.A., o qual não é mais servidor do IPREV/DF, após a saída deste servidor, o IPREV/DF passou a solicitar a base diretamente à SEPLAG, a qual criou este mecanismo de extração dos dados do sistema de forma rápida.

120. Ou seja, mesmo com acesso amplo ao SIGRH, o IPREV/DF permite que uma de suas principais atividades institucionais seja realizada por outras estruturas do GDF, CLDF e TCDF, utilizando a carência de pessoal e recursos materiais como justificativa.

121. Também não é razoável e/ou proporcional que uma Autarquia com as responsabilidades de gestão de ativos e passivos que possui o IPREV/DF tenha uma atividade descontinuada pela ausência de um servidor, que deixou de integrar os seus quadros. A atividade pública restou personalizada, não institucionalizada.

122. Além de não possuir um cadastro próprio, verificou-se que o IPREV/DF não faz gestão das bases cadastrais recebidas, uma vez que é o atuário contratado pela Autarquia quem aponta as eventuais inconsistências nos documentos a ele encaminhados, conforme troca de e-mails apresentada na resposta à Nota de Auditoria nº 07/2016⁷², cuja primeira parte está apresentada a seguir:

⁷⁰ Conforme Ofício nº 149/2016 – PRESI/IPREV, de 23/05/16 (e-Doc 44A4A007-c).

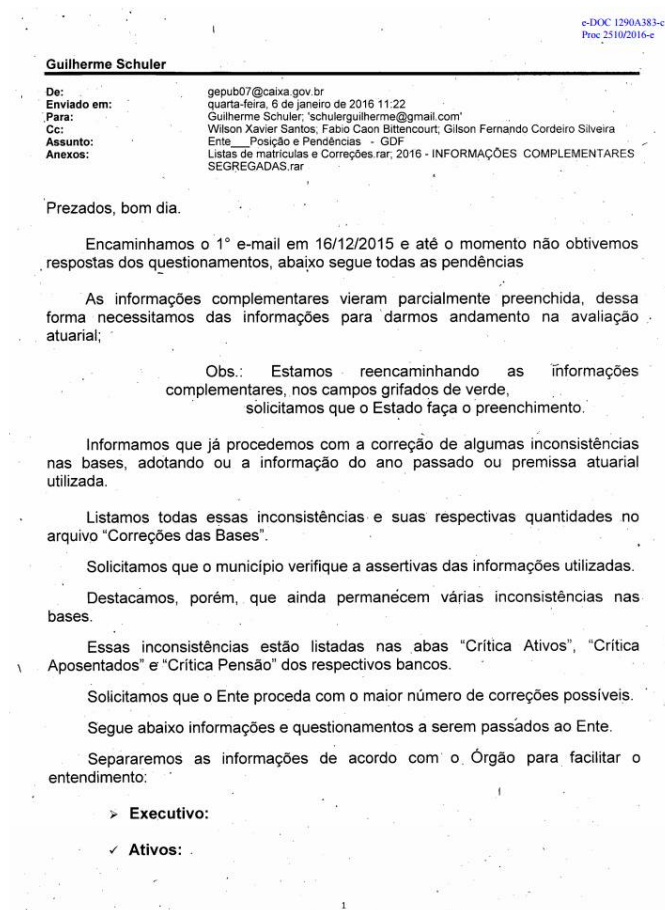
⁷¹ De acordo com o Ofício nº 149/2016 – PRESI/IPREV, de 23/05/16 (e-Doc 44A4A007-c).

⁷² Por meio do Ofício nº 202/2016 – PRESI/IPREV, e-Doc 1290A383-c.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

Figura 1 - E-mail enviado ao IPREV/DF pela Caixa Econômica Federal apontando inconsistências verificadas na base cadastral⁷³



123. Igualmente, a gestão da informação é precária, sendo que se evidenciou que o IPREV/DF não mantém as bases de dados de anos anteriores: para ter acesso à base cadastral que embasou o DRAA de 2015, solicitada pela Equipe de Auditoria, foi necessário a jurisdicionada fazer solicitação à CEF, entidade contratada para realização da avaliação atuarial⁷⁴. Assim, não se observa o art. 15 da Portaria MPS nº 403/2008, acima transcrito, que estabelece que os documentos, bancos de dados e informações que deram suporte à avaliação e reavaliações atuariais deverão permanecer arquivados na unidade gestora do RPPS.

124. Ou seja, o IPREV/DF não cumpre a obrigação prevista nos arts. 78 e 85 de sua Lei de criação no que tange a manter o registro individual de segurados. Ao contrário, a ação da jurisdicionada se resume a compilar as bases cadastrais dos órgãos de

⁷³ A Figura 1 apresenta apenas a introdução do referido e-mail. A íntegra consta do e-Doc 1290A383-c.

⁷⁴ De acordo com o DA II-1, e-Doc 96AA29F6.



diferentes poderes e encaminhá-las para avaliação atuarial (que é realizada por meio de contrato firmado com a CEF), sem emitir qualquer juízo de valor prévio sobre sua consistência e sem efetuar o correto arquivamento dos registros obtidos.

II. Ausência de campos relevantes na base cadastral utilizada na avaliação atuarial

125. Comparando o layout da base cadastral sugerido pelo MTPS com as bases cadastrais disponibilizadas pelo IPREV/DF, referentes a 2014 e 2015, verificou-se que os seguintes campos não são demandados pela jurisdição aos órgãos dos poderes Executivo e Legislativo distritais e TCDF⁷⁵:

- ativos: cargo, data de ingresso na carreira, tempo de contribuição para o RGPS e para outros RPPS e número de dependentes;
- aposentados: órgão, cargo, tempo de contribuição para o RGPS e para outros RPPS, valor mensal da compensação previdenciária e número de dependentes;
- pensionistas: órgão, cargo do instituidor, matrícula do pensionista, grau de parentesco com o instituidor e condição do pensionista.

126. A Equipe de Auditoria requereu informações, por meio da Nota de Auditoria nº 7, sobre a ausência dos referidos campos. Em resposta, o IPREV/DF indicou que⁷⁶:

Quanto ao item 05 da Nota de Auditoria, referente à eventual ausência dos itens na base cadastral, convém informar que o modelo demandado pelo IPREV é elaborado pela Caixa Econômica Federal, entidade responsável pela preparação do Estudo Atuarial anual do Instituto. Esse modelo de base cadastral é enviado à SEPLAG, que por sua vez extrai as referidas informações do SIGRH.

(...)

Por oportuno, convém salientar que a ausência das informações não compromete o resultado final do Estudo Atuarial.

127. Cumpre esclarecer que a responsabilidade pela promoção do estudo atuarial é do próprio IPREV/DF, não da CEF, conforme estabelece o art. 83 de sua Lei de criação⁷⁷. A contratação desta empresa pública para a tarefa não deve representar uma transferência de responsabilidade.

128. Ainda que não adentre no mérito da ausência dos campos, conforme

⁷⁵ Conforme registrado no DA-II-2, documento associado ao Processo nº 2510/2016-e.

⁷⁶ Conforme DA II-3, e-DOC 3545B80D-c.

⁷⁷ Art. 83. O IPREV/DF deverá promover avaliação atuarial para a determinação de taxa de custeio, para a transformação de capitais cumulativos em valores de benefício e para a determinação de reservas matemáticas, entre outras, na forma estabelecida na legislação federal aplicável.



solicitado, e transfira a responsabilidade pelos campos da base cadastral à CEF, o IPREV/DF é categórico ao afirmar, de modo genérico, que a ausência dos campos questionados não compromete o resultado atuarial. No entanto, os campos mencionados são relevantes para a precisão da avaliação atuarial, motivo pelo qual constam da sugestão de layout definida pelo MTPS⁷⁸, uma vez que:

- i. as informações sobre o órgão e o cargo permitem uma melhor projeção dos ganhos salariais e sobre as condições em que se dará a futura aposentadoria;
- ii. a informação sobre tempo de contribuição para o RGPS e para outros RPPS (e não apenas de tempo de serviço anterior) permite projetar de forma mais precisa a receita oriunda de eventual compensação previdenciária⁷⁹, uma vez que ela só ocorre em relação ao RGPS. Assim, o tempo de contribuição de um servidor para o RGPS gerará uma expectativa de receita ao IPREV/DF, ao passo que a contribuição para outro RPPS não;
- iii. o número de dependentes é uma informação que se soma à idade do dependente mais novo (que consta da base do IPREV/DF) para uma melhor previsão do tempo de vigência da pensão. Embora o dependente mais novo tenha a probabilidade de óbito reduzida, é possível que ela se realize e a de um eventual dependente mais velho, não, o que ensejaria a manutenção do pagamento do benefício, a qual não é captada quando se considera apenas a idade do mais jovem;
- iv. o grau de parentesco com o instituidor e a condição do pensionista interferem no prazo de vigência do benefício: por exemplo, cônjuges têm direito a pensão vitalícia; filhos, apenas até os 21 (vinte e um) anos; e descendentes inválidos, enquanto durar a invalidez⁸⁰.

129. O layout da base de pensionistas utilizado pelo IPREV/DF chega, inclusive, a

⁷⁸ A depender do método utilizado para a avaliação atuarial, é possível prescindir de alguns campos em favor de hipóteses simplificadoras. No entanto, deve-se testar a aderência de tais hipóteses ao grupo. O IPREV/DF, no entanto, não informou que a ausência de campos é suprida por hipóteses, tampouco quais são elas e se elas são aderentes. A avaliação atuarial confeccionada pela CEF também não menciona tais hipóteses.

⁷⁹ A Compensação Previdenciária é um acerto de contas entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Ao instituírem o RPPS, os entes geram o direito de se compensar financeiramente com o RGPS, uma vez que servidores foram segurados do RGPS e, portanto, contribuíram por algum tempo com aquele regime. Por essa razão, os RPPS ficam responsáveis pelo pagamento integral dos benefícios de aposentadoria e, posteriormente, das pensões por morte dela decorrentes e também tornam-se titulares do direito de se compensar com o RGPS relativamente aos períodos de contribuição a ele vertidos.

⁸⁰ Conforme art. 30-A da Lei Complementar nº 769/2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

comprometer a transparência dos dados. Como ilustração, a seguir, são apresentados os dados cadastrais dos pensionistas de dois servidores⁸¹, nos moldes solicitados pelo IPREV/DF.

Quadro 1 – Exemplos de dados cadastrais de pensionistas – IPREV/DF

| NOME DO SERVIDOR FALECIDO (que gerou a pensão) | MATRÍCULA DO SERVIDOR FALECIDO (que gerou a pensão) | DATA DE ADMISSÃO (dd/mm/aaaa que o servidor falecido foi admitido no Município) | VALOR TOTAL DA PENSÃO (nos casos de pensão dividida em cotas, informar o somatório das cotas) | DATA DE CONCESSÃO DA PENSÃO dd/mm/aaaa | SEXO DO PENSIONISTA CÔNJUGE OU COMPANHEIRO(A) F - Feminino M - Masculino | DATA DE NASCIMENTO DO PENSIONISTA CÔNJUGE OU COMPANHEIRO(A) dd/mm/aaaa | DATA DE NASCIMENTO DEPENDENTE INVÁLIDO dd/mm/aaaa (Do dependente mais novo, caso haja mais de um) | DATA DE NASCIMENTO DO DEPENDENTE NÃO INVÁLIDO dd/mm/aaaa (Do dependente mais novo, caso haja mais de um) |
|---|--|--|--|---|--|---|---|--|
| M.J.S. | 65200729663 | 06/06/1977 | 1.694,87 | 04/01/2005 | F | 20/11/1962 | | |
| M.J.S. | 65200729663 | 06/06/1977 | 847,43 | 04/01/2005 | F | 01/01/1997 | | |
| M.J.S. | 65200729663 | 06/06/1977 | 847,43 | 04/01/2005 | M | 30/06/2001 | | |
| F.R.N. | 100096547 | 19/02/1977 | 1.374,29 | 01/01/1992 | F | 17/08/1965 | | |
| F.R.N. | 100096547 | 19/02/1977 | 1.374,29 | 01/01/1992 | F | 06/01/1976 | | |
| F.R.N. | 100096547 | 19/02/1977 | 1.374,29 | 25/04/2007 | F | 28/05/1977 | | |

130. De imediato, nota-se que não se trata de um cadastro de pensionistas, mas de instituidores de pensão. A análise dos cadastros não permite identificar os beneficiários de nenhuma forma, uma vez que não há número de matrícula ou nome. Também os beneficiários temporários têm sua data de nascimento cadastrada no campo “Data de nascimento do pensionista cônjuge ou companheiro”, o que pode levar o atuário a estimar todas as pensões como vitalícias.

131. A ausência dos campos “Grau de parentesco com o instituidor” e “Condição do instituidor” impede que se faça uma projeção adequada. Por exemplo, no caso do servidor M.J.S., é possível inferir, a partir das datas de nascimento dos beneficiários e dos valores recebidos⁸², que o pensionista da primeira linha se trata de cônjuge e os outros dois de filhos. Nesse caso, o cônjuge faz jus a pensão vitalícia, enquanto os filhos,

⁸¹ Extraídos da base cadastral de pensionistas do Poder Executivo para o DRAA 2016, fundo financeiro, linhas 34 a 36 e 7220 a 7222.

⁸² Conforme art. 30-B, II, da Lei Complementar nº 769/2008, ocorrendo habilitação às pensões vitalícia e temporária, metade do valor cabe aos habilitados à pensão vitalícia; a outra metade, aos habilitados à pensão temporária.



a temporária, que pode durar até completarem 21 (vinte e um) anos ou até sanarem os motivos de uma eventual invalidez, informação que o cadastro não permite extrair.

132. O caso do servidor F.R.N. é mais complexo: todos os beneficiários têm idade superior ao limite da pensão temporária por idade e recebem o mesmo valor. Assim, ou se tratam de três beneficiários inválidos ou três beneficiários que partilham pensões vitalícias, tais como cônjuge e pessoa separada judicialmente, o que não é possível aferir com base no cadastro utilizado pelo IPREV/DF. Também, não se pode descartar a existência de pagamento irregular, o que demonstra a falta de transparência da base cadastral.

133. Embora não sejam solicitadas pelo IPREV/DF para composição da base cadastral, os dados aqui apontados como faltantes em geral constam dos sistemas de gestão de recursos humanos dos órgãos do DF⁸³.

134. Ademais, não é exigível a repetição em toda base (no caso de pensionistas, mais de 10.000 – dez mil – registros), pelo atuário, do exercício aqui realizado com 2 (dois) servidores. O saneamento da situação consiste no preenchimento dos campos identificadores relevantes, em posterior teste de consistência dos dados e em não confundir elementos de cadastro de instituidores com de beneficiários.

135. Acerca dos testes de consistência, verificou-se que a falta de campos prejudica alguns testes e torna outros inadequados. O IPREV/DF aponta como falhas, na base de pensionistas, matrículas de instituidores repetidas, sendo que a impropriedade que se busca captar é uma mesma pessoa recebendo o benefício mais de uma vez, o que não é possível com a ausência da identificação do beneficiário. Ademais, a crítica realizada pelo IPREV/DF não é capaz de identificar, por exemplo, filhos válidos maiores de 21 anos recebendo o benefício ou mais de um cônjuge/companheiro dividindo uma pensão vitalícia irregularmente⁸⁴.

⁸³ Por exemplo, uma consulta ao SIGRH realizada em 27/07/2016 permitiu verificar que o servidor M.J.S. possui como dependentes 1 cônjuge (M.L.S) e dois filhos não inválidos (N.J.S. e G.J.S.) (DA II-4, e-Doc AEF10CAC)

⁸⁴ Art. 30-A. São beneficiários da pensão: (Artigo acrescido pela Lei Complementar nº 840, de 2011)

I – vitalícia:

a) o cônjuge;

b) a pessoa separada judicialmente, divorciada ou cuja união estável foi legalmente dissolvida, com percepção de pensão alimentícia;

c) o companheiro ou companheira que comprove união estável;



III. Não confirmação da consistência de dados cadastrais mediante recenseamento previdenciário periódico

136. Quanto à obrigação prevista no art. 9º, II, da Lei Federal nº 10.887/2004⁸⁵, de se promover, no mínimo a cada 5 (cinco) anos, o recenseamento previdenciário, verificou-se que ela não é cumprida no Distrito Federal, visto que o último recenseamento data de 2010⁸⁶, colocando em risco a veracidade dos dados presentes na base cadastral utilizada pelo IPREV/DF.

137. No entanto, sequer o último censo, realizado há mais de 5 (cinco) anos, serviu de insumo para atualização da base cadastral no Distrito Federal, conforme apontado pela Autarquia⁸⁷:

Destacamos que o censo de 2010 não impactou a base cadastral, pois os dados coletados não foram inseridos nos sistemas de RH (SIGRH e MENTORH). Os dados ficaram armazenados em um servidor apartado.

Informamos que utilizamos alguns dados do censo realizado em 2010 para apuração das premissas que utilizamos para sanear as inconsistências da base cadastral, como por exemplo, a data de nascimento do cônjuge.

138. Ou seja, os dados mais confiáveis são utilizados somente para testar a aderência de hipóteses assumidas para suprir a falta de dados, o que representa uma contradição, na medida em que o uso de dados confiáveis tornaria, em último caso, desnecessária a assunção de hipóteses saneadoras pelo atuário.

139. Ao ser questionado sobre a não inserção dos dados nos sistemas de RH, o IPREV/DF noticiou que⁸⁸:

d) a mãe ou o pai com percepção de pensão alimentícia;

II – temporária:

a) o filho ou o enteado até completar vinte e um anos de idade, ou, se inválidos, enquanto durar a invalidez;

b) o menor sob tutela;

c) o irmão não emancipado até completar vinte e um anos de idade, ou, se inválido, enquanto durar a invalidez, que perceba pensão alimentícia.

Parágrafo único. É vedada a concessão de pensão vitalícia:

I – ao beneficiário indicado no inciso I, c, se houver beneficiário indicado no inciso I, a;

II – a mais de um companheiro ou companheira.

⁸⁵ Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41/2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717/1998, 8.213/1991 e 9.532/1997, e dá outras providências.

⁸⁶ Conforme DA II-5, e-Doc C59AC9BB.

⁸⁷ De acordo com o Ofício nº 149/2016 – PRESI/IPREV, de 23/05/16 (e-Doc 44A4A007-c).

⁸⁸ De acordo com a manifestação do Gestor contida no Ofício nº 202/2016 – PRESI/IPREV, de 15/07/16



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

O Programa de Apoio à Reforma de Sistemas Estaduais de Previdência - PARSEP II, tinha por objetivo a inserção de dados no SIPREV/Gestão, não havia previsão de transferência ou abastecimento dos dados do censo junto ao sistema de RH ou o armazenamento em um servidor apartado do Distrito Federal⁸⁹.

Por meio do Programa de Apoio a Reforma de Sistemas Estaduais de Previdência - PARSEP II, foi possível a implementação do Sistema Previdenciário de Gestão de Regimes Próprios de Previdência Social - SIPREV/Gestão de RPPS nos Poderes Estaduais. Este sistema é a ferramenta para uso de cada ente federativo, disponibilizado pelo Ministério da Previdência Social - MPS/Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPS no Portal de Software Público Brasileiro.

O SIPREV/Gestão de RPPS é um sistema desenvolvido, mantido e distribuído gratuitamente para que os entes federativos possam formar banco de dados único de informações cadastrais, financeiras e previdenciárias de seus servidores; bem como efetuar a concessão, manutenção e revisão de benefícios de forma automatizada; e, ainda, viabiliza o envio destes dados individualizados ao Cadastro Nacional de Informações dos Servidores de Regimes Próprio de Previdência Social - CNIS/RPPS, para fins de cruzamento com os dados do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, cujos sistemas são de Gestão do MPS, e de outros RPPS. O CNIS/RPPS propiciará o retorno de várias informações gerenciais, com dados cadastrais, de benefícios no RGPS e de óbitos, bem como de valores de renumerações e de tempo de contribuição em outros RPPS e no RGPS.

*O que foi implementado na realidade, foi uma **ATUALIZAÇÃO** dos dados cadastrais e previdenciários, dos servidores efetivos ativos, inativos, pensionistas, instituidores de pensão e dependentes, que foram utilizados na carga inicial do aplicativo desenvolvido para a realização dos recadastramentos, **não havia indicação que seria produzida uma base de dados específica**.*

140. A Autarquia deixa de cumprir suas competências legais alegando não haver previsão no convênio para abastecimento dos dados obtidos via censo previdenciário junto ao sistema de RH. Ora, conforme previsto no mencionado art. 9º, inciso II, da Lei Federal nº 10.887/2004, a obrigação da realização quinquenal do censo é da unidade gestora do RPPS, não do GDF e CLDF, signatários do convênio. Contudo, resta claro que o principal produto desse convênio seria a atualização da base cadastral utilizada com fins previdenciários.

141. Assim, diante da oportunidade (e necessidade) de atualizar a base cadastral, o IPREV/DF manteve-se inerte. Entretanto, ainda que não exista cláusula específica no Termo de Convênio com tal obrigação, a recarga dos dados censitários nos sistemas próprios do DF, além de ser a ação razoável, é expressamente recomendada pelo

(e-Doc 1290A383-c).

⁸⁹ Conforme resposta à Nota de Auditoria nº 07: No ano de 2008, tanto o Governo do Distrito Federal, na pessoa do Ex-Governador, José Roberto Arruda, como a Câmara Legislativa do DF, representada pelo então Presidente Alírio de Oliveira Neto consolidaram, individualmente, Acordos de Cooperação com o Ministério da Previdência Social com o intuito de participarem do Programa de Apoio a Reforma dos Sistemas Estaduais de Previdência - Fase II, denominado PARSEP II. Convém salientar que o DF não firmou nenhum CONTRATO ou qualquer outro instrumento com vistas a execução do Recadastramento Previdenciário. Não houve qualquer desembolso pelo Governo do Distrito Federal para a realização do Recadastramento, o que na realidade ocorreu foi o estabelecimento de um convênio para a realização do 1º Censo Previdenciário dos servidores ativos, servidores aposentados e pensionistas do Poder Executivo e Legislativo do Governo do Distrito Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

MTPS⁹⁰:

13. AÇÕES DURANTE E PÓS-CENSO CADASTRAL PREVIDENCIÁRIO

13.1. Pelo Ente Federativo

(...)

13.1.3. Base de Dados Validada no SIPREV/Gestão após Censo Realizado

O Ente Federativo, após o recebimento da base de dados atualizada e validada no SIPREV/Gestão, deverá recarregá-la em seus sistemas próprios, com o intuito de dar continuidade à gestão cadastral.

142. Por fim, tendo em vista que o IPREV/DF não possui nenhum sistema próprio de gestão de base cadastral, mostra-se razoável que utilize o SIPREV/Gestão RPPS⁹¹, uma vez que se trata de sistema fornecido e mantido gratuitamente pelo MTPS, com o seguinte rol de vantagens⁹²:

Gratuidade; código aberto; treinamento gratuito oferecido pelo Ministério da Previdência Social; retorno de informações de óbitos, cartórios, vínculos no RGPS, etc, obtidas com o cruzamento dos dados do RPPS com diversos sistemas sob a Gestão deste Ministério. Disponibilizado no Portal Software Público e mantido pela DATAPREV garantindo a modernização constante do sistema.

143. Nesse sentido, cumpre ressaltar que, em resposta ao questionário⁹³ aplicado no âmbito da presente Auditoria Coordenada, o IPREV/DF foi o único, dentre 22 (vinte e dois) RPPS que responderam esta questão, a afirmar que “Não é utilizado pela Unidade Gestora do RPPS sistema informatizado para gestão dos dados cadastrais dos segurados”, sendo que todos os demais utilizam sistema informatizado para manter, ao menos parcialmente, seus dados cadastrais.

Causas

144. Inércia do IPREV/DF ao não:

- a) obter e manter acesso direto aos sistemas de gestão de recursos humanos de todos os órgãos do DF, inclusive CLDF e TCDF;
- b) garantir que os seus servidores operem regularmente o SIGRH;
- c) criticar o modelo de base cadastral solicitado pela CEF;

⁹⁰ Conforme pag. 25 do Manual do Censo Cadastral Previdenciário, disponível em <http://www.mtps.gov.br/images/RPPS/sistemas-rpps/Boletim-de-Servio-n-186-de-07-de-Outubro-2015.pdf>

⁹¹ Ferramenta gratuita, disponibilizada pelo MTPS, de gestão das informações referentes a servidores públicos, ativos, aposentados, pensionistas e dependentes, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios que possuem Regime Próprio de Previdência Social – RPPS.

⁹² Disponível em <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/O-que-%C3%A9-o-SIPREV.pdf>

⁹³ DA II-21, documento associado ao Processo nº 2510/2016-e. Vide aba “Question 45”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

- d) atualizar a base cadastral com dados provenientes de censo previdenciário;
- e) realizar o censo previdenciário quinquenal;
- f) implantar um sistema próprio de gestão da base cadastral;
- g) manter arquivada a base cadastral pelo período legalmente determinado.

Efeitos

145. Imprecisões e inconsistências na avaliação atuarial, com riscos à saúde econômico-financeira dos fundos e do tesouro do Distrito Federal no médio e longo prazos, ante a obrigatoriedade de este suportar eventuais deficit financeiros.

Considerações do Auditado

146. O IPREV/DF afirmou⁹⁴ que, *“pela robustez técnica, o presente relatório de auditoria realizado pelo TCDF será levado em consideração para o aprimoramento dos processos de acompanhamento e monitoramento da base cadastral”*.

147. Após citar os arts. 12, 13 e 15 da Portaria MPS nº 403/2008, ressaltou que não há nessa norma referência ao método de extração de dados para alimentação da base cadastral do Instituto, não configurando qualquer irregularidade a solicitação dos dados aos órgãos administrativos detentores da informação.

148. Enfatizou que o fundamental é que se faça gestão crítica da massa de dados enviada, buscando depurar possíveis erros e primando pela qualidade da informação, o que assegurará uma avaliação atuarial aderente à realidade da massa de segurados do RPPS/DF.

149. Destacou que a Caixa Econômica Federal celebrou Termo de Cooperação com o IPREV/DF e é responsável pela consultoria e confecção primária da avaliação atuarial, sendo parte da prestação desse serviço as críticas aos dados cadastrais, as quais são debatidas dialeticamente com o Instituto para posterior homologação dos dados.

150. Citou o bom relacionamento da Autarquia com a SEPLAG, a CLDF e o TCDF, que sempre encaminham os dados solicitados de forma oportuna, rápida e sem prejuízo ao andamento da avaliação atuarial.

151. Afirmou estar buscando arquivar na rede interna do IPREV/DF as avaliações atuariais produzidas nos anos anteriores, e que oficiará o TCDF e a CLDF para que seja

⁹⁴ Por meio do Ofício nº 05/2017-PRESI/IPREV, e-DOC EC60BDCCD-c.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

construído termo de cooperação técnica que garanta, ao menos, consulta direta pelo Instituto aos respectivos sistemas de recursos humanos, nos quais estão as bases cadastrais.

152. Sobre a ausência de campos relevantes na base cadastral utilizada na avaliação atuarial, informou que a contratação da CEF visa atribuir à avaliação atuarial critérios de gestão e imparcialidade, já que entende ser importante que haja o aval de uma entidade externa, idônea, com comprovada experiência e reputação ilibada, ainda que esses resultados devam ser analisados internamente pela própria Autarquia.

153. Nesse sentido, indicou que a CEF se utiliza de metodologia própria para avaliação do passivo atuarial, amplamente difundida no mercado previdenciário brasileiro, utilizando-se de layout próprio dos dados. Todavia, afirmou que passará a adotar o layout mínimo sugerido pela Secretaria de Previdência.

154. Quanto à realização de censo previdenciário, afirmou estar adotando todas as providências para dar efetividade ao Programa de Melhoria da Qualidade de Dados dos Servidores do Distrito Federal, instituído pelo Decreto nº 33.654/2012, com a consequente atualização da base cadastral.

155. Para tanto, informou que foi instruído processo administrativo, a fim de contratar empresa para a realização do Censo Previdenciário Cadastral, que será efetuado no Sistema Previdenciário de Gestão de RPPS - SIPREV/Gestão de RPPS, da Secretaria de Previdência. Após citar Plano de Trabalho proposto em Acordo de Cooperação Técnica firmado no dia 20/11/2014, entre o GDF e o Ministério da Previdência Social, afirmou que uma das delimitações previstas envolve a efetivação do uso e manutenção do SIPREV.

156. Quanto às proposições apresentadas no Relatório Prévio de Auditoria, o IPREV/DF apresentou as considerações a seguir.

➤ Proposição I.a

Determinar ao IPREV/DF que adote providências para consolidar e manter sob sua gestão uma base cadastral única de todos os servidores ativos, aposentados e pensionistas do Distrito Federal, de modo a garantir a consistência;

157. A Autarquia informou que solicitará acesso aos sistemas de RH da CLDF e TCDF e que estudará como será possível a integração de todas as bases em um único sistema operacional. Isso porque os sistemas hoje existentes estão em plataformas diversas e o Instituto afirmou não poder obrigar o Executivo, o TCDF e a CLDF a utilizar



outro sistema.

158. Destacou ainda que cabe aos próprios órgãos e seus setores de RH a manutenção e atualização dos dados dos servidores ativos, inativos e pensionistas, pois é ali que se encontram as pastas funcionais dos beneficiários. Enfatizou que a base de dados não pertence unicamente ao Instituto, mas aos órgãos do Executivo, ao Legislativo e ao TCDF, de modo que será necessário o aval desses para realização dos ajustes sugeridos por este Tribunal.

159. Acrescentou que passará a reportar a partir de 2017 as eventuais inconsistências apuradas nas bases cadastrais aos respectivos órgãos responsáveis, para as devidas correções e atualizações.

160. Com isso, afirmou entender que a proposição merece ajustes.

- Proposição I.b, I.c, I.e e II

161. O IPREV/DF não se opôs aos termos de tais proposições.

- Proposição I.d

Determinar ao IPREV/DF que realize, mediante censo quinquenal, a atualização periódica da base cadastral dos servidores aposentados e dos pensionistas do Distrito Federal, em atenção ao art. 90, inciso II, da Lei Federal nº 10.887/2004;

162. A Autarquia afirmou realizar periodicamente recenseamento previdenciário, sendo que o último ocorreu em 2010. Acrescentou que foi formalizado processo administrativo para realização em 2017 de novo recenseamento previdenciário. O Instituto entende, portanto, que a proposição merece ajustes.

Posicionamento da equipe de auditoria

163. Quanto à afirmação do IPREV/DF de que não configura qualquer irregularidade a solicitação de dados aos órgãos administrativos detentores da informação para alimentação da base cadastral do Instituto, a assertiva não contradiz as análises deste Achado de Auditoria.

164. Nesse sentido, conforme disposto nas “Análises e Evidências”, a consolidação, depuração e manutenção dos dados cadastrais dos segurados e de seus dependentes em uma base única, zelando por sua atualização e consistência e mantendo arquivadas as versões da base que subsidiarem cada avaliação atuarial realizada, devem ocorrer ainda que a gestão primária das informações esteja descentralizada e que as mesmas sejam encaminhadas periodicamente pelos diversos órgãos e entidades do Distrito Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

165. Sendo assim, é fundamental que a Autarquia mantenha uma base consolidada com todas as informações cadastrais recebidas, detalhadas por segurado, conforme dispõe a Lei Complementar nº 769/2008, art. 78, I a V, e art. 85, VII, fazendo gestão crítica dos dados e mantendo arquivadas as bases que subsidiaram cada avaliação atuarial.

166. Sobre a ausência de campos relevantes na base cadastral, ainda que o layout utilizado pela CEF para as avaliações do IPREV/DF seja amplamente utilizado no mercado previdenciário brasileiro, como afirmou a Autarquia, o modelo não possui a completude sugerida pela Secretaria de Previdência. Além disso, a utilização de aproximações, ainda que conservadoras, para informações que estão disponíveis, evidentemente nunca terão maior exatidão que os dados reais.

167. Sobre as observações do Instituto quanto às propostas de encaminhamento sugeridas no Relatório Prévio de Auditoria, seguem as considerações da equipe de auditoria.

➤ **Proposição I.a**

168. A consolidação e manutenção pelo IPREV/DF sob sua gestão de uma base cadastral única, determinadas nesta proposição, não significam necessariamente que a gestão primária das informações deve ser centralizada, mas que o IPREV/DF deve manter registro individualizado dos segurados do RPPS, cujos dados sejam criticados e atualizados periodicamente, com vistas a garantir sua consistência.

169. O Decreto nº 33.654/2012, citado pelo Instituto em sua manifestação, instituiu o Programa de Melhoria da Qualidade de Dados dos Servidores Públicos do Distrito Federal, o qual tem as seguintes diretrizes:

Art. 2º O Programa será desenvolvido sob as seguintes diretrizes:

I – integração de sistemas e bases de dados;

II – melhoria da qualidade dos dados dos servidores públicos objetivando a efetivação de avaliação atuarial consistente e a garantia na agilidade da concessão de aposentadoria e pensão;

III – inclusão dos dados cadastrais, previdenciários, funcionais e financeiros no SIPREV/Gestão de forma progressiva;

IV – realização do censo previdenciário utilizando-se a aplicação SIPREV/Gestão;

V – validação dos dados no SIPREV/Gestão e transmissão para o CNIS/RPPS;

VI – tratamento das informações retornadas em forma de relatórios gerenciais via INFORME/CNIS/RPPS; e

VII – ampliação do movimento da qualidade e produtividade no setor público.

170. A afirmação do Instituto de que está adotando todas as providências para dar



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

efetividade ao referido Programa está em sintonia com a proposição em questão.

171. Nesse sentido, as considerações feitas pelo jurisdicionado não têm o condão de alterar a determinação proposta.

➤ Proposições I.b, I.c, I.e e II

172. A manifestação da Autarquia não demanda qualquer alteração nessas proposições.

➤ Proposição I.d

173. Conforme disposto nas “Análises e Evidências”, o IPREV/DF realizou apenas um censo previdenciário, em 2010, e as informações do mesmo não serviram de insumo para atualização da base cadastral no Distrito Federal, mas somente para testar a aderência de hipóteses assumidas para suprir a falta de dados.

174. Por outro lado, a afirmação do Instituto de que formalizou processo administrativo para realização em 2017 de novo recenseamento previdenciário⁹⁵ está em harmonia com a proposição em tela.

175. Sendo assim, entende-se que as informações prestadas pelo jurisdicionado não se prestam a alterar a determinação proposta.

Proposições

176. Ante o exposto, propõe-se ao egrégio Plenário:

I. determinar ao IPREV/DF que:

a) elabore e remeta a esta Corte um Plano de Ação, contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e a unidade/setor responsável pela execução, com objetivo de:

- 1) adotar providências para consolidar e manter sob sua gestão uma base cadastral única de todos os servidores ativos, aposentados e pensionistas do Distrito Federal, de modo a garantir a consistência, confiabilidade e atualização das informações que irão subsidiar as avaliações atuariais;
- 2) adequar os campos da base cadastral utilizada na avaliação atuarial, a fim de proporcioná-la maior precisão e transparência, conforme

⁹⁵ Com base no Decreto nº 33.654/2012, art. 2º, IV, o qual prevê a realização do censo previdenciário utilizando-se a aplicação SIPREV/Gestão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

layout da base cadastral sugerido pelo então MTPS;

b) doravante:

- 1) mantenha arquivadas as versões da base cadastral única a que se refere o item I-a que subsidiarem cada avaliação atuarial realizada, em conformidade com o disposto no art. 15 da Portaria MPS nº 403/2008;
 - 2) realize, mediante censo quinquenal, a atualização periódica da base cadastral dos servidores aposentados e dos pensionistas do Distrito Federal, em atenção ao art. 9º, inciso II, da Lei Federal nº 10.887/2004;
- II. determinar à Controladoria Geral do Distrito Federal que, doravante, adote rotina de acompanhamento periódico dos censos previdenciários quinquenais a serem realizados pelo IPREV/DF, uma vez que a sua inexecução poderá impactar no juízo de regularidade das contas anuais dos dirigentes da Autarquia.

Benefícios Esperados

177. Atuação independente e efetiva do IPREV/DF na gestão do RPPS/DF;
178. Maior precisão e consistência das avaliações atuariais.

2.3 QA 3 – A avaliação atuarial do RPPS/DF é realizada a partir de premissas razoáveis e as provisões matemáticas previdenciárias estão adequadamente contabilizadas nos demonstrativos contábeis do RPPS/DF e do GDF?

Em relação à contabilização das provisões matemáticas previdenciárias, sim, uma vez que não foram identificadas inadequações na mesma. Quanto à avaliação atuarial, não. Embora o resultado agregado histórico obtido pela área de investimentos do IPREV/DF e mensurado em consonância com as normas de regência seja bastante inferior à meta estabelecida, o Instituto não evidenciou em sua Política de Investimentos ou nas avaliações atuariais a utilização de uma metodologia consistente para estimar as taxas de juros para seus estudos atuariais, em descompasso com os princípios atuariais dos parâmetros realistas e da prudência, o que compromete a confiabilidade das conclusões dessas avaliações sobre a saúde financeira do RPPS no médio e longo prazos. Além disso, decisões governamentais, tais como aumento de remuneração a servidores, redução de contribuição patronal e retirada de recursos do Fundo Previdenciário, embora tenham impacto financeiro e atuarial no RPPS, são frequentemente tomadas sem uma



prévia e adequada avaliação de seus efeitos previdenciários.

2.3.1 Achado 3 – Gestão atuarial precária

Critério

179. Adoção de boas práticas de gestão atuarial de modo a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal.

180. Fundamento legal: CF/1988, artigo 40⁹⁶; Lei Federal nº 9.717/1998, art. 1⁹⁷; Lei Federal nº 101/2000, art. 69⁹⁸; Portaria MPS nº 403/2008, art. 5⁹⁹.

Análises e Evidências

181. A gestão atuarial constitui atividade fundamental à sustentabilidade de um regime de previdência. Conforme Lima e Sarquis (2016)¹⁰⁰:

O equilíbrio atuarial em sua definição legal compreende a necessidade de garantia, a valor presente, entre o fluxo de receitas estimadas e de obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, em longo prazo. Ou seja, ultrapassa o conceito de equilíbrio financeiro, na medida em que pressupõe o equilíbrio entre receitas e despesas não só em curto prazo, mas em face de estimativas de longo prazo.

A busca pelo equilíbrio pressupõe uma gestão atuarial que ultrapassa a linearidade de ações isoladas, pois demanda uma complexidade de ações e atores que a projeta para a lógica típica das políticas públicas.

182. Nesse contexto, tendo em vista a necessidade de equilíbrio atuarial, e

⁹⁶ 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.

⁹⁷ 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 (...)

⁹⁸ 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.

⁹⁹ Art. 5º O ente federativo, a unidade gestora do RPPS e o atuário responsável pela elaboração da avaliação atuarial deverão eleger conjuntamente as hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras adequadas às características da massa de segurados e de seus dependentes para o correto dimensionamento dos compromissos futuros do RPPS, obedecidos os parâmetros mínimos de prudência estabelecidos nesta Portaria, tendo como referência as hipóteses e premissas consubstanciadas na Nota Técnica Atuarial do respectivo RPPS.

¹⁰⁰ LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). Controle externo dos regimes próprios de previdência social: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 165.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

considerando a faculdade prevista no art. 20 da Portaria MPS nº 403/2008¹⁰¹, em 2008, o Distrito Federal optou¹⁰² pela segregação de massas como forma de equacionar seu deficit atuarial então existente.

183. Assim, os servidores que entraram no serviço público até 31/12/2006 passaram a compor o Fundo Financeiro de Previdência – Seguridade Social (Plano Financeiro), que funciona no regime de repartição simples, ou seja, não há capitalização de recursos. Simplificadamente, os inativos e pensionistas são pagos com as contribuições dos servidores ativos que, se necessário, são complementadas com recursos do tesouro do Distrito Federal.

184. O Fundo Financeiro é deficitário desde sua origem e exigirá grande sacrifício fiscal nas próximas décadas. Conforme expresso no Anexo 9 da Avaliação Atuarial de 2016¹⁰³, o seu **deficit anual para 2035 é projetado em R\$ 7.492.092.500,45**¹⁰⁴, cerca de 40% da receita corrente líquida do tesouro do DF apurada entre maio de 2015 e abril de 2016¹⁰⁵, por exemplo.

¹⁰¹ Art. 20. Na hipótese da inviabilidade do plano de amortização previsto nos art. 18 e 19 para o equacionamento do deficit atuarial do RPPS, será admitida a segregação da massa de seus segurados, observados os princípios da eficiência e economicidade na realocação dos recursos financeiros do RPPS e na composição das submassas, e os demais parâmetros estabelecidos nesta Portaria. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

Original: Art. 20. Alternativamente ao plano de amortização previsto nos art. 18 e 19, o ente federativo poderá optar pelo equacionamento do deficit atuarial do seu RPPS por intermédio de segregação da massa de seus segurados, observados os parâmetros estabelecidos nesta Portaria.

¹⁰² Por meio da Lei Complementar nº 769/2008, a qual criou o IPREV/DF.

¹⁰³ Ressalte-se que a Avaliação Atuarial de 2016, inclusive com seu Anexo 9, consta também do Anexo IX do Projeto da LDO 2017, disponível no link <http://www.transparencia.df.gov.br/Planejamento%20Oramento%20%20LDO/AVALIA%C3%87%C3%83O%20ATUARIAL%202017.pdf>.

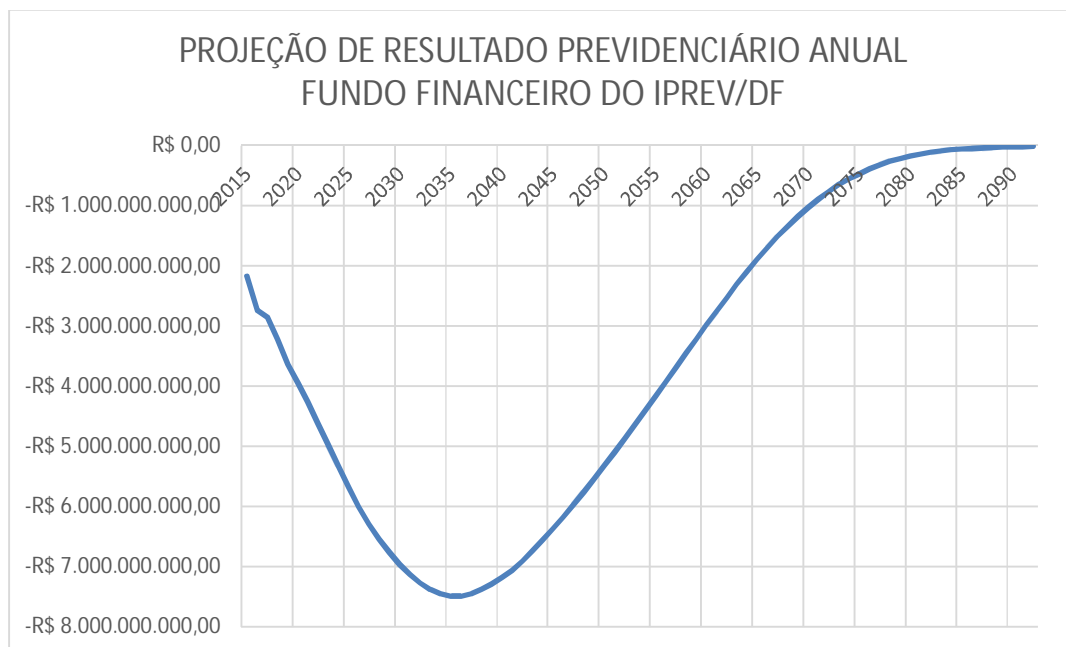
¹⁰⁴ Valor presente.

¹⁰⁵ Conforme Relatório de Gestão Fiscal do período, não considerados os recursos do Fundo Constitucional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

Quadro 2 – Projeção de resultado previdenciário anual – Fundo Financeiro



Fonte: Avaliação Atuarial de 2016 (e-DOC 926C5F65-e).

185. Segundo as informações expostas no gráfico, a estimativa é de que o Distrito Federal tenha de suportar um deficit anual maior que R\$ 6 bilhões por mais de 20 anos consecutivos (2026 a 2047) ou acima de R\$ 5 bilhões por quase 30 anos (2023 a 2051).

186. Considerando que atualmente o tesouro distrital tem de cobrir um deficit da ordem de **R\$ 2,7 bilhões** e já o faz com dificuldades, as estimativas apresentadas nos parágrafos anteriores são preocupantes e evidenciam um cenário desafiador ao equilíbrio das contas públicas distritais no médio e longo prazos.

187. Por outro lado, os servidores que ingressaram no serviço público distrital a partir de 1º/1/2007 passaram a fazer parte do Fundo Previdenciário do Distrito Federal – DFPREV (Plano Capitalizado), o qual foi criado com o objetivo de ser autossustentável, isto é, para que as contribuições do grupo, aplicadas no mercado financeiro, rendam o suficiente para custear todos os benefícios a que seus segurados e dependentes terão direito.

188. Observa-se, portanto, que o plano financeiro herdou o deficit atuarial então existente¹⁰⁶ e surgiu necessitando de cobertura financeira do tesouro distrital para se

¹⁰⁶ Segundo consta na Avaliação Atuarial do IPREV/DF de 2016, no Quadro 50, página 57, atualmente o deficit atuarial do plano financeiro do Instituto é de aproximadamente **R\$ 261,7 bilhões de reais**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

manter. Isso porque a lógica do sistema consiste em o tesouro distrital assumir os custos do plano financeiro para que, no longo prazo, quando esse plano se extinguir e restar apenas o DFPREV, a situação esteja equacionada. Sendo assim, o êxito da segregação de massas pressupõe que o plano previdenciário se mantenha equilibrado ao longo do tempo, enquanto o deficit do fundo financeiro for sendo equacionado.

189. O acompanhamento da situação atuarial do plano previdenciário se dá por meio de avaliações atuariais realizadas anualmente, conforme estabelece a Lei nº 9.717/1998¹⁰⁷. A avaliação atuarial¹⁰⁸ é o estudo técnico desenvolvido por um atuário¹⁰⁹, com base nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, cujo objetivo principal é estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos por um plano previdenciário.

190. Nesse contexto, os cálculos realizados pelo atuário consideram diversas premissas ou hipóteses atuariais, que podem ser biométricas, demográficas, econômicas ou financeiras. São exemplos dessas hipóteses a projeção de taxas de juros, a idade média esperada para a aposentadoria dos servidores, a expectativa de vida dos beneficiários, o percentual estimado de entrada em invalidez, a previsão de crescimento salarial ao longo dos anos, dentre outros.

191. As conclusões aferidas pelo estudo atuarial são consolidadas no Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA, o qual deve ser enviado anualmente¹¹⁰ à Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS pelo RPPS.

¹⁰⁷ **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; (...)

¹⁰⁸ Nos termos da Portaria MPS nº 403/2008, art. 2º, VI.

¹⁰⁹ “O Atuário é o profissional preparado para mensurar e administrar riscos, uma vez que a profissão exige conhecimentos em teorias e aplicações matemáticas, estatística, economia, probabilidade e finanças, transformando-o em um verdadeiro arquiteto financeiro e matemático social capaz de analisar concomitantemente as mudanças financeiras e sociais no mundo” (site <http://www.atuarios.org.br/iba/conteudo.aspx?id=2&sub=61&index=1>, acessado em 21/6/2016, do Instituto Brasileiro de Atuários).

¹¹⁰ Portaria MPS nº 403/2008, art. 23: “Os resultados da avaliação atuarial inicial e das reavaliações anuais deverão ser encaminhados à SPS, por intermédio do Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA, conforme modelo e instruções de preenchimento disponíveis no endereço eletrônico do MPS na Internet - www.previdencia.gov.br”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

192. Ressalta-se que a avaliação atuarial é um dos principais instrumentos de gestão de um RPPS, uma vez que evidencia se o regime está em equilíbrio, deficitário ou superavitário, numa perspectiva de médio e longo prazos.

193. Sendo assim, seus resultados balizam decisões relevantes no âmbito dos respectivos entes federativos, especialmente dos que possuem um RPPS de grande porte, como é o caso no Distrito Federal. Segundo a avaliação atuarial de 2016, o IPREV/DF, considerando seus dois fundos, possui 143.277 (cento e quarenta e três mil, duzentos e setenta e sete) segurados¹¹¹, mais de R\$ 3 bilhões¹¹² em ativos e um passivo atuarial¹¹³ que supera os R\$ 264 bilhões¹¹⁴.

194. Esse contexto, em termos de materialidade, evidencia a relevância e o impacto das conclusões do estudo atuarial, ressaltando a importância de que seja realizado com base em premissas consistentes.

195. Nesse sentido, o Instituto Brasileiro de Atuária estabelece¹¹⁵ que devem ser utilizados “parâmetros realistas”, no sentido de que não representem excesso de conservadorismo ou de otimismo, levando-se em consideração a probabilidade da ocorrência de oscilações desses parâmetros. Impõe, ainda, a aplicação do princípio da Prudência, que pressupõe o emprego de certo grau de precaução na mensuração do risco.

196. A **taxa de juros** é uma das hipóteses com maior impacto no resultado atuarial. Isso porque todos os valores de receitas e despesas projetados são trazidos a valor presente utilizando-se como taxa de desconto a taxa de juros predefinida.

197. Com efeito, quanto maior a taxa definida, menor o impacto da insuficiência financeira¹¹⁶ futura identificada nos fluxos de receitas e despesas projetados. Isto é, se

¹¹¹ O fundo previdenciário possui 31.322 servidores ativos, 51 aposentados e 19 pensionistas, enquanto o fundo financeiro engloba 61.518 ativos, 40.976 aposentados e 9.391 pensionistas.

¹¹² R\$ 2.445.318.008,38 do fundo previdenciário e R\$ 604.582.724,86 do fundo financeiro.

¹¹³ O passivo atuarial representa a totalidade dos compromissos líquidos dos planos para com seus segurados (ativos, aposentados e pensionistas). Ou seja, indica a diferença entre benefícios previdenciários futuros e contribuições futuras trazidos financeiramente à data presente (valor presente) considerando-se a taxa de juros definida na avaliação atuarial.

¹¹⁴ R\$ 1.787.231.902,93 do plano previdenciário e R\$ 262.279.662.567,37 do financeiro.

¹¹⁵ Conforme os princípios atuariais dos parâmetros realistas e da prudência, constantes nos itens 11 e 13 do Anexo da Resolução IBA nº 02/2014 (CPA 001 – Princípios Atuariais) do Instituto Brasileiro de Atuária, disponível em <http://www.atuarios.org.br/IBA/AcessoRestrito/Arquivos/Arq635475931482992040.pdf>.

¹¹⁶ Ou do excedente financeiro futuro, conforme o caso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

a previsão é de que haja mais despesas que receitas no longo prazo, uma taxa de juros alta diminuirá o impacto atual dessa insuficiência, tendo efeito direto no resultado atuarial obtido. Em outras palavras, a adoção de taxas de juros altas como hipótese atuarial, se não condizentes com a realidade, tem a capacidade de ocultar deficit futuros.

198. Nesse sentido, relevante citar o que afirmou em seu voto o relator do processo que originou o Acórdão nº 1.331/2016, do Tribunal de Contas da União¹¹⁷:

Assim, uma forma artificial de reduzir o valor presente dos deficit atuariais é utilizar uma taxa de juros elevada, em razão de que, quanto maior a taxa de juros, menor a influência tanto de deficit como de superavit futuros sobre o valor presente do fluxo financeiro.

199. Para disciplinar o tema, a Portaria MPS nº 403/2008 limitou a taxa de juros utilizada nas avaliações atuariais, nos seguintes termos:

Art. 9º A taxa real de juros utilizada na avaliação atuarial deverá ter como referência a meta estabelecida para as aplicações dos recursos do RPPS na Política de Investimentos do RPPS, limitada ao máximo de 6% (seis por cento) ao ano.

Parágrafo único. É vedada a utilização de eventual perspectiva de ganho real superior ao limite de 6% (seis por cento) ao ano como fundamento para cobertura de deficit atuarial.

200. O IPREV/DF estabeleceu como premissa atuarial para o seu plano previdenciário¹¹⁸ a taxa limite de 6,00% nos DRAAs de 2009 a 2013. No ano de 2014, utilizou 5,75% e no de 2015, 5,50%. Conforme o Demonstrativo das Informações Previdenciárias e Repasses – DIPR do último bimestre de 2015¹¹⁹, 95,66% dos investimentos do IPREV/DF estavam em renda fixa, sendo 71,18% do total em fundos de investimento com carteira formada por 100% de títulos do Tesouro Nacional.

201. Esse cenário permite o paralelo traçado no Quadro 2 a seguir, que apresenta as taxas médias de rentabilidade disponíveis em títulos públicos do Tesouro Direto nos 3 meses que antecederam¹²⁰ a data da avaliação atuarial realizada em cada ano, entre 2009 e 2015. Foram considerados os títulos que garantem, na data de seu vencimento,

¹¹⁷ Processo TC 009.285/2015-6, parágrafo 22 do Voto do relator (vide DA II-9, e-DOC EC0DC082-c).

¹¹⁸ O plano financeiro não tem o objetivo de capitalizar recursos no longo prazo, uma vez que já é deficitário, dependendo de cobertura financeira pelo tesouro distrital. Sendo assim, por determinação da Portaria MPS nº 403/2008, art. 21, § 3º, inciso I, o cálculo atuarial desse plano utiliza como premissa a taxa de juros de 0,00%.

¹¹⁹ Vide DA II-7 (e-DOC 3A6C576C-c).

¹²⁰ Foram considerados os 3 meses que antecederam o dia da avaliação atuarial em cada ano. Em 2013, por exemplo, a avaliação ocorreu em 9/11/2012. Sendo assim, foram considerados para a análise os títulos disponíveis de 10/8/2012 a 9/11/2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

uma rentabilidade anual pré-estabelecida acima da inflação¹²¹.

Quadro 3 – Rentabilidades oferecidas por Títulos Públicos

| TÍTULOS PÚBLICOS DO TESOUREIRO DIRETO NTNB PRINC - IPCA+ 2019, 2024 E 2035 | | | |
|---|----------------------------------|--|--------------------------|
| DRAA | DATA DA AVALIAÇÃO ATUARIAL | RENTABILIDADE REAL MÉDIA DISPONÍVEL 3 MESES ANTERIORES | META DE JUROS DRAA |
| 2009 | 31/12/2008 | 7,70% | 6,00% |
| 2010 | 31/12/2009 | 6,51% | 6,00% |
| 2011 | 01/10/2010 | 6,11% | 6,00% |
| 2012 | 31/08/2011 | 6,02% | 6,00% |
| 2013 | 09/11/2012 | 4,11% | 6,00% |
| 2014 | 31/12/2013 | 6,04% | 5,75% |
| 2015 | 31/12/2014 | 5,97% | 5,50% |

202. Percebe-se que, à exceção de 2013, quando elaboradas as avaliações atuariais anuais do período de 2009 e 2015, havia títulos públicos disponíveis coerentes com as respectivas metas de rentabilidade estabelecidas, o que mostra que as taxas de juros adotadas eram razoáveis perante o mercado, considerando-se o curto e médio prazos.

203. Por outro lado, no contexto de projeções de longo prazo, como é o caso de uma avaliação atuarial, cumpre citar trecho do Relatório¹²² que subsidiou o Acórdão 1.331/2016, do Tribunal de Contas da União:

Vale ainda consignar que, se considerarmos a atual conjuntura macroeconômica, em que há títulos públicos federais de longo prazo disponíveis que garantem taxas reais acima de 7% ao ano (NTNB 2035 com juros semestrais ou principal), projetar rentabilidade real de 6% real para 20 anos é um cenário factível para investimentos de disponibilidades financeiras. Entretanto, no horizonte de prazo de uma avaliação atuarial, de até 75 anos, a obtenção de taxas dessa magnitude já depende de uma administração de ativos muito eficiente e, geralmente, disposta a adotar estratégias agressivas de investimento, sujeitas a maior risco, para buscar elevadas rentabilidades.

204. Sendo assim, destaca-se que a definição da taxa de juros a ser utilizada nos estudos atuariais exige maior prudência que o estabelecimento das metas de rentabilidade pela área de investimentos da Autarquia.

205. Isso porque, embora o art. 9º da Portaria nº 403/2008 estabeleça que “a taxa

¹²¹ Medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. O IPCA é o indicador oficial do Governo Federal para aferição das metas inflacionárias.

¹²² E-DOC EC0DC082.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

real de juros utilizada na avaliação atuarial deverá ter como referência a meta estabelecida para as aplicações dos recursos do RPPS”, tal disposição não significa que o IPREV/DF deva ignorar o fato de que a perspectiva atuarial considera o médio e longo prazos, enquanto a Política de Investimentos usualmente define metas para 2 ou 3 anos.

206. Em consonância com esse entendimento, nas instruções de preenchimento para os DRAA a partir de 2015 disponibilizadas em seu site¹²³, a Secretaria de Previdência afirma, quanto ao preenchimento do item “*Projeção da Taxa de Juros Real para o Exercício*”, que:

[A projeção] expressa o valor para taxa de retorno esperada, acima da inflação, nas aplicações dos recursos dos RPPS. Nesse caso, informar, em percentual, a taxa real de juros utilizada na avaliação atuarial, tendo como referência a meta estabelecida para as aplicações dos recursos do RPPS na Política de Investimentos – DPIN, referente ao mesmo exercício do DRAA. Caso, em conformidade com a perspectiva de longo prazo, tenham sido utilizadas taxas de juros variáveis, informar a taxa para o exercício do DRAA e especificar na Aba Base Técnica / Justificativa da Adoção de Hipóteses na linha correspondente à “Projeção da Taxa de Juros Real para o Exercício”, coluna “Justificativa Técnica para eventuais Discrepâncias” esta situação. (Grifou-se)

207. Observa-se que as taxas de juros definidas nas avaliações atuariais não devem ser necessariamente iguais à taxa prevista na Política de Investimentos para todo o fluxo projetado. Antes, é razoável que seja variável, uma vez que provavelmente o comportamento das rentabilidades ao longo de 100 anos não será uniforme.

208. No caso do IPREV/DF, cuja carteira de investimentos é quase totalmente atrelada a títulos públicos, isso é ainda mais relevante, já que não há no mercado oferta desse tipo de ativos com prazos de vencimento que cubram todo o período considerado na avaliação atuarial.

209. Nesse sentido, o IPREV/DF afirmou¹²⁴ que grande parte dos ativos do Instituto estão em fundos com taxas de juros em patamares maiores que os que serão ofertados nos próximos exercícios. Isso equivale a dizer que, na previsão da própria Autarquia, os recursos que ingressarão no Fundo Previdenciário nos próximos anos serão investidos em títulos que oferecem rentabilidades inferiores às que existem atualmente.

210. Nesse ponto, verifica-se que o atuário deve utilizar metodologia consistente com a técnica atuarial, com a quantidade de recursos geridos pelo Instituto e com o

¹²³ <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2017/02/Manual-do-DRAA-Desktop-07-02-2017.pdf> (acesso em 8/2/2017).

¹²⁴ Por meio do Ofício nº 05/2017 – PRESI/IPREV (e-DOC EC60BDCCD-c).



intervalo temporal projetado, com vistas a definir a hipótese da taxa de juros e bem gerenciar os riscos da escolha do índice, avaliando periodicamente sua aderência à realidade da Autarquia.

211. Nesse sentido, a título de *benchmarking*, a Academia Americana de Atuários¹²⁵ afirma¹²⁶:

As conclusões desta nota de prática podem ser brevemente resumidas da seguinte forma: duas abordagens são comumente utilizadas no desenvolvimento de uma hipótese de rentabilidade de investimento para utilização como taxa de desconto – uma revisão das estatísticas históricas e a avaliação de resultados simulados a partir de um modelo de previsão estocástica. (Tradução nossa; grifou-se)

212. Observa-se que não há uma única forma de se estimar de forma consistente a taxa de juros atuarial. A primeira abordagem citada consiste na revisão das estatísticas históricas, e a segunda é a avaliação de resultados simulados a partir de um modelo de previsão estocástica.

213. Ainda como referência, o item 3.8.1 da Norma de Prática Atuarial nº 27 do Conselho de Normas Atuariais, entidade responsável por estabelecer e desenvolver normas de prática atuarial para os Estados Unidos da América, trata dos dados que podem ser considerados para a seleção da hipótese de rentabilidade dos investimentos, nos seguintes termos¹²⁷:

Seleção de uma Hipótese de Rentabilidade do Investimento (...).

Dados - O atuário deve analisar os dados de investimento apropriados. Esses

¹²⁵ Na minuta de sua nota sobre a prática atuarial intitulada de “Seleção de premissas de retorno de investimento com base na experiência futura antecipada” (tradução nossa).

¹²⁶ The conclusions from this practice note can be briefly summarized as follows: two approaches are commonly used in developing an investment return assumption for use as a discount rate — a review of historical statistics and the evaluation of simulated outcomes from a stochastic forecast model.

¹²⁷ *Selecting an Investment Return Assumption (...).*

Data—The actuary should review appropriate investment data. These data may include the following:

- a. current yields to maturity of fixed income securities such as government securities and corporate bonds;*
- b. forecasts of inflation, GDP growth, and total returns for each asset class;*
- c. historical and current investment data including, but not limited to, real and nominal returns, the inflation and inflation risk components implicit in the yield of inflation-protected securities, dividend yields, earnings yields, and real estate capitalization rates; and*
- d. historical plan performance.*

The actuary may also consider historical and current statistical data showing standard deviations, correlations, and other statistical measures related to historical or future expected returns of each asset class and to inflation. Stochastic simulation models or other analyses may be used to develop expected investment returns from this statistical data.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

dados podem incluir o seguinte:

a. rendimentos correntes até o vencimento de títulos de renda fixa, tais como títulos públicos e títulos corporativos;

b. previsões de inflação, crescimento do PIB e rentabilidade total para cada classe de ativos;

c. dados de investimentos históricos e atuais incluindo, mas não se limitando a, rentabilidades reais e nominais, os componentes de inflação e risco de inflação implícitos no rendimento de títulos protegidos contra a inflação, rendimentos de dividendos, rendimentos e taxas de capitalização imobiliária; e

d. desempenho do plano histórico.

O atuário também pode considerar dados estatísticos históricos e atuais mostrando desvios-padrão, correlações e outras medidas estatísticas relacionadas às rentabilidades históricas ou futuras esperadas de cada classe de ativos e à inflação. Modelos de simulação estocástica ou outras análises podem ser usados para desenvolver expectativas de rentabilidades de investimentos a partir desses dados estatísticos. (Tradução nossa; grifou-se)

214. Verifica-se que vários dados podem subsidiar a definição da taxa de juros atuarial, sendo citadas mais uma vez a análise de dados históricos e a utilização de modelos de simulação estocástica.

215. O Guia de Melhores Práticas Atuariais¹²⁸ da PREVIC¹²⁹, por sua vez, aponta algumas ferramentas que podem ser utilizadas para o alcance de premissas consistentes. Entre outras¹³⁰, cita o modelo *Asset Liability Management* – ALM, uma ferramenta que simula a evolução do passivo atuarial e do ativo do plano de benefícios. Segundo Hurtado¹³¹:

O ALM tem como principal ideia a gestão dinâmica dos fundos, focando-se, primariamente, nos riscos de taxas de juros e na forma como estes riscos impactam os dois lados do balanço contábil, o que não deixa de também avaliar riscos de crédito, de liquidez e de volatilidade de margens de lucro.

216. Ressalta-se que o ALM, quando definido com base em uma modelagem estocástica criteriosa, se trata de método consistente para aferir a aderência da taxa de juros atuarial.

217. Em que pesem esses aspectos, a fiscalização constatou falhas na gestão

¹²⁸ Guia PREVIC – Melhores Práticas Atuariais para Entidades Fechadas de Previdência Complementar.

¹²⁹ Superintendência Nacional de Previdência Complementar.

¹³⁰ O item 34 do Guia PREVIC dispõe: “(...) O *Asset Liability Management* - ALM é um exemplo de modelo que simula a evolução do passivo atuarial e do ativo do plano de benefícios. Existem outras ferramentas que podem ser utilizadas para a quantificação do risco no passivo atuarial, por exemplo: Análise de Duration, Análise de Sensibilidade, Valor em Risco - VaR e Teste de Stress, entre outras”.

¹³¹ HURTADO, Natalie Haanwinckel. **Análise de Metodologias de Gestão de Ativos e Passivos em Planos de Benefício Definido de Fundos de Pensão: uma abordagem financeiro-atuarial**. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPEAD, 2008, p. 18.



atuarial, conforme evidenciado a seguir.

I. Ausência de metodologia consistente para definição e realização de testes de aderência da taxa de juros utilizada nas avaliações atuariais do IPREV/DF

218. A despeito disso, observou-se que há fragilidades relevantes no monitoramento realizado pelo IPREV/DF sobre suas informações atuariais. O Instituto contratou a Caixa Econômica Federal – CEF para realizar suas avaliações. No entanto, em expediente encaminhado¹³² pelo IPREV/DF, de dezembro de 2013, a então Assessora Especial de Atuária informou que:

(...) a Caixa Econômica Federal não efetuará o estudo de aderência e adequação das premissas e hipóteses atuariais, tendo em vista que este estudo foi realizado pelo Instituto de Previdência dos Servidores do DF.

219. A Política de Investimentos do IPREV/DF para os anos de 2015 e 2016, por sua vez, previu que:

A Taxa de Atratividade deverá, necessariamente, balizar as escolhas de alocação dos recursos administrados pelo IPREV/DF. Toda e qualquer aplicação de recursos da carteira de investimentos do Instituto deverá ser comparada a Taxa de Atratividade de INPC + 5,50%, no médio e longo prazo. A referida taxa só poderá ser alterada com estudo atuarial anual que demonstre a necessidade de reformular essa referência (Pendente da Avaliação Atuarial para o período).

220. Percebe-se que a Política de Investimentos do IPREV/DF remete à avaliação atuarial a análise de eventual necessidade de adequação da taxa indicada. O DRAA 2015, por sua vez, se limitou a apresentar a taxa de juros escolhida como premissa, citando o limite de 6% a.a. estabelecido pelo art. 9º da Portaria MPS nº 403/2008.

221. A Avaliação Atuarial de 2015, por outro lado, afirmou ter realizado “testes de aderência das hipóteses e premissas que buscaram identificar quais as premissas atuariais mais próximas da realidade do plano DFPREV, focando nas hipóteses de tabela de entrada em invalidez, crescimento salarial e taxa de juros”. Entretanto, após tal afirmação, se limitou a apresentar simulações de impacto do uso de diferentes taxas de juros na avaliação atuarial, sem qualquer referência aos testes de aderência que mencionou.

222. O IPREV/DF afirmou¹³³ ainda que, a fim de definir sua meta de juros de longo

¹³² Memorando nº 01/2013 – ASSES/PRESI/IPREV, de 23/12/2013, encaminhado pelo Ofício nº 202/2016 – PRESI/IPREV (e-DOC 1290A383-c).

¹³³ Por meio do Ofício nº 216/2016 – PRESI/IPREV, de 29/7/2016 (e-Doc C5E0586F), o IPREV/DF afirmou que estima a aderência da taxa de juros trazendo a valor presente todo o fluxo das despesas previdenciárias projetadas, descontando-os pelos respectivos vértices da Estrutura a Termo da Taxa de



prazo, estima a estrutura a termo das taxas de juros junto ao Banco do Brasil¹³⁴. Embora se trate de uma boa prática no tocante à tendência futura da variável, nem a Política de Investimentos do Instituto, nem suas avaliações atuariais apresentaram evidências da aplicação da metodologia mencionada ou se fizeram acompanhar dos dados e documentos que a suportaram.

223. Ou seja, não foram apresentados estudos que embasassem a utilização do índice de 5,50% estabelecido, nem demonstrada a realização de testes de aderência, com sua respectiva metodologia.

224. O Conselho Fiscal do IPREV/DF, por sua vez, embora tenha a atribuição legal¹³⁵ de emitir parecer sobre a coerência dos resultados da avaliação atuarial, inclusive em relação às hipóteses, não questionou a meta de juros utilizada como premissa nas avaliações atuariais em nenhum de seus pareceres nas prestações de contas da Autarquia, mesmo nos casos em que a rentabilidade dos investimentos ficou aquém das taxas de juros previstas nessas avaliações.

II. Rentabilidades aferidas pelo IPREV/DF sistematicamente inferiores às metas estabelecidas nas respectivas avaliações atuariais

225. Nesse contexto, diante da ausência de metodologia consistente para definição e verificação da aderência da premissa atuarial de juros, a equipe de auditoria calculou a taxa de juros equivalente anual histórica do IPREV/DF e, a título de ilustração, simulou quais seriam os impactos da adoção dessa taxa como hipótese nas avaliações atuariais do Instituto.

226. Cumpre destacar que as análises a seguir não se propõem a determinar o método que deve ser utilizado pelo IPREV/DF para definir sua meta atuarial, uma vez que há mais de uma maneira consistente para tal definição, inclusive com metodologias mais complexas. Antes, objetivam analisar o histórico de rentabilidades da Autarquia e demonstrar o impacto de se utilizá-lo como premissa no estudo atuarial.

227. Conforme demonstra o Quadro 4, em 4 dos últimos 7 anos, ou seja, em 57,1%

Juros – ETTJ dos títulos públicos federais atrelados ao indicador de inflação IPCA, quais sejam as Notas do Tesouro Nacional, série B – NTN-B.

¹³⁴ A adoção desse indicador é normatizada no âmbito das Entidades Fechadas de Previdência Complementar – EFPC, assim como a necessidade de revisão sistemática das previsões. Vide Instrução PREVIC nº 23/2015.

¹³⁵ Conforme a Lei Complementar nº 769/2008, art. 91, inciso III.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

dos casos, a meta de rentabilidade prevista nas respectivas avaliações atuariais não foi atingida, utilizando-se a metodologia da marcação a mercado.

Quadro 4 – Metas x Rentabilidades alcançadas

| IPREV/DF | | | | |
|--------------|---|--------------------------------------|-----------------|---------------------|
| ANO | RENTABILIDADE PREVISTA NA POLÍTICA DE INVESTIMENTOS | RENTABILIDADE EFETIVAMENTE ALCANÇADA | META ALCANÇADA? | % DA META ALCANÇADO |
| 2009 | 6,00% | 4,83% | NÃO | 80,46% |
| 2010 | 6,00% | 3,76% | NÃO | 62,69% |
| 2011 | 6,00% | 6,63% | SIM | 110,45% |
| 2012 | 6,00% | 12,97% | SIM | 216,14% |
| 2013 | 6,00% | -9,31% | NÃO | -155,24% |
| 2014 | 5,75% | 5,87% | SIM | 102,02% |
| 2015 | 5,50% | -0,02% | NÃO | -0,43% |
| TOTAL | 49,30% | 25,76% | NÃO | 52,24% |

Fonte: Projeções de rentabilidade do IPREV, série histórica do INPC e respostas às Notas de Auditoria 3 e 5¹³⁶.

228. Observa-se ainda que a rentabilidade total efetivamente alcançada¹³⁷ no período equivale a pouco mais da metade (52,24%) da projetada pelo IPREV/DF nos DRAAs. Além disso, de 2009 a 2015, a rentabilidade acumulada do Instituto foi de 25,76%, inferior à taxa SELIC¹³⁸, considerada a taxa básica de juros da economia brasileira, a qual alcançou 27,50%¹³⁹ no período.

229. O Quadro 5 compara as rentabilidades equivalentes anuais¹⁴⁰ alcançadas pelo IPREV/DF para os anos anteriores ao de elaboração de cada DRAA, a partir de 2009, primeiro ano em que o Instituto aferiu o percentual de seus rendimentos. Para o

¹³⁶ Projeções de rentabilidade do IPREV: http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/draa/draa_detalhe.asp?Tipo=2 e <http://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/faces/pages/modulos/dialogs/pesquisarEnte.xhtml> (acesso em 14/11/2016)

Série histórica do INPC: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultSeriesHist.shtm (acesso em 14/11/2016).

Respostas às Notas de Auditoria 3 (e-doc 647C73DE) e 5 (e-doc CBC3F7C1).

¹³⁷ O cálculo das taxas agregadas para todo o período não foram ponderados pelo montante a que as rentabilidades se referiam ano a ano.

¹³⁸ A sigla SELIC é a abreviação de Sistema Especial de Liquidação e Custódia. A taxa SELIC é também conhecida como a taxa básica da economia brasileira.

¹³⁹ Vide DA II-8 (e-DOC 5E2E7D1A-c).

¹⁴⁰ Taxa equivalente anual é a taxa que, caso se repetisse em todos os anos do período avaliado, resultaria na mesma taxa agregada alcançada pelos índices efetivamente aferidos ano a ano.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

ano de 2012, por exemplo, a tabela traz a taxa de juros anual equivalente à rentabilidade alcançada no período de 2009 a 2011, igual a 5,07%. Em 2013, a taxa de 6,99% apresentada refere-se ao período de 2009 a 2012, e assim por diante.

Quadro 5 – Comparação entre metas de juros e rentabilidade histórica

| IPREV/DF | | | |
|--------------|--|--------------------------------------|--|
| ANO | RENTABILIDADE EQUIVALENTE ANUAL NOS ANOS ANTERIORES (A PARTIR DE 2009) DESCONTADO O INPC | TAXA DE JUROS REAL PROJETADA NO DRAA | PROJEÇÃO CONSISTENTE COM O HISTÓRICO DE RENTABILIDADE DO IPREV/DF? |
| 2010 | 4,83% | 6,00% | NÃO |
| 2011 | 4,29% | 6,00% | NÃO |
| 2012 | 5,07% | 6,00% | NÃO |
| 2013 | 6,99% | 6,00% | SIM |
| 2014 | 3,51% | 5,75% | NÃO |
| 2015 | 3,90% | 5,50% | NÃO |
| 2016 | 3,33% | 5,50% | NÃO |
| TOTAL | 36,56% | 48,60% | NÃO |

230. Os dados demonstram que, em 6 dos 7 anos nos quais é possível a análise, a projeção feita pelo IPREV/DF foi superior à rentabilidade histórica do Instituto até a data de elaboração de cada DRAA.

231. Cumpre observar que as rentabilidades auferidas anualmente pelos investimentos do IPREV/DF são mensuradas pelo critério da marcação a mercado, o que significa que consideram o valor de suas cotas nos Fundos de Investimento – FI em que investe, caso sua venda ocorresse no dia da avaliação, independente do prazo de cada título que compõe a carteira do FI.

232. Isto é, ainda que o Fundo de Investimentos possua títulos de longa duração que, caso mantidos por 5, 10 ou 20 anos, prometam determinada rentabilidade anual acima do IPCA¹⁴¹, por exemplo, a medição se dá pelo valor de mercado atual do título, e não pelos rendimentos prometidos para a data de vencimento, o que impacta diretamente no valor das cotas dos FI.

233. Tal metodologia é obrigatória para a valoração desse tipo de ativos pelos

¹⁴¹ Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, considerado o índice oficial de inflação do país.



RPPS¹⁴². Embora mais prudente, a marcação a mercado acarreta certa volatilidade nos ativos de médio e longo prazos, o que pode não expressar exatamente o comportamento dos seus rendimentos, caso os títulos sejam mantidos até os respectivos vencimentos. Por outro lado, caso sejam negociados precocemente, eventuais desvalorizações são confirmadas, acarretando uma rentabilidade inferior à prometida pelo título.

234. O DFPREV é um fundo cuja média de idade dos beneficiários é relativamente baixa e que, portanto, não terá grande necessidade de liquidez no curto prazo. Nesse contexto, poderia concentrar seus investimentos em ativos de maior duração, com vistas a buscar melhores rentabilidades até o momento em que tiver maior fluxo de pagamentos de benefícios previdenciários. Entretanto, embora a maior parte de seus ativos esteja atrelada a títulos públicos, o Instituto não os adquire de forma direta. Antes, como já citado, investe em Fundos de Investimento.

235. Sendo assim, em que pese a pouca necessidade de liquidez do Fundo Previdenciário no curto prazo e embora a decisão de resgatar ou manter as cotas dos Fundos de Investimento caiba apenas ao IPREV/DF, a decisão de vender ou não os títulos públicos compete ao gestor de cada fundo, o que gera certo nível de risco¹⁴³ com possível impacto sobre a rentabilidade do Instituto.

236. Considerando que o total das aplicações dos recursos da Autarquia em um mesmo Fundo de Investimento deve representar, no máximo, 25% do patrimônio líquido do fundo¹⁴⁴, sempre haverá outros cotistas nos fundos em que o IPREV/DF investe, os quais, eventualmente, podem resgatar suas cotas, exigindo liquidez imediata do fundo. Tal situação pode forçar o FI a vender títulos públicos antes de seu vencimento e a realizar possíveis rentabilidades inferiores à meta atuarial, com repercussão direta nos rendimentos do Instituto, não havendo garantia de que isso não acontecerá.

237. Nesse sentido, cumpre citar que, segundo a Comissão de Valores Mobiliários – CVM, “os investimentos em fundos não são garantidos pelo administrador ou por

¹⁴² Portaria nº 402/2008, art. 16, VIII.

¹⁴³ Embora alguns fundos tenham um referencial de rentabilidade atrelado a uma carteira teórica, conforme destacado na manifestação do IPREV/DF, isso não consiste em uma garantia, mas no compromisso do Fundo de Investimento de buscar manter uma correlação próxima com o referencial selecionado.

¹⁴⁴ Conforme Resolução CMN nº 3.922/2010, art. 14, *caput*: “O total das aplicações dos recursos do regime próprio de previdência social em um mesmo fundo de investimento deverá representar, no máximo, 25% (vinte e cinco por cento) do patrimônio líquido do fundo”.



*qualquer mecanismo de seguro ou, ainda, pelo fundo garantidor de crédito*¹⁴⁵ e “*não há qualquer garantia contra eventuais perdas patrimoniais que possam ser incorridas pelo fundo*”¹⁴⁶. A CVM ainda dispõe que os fundos “*não podem assegurar ou sugerir a existência de garantia de resultados futuros ou isenção de risco para o investidor*”¹⁴⁷.

238. Além disso, eventuais interferências legislativas podem comprometer a premissa de manutenção das cotas até o vencimento dos títulos de longo prazo, já havendo um precedente recente: a autorização de reversão de R\$ 1,2 bilhão do Fundo Capitalizado para o Financeiro dada pela Lei Complementar nº 899/2015. Tomando-se por base o total de ativos do DFPREV registrado na Avaliação Atuarial de 2015, de R\$ 2.531.344.157,88, o valor revertido equivalia a 47,4% do total de ativos do Fundo.

239. Considerando, conforme mencionado anteriormente, que ao final de 2015 95,66% dos investimentos do IPREV/DF estavam em renda fixa, sendo 71,18% do total em fundos de investimento com 100% da carteira formada por títulos do Tesouro Nacional, ao que tudo indica, a reversão representou a realização de pelo menos uma parte das rentabilidades inferiores à meta atuarial alcançadas pelo Instituto nos anos anteriores.

240. Sendo assim, ainda que os valores revertidos tenham se referido ao superavit apontado no cálculo atuarial, trata-se de um caso recente de resgate antecipado de cotas. Em resumo, pode-se afirmar que:

- A marcação a mercado é a metodologia oficial para mensuração do valor dos ativos dos Regimes Próprios de Previdência Social;
- A manutenção de títulos de médio e longo prazos até seus respectivos vencimentos não depende somente do IPREV/DF, estando sujeita ao risco de eventual necessidade de liquidez dos Fundos de Investimento que demandem a venda antecipada de títulos;
- Há precedente recente de interferência legislativa que, ao que tudo indica, acarretou venda de cotas com realização parcial de baixas rentabilidades auferidas nos últimos anos.

241. Sendo assim, a análise de rentabilidades históricas consiste em um indicativo

¹⁴⁵ Instrução CVM nº 555/2014, art. 54, II.

¹⁴⁶ Instrução CVM nº 555/2014, art. 25, II, b.

¹⁴⁷ Instrução CVM nº 555/2014, art. 40, § 2º.



de possíveis inconsistências na definição de taxas de juros atuariais, além de poder subsidiar o estabelecimento dessa premissa.

III. Deficit atuarial identificado com o uso do desempenho histórico de rentabilidade do IPREV/DF como premissa de juros na Avaliação Atuarial de 2015

242. A avaliação atuarial de 2015 do IPREV/DF, referente ao plano previdenciário, foi elaborada considerando um período de 100 (cem) anos. De forma resumida, o cálculo atuarial consistiu em comparar os fluxos estimados de receitas e despesas do Instituto relativos à geração atual de servidores (e respectivos dependentes), aposentados e pensionistas.

243. Sendo assim, para esse grupo de segurados e dependentes, foi feita a estimativa do total de contribuições e outras receitas para a previdência que serão vertidas por seus integrantes. Esse valor foi diminuído do total de benefícios e outras despesas que se estima que serão realizadas com esses recursos para a geração atual.

244. Os quantitativos foram trazidos a valor presente, utilizando-se a taxa de juros de 5,50%, determinada como premissa pelo IPREV/DF, e somados com os valores disponíveis em caixa no Instituto na data da avaliação, chegando-se ao resultado atuarial. Como se trata de juros compostos, ou seja, como a taxa incide ano a ano sobre o montante alcançado no ano anterior após a incidência da mesma taxa (diz-se que o cálculo considera juros sobre juros), pequenas variações na taxa escolhida causam grandes repercussões no resultado atuarial alcançado.

245. Como mencionado, o IPREV/DF utilizou a taxa de 5,50% na avaliação de 2015. Ocorre que, conforme indicado no Quadro 4, a rentabilidade equivalente anual do IPREV/DF nos últimos 7 (sete) anos, isto é, desde a sua criação, foi de 3,33% ao ano. Considerando, por outro lado, apenas o intervalo de 2009 a 2014, ano em que foi realizada a avaliação atuarial de 2015, a rentabilidade equivalente anual foi de 3,90%.

246. Sendo assim, em homenagem ao princípio atuarial da prudência¹⁴⁸, não se mostra razoável prever que o Instituto atingirá em cada um de todos os próximos 100 (cem) anos uma rentabilidade 41,03% maior do que aquela que foi alcançada nos 6 (seis) anos anteriores à elaboração da avaliação atuarial, sem qualquer ponderação ou

¹⁴⁸ Item 13 do Anexo da Resolução IBA nº 02/2014 (CPA 001 – Princípios Atuariais) do Instituto Brasileiro de Atuária, disponível em <http://www.atuarios.org.br/IBA/AcessoRestrito/Arquivos/Arg635475931482992040.pdf>.

evidenciação de teste de aderência consistente.

247. Nesse contexto, solicitou-se¹⁴⁹ ao IPREV/DF a memória de cálculo que gerou o resultado atuarial do DRAA de 2015. Como resposta, foi enviada planilha eletrônica com a consolidação do cálculo realizado. Com base nesses dados, projetou-se o resultado atuarial que se alcançaria caso fosse feita apenas uma alteração: no lugar dos **5,50%** estabelecidos pelo IPREV/DF, fosse utilizada a taxa equivalente anual¹⁵⁰ de **3,90%** que o Instituto atingiu historicamente até 2014. O resultado foi uma mudança significativa no resultado atuarial, conforme demonstrado no Quadro 6.

Quadro 6 – Resultado atuarial para taxas de juros diferentes – DRAA 2015

| DRAA 2015 - IPREV/DF | | |
|----------------------|-----------------------|-------------------|
| TAXA DE JUROS | RESULTADO ATUARIAL | SITUAÇÃO DO PLANO |
| 5,50% | R\$ 1.787.381.915,45 | SUPERAVIT |
| 4,68% | R\$ 0,00 | EQUILÍBRIO |
| 3,90% | -R\$ 2.385.710.054,79 | DEFICIT |

248. Os dados revelam que a simples utilização, no cálculo atuarial, da taxa equivalente anual da rentabilidade histórica do IPREV/DF, de 3,90%, faz o **superavit** de R\$ 1,8 bilhão apresentado no DRAA 2015 se transformar em um **deficit** da ordem de R\$ 2,4 bilhões. Mais do que isso, a tabela apresentada mostra que, para que o fundo previdenciário estivesse em equilíbrio em 2015, seria necessário manter, pelos próximos 100 (cem) anos, uma rentabilidade equivalente anual de 4,68%, isto é, uma taxa 20% maior que aquela que o IPREV/DF alcançou de 2009 a 2014.

249. O impacto de tal constatação torna-se ainda maior quando se observa o que dispõe a legislação que rege os Regimes Próprios de Previdência Social quanto às providências necessárias, caso identificado deficit atuarial. A Portaria MPS nº 403/2008, artigos 18 e 19, dispõe que:

Art. 18. No caso da avaliação indicar deficit atuarial deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento. (...)

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

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

¹⁴⁹ Por meio da Nota de Auditoria nº 05/2016 (e-Doc 9B132EA2).

¹⁵⁰ Taxa equivalente anual é a taxa que, caso se repetisse em todos os anos do período avaliado, resultaria na mesma taxa agregada alcançada pelos índices efetivamente aferidos ano a ano.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
SECRETARIA DE AUDITORIA

preestabelecidos. (...)

250. Como consequência, caso a rentabilidade histórica tivesse sido adotada, o atuário responsável, diante do deficit identificado, deveria ter proposto alternativas para a adoção de um plano de amortização pelo Distrito Federal, o qual consistiria ou na instituição de alíquotas de contribuição patronal suplementares, ou no compromisso do tesouro distrital de realizar aportes periódicos no Instituto até que o fundo previdenciário atingisse o equilíbrio.

251. O site do Ministério do Trabalho e da Previdência Social disponibiliza uma planilha eletrônica¹⁵¹ que permite aos atuários calcularem diferentes cenários de planos de amortização para o caso de deficit identificado na avaliação atuarial.

252. Utilizando essa planilha e alimentando-a com os dados apresentados no DRAA 2015, sendo a única alteração a utilização da taxa de juros de 3,90%, é possível projetar algumas possibilidades de plano de amortização para o deficit identificado, caso utilizada essa taxa equivalente anual histórica.

253. Considerando um cenário em que o DF optasse por amortizar o deficit de R\$ 2.385.710.054,79 no prazo máximo permitido pela legislação, de 35 (trinta e cinco) anos¹⁵², o Quadro 7 apresenta como se daria a amortização, se utilizadas alíquotas suplementares ou aportes anuais do tesouro distrital em valores iguais.

Quadro 7 – Projeção de cenários para amortização de deficit atuarial

| CENÁRIOS PARA AMORTIZAÇÃO DE DEFICIT ATUARIAL 35 ANOS - DRAA 2015 - JUROS DE 3,90% | |
|---|---|
| ALÍQUOTAS SUPLEMENTARES ANUAIS | APORTES ANUAIS DO TESOIRO EM PARCELAS IGUAIS |
| 5,86% | R\$ 155.011.335,81 |

254. Observa-se que a amortização do deficit identificado ao se utilizar a taxa de juros de 3,90% demandaria aportes do tesouro de R\$ 155 milhões anualmente por 35 (trinta e cinco) anos ou uma alíquota suplementar de 5,86%¹⁵³, além dos 22% de contribuição patronal e 11% de contribuição dos servidores.

¹⁵¹ Disponível em <http://www.mtps.gov.br/demonstrativos/acesse-informacoes-sobre-o-draa-ate-2014>, link "DRAA DO FUNDO PREVIDENCIÁRIO", planilha "F8 - Amortiz_Deficit" (acesso em 20/7/2016).

¹⁵² Conforme Portaria MPS nº 413/2008, art. 18.

¹⁵³ Uma vez que o cálculo atuarial realizado pelo IPREV/DF utiliza juros postecipados, considerou-se que os pagamentos das alíquotas patronais suplementares ou dos aportes periódicos também seriam postecipados.



IV. Impacto atuarial negativo da Lei Complementar nº 899/2015

255. O superavit atuarial de 2015 do fundo previdenciário foi fundamento para a edição da Lei Complementar nº 899/2015¹⁵⁴. Por meio dela, a alíquota patronal do GDF, da CLDF e do TCDF para o fundo previdenciário foi reduzida de 22% para 16,55%, para os anos de 2015 a 2018, e foi autorizada a transferência de R\$ 1,2 bilhão do DFPREV para o fundo financeiro do IPREV/DF.

256. No entanto, caso fosse utilizada como hipótese atuarial de juros a taxa de rentabilidade equivalente anual histórica, conforme demonstrado, não haveria recursos que pudessem justificar uma transferência de valores como a que foi autorizada pela Lei Complementar nº 899/2015.

257. Mais do que isso, caso adotasse a taxa equivalente anual de 3,90%, o atuário responsável deveria ter proposto alternativas para a adoção de um plano de amortização para o equacionamento do deficit do fundo previdenciário do DF, que consistiria ou em aportes periódicos do tesouro distrital, ou em alíquotas patronais suplementares. Em outras palavras, o Distrito Federal não só estaria impedido de diminuir sua alíquota patronal, como teria de aumentá-la ou fazer aportes periódicos de recursos para restaurar o equilíbrio do DFPREV no médio e longo prazos.

258. Considerando que, entre 2015 e 2016, a mais relevante alteração ocorrida no fundo previdenciário foi a transferência de cerca de R\$ 1,2 bilhão para o fundo financeiro, a análise da avaliação atuarial de 2016 permite uma visão do efeito da Lei Complementar nº 899/2015.

259. Ressalta-se que, por meio da Lei Complementar nº 917¹⁵⁵ e da Lei nº 5.729¹⁵⁶, ambas publicadas em 24/10/2016, foram definidos os parâmetros para o cumprimento da obrigatoriedade de o GDF recompor o valor revertido do IPREV/DF, prevista no art. 3º da Lei Complementar nº 899/2015¹⁵⁷.

¹⁵⁴ O Processo TCDF nº 32.000/2016 trata da Representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal para exame da regularidade dos atos decorrentes desta Lei.

¹⁵⁵ Autoriza o Distrito Federal a proceder à incorporação dos imóveis que menciona ao patrimônio do Fundo Previdenciário do Distrito Federal – DFPREV.

¹⁵⁶ Autoriza a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP a doar imóveis que menciona ao Distrito Federal e dá outras providências.

¹⁵⁷ Art. 3º O Poder Executivo deve recompor o montante do valor revertido na forma do art. 2º, podendo, para tanto, aportar ativos de que trata o art. 55 da Lei Complementar nº 769, de 2008.

§ 1º A recomposição de que trata este artigo deve ser feita no prazo de 180 dias, contados da publicação desta Lei Complementar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

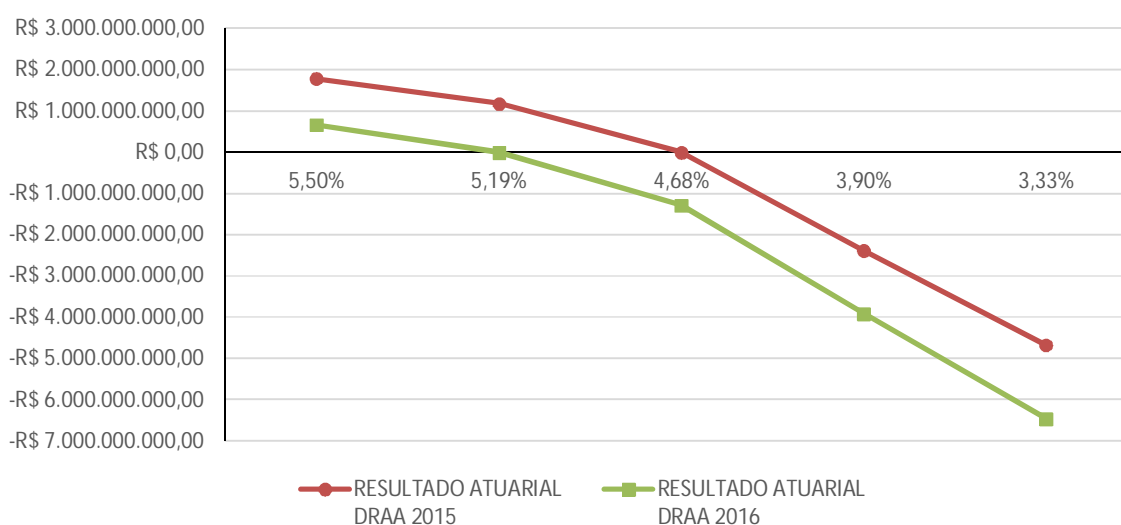
260. Uma vez que essa recomposição se dará por meio da incorporação de imóveis ao patrimônio do Instituto e que o RPPS/DF atualmente não possui uma carteira imobiliária, não há elementos históricos ou informações sobre como se dará a gestão de tais ativos que permitam uma estimativa consistente dos retornos financeiros que serão gerados por esses terrenos, razão pela qual optou-se por não incluir esse aspecto na análise a seguir.

261. O Quadro 8 foi elaborado utilizando-se as planilhas eletrônicas com as memórias dos cálculos que embasaram os resultados atuariais de 2015 e 2016¹⁵⁸.

Quadro 8 – Resultados atuariais em 2015 e 2016 para diferentes taxas de juros

| IPREV/DF | | | |
|---------------|---------------------------------|---------------------------------|-------------------------|
| TAXA DE JUROS | RESULTADO ATUARIAL DRAA 2015 | RESULTADO ATUARIAL DRAA 2016 | VARIAÇÃO % 2015-2016 |
| 5,50% | R\$ 1.787.381.915,45 | R\$ 658.086.105,45 | -63,18% |
| 5,19% | R\$ 1.181.849.716,94 | R\$ 0,00 | - |
| 4,68% | R\$ 0,00 | -R\$ 1.289.880.895,84 | - |
| 3,90% | -R\$ 2.385.710.054,79 | -R\$ 3.914.603.501,85 | 64,09% |
| 3,33% | -R\$ 4.682.730.770,21 | -R\$ 6.465.778.629,45 | 38,08% |

ESTIMATIVA DOS RESULTADOS ATUARIAIS DE 2015 E 2016 EM
RELAÇÃO A DIFERENTES PROJEÇÕES DE RENTABILIDADE
(em reais)



§ 2º A recomposição, no caso de transferência de bens imóveis do Distrito Federal, suas autarquias ou fundações, depende de prévia avaliação e autorização legislativa.

¹⁵⁸ DAs II-22 e II-23, ambos associados ao Processo nº 2510/2016-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

262. A distância entre as curvas do gráfico, referentes aos DRAA de 2015 e 2016, ressalta o efeito causado pela Lei Complementar nº 899/2015 na situação financeira e atuarial do fundo previdenciário distrital.

263. Observa-se que a retirada de recursos fez com que a rentabilidade anual necessária para manter o plano em equilíbrio passasse de 4,68% para 5,19%, um aumento de 10,90%. Em outras palavras, após a transferência de valores, passou a ser necessário ao IPREV/DF atingir anualmente, por 100 (cem) anos, 5,19% de rentabilidade, uma taxa 55,86% maior que aquela que o Instituto tem atingido nos últimos 7 anos¹⁵⁹, isto é, desde a sua criação. Os dados também demonstram que, utilizando-se a taxa alcançada entre 2009 e 2014, de 3,90%, o valor do deficit atuarial aumentou em mais de R\$ 1,5 bilhão¹⁶⁰, equivalendo a um acréscimo de 64,09%.

264. O Quadro 9 resume, para a taxa de juros equivalente anual histórica de 3,90%, as alterações ocorridas nos resultados atuariais e em possíveis cenários de planos de amortização, após a Lei Complementar nº 899/2015 e a consequente retirada de recursos do DFPREV.

Quadro 9 – Efeitos da LC 899/2015 para taxa de juros de 3,90%

| IPREV/DF - FUNDO PREVIDENCIÁRIO - TAXA DE JUROS DE 3,90% | | | |
|--|-----------------------|--|-----------------------|
| DRAA | DEFICIT ATUARIAL | PLANO DE AMORTIZAÇÃO PROJETADO PARA 35 ANOS | |
| | | ALÍQUOTAS SUPLEMENTARES | APORTES PERIÓDICOS |
| ANTES DA LC 899/2015 | -R\$ 2.385.710.054,79 | 5,86% | R\$ 155.011.335,81 |
| APÓS A LC 899/2015 | -R\$ 3.914.603.501,85 | 9,06% | R\$ 254.351.075,39 |
| VARIAÇÃO % APÓS/ANTES | 64,09% | 54,61% | 64,09% |

265. Observa-se que, utilizando-se a taxa de juros de 3,90%, para um plano de amortização em 35 (trinta e cinco) anos, a alíquota patronal suplementar necessária para amortizar o deficit aumentou em 54,61% após a publicação da Lei Complementar nº

¹⁵⁹ A taxa equivalente anual alcançada pelo IPREV/DF entre 2009 e 2015 foi de 3,33%.

¹⁶⁰ R\$ 1.528.893.447,06.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

899/2015, chegando a 9,06%¹⁶¹, além da contribuição normal de 22%.

266. Caso a opção fosse por aportes periódicos em parcelas iguais, o tesouro distrital, depois da publicação da Lei Complementar em questão, teria de desembolsar mais de R\$ 254 milhões anualmente, por 35 (trinta e cinco) anos, para restaurar o equilíbrio do fundo previdenciário, o que representa um aumento de 64,09% no valor dos aportes antes necessários.

267. Por outro lado, conforme já citado, a Lei Complementar nº 917/2016 e a Lei nº 5.729/2016 previram a transferência de imóveis ao DFPREV, com valor estimado em R\$ 1,35 bilhão, em contrapartida aos valores revertidos para o Fundo Financeiro por meio da Lei Complementar nº 899/2015. Por sua vez, a Lei Complementar nº 920/2016 autorizou nova reversão de valores do Fundo Previdenciário para o Financeiro, prevendo a respectiva recomposição por meio de ações do Banco de Brasília – BRB.

268. Esse contexto gera um alerta quanto à forma como serão considerados nas próximas avaliações atuariais os imóveis e ações do BRB que serão repassados ao IPREV/DF.

269. Sua inclusão como ativos do DFPREV exige necessariamente uma revisão da meta atuarial de juros, uma vez que possuem menor potencial de rentabilidade¹⁶² e representarão percentual relevante da carteira de ativos. Em outras palavras, será necessário avaliar a capacidade de retorno desses investimentos e considerar o seu impacto proporcional na rentabilidade da carteira total, com vistas a estabelecer uma meta atuarial coerente com a nova realidade.

270. Esse alerta se torna ainda mais relevante, considerando que a Lei Complementar nº 920/2016, a qual autorizou a reversão de R\$ 493 milhões do DFPREV ao Fundo Financeiro, se fez acompanhar de Exposição de Motivos¹⁶³ em que se afirmou:

Conforme previsão desta Secretaria de Estado de Fazenda, para o encerramento do exercício de 2016 há um déficit financeiro na folha de pagamento dos aposentados e pensionistas vinculados ao Fundo Financeiro de Previdência de cerca de R\$ 415 milhões, enquanto que para os segurados vinculados ao Fundo Previdenciário (DFPREV) existe um superávit atuarial de quase R\$ 2

¹⁶¹ Uma vez que o cálculo atuarial realizado pelo IPREV/DF utiliza juros postecipados, considerou-se que os pagamentos das alíquotas patronais suplementares ou dos aportes periódicos também seriam postecipados.

¹⁶² O próprio IPREV/DF afirmou por meio do Ofício nº 05/2017 – PRESI/IPREV (e-DOC EC60BD-CD-c), que não é factualmente possível prover garantias de que a rentabilidade alcançada pelos imóveis repassados ao Instituto será a mesma da carteira em fundos de investimento já existentes.

¹⁶³ Exposição de Motivos nº 74/2016 – GAB/SEF, de 28/11/2016, disponível em <file:///C:/Users/danielsggo/Downloads/PLC-2016-00090-RDI.pdf> (acesso em 20/2/2017).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

bilhões, se considerados os imóveis recentemente destinados ao Instituto de Previdência de Servidores do Distrito Federal – IPREV/DF, o que demonstra a situação de desequilíbrio do plano de benefícios. (Grifou-se)

271. Observa-se que o GDF se limitou a somar o valor previsto para os imóveis que serão repassados ao IPREV/DF¹⁶⁴ com o superavit identificado na avaliação atuarial de 2016, afirmando com isso haver um excesso de quase R\$ 2 bilhões¹⁶⁵, sem qualquer ponderação quanto à taxa de juros atuarial utilizada no cálculo. Tal argumentação, além de tecnicamente equivocada, pode acarretar sérias consequências se for usada em novas proposições legislativas semelhantes.

272. Isso porque agregar ao patrimônio do Instituto ativos de mesmo valor, mas com menor potencial de rentabilidade que os valores revertidos, e sem o devido ajuste na taxa de juros da avaliação atuarial, gera uma perpetuação fictícia de superavit atuarial que pode justificar novas retiradas de ativos financeiros do DFPREV, mais uma vez com sua troca por outros menos rentáveis, comprometendo definitivamente o equilíbrio atuarial do Fundo Previdenciário.

273. Outro aspecto que merece atenção, em que pese não tenha sido evidenciado ato concreto praticado com base neste dispositivo, é o que estabelece o inciso III do artigo 2º da Lei Complementar nº 899/2015, que diz:

Art. 2º Fica o Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – IPREV/DF autorizado a reverter do DFPREV para o Fundo Financeiro de Previdência – Seguridade Social até 75% do valor correspondente ao superavit técnico atuarial apurado no final do exercício de 2014, observado o seguinte: (...)

III - as receitas provenientes da contribuição previdenciária do segurado incidente sobre seus proventos ou pensões pertencem ao Fundo Financeiro de Previdência – Seguridade Social; (...)

274. Observa-se que o inciso transcrito permite que as contribuições dos inativos e pensionistas, inclusive dos que são parte do DFPREV, sejam destinadas ao Fundo Financeiro, o que, entretanto, é vedado pela Portaria MPS nº 403/2008, art. 21, § 2º¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Segundo a Lei Complementar nº 917/2016 e a Lei nº 5729/2016, os imóveis somam o valor de

¹⁶⁵ Somando-se o valor de R\$ 1.201.043.516,15, cuja reversão do DFPREV foi autorizada pela Lei Complementar nº 899/2015, com o superavit atuarial apontado na avaliação de 2016, de R\$ 658.086.105,45, chega-se ao montante de R\$ 1.859.129.621,60, isto é, quase R\$ 2 bilhões, conforme afirmado pelo GDF. Considerando o valor estimado dos imóveis que serão repassados ao DFPREV, de R\$ 1.351.187.200,00, essa soma chegaria a R\$ 2.009.273.305,45.

¹⁶⁶ Art. 21. A segregação da massa será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, mediante a separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes. (...)

§ 2º Uma vez implementada a segregação da massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo,



275. Ademais, a constatação de que o DFPREV pode já se encontrar deficitário revela um cenário preocupante para a previdência distrital. Isso porque, pelos cálculos do IPREV/DF, seu fundo financeiro apresenta deficit atuarial de R\$ 261,7 bilhões¹⁶⁷, enquanto o previdenciário, criado há 8 (oito) anos para ser sustentável no médio e longo prazos, pode já ter começado a contribuir para o deficit atuarial do Instituto, conforme demonstrado nos parágrafos anteriores.

276. Equivale a dizer que o Distrito Federal tem se mostrado incapaz de gerir de maneira razoável a previdência de seus servidores, mesmo em seu **fundo capitalizado**, o que tende a gerar um contexto fiscal caótico nas próximas décadas, uma vez que é o próprio tesouro do DF quem deve arcar com os deficit de ambos os fundos¹⁶⁸.

277. Cumpre citar que, no nível federal, como forma de minimizar os impactos fiscais da previdência no médio e longo prazos, a União, por meio da Lei nº 12.618/2012, instituiu o regime de previdência complementar para seus servidores públicos titulares de cargo efetivo. A norma limitou ao teto do RGPS as aposentadorias e pensões a serem concedidas aos inscritos no novo regime, sendo que os servidores com remuneração superior a esse limite contribuem, em percentual aplicado à parcela que ultrapassa o teto, para uma Fundação de Previdência Complementar – Funpresp.

278. Os planos de benefício da Funpresp são estruturados na modalidade de **contribuição definida**, o que significa que os servidores contribuem com um valor predefinido, mas a quantia que receberão ao se aposentarem depende do capital acumulado ao longo do tempo com suas contribuições e respectivos rendimentos.

279. Esse regime limita a responsabilidade do erário de pagamento de benefícios definidos, deixando parcela das aposentadorias e pensões dos servidores atrelada ao rendimento de suas contribuições, o que torna o sistema mais seguro e sustentável.

280. Ressalta-se que a Lei complementar nº 769/2008 estabelece no art. 113 que “o Governador do Distrito Federal encaminhará à Câmara Legislativa do Distrito Federal projeto de lei complementar para instituir o regime de previdência complementar do Distrito Federal”. Com fundamento nesse dispositivo, tramita atualmente na CLDF o Projeto de Lei Complementar nº 19/2015, com o objetivo de instituir esse novo regime.

também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo.

¹⁶⁷ Vide Avaliação Atuarial 2016 do IPREV/DF, fl. 57.

¹⁶⁸ Lei Complementar nº 769/2008, art. 73, § 1º, III, e § 2º, III.



Sendo assim, a previdência complementar dos servidores públicos é uma alternativa que já possui previsão legal no DF, embora ainda não tenha sido instituída.

V. Falhas de gestão que impactam a avaliação atuarial

281. Ainda no contexto da gestão atuarial, o MTPS, na Avaliação Atuarial do RPPS dos Servidores Civis da União de 2016¹⁶⁹, p. 18, ressaltou que:

(...) a qualidade dos resultados depende fundamentalmente da consistência dos dados cadastrais e da adequabilidade das hipóteses utilizadas no estudo. A não aderência das hipóteses ou os erros que porventura tenham remanescido na base cadastral poderão ser corrigidos na medida em que as reavaliações atuariais anuais forem sendo efetivadas.

282. Isso porque a qualidade dos resultados atuariais está diretamente relacionada à eleição de premissas adequadas. O MTPS afirmou que hipóteses não aderentes à realidade poderiam ser corrigidas por ocasião das reavaliações anuais. Esses ajustes, por sua vez, pressupõem a realização de testes de aderência das premissas por parte do RPPS.

283. Considerando que as avaliações atuariais são instrumentos de gestão fundamentais a um regime de previdência, a preocupação com a seleção de hipóteses apropriadas mostra-se imprescindível. Nesse sentido, as orientações aplicáveis às entidades fechadas de previdência complementar enfatizam a importância de pressupostos atuariais consistentes, por serem mais criteriosas nesse aspecto do que as normas que regem os RPPS.

284. Nesse sentido, o Guia de Melhores Práticas Atuariais da PREVIC indica¹⁷⁰ que o gerenciamento do risco atuarial inclui a verificação contínua da aderência das premissas e hipóteses atuariais, acrescentando que, por ocasião de cada avaliação, o atuário deve certificar-se de que as hipóteses selecionadas são adequadas ao plano. Estabelece também¹⁷¹ que, além de considerar as hipóteses correntes, faz-se necessário incorporar suas tendências aos procedimentos atuariais.

285. Os itens 83 e 84 do documento mencionado esclarecem ainda mais a situação¹⁷²:

¹⁶⁹ DA II-11 (e-DOC nº 2100F533-c).

¹⁷⁰ Vide itens 32, 65 e 82 do Guia PREVIC – Melhores Práticas Atuariais para Entidades Fechadas de Previdência Complementar (DA II-12, e-DOC 934D7329-c).

¹⁷¹ Vide item 66 do Guia PREVIC – Melhores Práticas Atuariais para Entidades Fechadas de Previdência Complementar (DA II-12, e-DOC 934D7329-c).

¹⁷² O Guia em tela refere-se a boas práticas na área atuarial, não se restringindo às Entidades Fechadas



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

83 - Cada hipótese utilizada na avaliação atuarial deve estar detalhada e justificada nas demonstrações atuariais, com a indicação das divergências verificadas entre a quantidade de ocorrências esperada e ocorrida no último exercício, bem como a opinião do atuário sobre a hipótese adotada na avaliação, considerando o comportamento histórico da variável e suas tendências futuras.

84 - É recomendável que os diretores e conselheiros participem da análise dos resultados da avaliação atuarial, discutindo-os, preferencialmente de forma presencial, com o atuário responsável, com atenção especial às divergências verificadas entre as hipóteses atuariais e o efetivamente ocorrido no plano de benefícios. A ocorrência de desvios, conquanto não desejável, é de certa forma inerente ao uso de hipóteses estatísticas. Entretanto, a observação de reiteradas discrepâncias em um mesmo sentido, ao longo dos anos, pode indicar baixa aderência da hipótese, que deve ser revista. (Grifou-se)

286. Todavia, conforme já mencionado, o IPREV/DF não evidenciou utilizar metodologia consistente para definição e realização de testes de aderência de sua taxa de juros, nem em suas avaliações atuariais, nem em sua Política de Investimentos, ou em suas manifestações no decorrer desta Auditoria.

287. Ressalta-se que a não verificação da aderência das projeções de taxas de juros¹⁷³, uma das premissas com maior impacto no estudo atuarial, à realidade do mercado e do DFPREV, somada ao descompasso reiterado entre o previsto e o realizado indicam que o Instituto tem tratado a **avaliação atuarial mais como uma formalidade** para obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP¹⁷⁴ do que como uma ferramenta de gestão que possui relevantes impactos fiscais no médio e longo prazos.

288. Noutro giro, quando solicitadas¹⁷⁵ as memórias de cálculo que subsidiaram os resultados atuariais de 2014, 2015 e 2016, o Instituto teve de requerê-las à CEF, porque não as tinha disponíveis na Autarquia. Nesse caso, foram encaminhadas três planilhas¹⁷⁶, contendo cálculos consolidados, nas quais o valor do resultado atuarial estava diferente do apresentado no DRAA correspondente, o que indica que o Instituto

de Previdência Complementar – EFPC. Interessante notar que as EFPC se sujeitam a maior rigor normativo que os RPPS, conforme se extrai dos dispositivos da Instrução PREVIC nº 23/2015, por exemplo.

¹⁷³ Ou a ausência de evidenciação de uma verificação razoável.

¹⁷⁴ “O Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP é um documento fornecido pelo MTPS 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”. Vide <http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/crp/cartilhaCRP.html>.

¹⁷⁵ Por meio das Notas de Auditoria nº 05/2016, item 2; nº 06/2016, item 1; e nº 07/2016, item 9.

¹⁷⁶ DAs II-14 (e-DOC 2E9E0793-c), II-15 (documento associado ao Processo nº 2510/2016-e), II-16 (e-DOC F2E80380-c), II-17 (documento associado ao Processo nº 2510/2016-e), II-18 (e-DOC 06A3802E-c) e II-19 (documento associado ao Processo nº 2510/2016-e).



sequer conferiu previamente os arquivos encaminhados pela CEF. Foram necessárias reiterações da solicitação de maneira a se obterem as planilhas que efetivamente embasaram os DRAA.

289. Percebe-se que a gestão das informações atuariais do IPREV/DF, bem como sua participação na verificação da adequabilidade de premissas, com vistas a garantir um resultado consistente, **são precárias**, permitindo que hipóteses sem aderência à realidade possam se perpetuar ao longo dos anos, o que compromete a confiabilidade das conclusões apresentadas nos DRAA do Instituto.

290. Outro aspecto que merece destaque é a ausência de avaliação de impacto previdenciário, financeiro e atuarial, em decisões que afetam diretamente o equilíbrio do RPPS distrital. O DRAA 2015 do IPREV/DF trouxe a seguinte informação:

As variações dos valores presentes dos benefícios futuros e contribuições futuras decorreram, basicamente, das variações das folhas de salários de benefícios.

291. A afirmação evidencia que alterações salariais têm impacto direto no cálculo atuarial. Entretanto, em resposta à Nota de Auditoria nº 04/2016, o IPREV/DF informou¹⁷⁷ que não é comunicado previamente acerca de aumentos de despesa oriundos de alterações de planos de cargos e salários de servidores distritais.

292. Também, constava do questionário¹⁷⁸ aplicado no âmbito da presente Auditoria Coordenada a seguinte pergunta:

A sua Unidade Gestora participa de discussões de projetos de lei que afetem a sustentabilidade do RPPS, tais como aqueles que versam sobre planos de cargos e salários e admissão de pessoal?

293. A resposta do IPREV/DF foi “Nenhuma participação”. Destaca-se que, dentre os 23 (vinte e três) RPPS que responderam esta questão, 5 (cinco) afirmaram ter “Participação suficiente”, 13 (treze) disseram ter “Pouca participação” e 4 (quatro) responderam da mesma forma que o IPREV/DF. Observa-se que o Instituto faz parte dos 21,7% que são totalmente alheios a esse tipo de discussão, em contraposição aos 78,3% que têm alguma participação.

294. Além disso, as proposições legislativas que resultam nessas alterações não se fazem acompanhar de estudo de impacto previdenciário. Considerando a relevância desse tema para as contas públicas do Distrito Federal, era de se esperar, em respeito

¹⁷⁷ Por meio do Ofício nº 149/2016- PRESI/IPREV, de 23/5/2016 (e-Doc 44A4A007-c).

¹⁷⁸ DA II-21, documento associado ao Processo nº 2510/2016-e. Vide aba “Question 25”.



ao necessário equilíbrio fiscal e às boas práticas de governança, que qualquer alteração legislativa com efeitos sobre o equilíbrio financeiro e atuarial do regime fosse antecedida de mensuração dos efeitos potenciais das propostas, com vistas a subsidiar decisões mais consistentes com a realidade da previdência distrital.

295. Nesse sentido, ainda que o estudo atuarial faça uma projeção de aumento salarial aos servidores, essa ausência de avaliação de impactos acarreta em menor aderência das projeções realizadas nas avaliações atuariais, uma vez que alterações relevantes e não consideradas nas premissas atuariais podem comprometer as conclusões do estudo e impactar o equilíbrio financeiro do RPPS/DF no longo prazo.

296. Podem ser citadas, por exemplo, as 32 (trinta e duas) leis distritais¹⁷⁹ aprovadas no segundo semestre de 2013 que concederam reajustes salariais, entre 3,5% e 22,2%, escalonados em 3 (três) anos, a 31 (trinta e uma) carreiras de servidores públicos do DF. São normas com impacto na previdência distrital, o qual não foi calculado previamente com o fim de subsidiar suas aprovações.

297. Ademais, cumpre também mencionar a Emenda à Lei Orgânica nº 93/2015, que concedeu aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista distritais em liquidação, extinção ou dependentes financeiramente do DF, o direito de optarem pela mudança do regime de trabalho, de celetista para estatutário.

298. A constitucionalidade da Emenda está sendo questionada¹⁸⁰ junto ao TJDF e ainda está pendente de decisão definitiva. Todavia, consulta¹⁸¹ ao Portal da Transparência do DF mostra que, caso a norma seja efetivamente cumprida, ao menos 5.297 (cinco mil, duzentos e noventa e sete) pessoas, com remuneração média de R\$ 7.321,93, poderão passar a integrar o IPREV/DF, sem que tenham contribuído para a previdência distrital, já que suas contribuições previdenciárias sempre foram repassadas ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

299. Em que pese a Lei Federal nº 9.796/1999 estabeleça a compensação previdenciária entre o RGPS e os RPPS, a mesma é limitada ao teto dos benefícios

¹⁷⁹ Leis nº 5.206/2013; 5.207/2013; 5.200/2013; 5.227/2013; 5.187/2013; 5.188/2013; 5.189/2013; 5.182/2013; 5.226/2013; 5.175/2013; 5.217/2013; 5.185/2013; 5.218/2013; 5.194/2013; 5.212/2013; 5.201/2013; 5.181/2013; 5.193/2013; 5.195/2013; 5.245/2013; 5.190/2013; 5.173/2013; 5.192/2013; 5.184/2013; 5.237/2013; 5.179/2013; 5.250/2013; 5.105/2013; 5.249/2013; 5.248/2013; 5.125/2013; e 5.247/2013.

¹⁸⁰ ADI 980-6/2016.

¹⁸¹ Vide DA II-20 (documento associado ao Processo nº 2510/2016-e).



concedidos pelo INSS e, portanto, nem sempre possibilita uma compensação integral. Uma vez que a média remuneratória dos beneficiados pela Emenda à Lei Orgânica nº 93/2015 é 32,37% superior ao atual teto do INSS¹⁸², **o cumprimento da norma tende a alterar o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência distrital.**

300. Assim, a Emenda à Lei Orgânica nº 93/2015 mostra-se mais um exemplo de alteração legislativa com impacto direto sobre a previdência distrital e que, portanto, deveria ter sido acompanhada de estudo de impactos financeiros e atuariais. No entanto, o efeito previdenciário da norma sequer foi mencionado na Proposta de Emenda à Lei Orgânica¹⁸³ que a gerou ou nos pareceres¹⁸⁴ emitidos ao longo de sua tramitação na CLDF.

Causas

301. Tratamento da avaliação atuarial pelo IPREV/DF como uma formalidade e não como um mecanismo de gestão do RPPS/DF.

302. Gestão fiscal do GDF e processo legislativo distrital desarticulados da gestão do RPPS/DF.

303. Falta de priorização, pelos gestores e pelo Conselho Fiscal, do monitoramento da aderência da premissa atuarial da taxa de juros à realidade do RPPS/DF.

Efeitos

304. Conclusões inadequadas sobre a saúde financeira e atuarial do RPPS/DF, possibilitando decisões de gestão e autorizações legislativas que comprometem a saúde financeira e atuarial do IPREV/DF e sua sustentabilidade no médio e longo prazos, bem como a saúde do tesouro do Distrito Federal, em face de este estar obrigado a suportar eventuais deficit previdenciários.

Considerações do Auditado

305. O IPREV/DF afirmou¹⁸⁵ ser necessário que a Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda regulamente de forma mais explícita as metodologias a serem adotadas no tocante à seleção das premissas econômicas, biométricas e financeiras

¹⁸² Atualmente R\$ 5.531,31.

¹⁸³ Proposta de Emenda à Lei Orgânica 18/2015.

¹⁸⁴ Pareceres 1 e 2, disponíveis no site <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-9!18!2015!visualizar.action> (acesso em 28/7/2016).

¹⁸⁵ Por meio do Ofício nº 05/2017-PRESI/IPREV, e-DOC EC60BDCCD-c.



para apuração dos resultados atuariais dos planos previdenciários.

306. Enfatizou que as avaliações atuariais do IPREV/DF obedecem a todos os parâmetros e limites mínimos estabelecidos pela Portaria MPS nº 403/2008, o que afirmou ser corroborado pela emissão semestral do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP pela Secretaria de Previdência.

307. Acrescentou que o Instituto passou a usar critérios mais rigorosos que os definidos pela legislação federal nas últimas avaliações atuariais, adotados por meio de estudo de aderência à massa populacional do IPREV/DF. Com isso, foram alteradas a Tábua de Mortalidade Geral, de Mortalidade de Inválidos, de Entrada em Invalidez e as taxas de crescimento real de benefícios e salarial.

308. Afirmou ainda que a análise apresentada neste Relatório de Auditoria não se utilizou dos parâmetros técnicos e científicos aplicáveis na gestão de planos previdenciários. Para embasar a afirmação, disse que o IPREV/DF cumpre as disposições da Portaria MPS nº 403/2008 quanto à taxa de juros, acrescentando que não cabe a nenhum órgão, sob pena de usurpação de competência, definir outro parâmetro que não o definido pela Secretaria de Previdência, nos termos da Lei nº 9.717/1997.

309. Disse que, atento às variáveis do mercado de capitais e à composição de sua carteira de investimentos, desde 2013, o Instituto reduziu sua meta atuarial de 6,0% para 5,75% e, em 2014, para os atuais 5,5%, afirmando que se trata de meta plenamente factível em termos econômicos e atuariais.

310. Acrescentou que trabalhar a fixação da taxa de juros a ser definida nos estudos atuariais desprezando cenários futuros, e sem olhar para a sua própria carteira e a características de seus ativos, é incorrer em grave erro técnico, acarretando duas consequências graves:

- 1- facilita cada vez mais a vida do gestor destes fundos, que passa a ter metas mais tímidas a atingir em decorrência do resultado ruim do passado;
- 2- obriga que o baixo desempenho projetado da carteira de investimentos, para se manter o equilíbrio econômico e atuarial, seja compensado com o aumento do custeio do plano, penalizando os servidores que passam a ter uma alíquota mais alta, e os contribuintes como um todo, que precisarão financiar com uma alíquota patronal mais alta o regime de previdência dos servidores.

311. Apontou como principal motivo técnico para a inadequação da utilização da



rentabilidade passada para definição da taxa de juros futura, o fato de os ativos nos quais os recursos do IPREV/DF estão aplicados possuírem classificação contábil “marcados a mercado”. Sendo assim, afirmou que as desvalorizações sofridas pelos ativos do IPREV/DF são de caráter contábil, uma vez que, não havendo desinvestimentos, como afirmou não ter ocorrido no período, dado o pouco volume de benefícios pagos, não há perdas financeiras a serem consideradas.

312. Ressaltou que considera pertinente a taxa de 5,50% utilizada para o Fundo Capitalizado. Isso porque grande parte dos ativos do Instituto estão em fundos com taxas de juros maiores que aquelas que serão ofertadas nos próximos exercícios e cujas cotas não precisarão ser resgatadas até os respectivos vencimentos, em 5, 10, 15 ou 20 anos, podendo aguardar o tempo de *performance* e retorno das aplicações.

313. Informou entender que o melhor parâmetro para se avaliar a adequabilidade da meta atuarial são os juros de referência do mercado, a exemplo do que é feito nas Entidades Fechadas de Previdência Complementar – EFPC, regulamentadas e fiscalizadas pela PREVIC.

314. A título de analogia, citou a Instrução PREVIC nº 19/2015, emitida pelo órgão fiscalizador da Previdência Complementar. A norma determinou que as entidades passassem a estabelecer a taxa de juros dos planos de benefício definido com base na taxa dos títulos públicos indexados ao Índice de Preço ao Consumidor Amplo - IPCA, ou seja, as Notas do Tesouro Nacional – NTN-B.

315. Para tanto, as entidades deveriam calcular a duração de seu passivo e utilizar a média da taxa de rentabilidade referente aos últimos três anos do título com duração equivalente representativo da carteira. Informou que a PREVIC fixa, ainda, uma espécie de limite superior e inferior a essa taxa, dentro do qual a EFPC pode variar a sua taxa de juros referencial.

316. Ressaltou que sua carteira de investimentos é composta majoritariamente por títulos públicos – 95% do seu patrimônio, sendo que cerca de 60% são aplicados em fundos de investimento atrelados à NTN-B e o restante investido em títulos públicos pré-fixados ou pós-fixados, que de qualquer maneira, acompanham o mesmo sentido das variações nas taxas das NTN-B. Sendo assim, considera que as taxas de mercado desses títulos sejam a melhor referência para a aderência de sua meta atuarial.

317. Aplicando a metodologia proposta pela PREVIC, que considera mais técnica, informou que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

- A idade média dos participantes do Fundo Capitalizado é de 36 anos, havendo um prazo médio entre idade atual e expectativa de aposentadoria de 24 anos, com ápice médio da curva do passivo projetado, portanto, para 2041 (2017 + 24 anos);
- O título público representativo da carteira com vencimento mais próximo a esse prazo seria a NTN-B 2045 e que a taxa desse título no mercado nos últimos três anos apresentou média anual real de 5,25% em 2013, 6,36% em 2014 e 6,67% em 2015, o que equivale a uma taxa real média de 6,09%.

318. Acrescentou que, com vistas a acompanhar e monitorar os resultados e premissas atuariais, buscará, a partir do exercício de 2017, seguir os parâmetros estabelecidos pela PREVIC em sua Instrução Normativa nº 23/2015.

319. Salientou, com base nessa norma, que o estudo de aderência da hipótese de taxa de juros real deve levar em consideração os fluxos futuros de passivos e ativos, sem destaque para as rentabilidades auferidas no passado como parâmetro. Por outro lado, afirmou que as rentabilidades passadas de cada índice econômico devem ser utilizadas para calibração do modelo de projeções de retornos futuros.

320. Indicou, portanto, que não há fundamentação técnica para mensuração de convergência de taxa de juros com base nos resultados passados, acrescentando que essa avaliação deve considerar os ativos em carteira no momento do estudo de convergência e da elaboração da Política de Investimentos.

321. Com isso, destacou que há superavit real e sólido no Fundo Capitalizado e que houve deslize técnico por parte do TCU¹⁸⁶ ao usar a média aritmética simples dos resultados passados como metodologia para a definição da taxa de juros, quando na realidade a fixação da meta atuarial pelos gestores previdenciários para seus planos de benefícios se lastreiam em critérios técnicos e universais que vão além da mera operação matemática utilizada.

322. Sobre a ocorrência de desequilíbrio atuarial em razão da Lei Complementar nº 899/2015, o IPREV/DF afirmou que a extensão dos impactos da utilização de recursos de um fundo previdenciário para finalidades diversas das originalmente previstas deve ser analisada caso a caso.

¹⁸⁶ O cálculo a que o IPREV/DF se referiu, utilizado pelo TCU no Relatório que embasou seu Acórdão nº 2.973/2016, foi realizado com a mesma metodologia utilizada neste Relatório de Auditoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

323. Ressaltou que a realidade factual do momento da publicação da referida norma era a existência de um plano ajustado dentro dos parâmetros estabelecidos pela legislação vigente, em perfeita saúde financeira e atuarial e que os recursos retirados foram devidamente recompostos por meio de imóveis de propriedade do GDF e da TERRACAP, conforme Lei nº 5.729/2016 e Lei Complementar nº 917/2016.

324. Diante disso, afirmou que, com a reincorporação desses imóveis, corrigidos pela taxa de juros atuarial modeladora do plano, não houve implicação técnica na diminuição da saúde atuarial do plano em questão, sendo uma mera troca de segmentos de ativos de liquidez para ativos imobilizados.

325. Por outro lado, indicou também que o segmento de imóveis é, por definição, bastante diverso do mercado de títulos e valores mobiliários e que, portanto, não é factualmente possível prover garantias de que a rentabilidade alcançada será a mesma da carteira já existente em fundos de investimento.

326. Destacou, ainda, o caráter contributivo e solidário da previdência social estabelecido no art. 40 da Constituição Federal, o qual afirmou amparar a transferência de recursos realizada por meio da Lei Complementar nº 899/2015. No mesmo sentido, defendeu a regularidade da autorização dada pela Lei Complementar nº 920/2016, que versa sobre a retirada de 75% do superavit técnico atuarial do Fundo Previdenciário com vistas ao pagamento de benefícios dos servidores vinculados ao Fundo Financeiro.

327. Sobre o superavit atuarial, a Autarquia afirmou:

O surgimento do superávit no Fundo Previdenciário do DF vem sendo gerado seja pelo excesso de alíquota das contribuições devidas pelos servidores, já que a norma federal (Lei 9.717/98) impõe que os servidores dos Estados paguem a alíquota em patamar mínimo igual ao da União (11%), e o ente federado até o dobro da União (22%), seja pelos resultados favoráveis obtidos pela área de investimento da entidade gestora dos fundos, que este ano superou a meta atuarial de rentabilidade em quase 40% (...).

328. Quanto às proposições apresentadas no Relatório Prévio de Auditoria, o IPREV/DF apresentou as considerações a seguir.

➤ Proposição I

Determinar ao IPREV/DF que, por ocasião da próxima avaliação atuarial, nos termos do art. I, inciso 1, da Lei nº 9.717/1998, adote metodologia para estimar a taxa de juros a ser utilizada em suas avaliações atuariais que considere a expectativa de juros de longo prazo e os desvios da rentabilidade obtidos frente à meta nos anos anteriores a cada avaliação, em consonância com o Guia de Melhores Práticas Atuariais da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) e com os princípios dos Parâmetros Realistas e da Prudência recomendados pela Resolução IBA nº 02/2014 do Instituto Brasileiro de Atuária;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

329. Informou que, a partir da Avaliação Atuarial 2018, passará a adotar estudos de aderência e convergência de taxas de juros, ressaltando que serão elaborados de forma prospectiva, levando-se em conta o potencial de rentabilidade futura da carteira atual de investimentos do Fundo Capitalizado e calibrando os modelos para geração dos cenários com base na série histórica de cada ativo (índice) e eventuais correlações, conforme modelo sugerido pela Instrução PREVIC nº 23/2015. Afirmou também que levará em consideração a Instrução PREVIC nº 19/2015 para fixação da meta atuarial.

330. Por outro lado, ressaltou que o órgão regulador/fiscalizador dos RPPS não é a PREVIC e sim a Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, a qual poderá editar regulamentação em sentido diverso, vinculando o IPREV/DF.

331. Concluiu afirmando entender que a proposição merece ajustes técnicos, já que o histórico de rentabilidade passada não pode servir de parâmetro para novas perspectivas de taxas de juros.

➤ Proposição II

Determinar ao Conselho Fiscal do IPREV/DF que, doravante, em conformidade com a Lei nº 769/2008, art. 91, inciso III, emita anualmente parecer sobre a coerência dos resultados da avaliação atuarial, inclusive em relação à hipótese atuarial da taxa de juros, avaliando sua aderência à realidade do RPPS/DF, considerando a expectativa de juros de longo prazo e os desvios da rentabilidade obtida frente à meta nos anos anteriores a cada avaliação;

332. O IPREV/DF afirmou que essa competência está a cargo do Conselho de Administração da Autarquia, que aprova anualmente a hipótese atuarial de taxa de juros no âmbito da Política Anual de Investimentos, na qual, além de diretrizes para aplicações, é estabelecida a meta de retorno dos investimentos.

333. Em seguida citou os incisos I a IV do art. 90 da Lei Complementar nº 769/2008, que trata das competências do Conselho de Administração do Instituto. Com base nisso, entende que a proposição merece ajustes.

➤ Proposição III

Recomendar ao Governador do Distrito Federal que adote medidas para priorizar a tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 19/2015, que trata da instituição da previdência complementar dos servidores públicos distritais, como forma de minimizar os impactos fiscais da previdência do Distrito Federal no tesouro local no médio e longo prazos;

334. O Instituto afirmou que as instâncias diretivas do IPREV/DF promoveram uma atuação perante a Câmara Legislativa do DF para acompanhar o andamento do PLC nº 19/2015, tendo atuado para o aprimoramento da redação final do substitutivo apresentado. Concluiu informando que não cabe ao IPREV/DF se manifestar sobre a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

proposição, por ser de responsabilidade do Gabinete do Governador do Distrito Federal.

➤ Proposições IV a VI

335. Afirmou que não cabe ao IPREV/DF se manifestar sobre as proposições, por não serem de sua responsabilidade.

Posicionamento da equipe de auditoria

336. Sobre os critérios mais rigorosos que o IPREV/DF afirmou estar adotando em suas avaliações atuariais, em relação à Tábua de Mortalidade Geral, de Mortalidade de Inválidos, de Entrada em Invalidez e às taxas de crescimento real de benefícios e salarial, ressalta-se que o ajuste de premissas atuariais com base em testes de aderência se trata de uma boa prática que deve ser perpetuada e realizada periodicamente.

337. Quanto à afirmação do IPREV/DF de que cumpre o limite máximo de 6% para a taxa de juros atuarial estabelecido pela Portaria MPS nº 403/2008 e de que não cabe a nenhum órgão, sob pena de usurpação de competência, definir outro parâmetro que não o definido pela Secretaria de Previdência, vale destacar o que estabelece os arts. 77 e 78 da Lei Orgânica do Distrito Federal, os quais replicam com os devidos ajustes os arts. 70 e 71 da Constituição Federal:

*Art. 77. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Distrito Federal e das entidades da administração direta, indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, **quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas**, será exercida pela Câmara Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

Parágrafo único. Deve prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Distrito Federal responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

*Art. 78. O controle externo, a cargo da Câmara Legislativa, **será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal**, ao qual compete: (...)*

V - realizar, por iniciativa própria, da Câmara Legislativa ou de alguma de suas comissões técnicas ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal (...). (Grifou-se)

338. Nesse sentido, a competência da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda para fiscalizar os RPPS não impede a atuação de outras entidades de controle e fiscalização, como o TCDF, tendo em vista que as receitas e despesas do Distrito Federal e do IPREV/DF estão sob a jurisdição desta Corte de Contas.

339. Ademais, cumpre destacar que a Portaria MPS nº 403/2008 estabeleceu um patamar máximo, e não único, para a taxa de juros a ser adotada. Isso não exime os RPPS de escolherem de modo criterioso e com o devido embasamento técnico, dentro



do limite fixado pela norma, a taxa de juros que melhor represente a realidade do fundo, de modo a gerir eficientemente seus recursos. Sendo assim, a escolha da taxa de juros utilizada pelo IPREV/DF está inserida na esfera de controle deste Tribunal de Contas.

340. A Autarquia afirmou em sua manifestação, quanto ao estabelecimento da meta atuarial de juros, que o Acórdão nº 2.973/2016 do TCU, cujas análises se assemelham às registradas neste Relatório de Auditoria:

(...) incorreu em deslize técnico ao propor o uso de média aritmética simples dos resultados passados como metodologia para a definição da referida taxa, quando na realidade a fixação da meta atuarial pelos entes gestores previdenciários aos seus planos de benefícios se lastreiam em critérios técnicos e universais que vão além da mera operação matemática utilizada pela corte de contas (...) (Grifou-se)

341. Preliminarmente, cumpre destacar que as análises realizadas pela equipe técnica deste Tribunal quanto às referidas taxas de juros consideraram o conceito de taxa equivalente anual, calculada utilizando-se a média geométrica dos valores históricos, e não a média aritmética simples, como afirmado pelo Instituto.

342. Sobre a elaboração de relatórios de rentabilidade passada, a título de referência, a Comissão de Pensões da Academia Americana de Atuários, publicou em 2016 versão preliminar de nota sobre a prática atuarial, com o título “Seleção de premissas de retorno de investimento com base na experiência futura antecipada”¹⁸⁷, na qual afirma¹⁸⁸:

O objetivo convencional do relatório de desempenho é citar a taxa de retorno que, dado o valor do ativo inicial e os fluxos de caixa subsequentes, reproduzirá o valor do ativo no final do período. Apenas o retorno médio geométrico tem essa propriedade. (Tradução nossa; grifou-se)

343. A citação corrobora que o uso da média geométrica para a análise do histórico de rentabilidades é prática consistente com a técnica atuarial.

344. Sobre a alegação do IPREV/DF de que “trabalhar a fixação da taxa de juros a ser definida nos estudos atuariais desprezando cenários futuros, e sem olhar para a sua própria carteira e a características de seus ativos, é incorrer em grave erro técnico”, inicialmente cumpre destacar que em momento algum o Relatório de Auditoria sugeriu

¹⁸⁷ Tradução nossa.

¹⁸⁸ The conventional goal of performance reporting is to cite the rate of return that, given the initial asset value and subsequent cash flows, will reproduce the asset value at the end of the period. Only the geometric average return has this property.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

desprezar cenários futuros ou que a Autarquia não olhasse para sua própria carteira e características de seus ativos. Pelo contrário, a proposta de encaminhamento formulada no Relatório Prévio foi:

*Determinar ao IPREV/DF que, por ocasião da próxima avaliação atuarial, nos termos do art. 1, inciso 1, da Lei nº 9.717/1998, adote metodologia para estimar a taxa de juros a ser utilizada em suas avaliações atuariais **que considere a expectativa de juros de longo prazo** e os desvios da rentabilidade obtidos frente à meta nos anos anteriores a cada avaliação (...)*

345. Ademais, não merece prosperar o argumento do IPREV/DF sobre as consequências do uso da rentabilidade média obtida no passado.

346. Quanto ao primeiro efeito apontado, de que isso facilitaria a vida do gestor dos fundos, pela definição de metas mais tímidas em decorrência de resultados insatisfatórios do passado, ressalta-se que o estabelecimento de uma premissa de juros prudente na avaliação atuarial não deveria inibir o setor de investimentos do Instituto de alcançar o melhor resultado disponível na realidade de mercado. Ao contrário, poderia ser um motivador para alcançar resultados futuros mais vigorosos a fim de compensar resultados passados inferiores às taxas utilizadas nos DRAAs.

347. Por outro lado, não seria razoável estabelecer uma meta no estudo atuarial que não é alcançada na realidade, com o objetivo de motivar a equipe de investimentos da Autarquia. Os resultados atuariais têm consequências extremamente relevantes, devendo utilizar premissas estimadas com rigor técnico compatível com sua importância.

348. Além disso, ressalta-se que, embora o art. 9º da Portaria nº 403/2008 estabeleça que “a taxa real de juros utilizada na avaliação atuarial deverá ter como referência a meta estabelecida para as aplicações dos recursos do RPPS”, isso não significa que as taxas de juros definidas nas avaliações atuariais devem ser necessariamente iguais à taxa prevista na Política de Investimentos para todo o fluxo projetado.

349. Antes, é razoável que seja variável, uma vez que provavelmente o comportamento das rentabilidades ao longo de 100 (cem) anos não será uniforme. No caso do IPREV/DF, cuja carteira de investimentos é quase totalmente atrelada a títulos públicos, isso é ainda mais significativo, já que inexistente no mercado nacional oferta desse tipo de ativos com prazos de vencimento que perpassem todo o período considerado na



avaliação atuarial. No Tesouro Direto¹⁸⁹, por exemplo, o título disponível de mais longo prazo é o Tesouro IPCA+ com Juros Semestrais 2050 (NTNB)¹⁹⁰, que vence em aproximadamente 33 anos.

350. Esse entendimento é ratificado pela afirmação do Instituto de que grande parte dos seus ativos estão em fundos com taxas de juros em patamares maiores que os que serão ofertados nos próximos exercícios. Ou seja, na previsão da própria Autarquia, os recursos que ingressarão no Fundo Previdenciário nos próximos anos serão investidos em títulos que oferecem rentabilidades inferiores às que existem atualmente.

351. Quanto ao segundo efeito indicado pelo Instituto para o uso da rentabilidade média obtida no passado, de que isso penalizaria os servidores que, eventualmente, teriam de arcar com uma contribuição maior, e todos os contribuintes, que financiariam uma alíquota patronal superior para arcar com o deficit de custeio identificado, destaca-se que a função da avaliação atuarial é a mensuração técnica e fidedigna da situação financeira e atuarial atual de um plano de previdência.

352. As consequências de eventual deficit tecnicamente identificado devem receber tratamento em conformidade com a legislação pertinente ao tema. Ademais, destaca-se que a solução para eventuais deficit identificados atuarialmente¹⁹¹ passa, segundo a Portaria MPS nº 403/2008, pelo estabelecimento de aportes periódicos do tesouro ao plano de previdência ou de alíquotas suplementares patronais. Não há previsão na norma para aumento de alíquota dos servidores.

353. Além disso, cumpre destacar que a análise realizada pela equipe de auditoria não se propõe a determinar o método que deve ser utilizado pelo IPREV/DF para definir sua meta atuarial. Antes, objetivou demonstrar que, caso o desempenho histórico do Instituto se confirme e se mantenha nos níveis registrados desde a sua criação até 2015, não haverá no médio e longo prazos recursos suficientes para arcar com seu fluxo de pagamentos estimado.

¹⁸⁹ O Tesouro Direto é um Programa do Tesouro Nacional desenvolvido em parceria com a BMF&F Bovespa (companhia administradora de mercados organizados de Títulos, Valores Mobiliários e Contratos Derivativos) para venda de títulos públicos federais para pessoas físicas, por meio da internet.

¹⁹⁰ <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/tesouro-direto-precos-e-taxas-dos-titulos> (acesso em 6/3/2017).

¹⁹¹ Considerando que o Distrito Federal já optou pela segregação de massas.



354. Tal constatação demanda no presente atenção por parte da Autarquia, além da necessidade de utilizar uma metodologia consistente para definição da taxa de juros atuarial e de testes periódicos de aderência da meta à realidade do Fundo Previdenciário e do mercado. Nesse sentido, foi citado no Achado, por exemplo, o *Asset Liability Management* – ALM, método de gestão de ativos e passivos apontado pela PREVIC como uma boa prática, no sentido de mensurar riscos no passivo atuarial.

355. Ressalta-se que o ALM, quando definido com base em uma modelagem estocástica criteriosa, consiste em método amplamente aceito como forma de definição da meta de juros atuarial. Nesse sentido, por exemplo, a Academia Americana de Atuários¹⁹² afirma¹⁹³:

As conclusões desta nota de prática podem ser brevemente resumidas da seguinte forma: duas abordagens são comumente utilizadas no desenvolvimento de uma hipótese de rentabilidade de investimento para utilização como taxa de desconto – uma revisão das estatísticas históricas e a avaliação de resultados simulados a partir de um modelo de previsão estocástica. (Tradução nossa; grifou-se)

356. Percebe-se que, além da revisão de estatísticas históricas, a outra abordagem apresentada consiste na avaliação de resultados simulados a partir de um modelo de previsão estocástica.

357. Nesse sentido, observa-se que não há uma única forma de se estimar de forma consistente a taxa de juros atuarial, mas, pela relevância de tal premissa e pelo volume de ativos geridos pelo IPREV/DF, mostra-se fundamental que a Autarquia estabeleça uma metodologia adequada e consistente com as melhores práticas atuariais.

358. Dito isso e, embora não se tenha proposto o uso exclusivo dos dados históricos para a estimativa da taxa de desconto atuarial, cabe citar o que estabelece a Portaria MPS nº 403/2008, em seu art. 25, inciso IV, transcrito a seguir:

Art. 25. A revisão do plano de custeio que implique em redução das alíquotas ou aportes destinados ao RPPS deverá ser submetida previamente à aprovação da SPPS e deverá atender, cumulativamente, os seguintes parâmetros:

(...)

IV - o histórico da rentabilidade das aplicações e investimentos dos recursos

¹⁹² Na minuta de sua nota sobre a prática atuarial intitulada de “Seleção de premissas de retorno de investimento com base na experiência futura antecipada” (tradução nossa).

¹⁹³ The conclusions from this practice note can be briefly summarized as follows: two approaches are commonly used in developing an investment return assumption for use as a discount rate — a review of historical statistics and the evaluation of simulated outcomes from a stochastic forecast model.



do RPPS não tenha apresentado performance inferior à meta estabelecida na política anual de investimentos dos três últimos exercícios; (Grifou-se)

359. Observa-se que, quanto à revisão do plano de custeio de um RPPS, a norma vincula sua possibilidade a um histórico de rentabilidades nos últimos três exercícios igual ou superior à meta estabelecida na política de investimentos. Em outras palavras, a norma veda a redução de alíquotas ou de aportes destinados ao RPPS, com lastro em cálculo que adote uma meta atuarial de juros historicamente não alcançada¹⁹⁴, o que revela uma preocupação coerente e consistente com as análises apresentadas neste Relatório de Auditoria.

360. No mesmo sentido, o já mencionado Guia de Melhores Práticas Atuariais da PREVIC dispõe que:

83 - Cada hipótese utilizada na avaliação atuarial deve estar detalhada e justificada nas demonstrações atuariais, com a indicação das divergências verificadas entre a quantidade de ocorrências esperada e ocorrida no último exercício, bem como a opinião do atuário sobre a hipótese adotada na avaliação, considerando o comportamento histórico da variável e suas tendências futuras.

84 – (...) Entretanto, a observação de reiteradas discrepâncias em um mesmo sentido, ao longo dos anos, pode indicar baixa aderência da hipótese, que deve ser revista. (Grifou-se)

361. A título de *benchmarking*, ressalta-se que os dispositivos supracitados guardam sintonia com as normas atuariais americanas, as quais preveem a utilização de dados de rentabilidade histórica como subsídio ao estabelecimento da taxa de desconto utilizada nas avaliações atuariais.

362. Nesse sentido, o item 3.8.1 da Norma de Prática Atuarial nº 27 do Conselho de Normas Atuariais, entidade responsável por estabelecer e desenvolver normas de prática atuarial para os Estados Unidos da América, trata dos dados que podem ser considerados para a seleção da hipótese de rentabilidade dos investimentos, nos seguintes termos¹⁹⁵:

¹⁹⁴ A redução da alíquota patronal do GDF, CLDF e TCDF para o DFPREV para os anos de 2015 a 2018, estabelecida pela Lei Complementar nº 899/2015, está sendo analisada no âmbito do Processo nº 32000/2015-e desta Corte de Contas.

¹⁹⁵ *Selecting an Investment Return Assumption (...).*

Data—The actuary should review appropriate investment data. These data may include the following:

a. current yields to maturity of fixed income securities such as government securities and corporate bonds;
b. forecasts of inflation, GDP growth, and total returns for each asset class;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

Seleção de uma Hipótese de Rentabilidade do Investimento (...).

Dados - O atuário deve analisar os dados de investimento apropriados. Esses dados podem incluir o seguinte:

- a. rendimentos correntes até o vencimento de títulos de renda fixa, tais como títulos públicos e títulos corporativos;*
- b. previsões de inflação, crescimento do PIB e rentabilidade total para cada classe de ativos;*
- c. dados de investimentos históricos e atuais incluindo, mas não se limitando a, rentabilidades reais e nominais, os componentes de inflação e risco de inflação implícitos no rendimento de títulos protegidos contra a inflação, rendimentos de dividendos, rendimentos e taxas de capitalização imobiliária; e*
- d. desempenho do plano histórico.*

O atuário também pode considerar dados estatísticos históricos e atuais mostrando desvios-padrão, correlações e outras medidas estatísticas relacionadas às rentabilidades históricas ou futuras esperadas de cada classe de ativos e à inflação. Modelos de simulação estocástica ou outras análises podem ser usados para desenvolver expectativas de rentabilidades de investimentos a partir desses dados estatísticos. (Tradução nossa; grifou-se)

363. Observa-se, portanto, que a utilização de dados de desempenho histórico de um plano de previdência como subsídio para a fixação da taxa de juros a ser adotada em cálculos atuariais apresenta coerência com normas e técnicas atuariais aceitas no Brasil e internacionalmente.

364. Por outro lado, o enfoque deste Achado de Auditoria foi avaliar a eficiência da gestão previdenciária quanto ao alcance das metas atuariais projetadas, com o objetivo de aferir a consistência das conclusões das avaliações atuariais apresentadas pelo Instituto.

365. Os resultados de rentabilidades históricas, quando reiteradamente inferiores às metas estabelecidas, devem ser um indicativo de que o método de definição da meta atuarial pode estar inconsistente. Nesse sentido, nem a Política de Investimentos, nem a Avaliação Atuarial do IPREV/DF de 2015 apresentaram estudos que embasassem a utilização do índice de 5,50% estabelecido, bem como não demonstraram a realização de testes de aderência, com sua respectiva metodologia.

c. historical and current investment data including, but not limited to, real and nominal returns, the inflation and inflation risk components implicit in the yield of inflation-protected securities, dividend yields, earnings yields, and real estate capitalization rates; and

d. historical plan performance.

The actuary may also consider historical and current statistical data showing standard deviations, correlations, and other statistical measures related to historical or future expected returns of each asset class and to inflation. Stochastic simulation models or other analyses may be used to develop expected investment returns from this statistical data.



366. Nesse ponto, cumpre observar que as rentabilidades apresentadas pelo IPREV/DF para o período analisado foram consideradas pelo critério da marcação a mercado, o que significa que levaram em conta o valor de suas cotas nos Fundos de Investimento - FI caso sua venda ocorresse no dia da avaliação. Tal metodologia é obrigatória para a valoração desse tipo de ativos pelos RPPS¹⁹⁶.

367. Isto é, caso os títulos sejam mantidos até o seu vencimento pelos gestores de cada FI e o IPREV/DF não resgate as respectivas cotas antes da mesma data, as rentabilidades aquém da meta refletidas pela marcação a mercado não se concretizarão, mas sim a rentabilidade prometida por cada título de longo prazo. Essa é uma possibilidade relevante, uma vez que o Fundo Capitalizado não precisará de grande liquidez no curto prazo.

368. Nesse sentido, quanto à rentabilidade do período de 2009 a 2015, medida pela marcação a mercado, o IPREV/DF disse que a *“desvalorização é de caráter contábil, uma vez que, não havendo desinvestimentos - como de fato não houve no período, dado o pouco volume de benefícios pagos - não há perdas financeiras a serem consideradas”*.

369. Entretanto, em que pese a pouca necessidade de liquidez do Fundo Previdenciário no curto prazo, o que tende a reduzir a importância dos índices de rentabilidade aferidos pela marcação a mercado, cabe serem feitas algumas ressalvas. Em resumo, pode-se afirmar que:

- A marcação a mercado é a metodologia oficial para mensuração do valor dos ativos dos Regimes Próprios de Previdência Social;
- A manutenção de títulos de médio e longo prazos até seus respectivos vencimentos não depende somente do IPREV/DF, estando sujeita ao risco de eventual necessidade de liquidez dos Fundos de Investimento que demandem a venda antecipada de títulos;
- Há precedente recente de interferência legislativa¹⁹⁷ que, ao que tudo indica, acarretou venda de cotas com realização parcial de baixas rentabilidades auferidas nos últimos anos.

370. Sendo assim, a análise de rentabilidades históricas consiste em um indicativo de possíveis inconsistências na definição de taxas de juros atuariais, além de poder

¹⁹⁶ Portaria nº 402/2008, art. 16, VIII.

¹⁹⁷ Lei Complementar nº 899/2015, que, entre outras disposições, autorizou a reversão de R\$ 1,2 bilhão do DFPREV para o Fundo Financeiro do IPREV/DF.



subsidiar o estabelecimento dessa premissa.

371. De todo modo, feitas essas ressalvas, a equipe de auditoria optou por aperfeiçoar a redação das Análises e Evidências trazidas no Relatório Prévio, deixando mais evidente o conceito da metodologia da marcação a mercado e suas consequências.

372. Por outro lado, cabe ressaltar que o bom desempenho dos investimentos do IPREV/DF em 2016 não tem o condão de alterar as conclusões das análises realizadas neste Achado de Auditoria, por não ser suficiente para compensar integralmente os resultados passados inferiores às taxas utilizadas nos DRAAs, conforme a seguir indicado.

373. Segundo informações publicadas no site do IPREV/DF¹⁹⁸, e após descontar o INPC, o Instituto alcançou uma rentabilidade real de 11,37% em 2016. Com isso, a taxa equivalente anual do Instituto para os últimos anos 8 anos foi de 4,30%. Percebe-se que a taxa de 5,50% adotada atualmente é 27,90% superior à média geométrica histórica da Autarquia. A utilização desses 4,30% como premissa de juros continuaria resultando em deficit atuarial tanto pela avaliação de 2015¹⁹⁹, quanto pela de 2016²⁰⁰.

374. No mesmo sentido, incluindo o dado de 2016 na análise da rentabilidade agregada²⁰¹ alcançada pelo Instituto nos últimos 8 anos, tem-se:

¹⁹⁸ Disponíveis em <http://www.iprev.df.gov.br/investimentos/carteira-de-investimentos/rentabilidades-indicadores-de-mercado-e-meta-atuarial-em-2016.html> (consulta em 3/2/2017).

¹⁹⁹ Deficit atuarial de R\$ 1.070.459.317,78 (um bilhão, setenta milhões, quatrocentos e cinquenta e nove mil, trezentos e dezessete reais e setenta e oito centavos).

²⁰⁰ Deficit atuarial de R\$ 2.464.239.761,23 (dois bilhões, quatrocentos e sessenta e quatro milhões, duzentos e trinta e nove mil, setecentos e sessenta e um reais e vinte e três centavos).

²⁰¹ O cálculo das taxas agregadas para todo o período não foram ponderados pelo montante a que as rentabilidades se referiam ano a ano.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

| IPREV/DF | | | | |
|--------------|---|--|--------------------|------------------------|
| ANO | RENTABILIDADE PREVISTA NA AVALIAÇÃO ATUARIAL | RENTABILIDADE EFETIVAMENTE ALCANÇADA | META ALCANÇADA? | % DA META ALCANÇADO |
| 2009 | 6,00% | 4,83% | NÃO | 80,46% |
| 2010 | 6,00% | 3,76% | NÃO | 62,69% |
| 2011 | 6,00% | 6,63% | SIM | 110,45% |
| 2012 | 6,00% | 12,97% | SIM | 216,14% |
| 2013 | 6,00% | -9,31% | NÃO | -155,24% |
| 2014 | 5,75% | 5,87% | SIM | 102,02% |
| 2015 | 5,50% | -0,02% | NÃO | -0,43% |
| 2016 | 5,50% | 11,37% | SIM | 206,74% |
| TOTAL | 57,51% | 40,06% | NÃO | 69,65% |

375. Observa-se que a rentabilidade total da Autarquia para os 8 anos analisados foi mais de 30% inferior à meta proposta, mesmo considerando o bom desempenho de 2016.

376. Sobre as observações do IPREV/DF quanto às propostas de encaminhamento sugeridas no Relatório Prévio de Auditoria, seguem as considerações da equipe de auditoria.

➤ Proposição I

377. O Instituto afirmou que, a partir da Avaliação Atuarial 2018, passará a adotar estudos de aderência e convergência de taxas de juros, elaborados de forma prospectiva, levando-se em conta o potencial de rentabilidade futura da carteira atual de investimentos do Fundo Capitalizado e calibrando os modelos para geração dos cenários com base na série histórica de cada ativo (índice) e eventuais correlações, conforme modelo sugerido pela Instrução PREVIC nº 23/2015.

378. A afirmação está em consonância com as considerações deste Achado de Auditoria, isto é, que a Autarquia se utilize de metodologia consistente para o estabelecimento da meta atuarial de juros e que realize testes de aderência periódicos para identificar eventuais descolamentos entre a taxa de juros escolhida para fins de cálculo atuarial e a realidade dos ativos do IPREV/DF e do mercado.

379. Mesmo assim, a equipe de auditoria optou por ajustar a redação das proposições, bem como de alguns parágrafos das Análises e Evidências apresentadas no Relatório Prévio, com vistas a enfatizar que não se espera que a Autarquia utilize



exclusivamente dados de rentabilidade histórica, embora os mesmos sejam relevantes como alertas de possíveis inconsistências nas taxas de juros escolhidas.

380. Antes, é fundamental que a definição e os testes de aderência periódicos da premissa adotada utilize metodologia consistente com as melhores práticas atuariais, com o volume de recursos geridos e com o intervalo temporal considerado.

➤ **Proposição II**

381. Embora a Autarquia tenha afirmado que a atribuição insculpida na proposição está a cargo do Conselho de Administração do Instituto, as competências desse Conselho contidas no art. 90 da Lei nº 769/2008, citada pelo jurisdicionado, não têm o condão de revogar ou substituir as atribuições do Conselho Fiscal. Sendo assim, conforme o art. 91, III²⁰², da mesma Lei, o parecer sobre o cumprimento do plano de custeio e sobre a coerência dos resultados da avaliação atuarial, incluindo suas hipóteses, cabe ao Conselho Fiscal do Instituto.

382. As considerações do IPREV/DF, portanto, não são suficientes para alterar a proposição em questão, além do ajuste já citado no item anterior.

➤ **Proposições III a VI**

383. As considerações do IPREV/DF sobre essas proposições não demandam qualquer alteração nelas, além do ajuste supramencionado quanto à Proposição VI.

Proposições

384. Ante o exposto, propõe-se ao egrégio Plenário:

I. determinar ao IPREV/DF que:

a) doravante:

- 1) por ocasião das próximas avaliações atuariais, nos termos do art. 1º, inciso I, da Lei nº 9.717/1998, adote metodologia consistente com as técnicas atuariais, com o intervalo temporal projetado e com o volume de recursos geridos pela Autarquia para estimar a taxa de juros a ser utilizada em suas avaliações atuariais, em consonância com o Guia de Melhores Práticas Atuariais da Superintendência Nacional de

²⁰² Art. 91. Compete ao Conselho Fiscal do Iprev/DF:

(...)

III dar parecer sobre o balanço anual, contas e atos da Diretoria Executiva, bem como sobre o cumprimento do plano de custeio e a coerência dos resultados da avaliação atuarial, inclusive em relação às hipóteses;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

Previdência Complementar (Previc) e com os princípios dos Parâmetros Realistas e da Prudência recomendados pela Resolução IBA nº 02/2014 do Instituto Brasileiro de Atuária:

- i. considerando a expectativa de juros de longo prazo; e
 - ii. avaliando a pertinência de se utilizarem taxas de juros variáveis ao longo do período projetado, conforme a expectativa de rentabilidade aferida para cada momento do fluxo atuarial;
- 2) realize testes de aderência e convergência periódicos da premissa de juros adotada nas avaliações atuariais, calibrando os modelos para geração dos cenários com base na série histórica de cada ativo (índice) e eventuais correlações, e levando-se em conta:
 - i. o potencial de rentabilidade futura da carteira atual de investimentos do Fundo Capitalizado e dos recursos que nele ingressarão no período projetado; e
 - ii. o fluxo de ingressos e dispêndios esperado para o intervalo de tempo considerado;
- b) normatize a metodologia adotada em conformidade com o item I.a.1;
- II. determinar ao Conselho Fiscal do IPREV/DF que, doravante, em conformidade com a Lei nº 769/2008, art. 91, inciso III, emita anualmente parecer sobre a coerência dos resultados da avaliação atuarial, inclusive em relação à hipótese atuarial da taxa de juros, de modo a avaliar sua aderência à realidade do RPPS/DF, considerando a expectativa de juros de longo prazo; a série histórica de cada ativo (índice) e eventuais correlações; o potencial de rentabilidade futura da carteira atual de investimentos do Fundo Capitalizado e dos recursos que nele ingressarão no período projetado; e o fluxo de ingressos e dispêndios esperado para o intervalo de tempo considerado;
- III. recomendar ao Governador do Distrito Federal que adote medidas para priorizar a tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 19/2015, que trata da instituição da previdência complementar dos servidores públicos distritais, como forma de minimizar os impactos fiscais da previdência do Distrito Federal no tesouro local no médio e longo prazos;
- IV. alertar o Governador e a Câmara Legislativa do Distrito Federal de que, diante das projeções de deficit anuais crescentes da previdência pública do DF até o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

- exercício de 2035, faz-se necessária a adoção de medidas para evitar um contexto fiscal desfavorável nas próximas décadas;
- V. recomendar ao Governador do Distrito Federal e aos titulares dos órgãos do Poder Legislativo que, ao encaminharem propostas de alterações legislativas com efeitos sobre o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS/DF, façam constar desses documentos avaliação dos impactos previdenciários atuariais e financeiros potenciais das propostas, a fim de subsidiar decisões consistentes com a realidade previdenciária do Distrito Federal, em observância ao necessário equilíbrio fiscal das contas públicas;
- VI. encaminhar cópia da Decisão à Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal para que adote, a fim de prevenir deficit no médio e longo prazos que repercute na gestão fiscal do GDF, rotina de acompanhamento anual do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência do Distrito Federal, em especial quanto às medidas anualmente adotadas pelo IPREV/DF relacionadas à aderência da meta de rentabilidade estabelecida pelo Instituto à realidade do mercado e do RPPS/DF, incluindo seus ativos imobiliários e ações do BRB, considerando a expectativa de juros de longo prazo, a série histórica de cada ativo (índice) e eventuais correlações, o potencial de rentabilidade futura da carteira atual de investimentos do Fundo Capitalizado e dos recursos que nele ingressarão no período projetado, bem como o fluxo de ingressos e dispêndios esperado para o intervalo de tempo considerado.

Benefícios Esperados

385. Resguardar o equilíbrio atuarial do Fundo Previdenciário do Distrito Federal, bem como a saúde financeira do tesouro do Distrito Federal, em face de este estar obrigado a suportar eventuais deficit previdenciários.
386. Mitigar eventuais decisões legislativas com impacto negativo direto no equilíbrio financeiro e atuarial distrital.

2.4 QA 4 – As contribuições previdenciárias do GDF, CLDF, TCDF e beneficiários aos seus respectivos regimes de previdência própria e pagamentos de parcelamentos foram regularmente efetuados e contabilizados?

Sim, mas há ressalvas relevantes. Não há mecanismos para identificar atrasos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

repasso de contribuições do ente para o Fundo Previdenciário. Também, as informações constantes do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses – DIPR dizem respeito à previsão de arrecadação, e não aos valores efetivamente recolhidos.

2.4.1 Achado 4 – Informações contábeis inadequadas e falha no acompanhamento das receitas de contribuições previdenciárias

Critério

387. Controle das receitas e observância das normas contábeis.

388. Fundamento legal: Arts. 5º e 10º da Portaria MPS nº 204/2008; art. 6º da Portaria MPS nº 402/2008; arts. 9º, 19 e 21 do Regimento Interno do IPREV-DF (Decreto nº 37.166/2016).

Análises e Evidências

389. A Portaria MPS nº 402/2008 estabelece, em seu art. 6º, que:

(...) as bases de cálculo, os valores arrecadados e outras informações necessárias à verificação do cumprimento do caráter contributivo e da utilização dos recursos previdenciários serão enviados pelo ente federativo à SPPS, por meio do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR, na forma por ela definida.

390. Por sua vez, a Portaria MPS nº 204/2008 indica o DIPR como documento fundamental à emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária.

391. No âmbito distrital, o Regimento Interno do IPREV/DF²⁰³ estabelece atribuições específicas às suas unidades para arrecadação, acompanhamento, controle financeiro e registro contábil das receitas de contribuições previdenciárias, bem assim para elaboração e emissão do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses – DIPR²⁰⁴, quais sejam:

“Art. 9º - À Diretoria de Previdência, unidade orgânica de comando e supervisão, diretamente subordinada ao Diretor Presidente, compete:

(...)

V - coordenar as atividades de cobrança de arrecadação previdenciária dos servidores ativos, inativos e pensionistas;

(...)

IX - elaborar e emitir o Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses

²⁰³ Aprovado pelo Decreto nº 37.166, de 08/03/2016.

²⁰⁴ Documento previsto na alínea "h" do inciso XVI do artigo 5º da Portaria MPS nº 204, de 10/07/2008, na redação dada pela [Portaria MPS nº 21/2013](#). As informações pertinentes devem ser inseridas no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CADPREV (site do MTPS), para subsidiar a validação do RPPS consoante apresentação de documentos e informações comprobatórios do atendimento aos critérios e exigências estabelecidas nesta Portaria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

– DIPR;

(...)

XIX - coordenar o estabelecimento da política de gestão e controle da arrecadação das contribuições;

(...)

“Art. 19. À Coordenação de Finanças, unidade orgânica de direção, diretamente subordinada à Diretoria de Finanças e Administração, compete:

I - promover o controle financeiro das contribuições arrecadadas;

II - coordenar, supervisionar e dirigir a execução das atividades relacionadas à contabilidade geral, orçamento e finanças do IPREV/DF; (...)”

(...)

“Art. 21. À Gerência de Contabilidade, unidade orgânica de execução, diretamente subordinada à Coordenação de Finanças, compete:

I - gerenciar a classificação contábil dos atos e fatos administrativos

II - gerenciar e analisar a documentação destinada à contabilização, assegurando sua correção

III - analisar, controlar e proceder aos registros contábeis, os atos e fatos administrativos de natureza orçamentária, financeira e patrimonial, das operações realizadas pelo IPREV/DF; (...)”

392. Entretanto, ao avaliar as informações contábeis e o acompanhamento pelo IPREV/DF das receitas de contribuições previdenciárias, encontraram-se as impropriedades a seguir indicadas.

I. Falha na elaboração do DIPR

393. O DIPR concentra suas informações em etapas, da seguinte maneira: Etapa 1 - Dados dos Órgãos/Entidades; Etapa 2 - Remunerações e bases de Cálculo; Etapa 3 - Contribuições, aportes e Outros Valores; Etapa 4 - Demais ingressos de Recursos do RPPS; e Etapa 5 - Utilização de Recursos do RPPS.

394. O IPREV/DF (Unidade Gestora), por meio da Diretoria de Previdência, preenche o DIPR no CADPREV/MTPS²⁰⁵, juntando a Declaração de Veracidade, documento no qual os representantes legais do ente e da unidade gestora atestam que as informações constantes do demonstrativo refletem a realidade e que não houve a inserção de elementos falsos ou omissão de informações.

395. Os dados inseridos no DIPR são confrontados sistemicamente de modo que as divergências identificadas resultam em irregularidades no critério “DIPR – Consistência e Caráter Contributivo”, exigido para a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP²⁰⁶. Em sendo detectadas impropriedades, com base

²⁰⁵ Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social.

²⁰⁶ A Portaria MPS nº 204, de 10/07/2008, dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

no detalhamento que acompanha o Relatório de Irregularidades do DIPR, a Unidade Gestora (IPREV/DF) deve analisar os dados informados no DIPR, identificar a origem das divergências e conjuntamente com o ente federativo adotar as medidas necessárias para sua regularização.

396. Saliente-se que as informações encaminhadas ao Ministério da Previdência Social, através do DIPR, também servem de auxílio aos RPPS na gestão e controle do recebimento e da utilização de seus recursos financeiros²⁰⁷.

397. Examinando os DIPR de 2015 emitidos pelo IPREV/DF, verificou-se que os valores das receitas de contribuições foram registrados inadequadamente. O quadro abaixo contempla os dados dos itens 1 e 2 do DIPR referente ao primeiro bimestre de 2015 dos Planos Financeiro e Previdenciário²⁰⁸, de maneira a esclarecer melhor o tema.

Previdenciária – CRP aos Estados, Distrito Federal e Municípios e dá outras providências.

²⁰⁷ Operacionalmente, o IPREV/DF acessa o módulo CADPREVWeb e insere o arquivo em formato xls extraído do módulo CADRGR29 do SIGRH. No processamento das informações, o CADPREVWeb disponibiliza Relatório de Entrada de Dados do DIPR, com informações de todos os órgãos e entidades do GDF relativas à remuneração bruta, Base de Cálculo e ao quantitativo de servidores, separados por Plano. No âmbito desse relatório de dados constam informações do GDF, do TCDF e da CLDF, consolidadas pela Unidade Gestora, consoante informações enviadas em Demonstrativo das Receitas e Despesas do RPPS. No CADPREVWeb, o IPREV/DF também insere informações sobre as contribuições repassadas: patronal e servidor. O GDF, o TCDF e a CLDF repassam as contribuições devidas ao RPPS, por meio de Ordens Bancárias. Posteriormente, essas informações detalhadas no Relatório de entrada de Dados são visualizadas no Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses – DIPR de modo global, segregado por Plano.

²⁰⁸ Dados extraídos do site do Ministério do Trabalho e Previdência Social - MTPS <http://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/faces/pages/modulos/dipr/consultarDemonstrativos.xhtml>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

Quadro 10 - DIPR (transcrição apenas dos itens 1 e 2)

| DADOS DO DIPR - GDF - JAN/FEV - 2015 | | | | |
|---|----------------------|----------------|------------------|----------------|
| 1 - BASES DE CÁLCULO DAS CONTRIBUIÇÕES DEVIDAS, RELATIVAS ÀS FOLHAS DO ENTE (R\$) | | | | |
| | PLANO PREVIDENCIÁRIO | | PLANO FINANCEIRO | |
| | JAN | FEV | JAN | FEV |
| 1.1 - Do ENTE ("patronal"), relativa aos servidores. | 194.182.594,88 | 192.869.179,34 | 592.896.711,84 | 585.375.629,98 |
| 1.2 - Dos SERVIDORES | 194.182.594,88 | 192.869.185,34 | 592.748.429,57 | 585.375.634,98 |
| 1.3 - Dos APOSENTADOS | 39.113,18 | 55.355,82 | 115.873.046,70 | 115.261.861,67 |
| 1.4 - Dos PENSIONISTAS | 14.631,09 | 14.215,64 | 5.246.032,49 | 5.195.767,65 |
| 2 - CONTRIBUIÇÕES REPASSADAS (R\$) | | | | |
| | PLANO PREVIDENCIÁRIO | | PLANO FINANCEIRO | |
| | JAN | FEV | JAN | FEV |
| 2.1 - Do ENTE ("patronal"), relativa aos servidores. | 42.720.170,88 | 42.428.092,12 | 129.592.179,09 | 128.763.950,40 |
| 2.2 - Dos SERVIDORES | 21.360.085,43 | 21.209.387,05 | 65.219.605,23 | 64.391.319,85 |
| 2.3 - Dos APOSENTADOS | 4.302,45 | 6.089,14 | 12.746.427,36 | 12.679.197,91 |
| 2.4 - Dos PENSIONISTAS | 1.609,42 | 1.563,72 | 651.011,23 | 648.222,57 |

398. Avaliando-se os dados constantes no quadro acima, depreende-se que os valores registrados no item 2 são, na verdade, previsões de total de arrecadação de contribuição, calculadas com base nos dados extraídos do SIGRH²⁰⁹ acrescidos dos dados ofertados pelo TCDF e CLDF (item 1), e não valores efetivamente repassados ao IPREV/DF. Por exemplo, no Plano Previdenciário, janeiro de 2015, verifica-se que:

- i. R\$ 42.720.170,88 (subitem 2.1 – Do ENTE “patronal”, relativo aos servidores) resulta da aplicação de 22% sobre 194.182.594,88 (base de cálculo das contribuições devidas, relativas às folhas do Ente, subitem 1.1);
- ii. R\$ 21.360.085,43 corresponde à aplicação de 11% sobre R\$ 194.182.594,88 (base de cálculo das contribuições dos servidores, subitem 1.2);
- iii. R\$ 4.302,45 equivale à aplicação de 11% sobre R\$ 39.113,18 (base de contribuição dos aposentados, subitem 1.3);
- iv. R\$ 1.609,42 equivale a 11% sobre R\$ 14.631,09 (base de cálculo das contribuições dos pensionistas, subitem 1.4).

399. Observa-se que um procedimento idêntico foi aplicado em relação aos valores

²⁰⁹ Módulos CADRGR29-Capitalizado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

do item 2, referência fevereiro, do Fundo Capitalizado, e janeiro e fevereiro, do Fundo Financeiro, conforme disposto no quadro acima, rotina essa mantida no curso dos exercícios de 2015 e 2016.

400. No entanto, em consonância com os termos estabelecidos na Declaração de Veracidade²¹⁰, **os valores informados no DIPR não devem ser pela previsão, mas os que a Unidade Gestora efetivamente recebeu**, cujos montantes estão demonstrados no Quadro 12 inserto no tópico seguinte²¹¹.

401. O cotejamento dos dados contábeis totais²¹² inerentes ao Fundo Previdenciário (capitalizado) com os valores totais dos DIPR de janeiro a dezembro de 2015, relativos aos servidores ativos civis e parte patronal, evidencia as seguintes divergências:

Quadro 11 – Contribuições previdenciárias em 2015 - DIPR X Contabilidade do DF²¹³

| PARTE PATRONAL RELATIVA AOS SERVIDORES CIVIS ATIVOS (R\$) | | | RETENÇÃO DOS SERVIDORES CIVIS ATIVOS (R\$) | | |
|--|------------------------------|-----------------------|---|------------------------------|-----------------------|
| DIPR (1) | Contabilidade do Ente (2) | Diferença (2-1) | DIPR (1) | Contabilidade do Ente (2) | Diferença (2-1) |
| 491.490.325,56 | 600.088.456,60 | 108.598.131,04 | 263.764.153,13 | 202.914.369,83 | -60.849.793,30 |

²¹⁰ Trata de documento firmado pelos Representantes legais do Ente (Governador do DF) e da Unidade Gestora (Presidente do IPREV-DF), estando vazada nos seguintes termos: "Atestamos, na forma da lei e para todos os fins de direito, que as informações constantes do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses – DIPR acima identificado, totalizadas no quadro abaixo, são verídicas, e que **todos os valores nele declarados foram efetivamente repassados pelo ente federativo e recebidos pela unidade gestora do RPPS, bem como os valores de responsabilidade desta foram arrecadados**. Estamos cientes de que a omissão de informações no DIPR ou a inserção de informações falsas ou diversas das que deveriam constar, que possam resultar na emissão indevida do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, será passível de comunicação ao Ministério Público Federal, para que se apure a eventual prática do ilícito de falsidade ideológica, tipificado no artigo 299 do Código Penal." (grifou-se)

²¹¹ A afirmação é válida ainda que se reconheça, conforme documentado no item II deste Achado, a existência de falha de contabilização de arrecadação das receitas por parte do Iprev-DF. De toda forma, os valores de arrecadação das receitas devem refletir os dados contábeis.

²¹² Indicados no Quadro 10.

²¹³ Fontes:

- DIPR: site do MTPS, módulo CadprevWeb. O Iprev-DF elabora tal documento conforme valores das folhas de pagamento (previsão).

- Contabilidade: Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada; Receita Bruta Realizada. Regime de caixa. Como o pagamento do GDF ocorre no 5º dia útil do mês seguinte, correlacionam-se os valores da folha de pagamento de um mês com o registro contábil do mês seguinte (época em que ingressou o dinheiro).



402. Sobre o tema, o IPREV/DF explicitou que se algum órgão ou entidade não efetuar o repasse da contribuição, o demonstrativo será preenchido sem tais dados, ensejando que o ente fique irregular pela falta do repasse integral das contribuições devidas. Alegou que *“o DIPR deve receber informações das folhas de pagamento de todos os órgãos e entidades vinculados ao RPPS do Ente Federativo e também dos documentos relacionados aos repasses de contribuições efetivamente efetuados por referidos órgãos”* e que as informações das folhas de pagamento dos órgãos e entidades (Remuneração bruta, Base de cálculo da contribuição, décimo terceiro e número de servidores de forma segregada por fundos) são obtidas via Resumos das Folhas de Pagamento dos órgãos²¹⁴.

403. No entanto, a respeito dos dados dispostos no item 2 do DIPR, o IPREV/DF não foi explícito sobre a metodologia de apuração dos valores das contribuições repassadas ao Instituto, deixando clara apenas a relevância das informações dos Resumos das Folhas de Pagamento.

404. Ora, os valores de contribuições repassadas indicadas no item 2 do DIPR dizem respeito ao montante financeiro que o ente²¹⁵ repassou à Unidade Gestora, ao revés, os resumos das folhas de pagamento trazem valores previstos de repasse. Evidência disso é que o fechamento da folha de pagamento ocorre no dia 30 (trinta) e o pagamento é realizado até o 5º (quinto) dia útil do mês seguinte, portanto, nem sempre a totalidade dos valores dos resumos das folhas é quitada.

405. Ressalte-se que o prazo para envio das informações do DIPR de um determinado bimestre, por exemplo, janeiro/fevereiro, é até o último dia do mês seguinte, no caso 31 de março. Portanto, o Instituto dispõe de tempo suficiente para aferir e contabilizar todos os valores financeiros percebidos pela Unidade Gestora.

406. É oportuno salientar que as informações do item 2 do DIPR são relevantes para identificar possíveis atrasos incorridos pelo ente no repasse de contribuições. Do modo como o IPREV/DF preenche o item 2 do DIPR, pela previsão do total de arrecadação, prejudica-se a apuração de eventuais atrasos nos repasses, inibindo a aplicação de atualização monetária, multa e juros, de que trata o art. 72 da Lei Complementar nº 769/2008.

²¹⁴ Ofício nº 149/2016 – PRESI/IPREV, item 23 (e-DOC [44A4A007-c](#)).

²¹⁵ Consolidado GDF, TCDF e CLDF.



407. O setor competente para aferir a totalidade dos repasses financeiros recebidos pelo IPREV/DF é a Gerência de Contabilidade, em face de conciliações com as guias de recebimento, ordens bancárias, entre outras. Por sua vez, a teor do inciso V do art. 9º do Regimento Interno do IPREV/DF²¹⁶, compete à Diretoria de Previdência coordenar as atividades de cobrança de arrecadação previdenciária dos servidores ativos, inativos e pensionistas. Contudo, como tal setor vem registrando no item 2 dos DIPR os valores de receitas de contribuição pela totalidade de previsão de arrecadação (extratos do SIGRH), ficam impossibilitados eventuais esforços junto a outras unidades da Autarquia para otimizar providências de cobrança.

408. A Coordenação de Finanças é regimentalmente a unidade responsável pelo controle financeiro das contribuições arrecadadas (art. 19, I, do Regimento Interno do IPREV/DF²¹⁷), cujos dados são aproveitados pela Gerência de Contabilidade, após a devida conciliação. Ocorre que tais setores também não repassam formalmente as informações sobre arrecadação de contribuições para conhecimento da Diretoria de Previdência, ante a sua competência de setor responsável pela arrecadação previdenciária e pelo preenchimento do DIPR.

409. Nesse ponto, cumpre citar resposta do IPREV/DF ao questionário²¹⁸ aplicado no âmbito da presente Auditoria Coordenada. Uma das perguntas realizadas foi a seguinte:

A Unidade Gestora do RPPS realiza controle da adequação dos valores recebidos a título de contribuições previdenciárias (patronal e beneficiários) mediante confronto dos valores efetivamente recebidos e cálculo dos valores a receber a partir das folhas de pagamento?

410. Dos 23 (vinte e três) RPPS que responderam esta questão, o IPREV/DF foi um dos 3 (três) que responderam “não”, reforçando as constatações descritas neste Achado de Auditoria.

II. Falha no controle e contabilização do repasse das contribuições

411. O Sistema de Gestão Governamental – SIGGo foi implantado pelo Governo do Distrito Federal no ano de 2000, com o objetivo de aprimorar a modernização e a integração dos subsistemas de planejamento, orçamento, programação financeira, de execução orçamentária, contabilidade, precatório e sistema de controle de acesso nos

²¹⁶ Aprovado pelo Decreto nº 37.166, de 08/03/2016.

²¹⁷ Aprovado pelo Decreto nº 37.166, de 08/03/2016.

²¹⁸ DA II-21, documento associado ao Processo nº 2510/2016-e. Vide aba “Question 19”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

seus órgãos e entidades públicas.

412. As receitas previdenciárias são mensalmente contabilizadas pelo regime de caixa, tendo em conta o efetivo recebimento e pagamentos reconhecidos no SIGGo, ou seja, as receitas de contribuições são contabilizadas dentro do mês em que foram recebidas.

413. No caso do GDF, como a folha de pagamento é quitada até o 5º dia útil do mês seguinte, implica que os valores previdenciários da retenção e patronal de um mês sejam repassados ao IPREV/DF, em regra, no mês seguinte²¹⁹. Portanto, a contabilização efetuada pela Autarquia, em um determinado mês, das receitas de contribuições (retenção e patronal), via SIGGo, corresponderá aos dados da folha de pagamento dos órgãos repassadores do mês anterior, procedimento em consonância com a previsão do disposto no art. 63 da Lei Complementar nº 769/2008²²⁰.

414. Em caso de atraso no repasse de contribuições, os valores deverão ser atualizados com incidência de multa de 2% ao mês e juros de mora de 0,10% por dia de atraso, conforme art. 72²²¹ da referida norma.

415. No SIGGo, apresentam-se os fundos Previdenciário²²² e Financeiro²²³. Conjugando dados disponibilizados no SIGRH (retenções e patronal do RPPS) e SIGGo (registros contábeis de receitas de contribuições), apurou-se que:

²¹⁹ A CLDF e o TCDF normalmente fazem o repasse dentro do próprio mês da competência da folha.

²²⁰ Art. 63. As contribuições de natureza patronal, bem como as contribuições dos segurados ativos, inativos e dos pensionistas, previstas no art. 54, I, II e III, obedecerão ao Plano de Custeio e serão repassadas ao IPREV/DF pelo Tesouro do Distrito Federal.

Parágrafo único. O repasse das contribuições definidas no caput ocorrerá em até 5 (cinco) dias contados da data de pagamento do último grupo que compõe as folhas de pagamentos referentes aos subsídios, à remuneração, à gratificação natalícia e à decisão judicial ou administrativa.

²²¹ Art. 72. As contribuições previdenciárias e demais débitos previdenciários não recolhidos até o prazo estabelecido no art. 63, parágrafo único, da presente Lei Complementar deverão ser atualizados monetariamente pelos mesmos índices praticados em relação aos débitos para com o RGPS e sofrerão a incidência de multa de 2% (dois por cento) ao mês, além dos juros de mora de 0,10% (dez centésimos por cento) por dia de atraso.

²²² Fundo Capitalizado de Previdência do DF, Unidade Gestora 320204 (Gestão: 32203).

²²³ Instituto de Previdência dos Servidores do DF - IPREV – Fundo, Unidade Gestora: 320203 (Gestão 32203).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

Quadro 12 – Contribuições patronal e dos servidores – SIGRH x Contabilidade do DF²²⁴

| Mês Folha de Pagamento GDF | Mês do registro contábil | PARTE PATRONAL ⁴ | | | RETENÇÃO DOS SERVIDORES | | |
|----------------------------|--------------------------|--|--|----------------------|--------------------------------------|--|-----------------------|
| | | Demonstrativo SIGRH + TCDF e CLDF ¹ (A) | Contabilidade do Ente ³ (B) | Diferença (B-A) | SIGRH + TCDF e CLDF ² (C) | Contabilidade do Ente ³ (D) | Diferença (D-C) |
| DEZ/2014 | JAN/2015 | 41.068.566,42 | 21.234.963,74 | -19.833.602,68 | 21.868.137,99 | 20.332.603,84 | -1.535.534,15 |
| JAN/2015 | FEV/2015 | 42.720.170,88 | 42.876.565,27 | 156.394,39 | 21.360.085,43 | 21.593.223,61 | 233.138,18 |
| FEV/2015 | MAR/2015 | 42.428.092,12 | 78.260.677,25 | 35.832.585,13 | 21.209.387,05 | 21.307.212,44 | 97.825,39 |
| MAR/2015 | ABR/2015 | 45.196.400,88 | 44.517.133,75 | -679.267,13 | 22.541.614,73 | 25.264.307,36 | 2.722.692,63 |
| ABR/2015 | MAI/2015 | 45.014.229,70 | 54.320.681,70 | 9.306.452,00 | 22.232.031,13 | 11.925.838,16 | -10.306.192,97 |
| MAI/2015 | JUN/2015 | 43.553.578,44 | 52.877.794,37 | 9.324.215,93 | 21.786.175,22 | 12.522.577,43 | -9.263.597,79 |
| JUN/2015 | JUL/2015 | 42.097.475,08 | 52.835.803,31 | 10.738.328,23 | 21.051.285,04 | 14.376.226,77 | -6.675.058,27 |
| JUL/2015 | AGO/2015 | 43.983.585,20 | 55.141.585,82 | 11.158.000,62 | 22.105.418,91 | 10.556.977,21 | -11.548.441,70 |
| AGO/2015 | SET/2015 | 41.044.880,99 | 14.292.629,55 | -26.752.251,44 | 20.636.406,17 | 50.597.875,78 | 29.961.469,61 |
| SET/2015 | OUT/2015 | 44.580.300,10 | 26.559.060,75 | -18.021.239,35 | 22.199.567,56 | 13.465.947,99 | -8.733.619,57 |
| OUT/2015 | NOV/2015 | 32.801.795,34 | 51.863.922,18 | 19.062.126,84 | 23.382.820,68 | 30.508.835,63 | 7.126.014,95 |
| NOV/2015 | DEZ/2015 | 33.657.125,86 | 93.718.077,29 | 60.060.951,43 | 22.367.947,13 | -31.736.455,85 | -54.104.402,98 |
| Total | | 498.146.201,01 | 588.498.894,98 | 90.352.693,97 | 262.740.877,04 | 200.715.170,37 | -62.025.706,67 |

(1) Dados da folha de pagamento do Ente ("patronal"), relativa aos Servidores do GDF, considerando informações do TCDF e CLDF;

(2) Dados da folha de pagamento do GDF, inerente às contribuições dos servidores ativos civis, incluindo dados ofertados pelo TCDF e a CLDF. No Fundo Capitalizado, a média de contribuição dos servidores civis do TCDF é de R\$ 142.000,00 e da CLDF de R\$ 11.000,00;

(3) Os registros contábeis das receitas observam o regime de caixa, pelo efetivo recebimento e pagamentos reconhecidos no SIGGo;

(4) A partir de outubro de 2015, a contribuição previdenciária patronal do Distrito Federal corresponde à 16,55%(LC nº 899/2015).

416. Em primeiro lugar, comparativamente com os dados do SIGRH (folhas de pagamento), os dados contábeis (SIGGo) registraram valores a maior, na parte patronal, R\$ 90.352.693,97, e valores a menor na parte dos servidores ativos civis, R\$62.025.706,67. Do encontro de contas entre os dois valores resulta o valor positivo de R\$ 28.326.987,30 (R\$ 90.352.693,97 - R\$62.025.706,67).

417. Os valores a maior na parte patronal podem indicar que, nesse período, houve repasses tardios referentes a meses anteriores. Os valores a menor relativos a contribuições dos servidores, por sua vez, indicam possível atraso no repasse pelo GDF

²²⁴ Fonte: a) SIGGo: balancete contábil-Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada; b) SIGRH: módulo CADRGR29-Capitalizado e demonstrativos do TCDF e CLDF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

ao IPREV/DF dos recursos retidos em folha desses segurados.

418. Nesse sentido, outro ponto a destacar é que, no campo “Contabilidade do Ente”, a falta de uniformidade dos valores registrados nos meses de competência de maio, junho, julho e agosto/2015 (retenção dos servidores ativos civis) e de janeiro, agosto e setembro/2015 (patronal), também indicam a possibilidade de atraso de repasse de contribuições para o Fundo Previdenciário. Ressalta-se que, como esse Fundo está baseado no sistema de capitalização²²⁵, em ocorrendo atraso no repasse de contribuições mensais, os valores deverão sofrer atualização monetária e aplicação de juros de mora e multa de modo a não prejudicar o equilíbrio financeiro atuarial do plano, consoante estabelecido no citado art. 72 da Lei Complementar nº 769/2008.

419. A título de ilustração, com relação ao Fundo Previdenciário²²⁶, notam-se registros de Receitas de Contribuição dos Servidores Ativos Civis (GDF, TCDF e CLDF) e patronal, em janeiro de 2015, nos moldes abaixo.

| | |
|--|-----------------------|
| 420000000 CONTRIBUICOES | 41.567.567,58C |
| 421000000 CONTRIBUICOES SOCIAIS | 41.567.567,58C |
| 421100000 CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS – RPPS | 41.567.567,58C |
| 421110000 CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS - RPPS CONSOLIDAÇÃO | 20.332.603,84C |
| 421110200 CONTRIBUICAO DO SEGURADO AO RPPS | 20.332.603,84C |
| 421110201 CONTRIBUICAO DO SERVIDOR ATIVO CIVIL - RPPS/CAPITALIZADO | 20.165.182,14C |
| 421110205 CONTRIBUIÇÃO DE SERVIDOR ATIVO DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DF | 11.447,99C |
| 421110206 CONTRIBUIÇÃO DE SERVIDOR ATIVO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DF | 155.973,71C |
| 421120000 CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS - RPPS INTRA OFSS | 21.234.963,74C |
| 421120100 CONTRIBUICOES PATRONAIS AO RPPS | 21.234.963,74C |

420. Os dados acima indicam que a receita de contribuições, em janeiro de 2015, montou em R\$ 41.567.567,58, sendo R\$ 20.332.603,84 dos servidores ativos (GDF, TCDF e CLDF) e R\$ 21.234.963,74 de contribuições patronais.

421. No SIGGo, balanço financeiro, detectaram-se as Guias de Recolhimento nºs 2015GR00001 e 2015GR00002, abaixo indicadas.

²²⁵ Que implica formação de reservas, para assegurar o custeio dos benefícios previdenciários.

²²⁶ Referente ao balancete contábil disponível no SIGGo para a UG: 320204 (Gestão 32203).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

Quadro 13 – Guias de Recolhimento – SIGGo – IPREV/DF



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

Detalhamento Guia de Recebimento

Data de Emissão 02/01/2015 **Data de Lançamento** 02/01/2015 **Nº Documento** 2015GR00001
Unidade Gestora 320204 - IPREV - FUNDO CAPITALIZADO DE PREVIDÊNCIA DO DF
Gestão 32203 - INSTITUTO DE PREV. DOS SERVIDORES DO **Valor** 1.061.903,01
Domicílio Bancário 070 00212 011487-5
Credor 320204-32203 - IPREV - FUNDO CAPITALIZADO DE PREVIDÊNCIA DO DF
Nº Processo . . / **Aplicação** Não

| Evento | Inscrição | Classificação Contábil | Classificação Orçamentária | Fonte | Valor |
|---|-----------|------------------------|----------------------------|-----------|--------------|
| 541496 | | | | | 1.061.903,01 |
| 800546 | | 421110201 | 12102907 | 206000000 | 1.061.903,01 |
| Finalidade CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DOS SERVIDORES ATIVOS DA SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO REFERENTE NOVEMBRO/2014 | | | | | |



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

Detalhamento Guia de Recebimento

Data de Emissão 16/01/2015 **Data de Lançamento** 16/01/2015 **Nº Documento** 2015GR00002
Unidade Gestora 320204 - IPREV - FUNDO CAPITALIZADO DE PREVIDÊNCIA DO DF
Gestão 32203 - INSTITUTO DE PREV. DOS SERVIDORES DO **Valor** 8.747.330,44
Domicílio Bancário 070 00212 011487-5
Credor 320204-32203 - IPREV - FUNDO CAPITALIZADO DE PREVIDÊNCIA DO DF
Nº Processo . . / **Aplicação** Não

| Evento | Inscrição | Classificação Contábil | Classificação Orçamentária | Fonte | Valor |
|---|-----------|------------------------|----------------------------|-----------|--------------|
| 541496 | | | | | 8.747.330,44 |
| 800548 | | 421120101 | 72102901 | 266000000 | 8.747.330,44 |
| Finalidade COMPLEMENTO CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA PARTE PATRONAL DOS SERVIDORES ATIVOS DA SEE REFERENTE AO MÊS DE NOVEMBRO/2014 | | | | | |

422. Nas duas guias de recebimento acima constam informações sobre expressivos valores referentes ao mês de novembro de 2014 (campo finalidade) com data de lançamento em janeiro de 2015. Essa situação não está amparada pelo referido art. 63 da Lei Complementar nº 769/2008, pois os valores da folha de pagamento de novembro de 2014 não foram recebidos pelo IPREV/DF no mês seguinte (dezembro de 2014), mas em janeiro de 2015, portanto, dois meses após o fechamento dessa folha. Nesse caso, caberia aplicação de atualização, multa e juros, consoante dispõe o art. 72 da citada norma²²⁷.

²²⁷ Consultando o SIGGo, Unidade Gestora: 320204, Gestão 32203 (Capitalizado), constata-se receita de juros e encargos de mora no montante de R\$ 983,58 (conta 442000000). Porém, o valor é módico considerando-se a desconformidade dos valores contabilizados mensalmente e a incidência de multa de 2% (dois por cento) ao mês, além dos juros de mora de 0,10% (dez centésimos por cento) por dia de atraso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

423. O IPREV/DF limita-se a efetuar comparações dos valores das folhas de pagamento extraídos do SIGRH, via Diretoria de Previdência. Por sua vez, o controle financeiro dos valores recebidos é realizado pela Coordenação de Finanças. Porém, tais informações são tratadas de forma isolada no âmbito de cada uma dessas áreas, sem interação entre elas, dificultando a gestão previdenciária e causando a impropriedade da carência de informações e providências sobre repasses a destempo.

424. Além disso, o registro de informações no DIPR que não correspondem aos valores efetivamente repassados ao IPREV/DF pode acarretar na emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP pelo MTPS com base em dados equivocados, comprometendo a efetividade deste instrumento quanto ao ateste de que o Distrito Federal segue normas de boa gestão suficientes para assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados.

Causas

425. Tratamento do DIPR como uma formalidade e não como um mecanismo de gestão do RPPS/DF.

426. Ausência de comunicação e coordenação efetivas entre os elaboradores dos DIPR e a área de contabilidade do IPREV/DF.

427. Carência de normas e/ou rotinas formais para orientar a elaboração do DIPR, especialmente o registro das receitas de contribuições repassadas ao IPREV/DF.

428. Inexistência de relatórios gerenciais que correlacionem regularmente os valores da Seguridade Social e da retenção dos servidores e patronal, constantes do SIGRH, com os registros contábeis das receitas de contribuições previdenciárias realizados no SIGGo, a fim de identificar eventuais atrasos em seu repasse e a cobrança dos encargos moratórios devidos.

Efeitos

429. Declaração de Veracidade não condizente com a realidade do RPPS/DF.

430. Redução indevida nas reservas do Fundo Previdenciário do DF.

Considerações do Auditado

431. Quanto à falha detectada em relação ao Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses – DIPR, o IPREV/DF explicitou²²⁸ a forma de preenchimento

²²⁸ Por meio do Ofício nº 05/2017-PRESI/IPREV, e-DOC EC60BDCCD-c e do Ofício nº 31/2017-PRESI/IPREV, e-DOC 0BF37257-c.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

de tal documento, conforme previsto legalmente. Informou sobre sua composição e encaminhamento, citando inclusive providências a adotar em caso de atraso no repasse de valores de contribuições (retificação).

432. Mencionou também a fiscalização por parte da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, por meio do sistema CADPREV Web, concluindo que não houve falha na elaboração do DIPR.

433. Anexou ainda Relatório de Reunião realizada em 1º/2/2017 na Autarquia sobre o DIPR, na qual foi estabelecida ação conjunta entre sua Diretoria de Previdência – DIPREV e Diretoria de Finanças e Administração – DIFAD, indicando rotina e fluxo de ações para a correta elaboração do DIPR, de modo que a “Declaração de Veracidade” apresente em seu quadro Resumo as bases de cálculo e contribuições repassadas e devidamente registradas na contabilidade. Foi definido que a implementação do novo procedimento se daria **a partir do 1º bimestre de 2017**.

434. No tocante à falha no controle e contabilização do repasse das contribuições, o jurisdicionado alegou que sua Gerência de Finanças realiza acompanhamento e gerenciamento das receitas previdenciárias, promovendo inclusive comparação dos valores extraídos do SIGRH e informando aos órgãos e entidades eventuais divergências, para regularização.

435. Acrescentou que ocorreram mudanças atípicas em 2015, relacionadas com as receitas previdenciárias, citando, entre outras: a alteração de alíquota da contribuição patronal para o Fundo Previdenciário, de 22% para 16,55%, em decorrência da Lei Complementar nº 899/2015; a reversão de R\$ 1,2 bilhão do DFPREV para o Fundo Financeiro estabelecida também por essa norma; e o parcelamento de salários do GDF nos primeiros meses do ano, para aqueles que recebem acima de R\$ 9 mil.

436. Além disso, explicou a forma de contabilização da receita previdenciária, evidenciando rotinas desde a unidade de origem até a unidade de destino (IPREV/DF) e destacando procedimentos sob supervisão da Subsecretaria do Tesouro – SUTES/SEF e Subsecretaria de Contabilidade – SUCON/SEF.

437. Informou que foram realizadas reuniões entre a Coordenação da Autarquia e órgãos da SEF/DF para otimizar o processo de arrecadação, com proposta de centralização da arrecadação das contribuições, via SIGGo. Indicou ainda que se encontra em fase de implantação para 2017 a automatização da contabilização da receita previdenciária, consoante Instrução Normativa nº 04, de 22/12/2016.



438. Afirmou também que as divergências encontradas quanto aos valores contabilizados e os informados no DIPR decorrem de critérios e métodos diferentes em períodos também desiguais, merecendo reanálise.

439. Sobre as proposições sugeridas no Relatório Prévio de Auditoria, a manifestação do Instituto não demandou alteração em seus termos.

Posicionamento da equipe de auditoria

440. A afirmação do IPREV/DF de que não houve falha na elaboração do DIPR só teria amparo se houvesse recolhimento tempestivo de todas as contribuições previdenciárias. Contudo, conforme apontado neste Achado de Auditoria, ocorreram repasses em atraso, bem assim divergências na contabilização de receitas. Assim, a alegação não merece prosperar.

441. Quanto à reunião realizada sobre o DIPR e os procedimentos nela definidos, afiguram-se pertinentes, pois o Instituto estabeleceu rotinas entre suas unidades operacionais para aperfeiçoar as atividades de elaboração do DIPR, de forma a indicar as contribuições efetivas repassadas pelo GDF, TCDF e CLDF nos moldes registrados na contabilidade, com reflexos nas informações constantes da Declaração de Veracidade que acompanha o DIPR, aplicável a contar do 1º bimestre de 2017.

442. Todavia, uma vez que o Relatório de Reunião apresentado não possui força normativa e que a eficácia das medidas adotadas apenas poderá ser verificada quando da elaboração dos próximos DIPR, opta-se por manter a determinação proposta no item I, alínea “a”, das proposições sugeridas para este Achado no Relatório Prévio de Auditoria, com vistas a futuro monitoramento por parte deste Tribunal.

443. Sobre o controle e contabilização do repasse das contribuições, as considerações do IPREV/DF evidenciam a adoção de providências com a participação da SEF/DF para otimizar a arrecadação de receitas previdenciárias. Quanto às mudanças atípicas ocorridas em 2015 e apontadas pelo jurisdicionado, por sua vez, destaca-se que não têm o condão de afastar a necessidade do regular processamento das retenções de contribuições ou outros descontos realizados nas folhas de pagamentos dos segurados.

444. Em relação à afirmação do Instituto de que as divergências encontradas quanto aos valores contabilizados e os informados no DIPR decorrem de critérios e métodos diferentes em períodos também desiguais, cabe ressaltar que as diferenças em questão resultaram do confronto entre os valores das retenções das contribuições



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

previdenciárias (servidor e patronal) constantes das folhas de pagamento/relatórios do GDF, CLDF e TCDF, com os efetivos ingressos de receitas de contribuições nos cofres do IPREV/DF, inerentes ao Fundo Previdenciário (capitalizado), exercício de 2015.

445. As verificações se lastrearam em exames amostrais realizados em documentos ao alcance da Autarquia, como relatórios da folha de pagamento do GDF, TCDF e CLDF e operações extraídas do SIGGo.

446. A despeito de o Instituto ter adotado providências em virtude dos repasses em atraso apontados em auditoria, a medida não é suficiente. Isso porque, em nova consulta ao SIGGo, exercício de 2015, Fundo Previdenciário, os valores de contribuições previdenciárias de dezembro de 2015 inscritas em restos a pagar²²⁹, no montante de R\$ 19.053.668,44, só ingressaram na Autarquia em março de 2016, portanto, com atraso de 2 (dois) meses, o que contraria o teor da Lei Complementar nº 769/2008, art. 63, Parágrafo Único²³⁰. A situação ensejaria aplicação de atualização monetária, multa e encargos moratórios, consoante o art. 72²³¹ da norma mencionada.

447. Portanto, faz-se necessário que o IPREV/DF estenda as verificações para todo o período de 2015, por meio da conciliação de dados, para atestar se houve o efetivo repasse das contribuições e detectar repasses em atraso para o devido saneamento.

448. Adite-se que a equipe de auditoria aplicou exame amostral de documentos e metodologia de confronto de dados, nos moldes citados anteriormente, relativos ao exercício de 2016, Fundo Previdenciário (capitalizado). A análise demonstrou que os problemas de atraso de repasses persistem. Por exemplo, há indícios de que o GDF deixou de repassar mais de R\$ 14 milhões, parte patronal, para o IPREV/DF, assim como observaram-se ocorrências de repasses em atraso, como os referentes a restos a pagar

²²⁹ Conta 113829700: Contribuição Previdenciária a Receber de Restos a Pagar, exercício de 2016.

²³⁰ Art. 63. As contribuições de natureza patronal, bem como as contribuições dos segurados ativos, inativos e dos pensionistas, previstas no art. 54, I, II e III, obedecerão ao Plano de Custeio e serão repassadas ao Iprev/DF pelo Tesouro do Distrito Federal.

Parágrafo único. O repasse das contribuições definidas no caput ocorrerá em até 5 (cinco) dias contados da data de pagamento do último grupo que compõe as folhas de pagamentos referentes aos subsídios, à remuneração, à gratificação natalícia e à decisão judicial ou administrativa.

²³¹ Art. 72. As contribuições previdenciárias e demais débitos previdenciários não recolhidos até o prazo estabelecido no art. 63, parágrafo único, da presente Lei Complementar deverão ser atualizados monetariamente pelos mesmos índices praticados em relação aos débitos para com o RGPS e sofrerão a incidência de multa de 2% (dois por cento) ao mês, além dos juros de mora de 0,10% (dez centésimos por cento) por dia de atraso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

de 2016²³², em um total de R\$ 18.058.993,73, também em discordância com o art. 72 da Lei Complementar nº 769/2008.

449. Nesse ponto, é relevante destacar que o Fundo Previdenciário se baseia no custeio pela capitalização de valores para quitar as futuras aposentadorias e outros benefícios, sendo que a Autarquia tem papel importante para garantir o recebimento das contribuições devidas pelos órgãos e entidades do Distrito Federal.

450. Assim, é aconselhável que o IPREV/DF, nos trabalhos de conciliação de dados, adote a receita sob o enfoque patrimonial (regime de competência), para trazer equivalência com as informações da folha de pagamento disponibilizadas pelo GDF (SIGRH), TCDF e CLDF, rotineiramente utilizadas no DIPR.

451. Por exemplo, tendo por base o mês de janeiro, se as folhas de pagamento do GDF, TCDF e CLDF indicam retenções de contribuição patronal e de servidores em um determinado montante, o Instituto deve examinar se efetivamente o referido valor ingressou em seus cofres, apontando as eventuais ocorrências, ou seja, falta de repasse, repasse em atraso, entre outras.

452. Desse modo, em face dos esclarecimentos parciais relativos ao exercício de 2015, conjugados com a apuração de divergências também nos repasses de contribuições previdenciárias no exercício de 2016, a equipe de auditoria optou por fazer adequações no item I, alínea “b”, das proposições sugeridas para este Achado no Relatório Prévio de Auditoria.

Proposições

453. Ante o exposto, propõe-se ao egrégio Plenário:

- I. determinar ao IPREV/DF que:
 - a) discipline e formalize os procedimentos para elaboração do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses – DIPR, estabelecendo rotinas e responsabilidades entre as suas unidades operacionais, especialmente para computar os valores das receitas de contribuições repassadas, ante a regra estabelecida na Declaração de Veracidade, que acompanha o citado demonstrativo;
 - b) promova e remeta a esta Corte de Contas, em relação ao Fundo

²³² Conta 113829700: Contribuição Prev a Receber de Restos a Pagar, Unidade Gestora 320204 – Fundo Capitalizado de Previdência do DF, Gestão 32203, referência fevereiro de 2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

Previdenciário (capitalizado), exercícios de 2015 e 2016, a conciliação entre os valores contabilizados de Receitas de Contribuições dos Servidores Ativos Civis, Inativos e Pensionistas e Patronal (SIGGo), com os Resumos das Folhas de Pagamento do GDF, TCDF e CLDF, relativos ao Fundo Previdenciário (IPREV – Fundo Capitalizado de Previdência do DF, Unidade Gestora: 320204, Gestão: 32203), indicando os valores devidos ao IPREV/DF (parte patronal e servidores ativos, inativos e pensionistas), apontando quais e quando tais valores foram recebidos pela Autarquia, segregando as receitas de contribuições dos eventuais encargos moratórios, e indicando, em caso de atraso de repasse, os órgãos envolvidos e as providências a serem adotadas;

- c) doravante, promova regularmente a conciliação descrita no item I.b, quanto ao Fundo Previdenciário (IPREV – Fundo Capitalizado de Previdência do DF, Unidade Gestora: 320204, Gestão: 32203), aplicando tais medidas ao Fundo Financeiro (Instituto de Prev. dos Servidores do DF – IPREV/DF, Unidade Gestora: 320203, Gestão: 32203), no que couber.

Benefícios Esperados

454. Elaboração correta do item 2 do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses – DIPR e maior interação entre as unidades operacionais do IPREV/DF, para efetivo cumprimento de obrigações legais da Autarquia.

455. Aprimoramento da gestão do IPREV/DF, notadamente quanto ao controle e arrecadação dos valores de contribuições previdenciárias do GDF, do TCDF e da CLDF.

2.5 QA 5 – A carteira de investimentos do RPPS é administrada obedecendo às boas práticas de gestão, aos limites de enquadramento exigidos pelo marco legal, e obteve uma rentabilidade compatível com a política anual de investimentos definida?

Não. Parcela dos investimentos não obedeceu a limites definidos na Política de Investimentos, bem como os investimentos não obtiveram rentabilidade compatível com a meta prevista, segundo a metodologia oficial de mensuração dos rendimentos. Não há sequer registros de discussões sobre tal cenário nas atas das reuniões do Comitê de Investimentos, que tratam predominantemente do cumprimento da Resolução CMN nº 3922/2010 e de alternativas de fundos para investimentos.



2.5.1 Achado 5 – Gestão da carteira de investimentos ineficaz, pouco transparente e desproporcional aos valores aplicados

Critério

456. Gestão do fundo previdenciário condizente com o volume de recursos administrados e com a complexidade do mercado financeiro.

457. Fundamento legal: Arts. 3º e 3º-A da Portaria MPS nº 519/2011; arts. 4º a 9º da Resolução CMN nº 3922/2010; Política de Investimentos do IPREV/DF.

Análises e Evidências

458. Uma vez que os recursos do RPPS pertencem aos segurados, o art. 3º, VIII, da Portaria MPS nº 519/2011²³³ obriga a transparência da sua gestão, nos seguintes termos:

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

(...)

VIII - disponibilizar aos seus segurados e pensionistas:

a) a política anual de investimentos e suas revisões, no prazo de até trinta dias, a partir da data de sua aprovação;

b) as informações contidas nos formulários APR - Autorização de Aplicação e Resgate, no prazo de até trinta dias, contados da respectiva aplicação ou resgate;

c) a composição da carteira de investimentos do RPPS, no prazo de até trinta dias após o encerramento do mês;

d) os procedimentos de seleção das eventuais entidades autorizadas e credenciadas;

e) as informações relativas ao processo de credenciamento de instituições para receber as aplicações dos recursos do RPPS;

f) relação das entidades credenciadas para atuar com o RPPS e respectiva data de atualização do credenciamento;

g) as datas e locais das reuniões dos órgãos de deliberação colegiada e do Comitê de Investimentos;

h) os relatórios de que trata o inciso V deste artigo.

459. De outro lado, para aprimorar as tomadas de decisões no âmbito dos RPPS, a mesma Portaria MPS nº 519/2011 prevê, em seu art. 3º-A, a existência de um Comitê de Investimentos, observando que:

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

²³³ Dispõe sobre as aplicações dos recursos financeiros dos RPPS instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e dá outras providências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

investimentos.

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

- a) que seus membros mantenham vínculo com o ente federativo ou com o RPPS, na qualidade de servidor titular de cargo efetivo ou de livre nomeação e exoneração;*
- b) previsão de periodicidade das reuniões ordinárias e forma de convocação de extraordinárias;*
- c) previsão de acessibilidade às informações relativas aos processos de investimento e desinvestimento de recursos do RPPS: (Incluído pela Portaria MPS nº 440, de 09/10/2013);*
- d) exigência de as deliberações e decisões serem registradas em atas;*
- e) previsão de composição e forma de representatividade, sendo exigível a certificação de que trata o art. 2º desta Portaria, para a maioria dos seus membros até 31 de julho de 2014.*

460. No contexto da alocação eficiente e transparente dos recursos do RPPS tem especial importância a Política de Investimentos, definida no art. 4º da Resolução CMN nº 3922/2010:

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

I - o modelo de gestão a ser adotado e, se for o caso, os critérios para a contratação de pessoas jurídicas autorizadas nos termos da legislação em vigor para o exercício profissional de administração de carteiras;

II - a estratégia de alocação dos recursos entre os diversos segmentos de aplicação e as respectivas carteiras de investimentos;

III - os parâmetros de rentabilidade perseguidos, que deverão buscar compatibilidade com o perfil de suas obrigações, tendo em vista a necessidade de busca e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial e os limites de diversificação e concentração previstos nesta Resolução; e

IV - os limites utilizados para investimentos em títulos e valores mobiliários de emissão ou coobrigação de uma mesma pessoa jurídica.

461. O mesmo normativo também fixa os limites de aplicação para os RPPS, tanto em renda fixa, como em variável, de maneira a garantir a prudência na alocação dos recursos financeiros²³⁴.

²³⁴ Resolução CMN nº 3922/2010:

Art. 7º No segmento de renda fixa, as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social subordinam-se aos seguintes limites:

I - até 100% (cem por cento) em:

- a) títulos de emissão do Tesouro Nacional, registrados no Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC);
- b) cotas de fundos de investimento, constituídos sob a forma de condomínio aberto, cujos regulamentos prevejam que suas respectivas carteiras sejam representadas exclusivamente pelos títulos definidos na alínea "a" deste inciso e cuja política de investimento assuma o compromisso de buscar o retorno de um dos subíndices do Índice de Mercado Anbima (IMA) ou do Índice de Duração Constante Anbima (IDkA), com exceção de qualquer subíndice atrelado à taxa de juros de um dia;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

462. Todavia, ao avaliar a regularidade dos aspectos relativos aos investimentos do IPREV/DF²³⁵, encontraram-se as impropriedades a seguir indicadas.

I. Falta de transparência na gestão de investimentos do RPPS

463. A transparência dos investimentos foi avaliada de acordo com a obrigatoriedade definida no item VIII do art. 3º da Portaria MPS nº 519/2011, bem como com o disposto na Decisão TCDF nº 6057/2015, tendo sido observado se há disponibilização no endereço eletrônico do IPREV/DF dos seguintes elementos²³⁶:

- política anual de investimentos e suas revisões, no prazo de até 30 (trinta)

II - até 15% (quinze por cento) em operações compromissadas, lastreadas exclusivamente pelos títulos definidos na alínea "a" do inciso I;

III - até 80% (oitenta por cento) em:

a) cotas de fundos de investimento classificados como renda fixa ou como referenciados em indicadores de desempenho de renda fixa, constituídos sob a forma de condomínio aberto e cuja política de investimento assuma o compromisso de buscar o retorno de um dos subíndices do Índice de Mercado Anbima (IMA) ou do Índice de Duração Constante Anbima (IDkA), com exceção de qualquer subíndice atrelado à taxa de juros de um dia;

b) cotas de fundos de índices de renda fixa cujas carteiras sejam compostas por ativos financeiros que busquem refletir as variações e rentabilidade dos subíndices do Índice de Mercado Anbima (IMA) ou do Índice de Duração Constante Anbima (IDkA), com exceção de qualquer subíndice atrelado à taxa de juros de um dia;

IV - até 30% (trinta por cento) em:

a) cotas de fundos de investimento classificados como renda fixa ou como referenciados em indicadores de desempenho de renda fixa, constituídos sob a forma de condomínio aberto;

b) cotas de fundos de índices cujas carteiras sejam compostas por ativos financeiros que busquem refletir as variações e rentabilidade de índices de referência de renda fixa;

V - até 20% (vinte por cento) em:

a) depósitos de poupança em instituição financeira considerada como de baixo risco de crédito pelos responsáveis pela gestão de recursos do regime próprio de previdência social, com base, entre outros critérios, em classificação efetuada por agência classificadora de risco em funcionamento no País;

b) Letras Imobiliárias Garantidas;

VI - até 15% (quinze por cento) em cotas de classe sênior de fundos de investimento em direitos creditórios, constituídos sob a forma de condomínio aberto;

VII - até 5% (cinco por cento) em:

a) cotas de classe sênior de fundos de investimento em direitos creditórios, constituídos sob a forma de condomínio fechado; ou

b) cotas de fundos de investimento classificados como renda fixa ou como referenciados em indicadores de desempenho de renda fixa que contenham em sua denominação a expressão "crédito privado".

²³⁵ O presente trabalho não avaliou a eficiência dos investimentos realizados em comparação com o mercado.

²³⁶ Data de referência da avaliação: 20/07/2016



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

dias, a partir da data de sua aprovação;

- informações contidas nos formulários APR - Autorização de Aplicação e Resgate, no prazo de até 30 (trinta) dias, contados da respectiva aplicação ou resgate;
- composição da carteira de investimentos do RPPS, no prazo de até 30 (trinta) dias após o encerramento do mês;
- procedimentos de seleção das eventuais entidades autorizadas e credenciadas;
- informações relativas ao processo de credenciamento de instituições para receber as aplicações dos recursos do RPPS;
- relação das entidades credenciadas para atuar com o RPPS e respectiva data de atualização do credenciamento;
- datas e locais das reuniões dos órgãos de deliberação colegiada e do Comitê de Investimentos;
- relatórios detalhados, no mínimo, trimestralmente, sobre a rentabilidade, os riscos das diversas modalidades de operações realizadas nas aplicações dos recursos do RPPS e a aderência à política anual de investimentos e suas revisões e submissões às instâncias superiores de deliberação e controle;
- especificação das taxas de administração descontadas pelos gestores dos fundos de investimento dos quais o IPREV/DF detenha cotas, e demais custos incorridos para a obtenção de rendimentos.

464. Em consulta realizada em 20/07/2016, verificou-se que o IPREV/DF apresentava em seu site apenas a política anual de investimentos, informações sobre APRs²³⁷ e as datas de reunião do COMIN. Além disso, apresentava-se a distribuição de investimentos por origem de recursos, as rentabilidades trimestrais em valores brutos²³⁸ e as quantidades investidas em cada banco, sempre com dados de fevereiro de 2016, e a rentabilidade total da carteira.

465. Questionada sobre a ausência de dados atualizados e detalhados sobre os

²³⁷ Este fora do prazo definido no item VIII do art. 3º da Portaria MPS nº 519/2011, tendo sido constatado que, em julho/2016, estavam disponíveis os dados de abril/2016.

²³⁸ Neste caso, sem os totais investidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

investimentos realizados, a Autarquia informou²³⁹ que:

No que se refere ao pedido de complementação de informações relativas à área de Investimento do IPREV, especificamente quanto detalhamento da rentabilidade, os riscos das diversas modalidades de operações realizadas nas aplicações dos recursos do RPPS e a aderência à política anual de investimentos e suas revisões, ressaltamos que até o presente momento os relatórios disponibilizados no site aos segurados são apresentados na sua forma consolidada e encontram-se disponíveis nos links fornecidos na resposta à NA nº 07.

Com efeito, não há ainda no site do IPREV o detalhamento da composição da carteira e da rentabilidade mês a mês para cada ativo, bem como os indicadores de risco e o enquadramento da Política de Investimentos. Ressalte-se, entretanto, que essas informações são fornecidas aos órgãos colegiados e de controle com a regularidade prevista, porém ainda não divulgadas de forma sistematizada para o público externo.

Todavia, tendo em vista a relevância das informações para os segurados e pensionistas, como bem apontado por esta Corte de Contas, o IPREV está iniciando projeto de reestruturação das informações contidas na Seção "Investimentos" do seu site na internet, tornando o seu conteúdo aderente ao padrão solicitado pelo TCDF, mas também aderente ao padrão de informações previsto pelo Ministério da Previdência. As informações da carteira relativas a Julho de 2016 devem ser disponibilizadas no site no prazo de 30 dias a partir do encerramento do mês.

466. Em que pese legítima a preocupação do IPREV/DF em fornecer dados ao público externo, mais relevante é a disponibilização de informações aos beneficiários do Fundo Previdenciário do Distrito Federal – DFPREV, na medida em que estes são os interessados diretos na sua adequada gestão, uma vez que investem recursos destinados à sua aposentadoria, de forma obrigatória, os quais devem ser adequadamente geridos e investidos com vistas a custear os respectivos benefícios futuros.

467. Ou seja, diferentemente do que ocorre em bancos ou outras instituições gestoras de patrimônio, aqueles que possuem seus recursos previdenciários geridos pelo IPREV/DF, além de não escolherem a carteira de investimentos da Autarquia, sequer sabiam onde aqueles valores estavam sendo investidos e sob quais condições.

468. A propósito, a existência de limitações nas informações disponibilizadas pelo IPREV/DF ao público externo, em especial aos beneficiários do DFPREV, foi inicialmente constatada por esta Corte na fiscalização conduzida no âmbito do Processo nº 26692/2014, em que o Tribunal, por meio da Decisão nº 6057/2015, determinou à Autarquia:

(...) c) proceder à divulgação das informações sobre investimentos, previstas na Portaria MPS n.º 519/2011, com as alterações introduzidas pela Portaria MPS n.º 440/2013; d) definir em normativo interno a competência e a responsabilidade pela

²³⁹ DA II-3 (e-DOC 3545B80D-c).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

divulgação das informações mencionadas no item anterior; e) dar cumprimento aos preceitos de transparência estatuídos pela Lei Complementar n.º 769/2008, artigos 4º e 85; f) disponibilizar extrato anual contendo as informações do registro individualizado de cada segurado e pensionista, nos termos do art. 78 da Lei Complementar n.º 769/2008; g) dar publicidade às taxas de administração descontadas pelos gestores dos fundos de investimentos dos quais o Iprev/DF detenha cotas, e quaisquer outros custos incorridos para a obtenção desses rendimentos; (...).

469. Todavia, essas providências corretivas perseguidas pela Corte foram insatisfatoriamente implementadas pelo IPREV/DF, conforme registrado na Decisão nº 4116/2016²⁴⁰, de 18/08/2016.

470. Por outro lado, em nova consulta ao site do Instituto realizada em novembro²⁴¹ de 2016, constatou-se que, em 27/09/2016, foram feitas várias atualizações na seção “Investimentos”, incluindo-se: lista de todos os fundos de investimento nos quais a Autarquia investe, subdivididos por tipos, com os respectivos limites de alocação estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional e pela Política de Investimentos 2016; saldos por fundo em 31/08/2016, com indicação dos percentuais que representam em relação à carteira total; taxas de administração cobradas por cada fundo; rentabilidades por mês e acumuladas no ano, por fundo, com indicação das respectivas medidas de risco.

471. Ressalta-se que tais atualizações estão em sintonia com o estabelecido pelo Tribunal na Decisão nº 6057/2015. Todavia, cumpre destacar a necessidade de que as informações sejam atualizadas periodicamente, em conformidade com o que estabelece a Portaria MPS nº 519/2011. Por exemplo, o art. 3º, inciso VIII, alínea “c” dispõe:

VIII - disponibilizar aos seus segurados e pensionistas:

(...)

c) a composição da carteira de investimentos do RPPS, no prazo de até trinta dias após o encerramento do mês;

472. Como já mencionado, a consulta realizada ao site do Instituto em 17/11/2016 identificou informações sobre a composição da carteira de investimentos do IPREV/DF atualizadas até 31/8/2016, portanto, em desacordo com a norma acima transcrita.

473. No que diz respeito aos procedimentos de seleção das eventuais entidades

²⁴⁰ Decisão nº 4116/2016:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II – considerar, com relação à Decisão n.º 6.057/2015: a) cumpridos os itens “III-a.1”, “III-a.2”, “III-d”, “IV-a”, “IV-b” e V; b) parcialmente atendidos os itens “III-c” e “III-e”, determinando ao Iprev/DF que mantenha atualizadas, no site do Instituto, as informações sobre investimentos realizados e sobre o Relatório de Governança e demais documentos congêneres; c) não atendidos os itens “II-a”, “II-b”, “III-b”, “III-f” e “III-g”; (...) IV – reiterar ao Iprev/DF os itens “III-b”, “III-f” e “III-g” da Decisão n.º 6.057/2015; (...).

²⁴¹ Acesso ao site realizado em 17/11/2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

autorizadas e credenciadas e às informações relativas ao processo de credenciamento de instituições para receber as aplicações dos recursos do RPPS/DF, verificou-se que não existe nenhum procedimento formal de credenciamento junto ao IPREV/DF. Compulsando a Política de Investimentos do Instituto, verificou-se que:

São credenciados para realizar os investimentos do IPREV, na qualidade de administradores de fundos de investimentos: o Banco de Brasília - BRB, o Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal, em razão dos elevados níveis de governança corporativa e qualidade da carteira de crédito, além de ambiente qualificado de controle e gestão de recursos de terceiros, e especialmente, por deterem classificação de risco soberano.

474. Cumprе ressaltar que tais instituições não são as únicas no mercado com as características mencionadas. Dessa forma, ao passo que não é isonômico com as instituições bancárias, o IPREV/DF pode estar abrindo mão de investimentos mais atrativos. Destaca-se que o tema já foi objeto de deliberação do Comitê de Investimentos do IPREV/DF quando, na reunião ordinária de 25/09/2013²⁴², decidiu-se:

O Coordenador solicitou aos demais membros do COMIN (...) estudos sobre a formalização do processo de credenciamento de instituições gestoras de investimentos.

475. No mesmo sentido, a Portaria MPS nº 519/2011, art. 3º, inciso VIII, alínea “d”, estabelece:

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

(...)

VIII - disponibilizar aos seus segurados e pensionistas:

(...)

d) os procedimentos de seleção das eventuais entidades autorizadas e credenciadas;

II. Descumprimento da política de investimentos e desempenho histórico inferior à meta

476. Para avaliação do cumprimento da legislação do Conselho Monetário Nacional²⁴³ e da Política de Investimentos, utilizou-se a ferramenta de *Business Intelligence* (BI) confeccionada pela Equipe Técnica do Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE-MT) e disponibilizada aos participantes desta Auditoria Coordenada. As

²⁴² Item 11 da NA 1. Na reunião anterior, de 28/08/2013, o Banco Santander foi rejeitado com fundamento na Política de Investimentos.

²⁴³ Resolução CMN nº 3922/2010, arts. 4º a 9º.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

análises realizadas foram consolidadas no DA II-6²⁴⁴.

477. Verificou-se que a Política de Investimentos não foi obedecida em 2015 para dois tipos de investimentos, os quais representavam no 6º semestre de 2015, mais de 71% dos valores investidos, conforme tabela a seguir:

Quadro 14 – Carteira de Investimentos do IPREV/DF – 6º bimestre de 2015

| TIPOS DE INVESTIMENTO - RES.CMN Nº 3922/2010 | % INVESTIDO 6º BIMESTRE DE 2015 | LIMITE DEFINIDO NA POLÍTICA DE INVESTIMENTOS 2015 | SITUAÇÃO |
|--|---------------------------------------|--|---------------|
| Títulos Tesouro Nacional - SELIC - Art. 7º, I, "a" | 0,0000% | 0,0000% | Permitida |
| FI 100% títulos TN - Art. 7º, I, "b" | 71,1775% | 51,0000% | Não permitida |
| Operações Compromissadas - Art. 7º, II | 0,0000% | 0,0000% | Permitida |
| FI Renda Fixa/Referenciados RF - Art. 7º, III, a | 3,5570% | 7,0000% | Permitida |
| FI de Renda Fixa - Art. 7º, IV, a | 18,7790% | 24,0000% | Permitida |
| Poupança - Art. 7º, V, a | 0,0000% | 0,0000% | Permitida |
| FI em Direitos Creditórios - Aberto - Art. 7º, VI | 0,3415% | 1,0000% | Permitida |
| FI em Direitos Creditórios - Fechado - Art. 7º, VII, a | 0,0000% | 0,0000% | Permitida |
| FI Renda Fixa "Crédito Privado" - Art. 7º, VII, b | 2,1485% | 5,0000% | Permitida |
| FI Ações referenciados - Art. 8º, I | 0,2720% | 0,0000% | Não permitida |
| FI de Índices Referenciados em Ações - Art. 8º, II | 0,0000% | 0,0000% | Permitida |
| FI em Ações - Art. 8º, III | 0,7530% | 4,0000% | Permitida |
| FI Multimercado - aberto - Art. 8º, IV | 0,5044% | 3,0000% | Permitida |
| FI em Participações - fechado - Art. 8º, V | 0,5850% | 2,0000% | Permitida |
| FI Imobiliário - cotas negociadas em bolsa - Art. 8º, VI | 1,7788% | 3,0000% | Permitida |

478. Ao passo que não cumpre a Política de Investimentos, ainda que não seja adequado estabelecer uma relação causal, verificou-se que a Autarquia é recorrente em não cumprir as metas de rendimento definidas no mesmo documento²⁴⁵:

²⁴⁴ E-DOC 470F404F-e.

²⁴⁵ Ressalta-se que os rendimentos do IPREV/DF são aferidos pela metodologia da marcação a mercado, a qual pode acarretar certa volatilidade na valoração de ativos, especialmente nos de médio e longo prazos, com impacto direto nos rendimentos do Instituto. Esse tema e suas decorrências foram abordados detalhadamente nas "Análises e Evidências" e "Posição da equipe de auditoria" referentes ao Achado 3 deste Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

Quadro 15 – Rentabilidades alcançadas x Metas definidas na Política de Investimentos

| IPREV/DF | | | | |
|--------------|---|--------------------------------------|-----------------|---------------------|
| ANO | RENTABILIDADE PREVISTA NA POLÍTICA DE INVESTIMENTOS | RENTABILIDADE EFETIVAMENTE ALCANÇADA | META ALCANÇADA? | % DA META ALCANÇADO |
| 2009 | 6,00% | 4,83% | NÃO | 80,46% |
| 2010 | 6,00% | 3,76% | NÃO | 62,69% |
| 2011 | 6,00% | 6,63% | SIM | 110,45% |
| 2012 | 6,00% | 12,97% | SIM | 216,14% |
| 2013 | 6,00% | -9,31% | NÃO | -155,24% |
| 2014 | 5,75% | 5,87% | SIM | 102,02% |
| 2015 | 5,50% | -0,02% | NÃO | -0,43% |
| TOTAL | 49,30% | 25,76% | NÃO | 52,24% |

479. Apesar do cenário exposto, a única ação que se verificou de 2015 para 2016 foram algumas alterações na Política de Investimentos, conforme se observa no Quadro 16 a seguir.

Quadro 16 – Comparação entre Políticas de Investimento de 2015 e 2016

| ALOCAÇÃO DOS RECURSOS/DIVERSIFICAÇÃO (conforme classificação constante da Resolução CMN nº 3922/2010) | ALOCAÇÃO DOS RECURSOS (% máximo) | |
|--|----------------------------------|---------|
| | PI 2015 | PI 2016 |
| RENDA FIXA | | |
| Títulos do Tesouro Nacional - SELIC - Art. 7º, I, "a" | 0% | 0% |
| FI 100% títulos TN - Art. 7º, I, "b" | 51% | 80% |
| Operações Compromissadas - Art. 7º, II (*) | 0% | 0% |
| FI Renda Fixa/Referenciados RF - Art. 7º, III | 7% | 15% |
| FI de Renda Fixa - Art. 7º, IV | 24% | 30% |
| Poupança - Art. 7º, V | 0% | 0% |
| FI em Direitos Creditórios - Aberto - Art. 7º, VI | 1% | 1% |
| FI em Direitos Creditórios - Fechado - Art. 7º, VII, "a" | 0% | 0% |
| FI Renda Fixa "Crédito Privado" - Art. 7º, VII, "b" | 5% | 2% |
| RENDA VARIÁVEL | | |
| FI Ações referenciados - Art. 8º, I | 0% | 0% |
| FI de Índices Referenciados em Ações - Art. 8º, II | 0% | 0% |
| FI em Ações - Art. 8º, III | 4% | 4% |
| FI Multimercado - aberto - Art. 8º, IV | 3% | 3% |
| FI em Participações - fechado - Art. 8º, V | 2% | 2% |
| FI Imobiliário - cotas negociadas em bolsa - Art. 8º, VI | 3% | 3% |

480. Verifica-se que as alterações são suficientes para sanear, para o ano de 2016,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

o percentual não permitido investido em FI 100% títulos TN²⁴⁶ ao fim de 2015, embora não traga permissão para aplicações em FI Ações referenciados²⁴⁷, existentes no último bimestre daquele ano. De todo modo, a atuação do IPREV/DF indica que o Instituto não tem utilizado sua Política de Investimentos – PI como instrumento de planejamento para definição de sua carteira, preferindo o caminho inverso, isto é, adequar sua PI à realidade dos investimentos já realizados e que a contrariavam.

481. Conforme disposto no Quadro 17, o Decreto nº 37166, publicado em março de 2016, estabelece que a coordenação e supervisão da execução da Política de Investimentos do IPREV/DF compete à sua Presidência, principalmente por meio de sua Diretoria de Investimentos. Cabe à Diretoria Executiva, por sua vez, executar as diretrizes gerais de gestão, investimento e alocação de recursos estabelecidas pelo Conselho de Administração, o que inclui a própria PI.

Quadro 17- Competências de unidades setoriais do IPREV/DF relacionadas à execução da Política de Investimentos e supervisão de resultados

| UNIDADE SETORIAL | ROL NÃO EXAUSTIVO DE COMPETÊNCIAS | LEGISLAÇÃO |
|--|---|--------------------------------------|
| 1- PRESIDÊNCIA | Coordenar e supervisionar, o programa anual de trabalho da Autarquia, o plano de investimentos e as políticas e diretrizes a serem observadas, para a sua execução. | Decreto nº 37166/2016, art. 5º, VI. |
| 1.1- Diretoria de Investimentos | Coordenar a alocação dos recursos do Iprev/DF, por segmentos de ativos, de acordo com os instrumentos aprovados na política de investimentos e nas deliberações do Comitê de Investimentos. | Decreto nº 37166/2016, art. 28, II. |
| | Coordenar e supervisionar os investimentos do Iprev/DF, limites por segmento, taxas mínimas ou índices de referência, metas, metodologia e critérios de riscos. | Decreto nº 37166/2016, art. 28, IX. |
| | Coordenar a elaboração de relatórios gerenciais sobre a carteira de investimentos, análise de desempenho, impactos, afetações, riscos, retornos e perfil, por administrador e gestor, subsidiando os atos de decisão da Diretoria Executiva, do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal. | Decreto nº 37166/2016, art. 28, XII. |
| | Coordenar a reavaliação das estratégias de investimentos e as realocações, com base na análise da conjuntura econômica e dos mercados financeiro e de capitais e legislação vigente. | Decreto nº 37166/2016, art. 28, XV. |
| 1.1.1- Coordenação de Investimentos | Promover a alocação dos recursos do Iprev/DF, por segmentos de ativos, de acordo com os instrumentos aprovados na política de investimentos. | Decreto nº 37166/2016, art. 29, I. |
| 1.1.1.1- Gerência de Planejamento | Analisar e acompanhar a carteira de investimentos, frente aos indicadores de referência (benchmarks), em atendimento à meta atuarial e às melhores práticas de gestão de recursos previdenciários. | Decreto nº 37166/2016, art. 30, II. |

²⁴⁶ Resolução CMN nº 3922/32010, Art. 7º, I, "b".

²⁴⁷ Resolução CMN nº 3922/32010, Art. 8º, I.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

| | | |
|--|--|---|
| 1.1.1.2- Gerência de Riscos | Analisar e comparar a performance alcançada pelos investimentos, frente aos referenciais de mercado e a meta atuarial estabelecida. | Decreto nº 37166/2016, art. 31, X. |
| 2- DIRETORIA EXECUTIVA | Executar as diretrizes gerais de gestão, investimento e alocação dos recursos fixadas pelo Conselho de Administração. | Decreto nº 37166/2016, art. 4º, XVIII. |
| 3- CONSELHO FISCAL | Dar parecer sobre o balanço anual, contas e atos da Diretoria Executiva, bem como sobre o cumprimento do plano de custeio e a coerência dos resultados da avaliação atuarial, inclusive em relação às hipóteses. | LC 769/2008, art. 91, III. |
| 4- CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO | Exercer a supervisão das operações do IPREV/DF. | LC 769/2008, art. 90, III. |
| 5- COMITÊ DE INVESTIMENTOS | Acompanhar e avaliar o desempenho dos investimentos já realizados, com base em relatórios financeiros e gerenciais apresentados pela Diretoria de Investimentos. | Portaria IPREV/DF nº 37/2016, art. 9º, "a". |
| | Acompanhar a execução da política de investimentos. | Portaria IPREV/DF nº 37/2016, art. 9º, "c". |

482. Ao Conselho fiscal compete dar parecer sobre os atos da Diretoria Executiva, enquanto o Conselho de Administração deve exercer a supervisão das operações do IPREV/DF, segundo a Lei Complementar nº 769/2008. O Comitê de Investimentos, por sua vez, de acordo com a Portaria IPREV/DF nº 37/2016, tem, entre outras, a competência de acompanhar a execução da PI e o desempenho dos investimentos já realizados, avaliando seus resultados.

483. Todavia, a Equipe de Auditoria não evidenciou nenhum expediente formal justificando a rentabilidade aquém do previsto e as impropriedades perante a Política de Investimentos, tampouco propondo medidas corretivas e, eventualmente, identificando responsáveis.

484. Dessa forma, verifica-se que a Política de Investimentos não é utilizada como instrumento de gestão, mas sim tratada como mero formalismo. Nesse ponto, convém destacar o risco de não se cumprir a meta de rendimentos, uma vez que esse dado é sobremaneira importante na avaliação atuarial, que examina a saúde financeira do fundo. Conforme explanado no Achado de Auditoria 3, a simples adoção da rentabilidade histórica²⁴⁸ do IPREV/DF, de 3,90%, como premissa atuarial, em lugar dos 5,50% estabelecidos pela PI 2015, é suficiente para transformar o superavit de R\$ 1,8 bilhão apontado no DRAA 2015 em um deficit atuarial de R\$ 2,4 bilhões²⁴⁹.

²⁴⁸ Taxa anual equivalente à rentabilidade obtida pelo IPREV/DF no período de 2009 a 2014.

²⁴⁹ Vide §§ 247 e 248.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

485. Com vistas a fomentar melhores práticas, o Quadro a seguir apresenta as rentabilidades obtidas pelos RPPS incluídos na presente Auditoria Coordenada para os quais estavam disponíveis as rentabilidades de todos anos do período de 2012 a 2015²⁵⁰:

Quadro 18 – Rankings de rentabilidades equivalentes anuais reais (descontando o INPC) de RPPS*, para o período de 2012-2015

| RANKING DOS ESTADOS | | | RANKING GERAL | | |
|---------------------|--------|-----------------------------|---------------|---------------------|-----------------------------|
| POSIÇÃO | ESTADO | RENTABILIDADES REAIS ANUAIS | POSIÇÃO | ESTADO/MUNICÍPIO | RENTABILIDADES REAIS ANUAIS |
| 1º | PA | 6,95% | 1º | PA | 6,95% |
| 2º | MG | 5,96% | 2º | MG | 5,96% |
| 3º | MA | 3,50% | 3º | Maringá - PR | 4,71% |
| 4º | ES | 3,35% | 4º | MA | 3,50% |
| 5º | BA | 2,80% | 5º | ES | 3,35% |
| 6º | PE | 2,52% | 6º | BA | 2,80% |
| 7º | DF | 2,04% | 7º | Fortaleza - CE | 2,61% |
| 8º | RS | 1,71% | 8º | PE | 2,52% |
| 9º | RO | 1,71% | 9º | Rio de Janeiro - RJ | 2,20% |
| 10º | AP | 1,38% | 10º | DF | 2,04% |
| 11º | MT | 1,33% | 11º | Sinop - MT | 1,88% |
| 12º | AL | 0,65% | 12º | Boa Vista - RR | 1,85% |
| 13º | AC | 0,61% | 13º | Rio Branco - AC | 1,80% |
| 14º | PI | 0,59% | 14º | Recife - PE | 1,75% |
| 15º | TO | -1,33% | 15º | RS | 1,71% |
| MÉDIA | | 2,25% | 16º | RO | 1,71% |

| RANKING DOS MUNICÍPIOS E DF | | |
|-----------------------------|---------------------|-----------------------------|
| POSIÇÃO | MUNICÍPIO/DF | RENTABILIDADES REAIS ANUAIS |
| 1º | Maringá - PR | 4,71% |
| 2º | Fortaleza - CE | 2,61% |
| 3º | Rio de Janeiro - RJ | 2,20% |
| 4º | DF | 2,04% |
| 5º | Sinop - MT | 1,88% |
| 6º | Boa Vista - RR | 1,85% |
| 7º | Rio Branco - AC | 1,80% |
| 8º | Recife - PE | 1,75% |
| 9º | Londrina - PR | 1,64% |
| 10º | Vitória - ES | 1,55% |
| 11º | Goiânia - GO | 1,42% |
| 12º | Curitiba - PR | 1,36% |
| 13º | Teresina - PI | 0,48% |
| 14º | Porto Velho - RO | 0,04% |
| 15º | Macapá - AP | -0,30% |
| 16º | Campinas - SP | -0,55% |
| 17º | Várzea Grande - MT | -0,62% |
| 18º | Palmas - TO | -0,68% |
| 19º | Cuiabá - MT | -1,47% |
| MÉDIA | | 1,14% |

| POSIÇÃO | ESTADO/MUNICÍPIO | RENTABILIDADES REAIS ANUAIS |
|---------|--------------------|-----------------------------|
| 17º | Londrina - PR | 1,64% |
| 18º | Vitória - ES | 1,55% |
| 19º | Goiânia - GO | 1,42% |
| 20º | AP | 1,38% |
| 21º | Curitiba - PR | 1,36% |
| 22º | MT | 1,33% |
| 23º | AL | 0,65% |
| 24º | AC | 0,61% |
| 25º | PI | 0,59% |
| 26º | Teresina - PI | 0,48% |
| 27º | Porto Velho - RO | 0,04% |
| 28º | Macapá - AP | -0,30% |
| 29º | Campinas - SP | -0,55% |
| 30º | Várzea Grande - MT | -0,62% |
| 31º | Palmas - TO | -0,68% |
| 32º | TO | -1,33% |
| 33º | Cuiabá - MT | -1,47% |
| MÉDIA | | 1,62% |

* Foram considerados todos os RPPS incluídos na presente Auditoria Coordenada para os quais estavam disponíveis as rentabilidades anuais de todos os anos do período de 2012 a 2015.

²⁵⁰ Este período foi estabelecido como parte do escopo da presente Auditoria Coordenada para os demais Tribunais de Contas e, portanto, as informações dos RPPS por eles fiscalizados só estão disponíveis para os anos de 2012 a 2015.



486. De modo geral, os RPPS estaduais apresentam maior porte que os municipais, estando mais próximos à realidade do RPPS/DF. Observa-se que, entre esses, o IPREV/DF encontra-se na 7ª posição de 15 analisados, ficando abaixo dos Regimes Próprios de Previdência Social do Pará, Minas Gerais, Maranhão, Espírito Santo, Bahia e Pernambuco. Além disso, a rentabilidade equivalente anual do Instituto para o período considerado (2,04%) ficou abaixo da média obtida no âmbito estadual, igual a 2,25%.

487. No ranking de municípios, por sua vez, o IPREV/DF ocupa a 4ª posição dentre 19 (dezenove) RPPS avaliados, com rentabilidade inferior às de Maringá/PR, Fortaleza/CE e Rio de Janeiro/RJ. Considerando RPPS estaduais e municipais, o Instituto ocupa a 10ª colocação dentre os 33 (trinta e três) incluídos na análise.

488. Esse cenário evidencia que, embora o desempenho dos investimentos do IPREV/DF não esteja muito destoante do verificado para os demais RPPS auditados, há oportunidade de melhoria em seus resultados, uma vez que 9 (nove) RPPS alcançaram rentabilidades superiores, sendo que 3 (três) deles (Pará, Minas Gerais e Maringá/PR) atingiram resultados mais que 2 (duas) vezes maiores que os do IPREV/DF.

489. Nesse contexto, as taxas de administração pagas aos fundos de investimento nos quais o IPREV/DF aplica seus recursos mostram-se aspecto relevante, por terem influência direta na rentabilidade auferida pelo RPPS/DF. Isso porque tais taxas incidem anualmente sobre o valor total aplicado no fundo, incluindo os rendimentos, reduzindo ou até anulando o retorno desses para o Instituto.

490. Sendo assim, utilizando-se as informações disponibilizadas no site²⁵¹ do IPREV/DF sobre sua carteira de investimentos, foram analisadas as taxas de administração cobradas por cada fundo. Como resultado, tomando-se por referência a taxa de administração média do segmento varejo, divulgada mensalmente pela Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais – Anbima²⁵², foram identificados dois fundos com taxas inconsistentes com a referida média, conforme demonstrado a seguir:

²⁵¹ <http://www.iprev.df.gov.br/investimentos/carteira-de-investimentos/por-banco.html> (acesso em 17/11/2016). Vide e-DOC 384A892C-e.

²⁵² Disponível no site <http://portal.anbima.com.br/informacoes-tecnicas/estatisticas/Consolidado-Historico-de-Fundos-de-Investimento/Pages/Consolidado-Historico-de-Fundos-de-Investimento.aspx>. Arquivo associado ao Processo TCDF nº 2510/2016-e (PT II-25).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

Quadro 19 – Fundos de investimento componentes da carteira do IPREV/DF que possuem taxas de administração incompatíveis com a taxa de média Anbima

| NOME DO FUNDO DE INVESTIMENTO | CNPJ | CLASSIFICAÇÃO AMBIMA | SALDO EM 31/08/2016 | TAXA MÉDIA AMBIMA* | TAXA DE ADMINISTRAÇÃO (% a.a.) | % SUPERIOR À TAXA MÉDIA AMBIMA |
|--|--------------------|----------------------|---------------------|--------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| FUNDO DE INVESTIMENTO EM RENDA FIXA BRB MAIS | 05.554.339/0001-53 | Renda Fixa | R\$ 557.410,15 | 0,53% | 2,00% | 277,36% |
| BRB FIA GERAÇÃO FUTURO | 01.675.497/0001-00 | Ações | R\$ 6.846.782,22 | 1,90% | 3,00% | 57,89% |

* Taxa de Administração Média do Segmento Varejo, com mês de referência setembro de 2016, para um ticket de entrada (aplicação inicial) superior a R\$ 100.000,00.

491. Cumpre destacar que o índice médio divulgado pela Anbima, referente ao mercado de varejo, apresenta taxas habitualmente superiores às oferecidas a pessoas jurídicas com grande volume de investimentos, como é o caso do RPPS/DF. Ainda assim, as taxas dos fundos mencionados são superiores à taxa média calculada pela Anbima, em 277,36% para o CNPJ nº 05.554.339/0001-53 e em 57,89% para o nº 01.675.497/0001-00.

492. Também, embora a Anbima não divulgue taxas médias referentes a Fundos de Investimento em Participações, as taxas cobradas por 2 (dois) desses fundos com investimentos do IPREV/DF chamam a atenção por serem muito superiores às das demais aplicações financeiras desse tipo do Instituto, conforme disposto no Quadro seguinte:

Quadro 20 – Fundos de investimento em Participações que possuem aplicações do IPREV/DF e suas respectivas taxas de administração

| NOME DO FUNDO DE INVESTIMENTO | CNPJ | TIPO DE ATIVO | SALDO EM 31/08/2016 | TAXA DE ADMINISTRAÇÃO (% a.a.) |
|--|--------------------|---------------------|---------------------|--------------------------------|
| FIP CAIXA INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA | 13.767.159/0001-88 | FI em Participações | R\$ 1.520.736,92 | 1,50% |
| FI PARTICIPAÇÃO CAIXA INTEGRAÇÃO LOGÍSTICA | 16.877.859/0001-13 | FI em Participações | -R\$ 72.139,82 | 1,00% |
| BB INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS FIP II | 19.837.544/0001-30 | FI em Participações | R\$ 23.802.420,60 | 0,75% |
| BRB QAM FIP IMOBILIÁRIO PARANÁ | 16.720.629/0001-46 | FI em Participações | R\$ 5.875.594,89 | 2,70% |
| BRB FIP VENTURE BRASIL CENTRAL | 22.489.410/0001-80 | FI em Participações | R\$ 112.387,50 | 2,50% |

493. Verifica-se que as taxas cobradas pelos dois fundos destacados na tabela acima destoam das cobradas pelos demais fundos de investimento. Isto é, as taxas praticadas pelo BRB FIP VENTURE BRASIL CENTRAL (2,70%) e pelo BRB FIP VENTURE BRASIL CENTRAL (2,50%) são 80% e 67% superiores, respectivamente, à maior taxa dentre os demais 3 (três) fundos (1,50%), o que tende a comprometer a



rentabilidade oferecida pelos dois fundos.

494. Ainda sobre os investimentos do IPREV/DF, cumpre destacar que uma atuação eficiente de seu Comitê de Investimentos mostra-se fundamental para garantir desempenho satisfatório das aplicações da Autarquia. O Comitê foi instituído por meio da Portaria nº 01/2012 e posteriormente alterado pelas Portarias nºs 02/2015, 36/2015 e 37/2016. Esta última modificou sua denominação para Comitê de Investimentos e Análise de Riscos – CIAR. Suas atividades foram avaliadas por meio das atas de reunião encaminhadas em resposta à NA 01²⁵³.

495. Verificou-se que esses documentos não abordam alguns temas relevantes para a Autarquia e que competem ao CIAR, sobretudo quanto ao cumprimento da meta de rentabilidade estabelecida na Política de Investimentos, conforme disposto na Portaria nº 37/2016, art. 9º, alínea “a”²⁵⁴:

Art. 9º Compete ao Comitê de Investimentos e Análise de Riscos:

a) acompanhar e avaliar o desempenho dos investimentos já realizados, com base em relatórios financeiros e gerenciais apresentados pela Diretoria de Investimentos;

496. Nesse caso, em nenhuma das reuniões há registro de debate sobre o descumprimento das metas atuariais. Da mesma forma, ainda que seja comum nas reuniões ser apresentada a posição da carteira de investimentos, as atas indicam que a realocação de recursos visa tão somente a cumprir os requisitos da Resolução CMN nº 3922/2010, não se preocupando com as rentabilidades efetivamente auferidas pelo IPREV/DF.

497. Ainda, não há evidências da confecção de relatórios sobre o comportamento de índices de mercado, rentabilidades auferidas, liquidez e risco da carteira de investimentos realizados. Nesse ponto, cumpre destacar que essa competência era do Comitê de Investimentos até a publicação da Portaria nº 36, em 03/12/2015. A partir de

²⁵³ E-DOC DE0386FD-c.

²⁵⁴ No mesmo sentido, dispuseram a Portaria nº 01/2012, art. 11, “c”; Portaria nº 02/2015, artigo 9º; e Portaria nº 36/2015, art. 9º, “a”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

então, passou a ser da Diretoria de Investimentos²⁵⁵. A Portaria nº 02/2015²⁵⁶, vigente até 02/12/2015, estabelecia em seu art. 9º:

Art. 9º O monitoramento da carteira de investimentos do IPREV/DF realizar-se-á por meio de relatórios mensais, de responsabilidade do COMIN, contendo análises e recomendações sobre as devidas alocações dos recursos previdenciários que garantam, de forma prudencial, a otimização da liquidez, segurança, rentabilidade, solvência e minimização dos riscos envolvidos, tendo por parâmetro a conjugação das projeções atuariais com o comportamento dos indicadores dos mercados financeiros e de capitais, que garantam os benefícios futuros de aposentadoria e pensões aos servidores do Governo do Distrito Federal e seus dependentes.

498. Assim, verifica-se atuação incipiente do COMIN no sentido de garantir mais segurança e eficiência dos recursos geridos pelo IPREV/DF.

499. Também, constatou-se que o Instituto não possui estrutura de gestão de investimentos com sistemas informatizados e ferramentas profissionalizadas, condizente com o volume de recursos que administra e com a complexidade do mercado financeiro. Nesse sentido, o item “III-b” da Decisão TCDF nº 6057/2015 dispôs:

III – determinar ao Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – Iprev/DF que, no prazo de 60 (sessenta) dias, adote providências para:

(...)

b) aprimorar a estrutura de gerenciamento e monitoramento do risco de mercado e do retorno dos investimentos, prevendo a utilização de sistemas, ferramentas, estratégias e outros mecanismos de controle que permitam a tomada de decisão de forma tempestiva, fundamentada e transparente;

500. A ausência de tais instrumentos compromete a gestão do IPREV/DF sobre seus investimentos e respectivos rendimentos.

501. Por outro lado, ao justificar as rentabilidades aquém do previsto, a Autarquia se manifestou da seguinte forma, por meio do Ofício nº 86/2016 – PRESI/IPREV²⁵⁷:

Por sua vez, em razão das volatilidades observadas no decorrer de 2013, adotou-

²⁵⁵ Conforme Portaria nº 36/2015, art. 23 e Portaria nº 37/2016, art. 22. O art. 23 da Portaria nº 36/2015 dispôs:

“Art. 23. O monitoramento da carteira de investimentos do IPREV/DF realizar-se-á por meio de relatórios mensais, de responsabilidade da Diretoria de Investimentos, contendo análises e recomendações sobre as devidas alocações dos recursos previdenciários que garantam, de forma prudencial, a otimização da liquidez, segurança, rentabilidade, solvência e minimização dos riscos envolvidos, tendo por parâmetro a conjugação das projeções atuariais com o comportamento dos indicadores dos mercados financeiros e de capitais, que garantam os benefícios futuros de aposentadoria e pensões aos servidores do Governo do Distrito Federal e seus dependentes”.

²⁵⁶ No mesmo sentido, dispunha a Portaria nº 01/2012, art. 11, “h”.

²⁵⁷ E-DOC E30C5EAC. Ofício encaminhado pelo IPREV/DF ao então MTPS com esclarecimentos sobre sua situação financeira e atuarial. O documento foi disponibilizado ao TCDF pelo MTPS, com base no Acordo de Cooperação Técnica nº 44000.001662/2015-67, firmado entre o Ministério e esta Corte de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

se, por prudência, não efetivar os resgates nos fundos de longo prazo, fundamentados somente no curto prazo, pois nesse caso realizar-se-ia um volume substancial de perdas definitivas. (...)

É importante ressaltar, também, que as oscilações nos preços dos títulos públicos verificadas diariamente como resultado da marcação a mercado, não representam necessariamente, perdas ou ganhos para o fundo, uma vez que elas apenas refletem o valor à vista do papel naquele momento, respondendo às condições de mercado. A perda somente será verificada caso seja realizado o resgate das cotas, fato que não ocorreu em 2013, quando o mercado experimentou grandes volatilidades e o Instituto teve por parâmetro não realizar as perdas pontuais em razão do perfil de longo prazo dos compromissos previdenciários, notadamente do fundo capitalizado.

502. No entanto, o não resgate das cotas de Fundos de Investimento com o fim de não realizar perdas não tem o condão de, por si só, afastar os efeitos sobre o IPREV/DF de rentabilidades inferiores às respectivas metas. A uma, porque embora o Instituto possa escolher entre resgatar suas cotas ou não, uma vez que permaneça nesses fundos, a decisão de manter os títulos públicos que se desvalorizaram ou resgatá-los antes do respectivo vencimento compete aos gestores de cada FI, não tendo o RPPS/DF autonomia sobre essa decisão.

503. A duas, porque os FI nos quais o Instituto investe não possuem títulos classificados como mantidos em carteira até o vencimento²⁵⁸. Sendo assim, a rentabilidade negativa alcançada em 2013 se deu em virtude de títulos que não possuem a garantia de que não serão negociados antecipadamente, estando sujeitos à gestão de cada fundo.

504. Em outras palavras, caso os FI não tenham negociado precocemente títulos de médio e longo prazo que se desvalorizaram no curto prazo, a decisão da Autarquia de não resgatar suas cotas resguardou até o momento o DFPREV. Todavia, se os fundos eventualmente necessitarem de liquidez e venderem os títulos, o histórico de rentabilidades abaixo do previsto será confirmado, mesmo com a manutenção de cotas.

III. Interferências legislativas no patrimônio do DFPREV incompatíveis com a Política de Investimentos do IPREV/DF

505. A Lei Complementar nº 899/2015 autorizou o repasse de recursos do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro e a redução temporária da alíquota de contribuição patronal referente ao Fundo Previdenciário. Em contrapartida, o artigo 3º

²⁵⁸ Circular nº 3068, do Banco Central do Brasil:

“Art. 3º Os títulos e valores mobiliários, exceto ações não resgatáveis, classificados na categoria títulos mantidos até o vencimento, de que trata o art. 1º, inciso III, devem ser avaliados pelos respectivos custos de aquisição, acrescido dos rendimentos auferidos, os quais devem impactar o resultado do período”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

dessa norma complementar estabelece que:

Art. 3º O Poder Executivo deve recompor o montante do valor revertido na forma do art. 2º, podendo, para tanto, aportar ativos de que trata o art. 55 da Lei Complementar nº 769, de 2008.

§ 1º A recomposição de que trata este artigo deve ser feita no prazo de 180 dias, contados da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º A recomposição, no caso de transferência de bens imóveis do Distrito Federal, suas autarquias ou fundações, depende de prévia avaliação e autorização legislativa.

506. Por meio da Lei Complementar nº 917²⁵⁹ e da Lei nº 5.729²⁶⁰, ambas publicadas em 24/10/2016, foram definidos os parâmetros para o cumprimento dessa obrigatoriedade de recomposição pelo GDF do valor revertido do DFPREV. A norma complementar determina que o GDF incorpore ao Fundo Previdenciário os imóveis que menciona. A Lei nº 5.729, por sua vez, autoriza a TERRACAP a doar uma lista de imóveis ao GDF, ordenando a este que os incorpore de imediato ao patrimônio do IPREV/DF.

Quadro 21 – Resumo dos valores a serem transferidos ao IPREV/DF²⁶¹

| RECOMPOSIÇÃO DOS VALORES REVERTIDOS DO DFPREV | | |
|---|-----------------------------|----------------|
| IMÓVEIS | VALOR DE AVALIAÇÃO TERRACAP | LEI |
| Do GDF | R\$ 228.187.200,00 | LC 917/2016 |
| Da TERRACAP | R\$ 1.123.000.000,00 | Lei 5.729/2016 |
| TOTAL | R\$ 1.351.187.200,00 | |

507. Cumpre destacar que a lista de imóveis da Lei Complementar nº 917/2016 inclui vários lotes com destinação específica, o que limita ou impede seu uso para geração de receitas, como áreas reservadas para esporte e recreação pública; lazer e recreação; e Equipamento Público Comunitário – EPC. Além disso, constam 52 (cinquenta e duas) vagas de estacionamento para veículos em um hotel em Brasília/DF.

508. Verifica-se que as características dos imóveis mencionados, aliadas à incipiente estrutura de gestão de investimentos do IPREV/DF, tornam improvável que os mesmos cheguem a gerar renda ao DFPREV que se compare à dos recursos financeiros revertidos pelo GDF, bem como rentabilidade semelhante à prevista na sua Política de

²⁵⁹ Autoriza o Distrito Federal a proceder à incorporação dos imóveis que menciona ao patrimônio do Fundo Previdenciário do Distrito Federal – DFPREV.

²⁶⁰ Autoriza a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP a doar imóveis que menciona ao Distrito Federal e dá outras providências.

²⁶¹ Fonte: Projeto de Lei nº 1252/2016, fl. 9. Consulta ao site da CLDF realizada em 14/10/2016.



Investimentos.

509. Embora a possibilidade de transferência de bens imóveis ao IPREV/DF, nesse caso, não tenha sido concebida exatamente para amortização de deficit atuarial, uma vez que a Lei Complementar nº 899/2015 se baseou num suposto superavit, cita-se o que Lima e Sarquis (2016)²⁶² afirmam sobre requisitos para o aporte de bens e direitos como opção para a amortização do deficit atuarial, por serem condições aplicáveis ao caso em tela:

Obviamente, muitos devem ser as condições e os requisitos formais e legais para a encampação desse patrimônio junto à previdência, com o intuito de amortizar o deficit atuarial, a exemplo:

- viabilidade financeira e atuarial: os bens móveis, imóveis e direitos devem ter capacidade de gerar fluxo financeiro, proporcionar renda contínua ou eventual e ter viabilidade operacional;
- interesse da previdência: apresentar uma relação custo-benefício favorável à Unidade Gestora, que guarde relação de negócio com a previdência;
- avaliação individual da situação física: o estado físico e a capacidade de utilização devem ser avaliados e mensurados, antes de incorporação;
- desonerados de qualquer compromisso: bens livres de ocupação e desimpedidos de qualquer obrigação de uso, relacionados a terceiros estranhos à administração pública;
- regularidade fiscal e documental: bens regulares e livres de ônus;
- avaliação e incorporação pelo valor real de mercado: principalmente pelo atual momento da contabilidade pública no Brasil, em que os bens e direitos devem ser mensurados e registrados a valor real de aquisição ou construção, com mais propriedade na previdência que tem um viés patrimonial muito forte e carece de avaliação precisa;
- aprovação: os bens e direitos, após a análise de todos esses requisitos, devem passar pela etapa final relacionada à validação da incorporação para fins de equacionamento do deficit atuarial, havendo necessidade de aprovação por parte da diretoria do RPPS e dos conselhos de previdência, nos termos da previsão legal de cada ente.

510. Observa-se que, dos requisitos apresentados, os lotes mencionados nos parágrafos anteriores, listados na Lei Complementar nº 917/2016, não se enquadram, ao menos, em algum dos seguintes: viabilidade financeira e atuarial, interesse da previdência e desonerados de qualquer compromisso.

511. Além disso, destaca-se o que dispõe o art. 4º da Lei Complementar nº

²⁶² LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). Controle externo dos regimes próprios de previdência social: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 148-149.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

917/2016:

Art. 4º O Poder Executivo deve apresentar eventuais projetos de mudança de destinação, necessários para melhorar a adequação dos imóveis constantes do Anexo Único à sua nova natureza econômica, respeitada a legislação e padrões urbanísticos em vigor.

Parágrafo Único. Na hipótese de alteração da destinação urbanística e econômica dos imóveis objeto desta Lei Complementar, fica o Distrito Federal obrigado a ressarcir ao IPREV qualquer diminuição, ainda que parcial, do valor de mercado dos imóveis ora transferidos.

512. A norma evidencia a existência de lotes dentre os que serão transferidos ao IPREV/DF que não apresentam destinação compatível com os investimentos da Autarquia e estabelece que o Poder Executivo deverá apresentar à CLDF projetos de mudança de destinação, o que não garante que a mesma será efetivada, uma vez que este tipo de alteração frequentemente envolve interesses sociais, políticos e econômicos das comunidades circunvizinhas aos terrenos. É o caso de terrenos destinados a áreas de lazer ou praças, por exemplo.

513. Por outro lado, os §§ 6º a 8º do art. 2º da Lei Complementar nº 917/2016 dispõem que:

§6º Após as incorporações dos imóveis de que trata o §1º, deve ser procedido um acerto de contas entre o Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal - IPREV/DF e o Distrito Federal, com a finalidade de verificar se o patrimônio do DFPrev foi integralmente recomposto.

§7º Em caso de saldo a favor do DFPrev, o Poder Executivo deve promover a complementação da recomposição na forma do artigo 3º da Lei Complementar nº 899, de 2015, mediante o envio de nova proposta legislativa no prazo de 180 dias, contados da publicação desta Lei Complementar.

§8º Em caso de saldo a favor do tesouro distrital, o Distrito Federal deve ser ressarcido pelo DFPrev até o montante que exceder ao valor previsto no artigo 2º da Lei Complementar nº 899, de 2015.

514. Nesse sentido, ressalta-se que o valor revertido do fundo capitalizado deve ser recomposto acrescido de correção monetária e do rendimento que o DFPREV obteria caso tivesse investido os valores de acordo com sua política de investimentos, desde a data de retirada do montante até o momento da recomposição, à semelhança dos seus demais ativos.

515. A correção monetária é devida em decorrência do disposto na Lei Complementar nº 435/2001, que assim dispõe em seu art. 1º, caput:

Art. 1º Os valores expressos em moeda corrente nacional na legislação do Distrito Federal deverão ser atualizados anualmente pelo índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC- calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

516. Por outro lado, considerando que os cálculos atuariais do DFPREV



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

pressupõem o rendimento de seus ativos à taxa prevista na Política de Investimentos, recompor os valores que foram revertidos sem incluir a rentabilidade equivalente ao período subtrairia do Fundo Previdenciário valores que foram considerados na avaliação atuarial que subsidiou a reversão dos recursos. Em outras palavras, significaria devolver ao IPREV/DF um valor menor que aquele que foi retirado, sob o ponto de vista atuarial, impactando negativamente a sustentabilidade do Instituto.

517. Sendo assim, quando do acerto de contas que deverá ser feito, esses fatores devem ser considerados no cálculo a ser realizado. Mais do que isso, deve ser garantido que os ativos imobiliários transferidos ao IPREV/DF serão capazes de gerar ao menos a rentabilidade que se obteria com os recursos financeiros retirados da Autarquia.

Causas

518. Baixa eficácia dos gestores do IPREV/DF ao observar parcial e insatisfatoriamente o item VIII do art. 3º da Portaria MPS nº 519/2011, disponibilizando de maneira insuficiente aos segurados e pensionistas os dados e as informações pertinentes ao RPPS/DF.

519. Baixa relevância atribuída pelo IPREV/DF à transparência ativa e ao acesso à informação e, por via de consequência, ao controle social.

520. Baixa relevância atribuída pelo IPREV/DF ao monitoramento das rentabilidades obtidas, de modo a realizar, quando necessário, ajustes tempestivos em sua Política de Investimentos.

521. Desinteresse do IPREV/DF ao não promover a publicidade e a concorrência na seleção e credenciamento de instituições financeiras administradoras de fundos de investimento.

522. Atuação incipiente do Comitê de Investimentos.

523. Decisões de governo sobrepondo-se a interesses previdenciários, financeiros e atuariais do DFPREV.

Efeitos

524. Impossibilidade de corrigir eventuais falhas ou de responder a oscilações no contexto econômico dos investimentos de IPREV/DF de modo tempestivo e efetivo.

525. Exposição do patrimônio do fundo a eventual ineficiência e ineficácia dos investimentos realizados.



Considerações do Auditado

526. Quanto aos requisitos de transparência, o IPREV/DF informou²⁶³ que as informações sobre sua área de investimentos encontram-se atualizadas em seu sítio eletrônico. Assim, mencionou as avaliações dos índices de transparência ativa de cada unidade do GDF, realizadas pela Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF, destacando que a Autarquia alcançou o índice de 26% em julho/2016, 75% em outubro/2016 e 83% em dezembro.

527. Acrescentou que o Instituto realizou processo de credenciamento de instituições financeiras e fundos de investimento, inicialmente com as instituições mantenedoras dos fundos nos quais o IPREV/DF aplica seus recursos, comunicando que a manutenção dos investimentos estaria condicionada ao cumprimento das exigências do credenciamento, segundo as orientações definidas pela Portaria MPS nº 300/2015.

528. Ressaltou que, durante o processo de credenciamento, a Autarquia procedeu à eliminação de fundos pouco eficientes e redundantes, com vistas a otimizar a gestão da carteira, eliminar fundos com baixa relação custo e benefício e reduzir riscos operacionais, sempre observadas as condições de mercado e condições de desinvestimento, de forma que não houvesse perdas financeiras.

529. Informou ainda haver suprimido da Política de Investimentos para 2017 a exigência de exclusividade de credenciamento para os bancos públicos, indicando que novos fundos de investimento que venham a ser contratados pelo IPREV/DF não estarão limitados a determinados bancos, e contarão com um processo de análise com critérios unificados e que permitam sua comparação com os demais veículos de investimento existentes no mercado e aqueles já credenciados pela Autarquia.

530. Afirmou que a atual gestão não encara a Política de Investimentos apenas como formalidade, e sim como um importante balizador para as ações da área de investimentos ao longo de todo ano e que as alterações realizadas para a Política de Investimentos de 2017, como a inclusão do segmento FI Fundos de Ações Referenciados, basearam-se em análise técnica descrita nesse documento e, portanto,

²⁶³ Por meio do Ofício nº 05/2017-PRESI/IPREV, e-DOC EC60BD CD-c.



não foram estabelecidas apenas para atender a formalismo.

531. Quanto à rentabilidade passada de sua carteira de ativos, destacou que ela esteve sujeita às oscilações mercadológicas dos ativos de longo prazo próprias e específicas daquele momento, considerando a classificação contábil da marcação a mercado. Indicou, portanto, não considerar adequada sua utilização como parâmetro para a fixação das futuras metas atuariais e os estudos de aderência da meta atuarial e, por conseguinte, do cálculo do superavit.

532. Nesse sentido, considera que a aderência de meta atuarial deve ser verificada com base nas taxas de juros praticadas pelo mercado e suas projeções, e não pelo resultado da rentabilidade dos ativos em carteira.

533. Sobre as taxas de administração cobradas pelos Fundos de Investimento nos quais o IPREV/DF aplica recursos, enfatizou a importância de se observar a diferença entre fundos específicos, suas políticas de investimentos e características regulamentares.

534. Quanto ao fundo “BRB Mais”, afirmou também considerar sua taxa pouco atrativa, mas justificou que ele é a única alternativa para que os recursos arrecadados pelo IPREV/DF não permaneçam em conta corrente sem rentabilidade quando os créditos ocorrem após as 15:00 horas, uma vez que esse fundo permite investimento e rentabilização após esse horário.

535. Esclareceu que o fundo “BRB Geração Futuro” possui gestão ativa, incorrendo em maior custo de gestão, e que historicamente tem apresentado rentabilidade bastante acima do Ibovespa, no seu referencial de rentabilidade, mesmo em momentos de baixa no mercado acionário, como 2013 e 2015.

536. Ressaltou a importância de tanto as decisões de investimento quanto de desinvestimento não serem adotadas de forma abrupta e com foco no curto prazo, já que o passivo do IPREV/DF é de longo prazo, permitindo a recuperação de perdas contábeis naturais em fundos com maior volatilidade, como é o caso de Fundos de Ações.

537. Com relação aos fundos “BRB FIP Venture Brasil Central” e “BRB QAM FIP Paraná”, argumentou que seu custo de gestão é maior, o que acarreta também maiores taxas de administração, destacando que tais fundos não apresentam a possibilidade de reversão do compromisso de capital já definido sem incorrerem em pesadas multas



contratuais e/ou perda do capital já investido, sendo, portanto, prudente mantê-los, a menos que sejam identificados descumprimentos de compromissos regulamentares por parte dos gestores que justifiquem sua liquidação sem penalidades.

538. Acrescentou que o IPREV/DF permanece monitorando o desempenho dos fundos investidos e suas taxas de administração, avaliando a conveniência de sua manutenção individualmente.

539. Quanto à atuação do Comitê de Investimentos e Análise de Riscos - CIAR, afirmou que embora as atas das reuniões se atenham mais detalhadamente aos aspectos deliberativos do Comitê, a análise realizada durante a reunião é mais ampla do que as decisões ali registradas.

540. Informou que a atual Diretoria de Investimentos elabora um relato detalhado da composição da carteira de investimentos, demonstrando a posição por diferentes segmentos definidos pelo Conselho Monetário e Política de Investimentos; por *benchmarks* e fatores de risco; níveis de liquidez; a rentabilidade obtida versus referencial de rentabilidade e demais referenciais do mercado; análise do cenário econômico; e indicadores de risco.

541. Destacou também que, considerando-se as observações do Tribunal sobre o tema, o IPREV/DF, como forma de aprimorar o seu fluxo interno de trabalho e a necessária transparência de suas atividades, manterá cópia das apresentações realizadas e aquelas relativas às próximas reuniões arquivadas em anexo à Ata das reuniões do CIAR. Afirmou ainda que tem se empenhado na qualificação dos membros do Comitê e na obtenção por esses de certificação CPA conferida pela Anbima.

542. Sobre a gestão de seus investimentos, enfatizou que o fato de o Instituto não ter realizado o resgate de cotas de Fundos de Investimento permitiu afastar os efeitos das perdas resultantes da marcação contábil negativa no momento adverso, já que posteriormente houve recuperação dos preços dos ativos, e conseqüentemente, do valor das respectivas cotas.

543. Acrescentou que os investimentos do IPREV/DF obedecem a normas da CVM e da Anbima para os fundos de investimentos, não havendo marcação até o vencimento dos títulos públicos nas carteiras dos fundos nos quais aplica, uma vez que essa prática foi vetada pela Anbima. Sendo assim, reiterou que a volatilidade do mercado foi o fator predominante para a baixa rentabilidade no ano de 2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

544. Afirmou que vem trabalhando na contratação de empresa de consultoria e ferramenta especializada na gestão dos investimentos, como forma de aprimorar sua estrutura de gerenciamento da carteira e o monitoramento do risco de mercado, e que iniciou gestões junto aos três bancos que administram os recursos do IPREV/DF, passando a receber diariamente o mapa de cotas de todos os fundos de investimento dos quais o Instituto é cotista, em formato que permitirá a sua importação em banco de dados que será modelado pela consultoria contratada.

545. Acrescentou que isso permitirá a extração de relatórios diários com a análise da composição da carteira, rentabilidade, risco de mercado e os enquadramentos legais, com risco operacional reduzido.

546. Quanto à Lei Complementar nº 899/2015, destacou que a Autarquia exigiu que o montante de imóveis transferidos ao DFPREV por intermédio da Lei nº 5.789/2016 e da Lei Complementar nº 917/2016 refletissem o valor corrigido por INPC + 5,50%, desde a data da retirada até a aprovação das mencionadas normas.

547. Afirmou que a Lei Complementar 899/2015 aprovou a utilização de 75% do superavit atuarial do Fundo Previdenciário capitalizado para pagamento dos servidores vinculados ao Fundo Financeiro, e que esse superavit vem sendo gerado pelo excesso de alíquota das contribuições ou pelos resultados favoráveis obtidos pela área de investimentos da Autarquia, os quais em 2016 superaram a meta atuarial de rentabilidade em quase 40%.

548. Acrescentou, ao contrário do que ocorre para a previdência privada, não há regulamentação para os RPPS, quanto à equalização de eventuais superavit. Sendo assim, afirmou que, caso o GDF não adote medidas nesse sentido quando necessário, isso poderia ocasionar situação esdrúxula de haver pagamento tempestivo das aposentadorias e pensões para os servidores e pensionistas vinculados ao Fundo Previdenciário (superavitário), mas atraso do pagamento dessas prestações para aqueles que estejam vinculados ao Fundo Financeiro (deficitário).

549. Indicou ainda que essa Lei Complementar acarretou apenas uma troca de ativos, não tendo apresentado efeito prático algum em termos atuariais nos resultados do plano de benefícios. Isso porque ambos os ativos apresentam valores mensuráveis, não havendo reflexo na contabilidade do fundo previdenciário denominado DFPREV.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

550. Sobre as proposições sugeridas no Relatório Prévio de Auditoria, o Instituto de posicionou nos seguintes termos.

➤ Proposição I.a

Determinar ao Governador do Distrito Federal e ao IPREV/DF que, ao realizarem o acerto de contas previsto na Lei Complementar nº 917/2016, art. 2º, §§ 6º a 8º, incluam na recomposição devida ao DFPREV a correção monetária e a diferença de rendimento que a Autarquia obterá se os recursos fossem aplicados de acordo com a Política de Investimentos do RPPS/DF;

551. Informou que a correção monetária e os respectivos juros foram devidamente considerados para a fixação do valor do montante em imóveis que será objeto da reversão em favor do Fundo Previdenciário, razão pela qual entende que a proposição merece ajustes.

➤ Proposição I.b

Determinar ao Governador do Distrito Federal e ao IPREV/DF que adotem providências capazes de garantir que os imóveis incorporados aos ativos do IPREV/DF tenham ao menos a rentabilidade compatível com a Política de Investimentos dos recursos financeiros do RPPS/DF, de modo a não comprometer a saúde financeira e atuarial do DFPREV;

552. Esclareceu que está atualmente em processo de diligências internas e junto a instituições financeiras com o objetivo de elaborar a estratégia de gestão dos imóveis. Ademais, ressaltou:

Entretanto, cabe esclarecer que o segmento de imóveis é, por definição, bastante diverso do mercado de títulos e valores mobiliários e que, portanto, não é factualmente possível prover garantias de que a rentabilidade alcançada será a mesma da carteira em fundos de investimento já existentes. Nesse sentido, a rentabilidade será resultante, além da qualidade de gestão, das características e conjuntura específicas do mercado imobiliário, não sendo possível pactuar antecipadamente os resultados, ainda menos de estabelecer a obrigatoriedade que estes sejam idênticos a fundos em segmentos completamente diferentes, tais como renda fixa e renda variável.

553. Sendo assim, entende que a proposição merece ajustes.

➤ Proposição II.a

Determinar ao IPREV/DF que normatize, implemente e divulgue, em observância à Portaria MPS nº 519/2011, art. 3º, inciso VIII, alínea "d", um procedimento formal e periódico de credenciamento de instituições financeiras junto ao IPREV/DF com objetivo de receber as aplicações dos recursos financeiros do RPPS/DF, estipulando requisitos compatíveis com a finalidade do RPPS/DF e garantindo que todo o procedimento seja supervisionado pelo Conselho Fiscal e pelo Comitê de Investimentos da Autarquia;

554. Informou que o credenciamento foi realizado em observância às orientações do MPS, e se encontra divulgado no sítio eletrônico do IPREV/DF, razão pela qual entende que a proposição merece ajustes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

➤ Proposições II.b e II.c

555. Afirmou estar de acordo com ambas as proposições, ressaltando, quanto à I-c, que já elabora os relatórios citados e que passará a registrá-los juntamente com as atas do CIAR.

➤ Proposição II.d

Determinar ao IPREV/DF que apure, periodicamente, as taxas praticadas pelos fundos de investimento nos quais aplica e avalie a pertinência de manter seus investimentos naqueles que possuem elevadas taxas de administração;

556. Informou que tal avaliação é feita permanentemente pela Diretoria de Investimentos e CIAR, tendo em vista as especificidades de cada fundo, sua política de investimentos, a demanda técnica da gestão e os parâmetros de taxa de administração de fundos semelhantes, motivo pelo que entende que a proposição merece ajustes.

➤ Proposição II.e

Determinar ao IPREV/DF que dê cumprimento ao item III, alíneas "c", "e", "f" e "g", da Decisão nº 6057/2015 mantendo atualizadas as informações a que se referem, e adotando as necessárias providências para: (...)

3) disponibilizar extrato anual contendo as informações do registro individualizado de cada segurado e pensionista, nos termos do art. 78 da Lei Complementar n.º 769/2008; (...)

557. Afirmou estar de acordo com os tópicos 1, 2 e 4. Quanto ao item 3, destacou que a gestão de investimentos é realizada com foco nos planos previdenciários e suas características atuariais, mas não na individualização de contas, e que os planos administrados são caracterizados pela solidariedade entre os segurados, uma vez que o cálculo do benefício não está atrelado à rentabilidade obtida por cada um, como ocorre no caso da Previdência Complementar, especialmente nos regimes de Contribuição Definida. Sendo assim, entende que a proposição merece ajustes.

Posicionamento da equipe de auditoria

558. Sobre os requisitos de transparência, em consulta realizada pela equipe de auditoria em 20/2/2017 ao site do IPREV/DF, constatou-se que, de fato, as informações sobre sua área de investimentos encontravam-se atualizadas. Os índices de transparência ativa da Autarquia aferidos pela CGDF em 2016 também demonstram que o jurisdicionado tem se empenhado no sentido de tornar suas atividades mais transparentes.

559. Quanto à sua Política de Investimentos – PI, embora o IPREV/DF tenha



afirmado que sua atual gestão não trata esse documento como mera formalidade, tecendo comentários sobre as alterações realizadas para o ano de 2017, ressalta-se que as análises da equipe de auditoria se referiram à carteira de investimentos da Autarquia no último bimestre de 2015 e consideraram as PI de 2015 e 2016.

560. O atual Diretor-Presidente do IPREV/DF foi nomeado em 18/5/2016 e a Diretoria de Investimentos da Autarquia foi reformulada. Sendo assim, a atual gestão não participou da elaboração das PI citadas neste Achado de Auditoria. Diante disso, a manifestação do Instituto não tem o condão de alterar as considerações relativas a esse aspecto.

561. Sobre a utilização da rentabilidade histórica como parâmetro para verificar a aderência da taxa de juros atuarial, o tema foi tratado detalhadamente nos tópicos “Análises e Evidências” e “Posicionamento da equipe de auditoria” referentes ao Achado 3 deste Relatório.

562. Quanto aos impactos da valoração de cotas em Fundos de Investimento – FI pela marcação a mercado, de fato, as volatilidades identificadas por esse método nem sempre equivalem aos rendimentos futuros que efetivamente se concretizarão, especialmente para ativos com médio e longo prazos de vencimento.

563. Contudo, pode-se afirmar também que:

- A marcação a mercado é a metodologia oficial para mensuração do valor dos ativos dos Regimes Próprios de Previdência Social;
- A manutenção de títulos de médio e longo prazos até seus respectivos vencimentos não depende somente do IPREV/DF, estando sujeita ao risco de eventual necessidade de liquidez dos Fundos de Investimento que demandem a venda antecipada de títulos;
- Há precedente recente de interferência legislativa²⁶⁴ que, ao que tudo indica, acarretou venda de cotas com realização parcial de baixas rentabilidades auferidas nos últimos anos.

564. Conclui-se, assim, que a análise de rentabilidades históricas pode ser utilizada como um indicador para verificar o desempenho dos investimentos do IPREV/DF.

²⁶⁴ Lei Complementar nº 899/2015. Vide “Análises e Evidências” do Achado 3 deste Relatório de Auditoria.



565. Quanto às taxas de administração praticadas pelos Fundos de Investimento nos quais o Instituto aplica recursos, assiste razão à jurisdicionada ao destacar a importância de se observar a diferença entre fundos específicos, suas políticas de investimentos e características regulamentares. Procedente também a afirmação da Autarquia de que é necessária prudência na tomada de decisões de desinvestimento, a fim de não se realizarem eventuais baixas rentabilidades por resgatar cotas de Fundos de Investimento – FI em momentos inoportunos.

566. Nesse sentido, as análises da equipe de auditoria quanto a tais taxas não se propuseram a determinar o desinvestimento imediato em determinados fundos, mas tão somente a indicar possíveis taxas incoerentes com a realidade de mercado, que poderiam ter impacto negativo nas rentabilidades auferidas pelo Instituto.

567. Nesse ponto, cumpre destacar que o principal aspecto a ser considerado na análise da razoabilidade de uma taxa de administração não é o custo de gestão do fundo por si só, mas esse custo atrelado à sua expectativa de rentabilidade e ao seu alinhamento à Política de Investimentos da Autarquia. Uma taxa de administração acima da média das praticadas para ativos semelhantes pode se justificar a depender da rentabilidade que o fundo ofereça, o que exige zelo quando da escolha dos investimentos a serem feitos e acompanhamento constante das rentabilidades auferidas e do contexto do mercado.

568. Sobre a atuação do Comitê de Investimentos e Análise de Riscos – CIAR, a busca pela certificação CPA da Anbima para seus membros, bem como a afirmação de que a atual Diretoria de Investimentos elabora um relatório detalhado para as reuniões desse colegiado e de que manterá cópia desses documentos anexadas às respectivas atas de reuniões do CIAR estão em consonância com as análises realizadas neste Achado e com a determinação proposta.

569. Com relação à gestão dos investimentos, não há dúvidas de que a manutenção das cotas de Fundos de Investimentos em momentos de desvalorização, se associada ao não resgate pelos fundos dos títulos que se depreciaram, poderá resguardar o IPREV/DF de eventuais prejuízos.

570. Ocorre que a decisão do Instituto de manter as cotas não tem o condão, por si só, de garantir que eventuais baixas rentabilidades não sejam realizadas, uma vez que



a gestão que cabe a cada FI também tem influência direta sobre os retornos do IPREV/DF. Esse tema, assim como a metodologia da marcação a mercado, foi tratado em detalhes nas “Análises e Evidências” e no “Posicionamento da equipe de auditoria” referentes ao Achado de Auditoria nº 3 deste Relatório. De todo modo, feitas essas observações, a equipe de auditoria optou por aperfeiçoar a redação de alguns parágrafos das Análises e Evidências trazidas no Relatório Prévio.

571. Quanto aos esforços que a Autarquia afirmou estar envidando para permitir a extração de relatórios diários dos fundos, com a análise da composição da carteira, rentabilidade, risco de mercado e os enquadramentos legais, a iniciativa está em harmonia com as análises deste Achado de Auditoria, uma vez que buscam aperfeiçoar a estrutura de gestão de ativos do Instituto.

572. Sobre a Lei Complementar nº 899/2015, não merece prosperar a afirmação do Instituto de que a operação definida na norma consistiu apenas em troca de ativos sem efeito prático algum em termos atuariais ou financeiros. A própria Autarquia também afirmou que o segmento de imóveis é, por definição, bastante diverso do mercado de títulos e valores mobiliários e que, portanto, não é factualmente possível prover garantias de que a rentabilidade alcançada será a mesma da carteira em fundos de investimento já existentes. Ora, se as rentabilidades esperadas são diversas, evidentemente há impacto atuarial e financeiro.

573. A respeito da afirmação do IPREV/DF de que tem alcançado superavit atuarial em decorrência ou do excesso de contribuição patronal, ou devido ao bom desempenho de sua carteira de investimentos, ressaltando o resultado satisfatório de 2016, cumpre serem feitas algumas ressalvas.

574. Inicialmente, destaca-se que o superavit atuarial do DFPREV, conforme tratado no Achado de Auditoria nº 3, é calculado sem a evidenciação do uso de metodologia confiável para definição da taxa de juros atuarial ou para os respectivos testes de aderência dessa hipótese. Sendo assim, o resultado atuarial e a própria conclusão de que há excesso de contribuição carecem de comprovada consistência técnica.

575. Além disso, é interessante notar que, ao questionar a análise apresentada pela equipe de auditoria das rentabilidades históricas do IPREV/DF abaixo da meta



atuarial, a Autarquia defendeu exaustivamente que os retornos dos investimentos são mensurados considerando a metodologia da marcação a mercado, a qual, pela volatilidade que causa em ativos de médio e longo prazo, não seria adequada para aferir os resultados de seus investimentos. Todavia, ao tratar do bom desempenho de 2016, medido pelo mesmo método, a Autarquia enalteceu o resultado. Isto é, o Instituto parece considerar a metodologia adequada para avaliar sua rentabilidade apenas quando o resultado identificado é superior às taxas utilizadas nos DRAAs. Quando inferior, a metodologia é tida como insubsistente.

576. De todo modo, considerando as rentabilidades do período de 2009 a 2016, conforme demonstrado no “Posicionamento da equipe de auditoria” relativo ao Achado de Auditoria nº 3, mesmo considerando o bom desempenho de 2016, o IPREV/DF possui uma taxa equivalente anual histórica de 4,30%. Observa-se, portanto, que a taxa de 5,50% adotada atualmente é 27,90% superior à média geométrica histórica do Instituto para os últimos 8 (oito) anos.

577. Sobre as observações do Instituto quanto às propostas de encaminhamento sugeridas no Relatório Prévio de Auditoria, seguem as considerações da equipe de auditoria.

➤ Proposição I.a

578. Embora o Instituto tenha afirmado que a correção monetária e os juros devidos foram considerados na fixação do montante em imóveis que deve ser repassado ao DFPREV, a Lei Complementar nº 917/2016, art. 2º, §§ 6º a 8º, dispõe sobre um acerto de contas que deve ocorrer após as efetivas incorporações dos imóveis ao patrimônio do Fundo Previdenciário, o que ainda não aconteceu.

579. Por ocasião desse acerto, o GDF e o IPREV/DF devem se certificar de que a efetiva recomposição incluiu a correção monetária e a diferença de rendimento que a Autarquia obteria se os recursos fossem aplicados de acordo com a Política de Investimentos do RPPS/DF, considerando o período desde a reversão dos valores até o momento de sua recomposição. Sendo assim, as considerações do jurisdicionado não têm o condão de alterar a determinação proposta à Corte.

➤ Proposição I.b

580. Assiste razão à Autarquia quando afirma não ser factualmente possível prover



garantias de que a rentabilidade dos imóveis repassados ao DFPREV será a mesma da dos Fundos de Investimento já existentes, em decorrência das características próprias de cada tipo de ativos.

581. Ressalta-se que as ações do Banco de Brasília que serão cedidas ao Fundo Previdenciário, em decorrência da Lei Complementar nº 920/2016, também possuem natureza específica e potencial de rentabilidade diferenciado em relação aos ativos que atualmente compõem a carteira da Autarquia.

582. Sendo assim, faz-se necessário que o Instituto ajuste a taxa de juros de sua Política de Investimentos, de modo a ponderá-la por tipos de ativos e pelos respectivos retornos esperados, adequando-a à nova realidade da carteira de investimentos do DFPREV.

583. Nesse contexto, a equipe de auditoria optou por ajustar a proposição apresentada no Relatório Prévio, direcionando-a somente ao IPREV/DF, responsável pela elaboração de sua Política de Investimentos.

➤ Proposição II.a

584. Em que pese o jurisdicionado tenha afirmado haver realizado credenciamento das instituições mantenedoras dos fundos nos quais o IPREV/DF aplica seus recursos e os tenha disponibilizado em seu site na internet, cumpre destacar o que diz a Portaria MPS nº 519/2011, art. 30, inciso VIII, alínea “d”:

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

VIII - disponibilizar aos seus segurados e pensionistas: (...)

*d) os **procedimentos de seleção** das eventuais entidades autorizadas e credenciadas; (Grifou-se)*

585. Nota-se que o dispositivo trata da seleção de entidades autorizadas e credenciadas, o que pressupõe a análise de diversas entidades, com igual acesso ao procedimento de escolha e com o estabelecimento dos critérios mínimos para credenciamento.

586. Considerando-se que mensalmente há ingressos de recursos no IPREV/DF, os quais devem ser investidos, o credenciamento das instituições nas quais o Instituto já investe, embora seja um requisito importante, não é suficiente para se garantir que as



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

entidades e respectivos fundos que atualmente recebem aplicações são as melhores opções disponíveis à Autarquia.

587. Sendo assim, opta-se por manter a determinação proposta, ajustando-a de modo a enfatizar a necessidade de um procedimento de seleção regular e formalizado.

➤ Proposição II.b e II.c

588. A manifestação do Instituto quanto a esses itens não demanda qualquer alteração nas proposições em questão.

➤ Proposição II.d

589. A afirmação do IPREV/DF de que permanece monitorando o desempenho dos fundos investidos e suas taxas de administração, avaliando a conveniência de sua manutenção individualmente, está em sintonia com a determinação proposta pelo Tribunal. Uma vez que se trata de atividade que deve ser realizada periodicamente, opta-se por manter a determinação proposta, com vistas a futuro monitoramento por parte deste Tribunal.

➤ Proposição II.e

590. A Autarquia questionou apenas o tópico 3 da proposição, quanto à disponibilização de extrato anual contendo as informações do registro individualizado de cada segurado e pensionista.

591. Ressalta-se que essa exigência está insculpida no art. 78 da Lei Complementar nº 769/2008. Sendo assim, embora o dispositivo aparente ser mais adequado à realidade da previdência complementar, na modalidade de benefício definido, conforme afirmou o IPREV/DF, entende-se que a norma vige e deve ser cumprida, razão pela qual opta-se por manter inalterada a determinação proposta.

Proposições

592. Ante o exposto, propõe-se ao egrégio Plenário:

- I. determinar ao Governador do Distrito Federal e ao IPREV/DF que, ao realizarem o acerto de contas previsto na Lei Complementar nº 917/2016, art. 2º, §§ 6º a 8º, incluam na recomposição devida ao DFPREV a correção monetária e a diferença de rendimento que a Autarquia obteria se os recursos fossem aplicados de acordo com a Política de Investimentos do RPPS/DF;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

- II. determinar ao IPREV/DF que:
- a) normatize, implemente e divulgue, em observância à Portaria MPS nº 519/2011, art. 3º, inciso VIII, alínea “d”, um procedimento formal e periódico de seleção e credenciamento de instituições financeiras junto ao IPREV/DF com objetivo de receber as aplicações dos recursos financeiros do RPPS/DF, estipulando requisitos compatíveis com a finalidade do RPPS/DF e garantindo que todo o procedimento seja supervisionado pelo Conselho Fiscal e pelo Comitê de Investimentos da Autarquia;
 - b) elabore planejamento para gestão das ações do Banco de Brasília – BRB e dos imóveis que serão recebidos em decorrência das Leis Complementares nºs 917 e 920/2016 e da Lei nº 5.729/2016, incluindo as estratégias de investimento, o setor responsável pela gestão e as metas de rentabilidade a ser auferida pelos respectivos ativos, para o mesmo horizonte temporal utilizado nas avaliações atuariais da Autarquia;
 - c) ajuste a taxa de juros prevista em sua Política de Investimentos, considerando as ações do Banco de Brasília – BRB e os imóveis citados no item II.b, de modo a ponderá-la por tipos de ativos e pelos respectivos retornos esperados, adequando-a à nova realidade da carteira de investimentos do DFPREV;
 - d) implemente, por meio de sua Diretoria de Investimentos, em conformidade com o art. 22 da Portaria nº 37/2016, rotina de gerenciamento de riscos e de monitoramento da carteira de investimentos da Autarquia, utilizando sistema informatizado compatível com o volume de recursos geridos, que permita a elaboração:
 - 1) de relatórios mensais contendo análises sobre a aderência de seu desempenho com as metas de rentabilidade estabelecidas;
 - 2) de recomendações sobre a alocação dos recursos do IPREV/DF, com vistas a preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS/DF;
 - e) dê cumprimento ao item III, alíneas “c”, “e”, “f” e “g”, da Decisão nº 6057/2015, mantendo atualizadas as informações a que se referem, e adotando as necessárias providências para:
 - 1) proceder à divulgação das informações sobre investimentos, previstas na Portaria MPS nº 519/2011, com as alterações introduzidas pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

Portaria MPS n.º 440/2013;

- 2) dar cumprimento aos preceitos de transparência estatuídos pela Lei Complementar n.º 769/2008, artigos 4º e 85;
 - 3) disponibilizar extrato anual contendo as informações do registro individualizado de cada segurado e pensionista, nos termos do art. 78 da Lei Complementar n.º 769/2008;
 - 4) dar publicidade às taxas de administração descontadas pelos gestores dos fundos de investimentos dos quais o IPREV/DF detenha cotas, e quaisquer outros custos incorridos para a obtenção desses rendimentos.
- f) doravante, apure, periodicamente, as taxas praticadas pelos fundos de investimento nos quais aplica e avalie a pertinência de manter seus investimentos naqueles que possuem elevadas taxas de administração.

Benefícios Esperados

593. Fortalecimento e profissionalização da gestão previdenciária distrital.
594. Atuação independente e efetiva do IPREV/DF na gestão do RPPS/DF.
595. Restabelecimento do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS/DF.
596. Aprimoramento da gestão do IPREV/DF, notadamente quanto ao Comitê de Investimentos e ao Conselho Fiscal.

3 Conclusão

597. A presente auditoria visou traçar um panorama detalhado da situação financeira e atuarial do RPPS/DF, com relação à (i) gestão da base de dados e das premissas utilizadas na avaliação atuarial; (ii) arrecadação dos recursos e pagamento das obrigações previdenciárias e despesas administrativas; e (iii) alocação das aplicações e investimentos. Todos esses elementos foram considerados num contexto de avaliação da existência de requisitos mínimos de governança e boa gestão nos arranjos institucionais entre o GDF, TCDF, CLDF e o IPREV/DF. O trabalho se desdobrou em cinco questões de auditoria.

598. Na primeira questão, verificou-se que o IPREV/DF não gerencia a concessão e a manutenção dos benefícios previdenciários, realizando apenas a atividade de pagamento mensal, o que prejudica a premissa de gestão única do RPPS/DF. A Autarquia depende de ações regulares de outros órgãos para efetuar sua atividade fim,



bem como não possui estrutura física e de pessoal para a execução satisfatória de suas atribuições.

599. Quanto à segunda questão, identificou-se que a base cadastral utilizada para avaliação atuarial não conta com diversos campos relevantes de informação previdenciária, bem como não está sob gestão do Instituto. Além disso, tendo em vista a não realização de censos e recadastramentos previdenciários periódicos, há o risco de as informações existentes não serem consistentes, comprometendo a avaliação atuarial.

600. Em relação à terceira questão, não foram identificadas inadequações em relação à contabilização das provisões matemáticas previdenciárias. Por outro lado, observou-se que o resultado agregado histórico obtido pela área de investimentos da Autarquia e mensurado em consonância com as normas de regência é bastante inferior às metas anualmente estabelecidas.

601. A despeito disso, o Instituto não evidenciou em sua Política de Investimentos ou nas avaliações atuariais a utilização de uma metodologia consistente para estimar as taxas de juros para seus estudos atuariais, em descompasso com os princípios atuariais dos parâmetros realistas e da prudência, o que compromete a confiabilidade das conclusões dessas avaliações sobre a saúde financeira do RPPS no médio e longo prazos.

602. De outro lado, decisões governamentais, tais como aumento de remuneração a servidores, redução de contribuição patronal e retirada de recursos do Fundo Previdenciário, embora tenham impacto financeiro e atuarial no RPPS/DF, são frequentemente tomadas sem uma prévia e adequada avaliação de seus efeitos previdenciários.

603. Na quarta questão, por sua vez, verificou-se que não há mecanismos para identificar atrasos de repasse de contribuições do ente para o Fundo Previdenciário. Também, as informações constantes do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses – DIPR dizem respeito à previsão de arrecadação, e não aos valores efetivamente recolhidos.

604. No tocante à quinta questão, constatou-se que parcela dos investimentos não obedeceu a limites definidos na Política de Investimentos, bem como os investimentos não obtiveram rentabilidade compatível com a meta prevista, segundo a metodologia oficial de mensuração dos rendimentos. Ademais, não há sequer registro de discussões sobre tal cenário nas atas das reuniões do Comitê de Investimentos, que tratam



predominantemente do cumprimento da Resolução CMN nº 3922/2010 e de alternativas de fundos para investimentos.

605. Conclui-se, portanto, que há falhas relevantes na gestão e na estrutura de governança do IPREV/DF. A estrutura física e de pessoal da Autarquia são insuficientes para proporcionar a execução satisfatória de suas atribuições legais. Ademais, as inconsistências identificadas quanto à gestão da base de dados e à seleção das premissas utilizadas nas avaliações atuariais, bem como o gerenciamento incipiente dos investimentos e dos fluxos financeiros do Instituto, somados a interferências legislativas sem prévia mensuração de impactos previdenciários, caso se perpetuem, tendem a comprometer a saúde financeira e atuarial do RPPS/DF no médio e longo prazos.

4 Proposições

606. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:

- I. tomar conhecimento:
 - a) do presente Relatório de Auditoria;
 - b) do Ofício nº 05/2017-PRESI/IPREV, e-DOC EC60BDCCD-c;
 - c) do Ofício nº 31/2017-PRESI/IPREV, e-DOC 0BF37257-c;
- II. determinar ao Governador do Distrito Federal e ao IPREV/DF que, em conjunto:
 - a) no prazo de 90 (noventa) dias:
 - 1) disciplinem a forma de o IPREV/DF gerenciar as atividades de concessão e manutenção das aposentadorias e pensões dos Fundos Previdenciário e Financeiro, enquanto não forem completamente assumidas por essa Autarquia, em atendimento ao disposto no art. 10, § 2º, da Portaria MPS nº 402/2008; (Achado 1)
 - 2) elaborem e remetam a esta Corte um Plano de Ação, contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e a unidade/setor responsável pela execução, com objetivo de:
 - i. darem cumprimento ao item II, alíneas “a” e “b”, da Decisão nº 6057/2015, reiterado pelo item III, alíneas “a” e “b”, da Decisão nº 4116/2016, adotando as necessárias providências para: (Achado 1)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

- A. constituírem quadro efetivo de servidores, em cumprimento à disposição contida no art. 109, § 3º, da Lei Complementar nº 769/2008, tão logo sejam superadas as vedações impostas pela LRF quanto ao limite de gastos com pessoal;
 - B. dotarem a Autarquia de recursos orçamentários e financeiros suficientes para o pleno desempenho das suas atribuições legais, podendo a instituição de Taxa de Administração, nos termos da Lei nº 9.717/1998, representar uma alternativa para alcance da autonomia do Instituto;
 - ii. ultimarem as providências que se fizerem necessárias para que o IPREV/DF: (Achado 1)
 - A. assumam as atividades de concessão e manutenção das aposentadorias e pensões dos Fundos Previdenciário e Financeiro, conforme dispõe o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 769/2008;
 - B. realize as atividades de elaboração da folha de pagamento de inativos e pensionistas;
 - C. desempenhe suas atribuições institucionais em consonância com o disposto nos arts. 4º, § 1º, e 17 da Lei Complementar nº 769/2008, revisando essa norma se inaplicáveis as suas disposições;
 - b) ao realizarem o acerto de contas previsto na Lei Complementar nº 917/2016, art. 2º, §§ 6º a 8º, incluam na recomposição devida ao DFPREV a correção monetária e a diferença de rendimento que a Autarquia obteria se os recursos fossem aplicados de acordo com a Política de Investimentos do RPPS/DF; (Achado 5)
- III. alertar o Governador e a Câmara Legislativa do Distrito Federal de que, diante das projeções de déficit anuais crescentes da previdência pública do DF até o exercício de 2035, faz-se necessária a adoção de medidas para evitar um contexto fiscal desfavorável nas próximas décadas; (Achado 3)
- IV. recomendar ao Governador do Distrito Federal e aos titulares dos órgãos do Poder Legislativo que, ao encaminharem propostas de alterações legislativas com efeitos sobre o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS/DF, façam constar



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

desses documentos avaliação dos impactos previdenciários atuariais e financeiros potenciais das propostas, a fim de subsidiar decisões consistentes com a realidade previdenciária do Distrito Federal, em observância ao necessário equilíbrio fiscal das contas públicas; (Achado 3)

V. recomendar ao Governador do Distrito Federal que:

- a) avalie a pertinência de estabelecer mandatos fixos para os cargos de direção do IPREV/DF, com vistas a evitar descontinuidade na gestão do RPPS/DF; (Achado 1)
- b) adote medidas para priorizar a tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 19/2015, que trata da instituição da previdência complementar dos servidores públicos distritais, como forma de minimizar os impactos fiscais da previdência do Distrito Federal no tesouro local no médio e longo prazos; (Achado 3)

VI. determinar ao IPREV/DF que:

a) doravante:

- 1) por ocasião das próximas avaliações atuariais, nos termos do art. 1º, inciso I, da Lei nº 9.717/1998, adote metodologia consistente com as técnicas atuariais, com o intervalo temporal projetado e com o volume de recursos geridos pela Autarquia para estimar a taxa de juros a ser utilizada em suas avaliações atuariais, em consonância com o Guia de Melhores Práticas Atuariais da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) e com os princípios dos Parâmetros Realistas e da Prudência recomendados pela Resolução IBA nº 02/2014 do Instituto Brasileiro de Atuária: (Achado 3)
 - i. considerando a expectativa de juros de longo prazo; e
 - ii. avaliando a pertinência de se utilizarem taxas de juros variáveis ao longo do período projetado, conforme a expectativa de rentabilidade aferida para cada momento do fluxo atuarial;
- 2) realize testes de aderência e convergência periódicos da premissa de juros adotada nas avaliações atuariais, calibrando os modelos para geração dos cenários com base na série histórica de cada ativo (índice) e eventuais correlações, e levando-se em conta: (Achado 3)
 - i. o potencial de rentabilidade futura da carteira atual de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

- investimentos do Fundo Capitalizado e dos recursos que nele ingressarão no período projetado; e
- ii. o fluxo de ingressos e dispêndios esperado para o intervalo de tempo considerado;
- 3) promova regularmente a conciliação descrita no item VI.b.3 desta Decisão, quanto ao Fundo Previdenciário (IPREV – Fundo Capitalizado de Previdência do DF, Unidade Gestora: 320204, Gestão: 32203), aplicando tais medidas ao Fundo Financeiro (Instituto de Prev. dos Servidores do DF – IPREV/DF, Unidade Gestora: 320203, Gestão: 32203), no que couber; (Achado 4)
- 4) apure, periodicamente, as taxas praticadas pelos fundos de investimento nos quais aplica e avalie a pertinência de manter seus investimentos naqueles que possuem elevadas taxas de administração; (Achado 5)
- 5) mantenha arquivadas as versões da base cadastral única a que se refere o item I-a que subsidiarem cada avaliação atuarial realizada, em conformidade com o disposto no art. 15 da Portaria MPS nº 403/2008; (Achado 2)
- 6) realize, mediante censo quinquenal, a atualização periódica da base cadastral dos servidores aposentados e dos pensionistas do Distrito Federal, em atenção ao art. 9º, inciso II, da Lei Federal nº 10.887/2004; (Achado 2)
- b) no prazo de 90 (noventa) dias:
- 1) normatize a metodologia adotada em conformidade com o item VI.a.1 desta Decisão; (Achado 3)
- 2) discipline e formalize os procedimentos para elaboração do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses – DIPR, estabelecendo rotinas e responsabilidades entre as suas unidades operacionais, especialmente para computar os valores das receitas de contribuições repassadas, ante a regra estabelecida na Declaração de Veracidade, que acompanha o citado demonstrativo; (Achado 4)
- 3) promova e remeta a esta Corte de Contas, no prazo de 60 (sessenta) dias, em relação ao Fundo Previdenciário (capitalizado), exercícios de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

2015 e 2016, a conciliação entre os valores contabilizados de Receitas de Contribuições dos Servidores Ativos Cíveis, Inativos e Pensionistas e Patronal (SIGGo), com os Resumos das Folhas de Pagamento do GDF, TCDF e CLDF, relativos ao Fundo Previdenciário (IPREV – Fundo Capitalizado de Previdência do DF, Unidade Gestora: 320204, Gestão: 32203), indicando os valores devidos ao IPREV/DF (parte patronal e servidores ativos, inativos e pensionistas), apontando quais e quando tais valores foram recebidos pela Autarquia, segregando as receitas de contribuições dos eventuais encargos moratórios, e indicando, em caso de atraso de repasse, os órgãos envolvidos e as providências a serem adotadas; (Achado 4)

- 4) normatize, implemente e divulgue, em observância à Portaria MPS nº 519/2011, art. 3º, inciso VIII, alínea “d”, um procedimento formal e periódico de seleção e credenciamento de instituições financeiras junto ao IPREV/DF com objetivo de receber as aplicações dos recursos financeiros do RPPS/DF, estipulando requisitos compatíveis com a finalidade do RPPS/DF e garantindo que todo o procedimento seja supervisionado pelo Conselho Fiscal e pelo Comitê de Investimentos da Autarquia; (Achado 5)
- 5) elabore planejamento para gestão das ações do Banco de Brasília – BRB e dos imóveis que serão recebidos em decorrência das Leis Complementares nºs 917 e 920/2016 e da Lei nº 5.729/2016, incluindo as estratégias de investimento, o setor responsável pela gestão e as metas de rentabilidade a ser auferida pelos respectivos ativos, para o mesmo horizonte temporal utilizado nas avaliações atuariais da Autarquia; (Achado 5)
- 6) ajuste a taxa de juros prevista em sua Política de Investimentos, considerando as ações do Banco de Brasília – BRB e os imóveis citados no item VI.b.5 desta Decisão, de modo a ponderá-la por tipos de ativos e pelos respectivos retornos esperados, adequando-a à nova realidade da carteira de investimentos do DFPREV; (Achado 5)
- 7) implemente, por meio de sua Diretoria de Investimentos, em conformidade com o art. 22 da Portaria nº 37/2016, rotina de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

gerenciamento de riscos e de monitoramento da carteira de investimentos da Autarquia, utilizando sistema informatizado compatível com o volume de recursos geridos, que permita a elaboração: (Achado 5)

- i. de relatórios mensais contendo análises sobre a aderência de seu desempenho com as metas de rentabilidade estabelecidas;
- ii. de recomendações sobre a alocação dos recursos do IPREV/DF, com vistas a preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS/DF;

8) dê cumprimento ao item III, alíneas “c”, “e”, “f” e “g”, da Decisão nº 6057/2015, mantendo atualizadas as informações a que se referem, e adotando as necessárias providências para: (Achado 5)

- i. proceder à divulgação das informações sobre investimentos, previstas na Portaria MPS n.º 519/2011, com as alterações introduzidas pela Portaria MPS n.º 440/2013;
- ii. dar cumprimento aos preceitos de transparência estatuídos pela Lei Complementar n.º 769/2008, artigos 4º e 85;
- iii. disponibilizar extrato anual contendo as informações do registro individualizado de cada segurado e pensionista, nos termos do art. 78 da Lei Complementar n.º 769/2008;
- iv. dar publicidade às taxas de administração descontadas pelos gestores dos fundos de investimentos dos quais o IPREV/DF detenha cotas, e quaisquer outros custos incorridos para a obtenção desses rendimentos;

9) elabore e remeta a esta Corte um Plano de Ação, contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e a unidade/setor responsável pela execução, com objetivo de:

- i. adotar providências para consolidar e manter sob sua gestão uma base cadastral única de todos os servidores ativos, aposentados e pensionistas do Distrito Federal, de modo a garantir a consistência, confiabilidade e atualização das informações que irão subsidiar as avaliações atuariais; (Achado



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

- 2)
- ii. adequar os campos da base cadastral utilizada na avaliação atuarial, a fim de proporcioná-la maior precisão e transparência, conforme layout da base cadastral sugerido pelo então MTPS; (Achado 2)
- VII. determinar ao Conselho Fiscal do IPREV/DF que, doravante, em conformidade com a Lei nº 769/2008, art. 91, inciso III, emita anualmente parecer sobre a coerência dos resultados da avaliação atuarial, inclusive em relação à hipótese atuarial da taxa de juros, avaliando sua aderência à realidade do RPPS/DF, considerando a expectativa de juros de longo prazo; a série histórica de cada ativo (índice) e eventuais correlações; o potencial de rentabilidade futura da carteira atual de investimentos do Fundo Capitalizado e dos recursos que nele ingressarão no período projetado; e o fluxo de ingressos e dispêndios esperado para o intervalo de tempo considerado; (Achado 3)
- VIII. determinar à Controladoria Geral do Distrito Federal que, doravante, adote rotina de acompanhamento periódico dos censos previdenciários quinquenais a serem realizados pelo IPREV/DF, uma vez que a sua inexecução poderá impactar no juízo de regularidade das contas anuais dos dirigentes da Autarquia; (Achado 2)
- IX. alertar o IPREV/DF de que a execução parcial das atribuições e competências previstas na Lei Complementar nº 769/2008 mostra-se incompatível com o disposto no item “II.c” da Decisão Administrativa nº 6/2010, uma vez que a natureza transitória da determinação não se coaduna com o tempo transcorrido de mais de oito anos da sua vigência; (Achado 1)
- X. encaminhar cópia da Decisão à Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal para que adote, a fim de prevenir deficit no médio e longo prazos que repercuta na gestão fiscal do GDF, rotina de acompanhamento anual do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência do Distrito Federal, em especial quanto às medidas anualmente adotadas pelo IPREV/DF relacionadas à aderência da meta de rentabilidade estabelecida pelo Instituto à realidade do mercado e do RPPS/DF, incluindo seus ativos imobiliários e ações do BRB, considerando a expectativa de juros de longo prazo, a série histórica de cada ativo (índice) e eventuais correlações, o potencial de rentabilidade futura da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

carteira atual de investimentos do Fundo Capitalizado e dos recursos que nele ingressarão no período projetado, bem como o fluxo de ingressos e dispêndios esperado para o intervalo de tempo considerado; (Achado 3)

- XI. dar ciência do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada ao IPREV/DF, ao Governador do Distrito Federal, ao TCDF, à CLDF, à SEPLAG e à Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda;
- XII. autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria para as providências de praxe.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

ANEXO I - PLANO DE AÇÃO: GDF e IPREV/DF

| Determinações e Recomendações do TCDF (Itens da Decisão) | Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações) | Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa) | Unidade/Setor responsável pela implementação* |
|--|---|---|--|
| <p>II.a.2.i. darem cumprimento ao item II, alíneas "a" e "b", da Decisão nº 6057/2015, reiterado pelo item III, alíneas "a" e "b", da Decisão nº 4116/2016, adotando as necessárias providências para: (Achado 1):</p> <p>A. constituírem quadro efetivo de servidores, em cumprimento à disposição contida no art. 109, § 3º, da Lei Complementar n.º 769/2008, tão logo sejam superadas as vedações impostas pela LRF quanto ao limite de gastos com pessoal; (Achado 1)</p> | 1) | | |
| | 2) | | |
| | ... | | |
| <p>B. dotarem a Autarquia de recursos orçamentários e financeiros suficientes para o pleno desempenho das suas atribuições legais, podendo a instituição de Taxa de Administração, nos termos da Lei nº 9.717/1998, representar uma alternativa para alcance da autonomia do Instituto (Achado 1)</p> | 1) | | |
| | 2) | | |
| | ... | | |
| <p>II.a.2.ii. ultimarem as providências que se fizerem necessárias para que o IPREV/DF:</p> <p>A. assumam as atividades de concessão e manutenção das aposentadorias e pensões dos Fundos Previdenciário e Financeiro, conforme dispõe o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 769/2008 (Achado 1)</p> | 1) | | |
| | 2) | | |
| | ... | | |
| <p>B. realize as atividades de elaboração da folha de pagamento de inativos e pensionistas (Achado 1)</p> | 1) | | |
| | 2) | | |
| | ... | | |



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

| Determinações e Recomendações do TCDF (Itens da Decisão) | Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações) | Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa) | Unidade/Setor responsável pela implementação* |
|---|---|---|--|
| C. desempenhe suas atribuições institucionais em consonância com o disposto nos arts. 4º, § 1º, e 17 da Lei Complementar nº 769/2008, revisando essa norma se inaplicáveis as suas disposições (Achado 1) | 1) | | |
| | 2) | | |
| | ... | | |

*Campos a serem preenchidos pelo jurisdicionado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA

ANEXO II - PLANO DE AÇÃO: IPREV/DF

| Determinações e Recomendações do TCDF (Itens da Decisão) | Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações) | Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa) | Unidade/Setor responsável pela implementação* |
|--|---|---|--|
| VI.b.9.i. adotar providências para consolidar e manter sob sua gestão uma base cadastral única de todos os servidores ativos, aposentados e pensionistas do Distrito Federal, de modo a garantir a consistência, confiabilidade e atualização das informações que irão subsidiar as avaliações atuariais; (Achado 2) | 1) | | |
| | 2) | | |
| | ... | | |
| VI.b.9.ii. adequar os campos da base cadastral utilizada na avaliação atuarial, a fim de proporcioná-la maior precisão e transparência, conforme layout da base cadastral sugerido pelo então MTPS; (Achado 2) | 1) | | |
| | 2) | | |
| | ... | | |

*Campos a serem preenchidos pelo jurisdicionado.

Brasília (DF), 6 de março de 2017.

Daniel S. G. Gomes de Oliveira
Auditor de Controle Externo – 1491-4

Francisco Alves de Faria
Auditor de Controle Externo – 282-8

Bruno A. Damasceno dos Anjos
Auditor de Controle Externo – 1488-2