



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

Processo nº: 2.510/16-e

Jurisdicionada: Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Distrito Federal – IPREV/DF

Assunto: Auditoria Integrada

Órgão Técnico: Secretaria de Auditoria – SEAUD

MP: Procuradora MÁRCIA FARIAS

Sessão: Pauta nº 46, S.O. nº 4967, de 11.7.2017

Publicação: DODF nº 129, de 7.7.2017, pág. 13

Ementa: Auditoria Integrada realizada no âmbito do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Distrito Federal – IPREV/DF, com o objetivo de avaliar a gestão financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal – RPPS/DF.

Remessa do relatório prévio ao IPREV/DF e ao Exmº. Sr. Governador do DF para conhecimento e manifestação (Despacho Singular nº 509/2016-GCPM). Apresentação de esclarecimentos.

Elaboração da versão final do Relatório de Auditoria.

PARECERES CONVERGENTES, com adendo do douto **Parquet**.

A Instrução sugere determinações e recomendações ao IPREV/DF, à Controladoria-Geral do Distrito Federal e ao Exmº. Sr. Governador do Distrito Federal para a solução dos achados, bem como o estabelecimento de uma rotina de acompanhamento anual do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência do Distrito Federal por parte deste Tribunal.

O Ministério Público aquiesce à proposta do Corpo Técnico, com acréscimo de que seja autorizada a realização de auditoria financeira no âmbito do IPREV/DF.

VOTO de acordo com o Corpo Técnico, com ajustes redacionais e por, adicionalmente, determinar a Secretaria de Auditoria que se manifeste sobre a fiscalização sugerida pelo Órgão Ministerial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Auditoria Integrada realizada no âmbito do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Distrito Federal, com o objetivo de avaliar a gestão financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS do Distrito Federal.

2. A fiscalização decorreu de Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), do Instituto Rui Barbosa (IRB) e 26 Tribunais de Contas com a finalidade de fornecer, em nível nacional, um panorama representativo da gestão dos RPPS instituídos nos Estados e Municípios brasileiros.

3. Para balizar os trabalhos foram propostas as seguintes questões:

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

2ª Questão: 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?

3ª Questão: 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?

4ª Questão: As contribuições previdenciárias do GDF e beneficiários aos seus respectivos regimes de previdência própria e pagamentos de parcelamentos foram regularmente efetuados e contabilizados?

5ª Questão: 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?

4. Os achados encontrados foram condensados no Relatório de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

Auditoria (e-doc [56C616E4-e](#)) e sua versão prévia encaminhada ao IPREV e ao Exm^o. Sr. Governador do Distrito Federal para conhecimento e manifestação (Despacho Singular nº 509/2016-GCPM, e-doc [DADD4BDF-e](#)).

5. Devidamente comunicados, o IPREV/DF apresentou os esclarecimentos constantes dos Ofícios nº 05/2017 – PRESI/IPREV (e-doc [EC60BDCE-c](#)) e 31/2017 – PRESI/IPREV (e-doc [0BF37257-c](#)). O Exm^o. Sr. Governador do Distrito Federal, por sua vez, se manteve silente.

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

6. O Corpo Técnico, após examinar as considerações trazidas pela jurisdicionada elaborou o Relatório Final (e-doc [7D31ECEE-e](#)), encaminhado a este Gabinete por meio da Informação nº 9/2017 – SEAUD/DIAUD1 (e-doc [A3545494-e](#)), de 10.3.2017, assim redigida:

“[...] 2. Informa-se que, por meio do Despacho Singular n.º 509/2016-GCPM¹, foi autorizado o encaminhamento da versão prévia do Relatório de Auditoria ao IPREV/DF e ao Exm^o. Sr. Governador do Distrito Federal, via Casa Civil, para conhecimento e manifestação em relação aos achados de auditoria.

3. A remessa ao IPREV/DF se deu por meio do Ofício n.º 11845/2017 – SS², recebido em 25/11/2015³, havendo o Instituto encaminhado suas considerações ao Tribunal por meio dos Ofícios nos 05⁴ e 31⁵/2017 – PRESI/IPREV.

4. As remessas à Casa Civil e ao Exm^o. Sr. Governador do Distrito Federal, por sua vez, se deram por meio dos Ofícios nos 11844⁶ e 11848⁷/2016 – SS, respectivamente, recebidos em 2/12/2016⁸ e 28/11/2016⁹, nesta ordem, sendo que ambos não se manifestaram.

5. Diante das considerações apresentadas pelo IPREV/DF, os apontamentos considerados pertinentes pela equipe foram incorporados à versão final do Relatório, havendo sido alterados os achados 1 e 3 da versão prévia do Relatório. Aquilo que não foi acolhido pela equipe foi anotado, em cada achado, no tópico

¹ e-DOC [DADD4BDF-e](#).

² e-DOC [C881851A-e](#).

³ e-DOC [767B5776-c](#).

⁴ e-DOC [EC60BDCE-c](#).

⁵ e-DOC [0BF37257-c](#).

⁶ e-DOC [7F9C441E-e](#).

⁷ e-DOC [E5EC45B9-e](#).

⁸ e-DOC [DA912A97-c](#).

⁹ e-DOC [ADB3F10E-e](#).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

intitulado “Considerações do Auditado” e os motivos para o não acolhimento no tópico “Posicionamento da Equipe”.

6. Por fim, registra-se que a avaliação da aderência do Relatório Final às normas de auditoria foi realizada por meio de checklist¹⁰, contendo os critérios de qualidade estabelecidos para essa atividade no mencionado Manual e em outros instrumentos.

7. Ante o exposto, encaminha-se o Relatório Final de Auditoria para fins de apreciação pela Corte.”

7. As sugestões consignadas no Relatório Final são as seguintes:

“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)

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

¹⁰ e-DOC [7F954D46-e](#).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

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 obterá 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 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)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

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 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)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

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 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-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 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

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 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-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

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 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; (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.”

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

8. O Ministério Público junto a esta Corte de Contas, por meio do Parecer nº 332/17 (e-doc 7B69501E-e), de 28.4.2017, da lavra da Procuradora MÁRCIA FARIAS, aquiesce à proposta da Unidade Instrutória, com acréscimo de se autorizar a realização de auditoria financeira no âmbito do IPREV/DF. Do mencionado Parecer, destaco o seguinte trecho:

“[...]7. Os autos vêm à apreciação do MPC/DF a teor do Despacho Singular n.º 163/2017 (peça nº 33).

8. Ressalta-se tratar de relevante auditoria na área de previdência social, com o objeto de avaliar a real situação da previdência dos servidores públicos titulares de cargos efetivos no Distrito Federal.

9. Como bem demonstrado pela equipe de auditoria, são inúmeras as irregularidades evidenciadas, como, por exemplo, graves deficiências no gerenciamento das concessões e manutenções, informações incompletas e defasadas na base cadastral utilizada



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

*pelo IPREV/DF, metodologia inconsistente para estimar as taxas de juros aplicadas nas avaliações atuariais, investimentos com rentabilidade incompatível com as metas previstas, dentre outras. Tais evidências, quando conjugadas, levam a um quadro de **verdadeiro desequilíbrio da situação financeira e atuarial do RPPS/DF. Isto é, o Distrito Federal tem se mostrado incapaz de gerir de maneira razoável a previdência de seus servidores.***

10. Ao passo que destaca o Ministério Público a excelência e qualidade do trabalho, difícil de ser atingido em tão amplo escopo, chamou a atenção ponto específico, relativo à ineficácia da gestão e ao controle dos investimentos financeiros realizados pelo IPREV.

11. Frisou a unidade técnica, ao longo de todo o Relatório, em especial na parte relativa aos Achados 3 e 5, a baixa rentabilidade da carteira de investimentos, com resultado agregado histórico em níveis bastante inferiores às metas anuais estabelecidas.

12. Também registrou a baixa eficácia da gestão e do controle relacionado à área de investimentos da Autarquia, transparecendo tão somente existir para cumprimento formal da legislação de regência, em especial da Resolução CMN n.º 3922/2010.

“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.

(...)

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

(...)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

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”.

13. A ausência de pró-atividade e o baixo desempenho constatados podem ser indício de falta de qualificação, e/ou ingerência negativa, e/ou outra causa a ser combatida.

14. A presente Auditoria, de amplo escopo, com foco sistêmico definido pelo TCU, resultou proposições de relevo, suficientes e adequadas para construir sólida base, para o bom desenvolvimento da Autarquia.

15. Não obstante, ao ver do Ministério Público, em função do destaque feito, é necessário adentrar na questão específica, aprofundar a apuração na gestão dos recursos financeiros por meio de uma auditoria financeira, de forma a garantir excelência nessa função, que é a principal do órgão.

16. Também deve-se aferir: se a meta de rentabilidade fixada é adequada e factível, e quais investimentos estão inibindo o resultado esperado; se a qualificação e a escolha dos envolvidos é correta; se há o devido incentivo para o exercício das funções; se a escolha dos investimentos é adequada; dentre outros pontos elegíveis pela unidade técnica.

17. Em face do exposto, mais uma vez destacando a excelência do trabalho realizado pela unidade técnica, em harmonia com suas ponderações e conclusões, opina o Ministério Público por que o e. Plenário adote as sugestões alvitadas no Relatório Final de Auditoria (peça 29), transcritas no parágrafo 6 deste parecer, com o seguinte acréscimo:

XIII - determinar à unidade técnica a realização de Auditoria Financeira no IPREV, nos termos sugeridos nos parágrafos 10 a 16 deste parecer.”

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

VOTO

9. Cuidam os autos de **Auditoria Integrada** realizada no âmbito do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Distrito Federal, com o objetivo de **avaliar a gestão financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS do Distrito Federal**.

10. Este Regime foi reorganizado e unificado¹ por meio da **Lei Complementar nº 769, de 30.6.2008**, que também promoveu a **segregação de massa** de segurados objetivando o **equacionamento do déficit atuarial** até então verificado, coexistindo, atualmente, **2 (dois) fundos**:

Fundo	Características
Fundo Financeiro de Previdência Social 110.796 participantes	<ul style="list-style-type: none">- destinado ao pagamento de benefícios aos segurados que tenham ingressado no serviço público do DF até 31.12.2006;- regime de repartição simples: toda a arrecadação é destinada ao pagamento de benefícios no próprio exercício; déficits devem ser supridos pelo Distrito Federal.- é deficitário: projeção de déficit de R\$ 3,4 bilhões em 2017 e R\$ 7,5 bilhões em 2035.
Fundo Previdenciário do Distrito Federal – DFPREV 33.418 participantes	<ul style="list-style-type: none">- destinado aos servidores que tenham ingressado no serviço público distrital a partir de 1º.1.2007;- regime de capitalização: recursos são destinados à formação de reservas, aplicadas em condições de mercado, objetivando o pagamento futuro dos benefícios.- Em caso de déficit, este deverá ser suprido pelo Distrito Federal.

Fonte: Avaliação Atuarial de 2017² e Lei Complementar nº 769/08.

11. A **gestão do RPPS** compete, nos termos do art. 30³ da Lei Complementar, ao Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – IPREV/DF, autarquia em regime especial, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

12. Entre outras atribuições, incumbe ao Instituto a arrecadação e a capitalização de recursos previdenciários para o pagamento de benefícios previdenciários – atuais e futuros – dos segurados e dependentes vinculados

¹ O RPPS/DF contempla “*todos os servidores os servidores titulares de cargos efetivos ativos e inativos e os pensionistas, do Poder Executivo e do Poder Legislativo do Distrito Federal, incluídos o Tribunal de Contas do Distrito Federal, as autarquias e as fundações, na qualidade de segurados, bem como seus respectivos dependentes*”.

² Disponível em: <http://www.iprev.df.gov.br/eventos/avaliacao-atuarial.html>

³ Art. 3º Fica instituído o órgão gestor único do Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal, sob a denominação de Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – Iprev/DF, autarquia em regime especial, com personalidade jurídica de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial [...].



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

ao RPPS, ao todo **144.214** pessoas ao final de 2016.

13. Estes recursos somaram, de acordo com a auditoria, **R\$ 8,7 bilhões** ao final de 2015, o que demonstra a **materialidade e a relevância da matéria** em debate, a qual tem o condão de repercutir na vida de milhares de servidores, pensionistas e dependentes, bem como na saúde financeira do Distrito Federal, **responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS**, nos termos do art. 4º, § 2º⁴ e art. 73, § 1º, inciso III c/c o § 2º, inciso III da Lei Complementar nº 769/08.

14. Ressalta-se que a fiscalização em exame decorreu de Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre a Atricon, o Instituto Rui Barbosa e 26 Tribunais de Contas com a finalidade de fornecer, em nível nacional, um panorama representativo da gestão dos RPPS instituídos nos Estados e Municípios. O resultado das auditorias⁵ realizadas pelas Cortes participantes foi apreciado pelo Tribunal de Contas da União em 23.11.2016 e ensejou a prolação do **Acórdão nº 2.973/16 – Plenário**.

15. Feita esta contextualização, nesta fase processual, avalia-se o Relatório Final de Auditoria (e-doc **56C616E4-e**) encaminhado pelo Corpo Técnico, após o exame dos esclarecimentos prestados pela jurisdicionada.

16. Passa-se à apreciação dos principais achados das questões que a auditoria se propôs a avaliar e das respectivas sugestões formuladas, às quais aquiesce o douto **Parquet**, com o acréscimo de que seja autorizada a realização de auditoria financeira no âmbito do IPREV/DF.

1ª QUESTÃO DE AUDITORIA: O IPREV/DF tem autonomia e capacidade para realizar a gestão do regime de previdência dos servidores públicos do DF?

17. No tocante à **autonomia e a capacidade do IPREV/DF de realizar a gestão do RPPS/DF**, constatou-se que **a autarquia não exerce todas as competências** que lhe foram atribuídas pela Lei Complementar nº

⁴ § 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.

⁵ **23 Unidades Federativas** – AC, AL, AM, AP, BA, CE, **DF**, ES, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, RJ, RN, RO, RR, RS, SP e TO - e **31 Municípios** – Arapiraca - AL, Belém - PA, Belo Horizonte - MG, Boa Vista - RR, Campinas - SP, Campo Grande - MS, Cuiabá - MT, Curitiba - PR, Dourados - MS, Fortaleza - CE, Goiânia - GO, João Pessoa - PB, Londrina - PR, Macaé - RJ, Macapá - AP, Maceió - AL, Maringá - PR, Natal - RN, Niterói - RJ, Palmas - TO, Ponta Porã - MS, Porto Velho - RO, Recife - PE, Rio Branco - AC, Rio de Janeiro - RJ, Salvador - BA, São Luís - MA, Sinop - MT, Teresina - PI, Várzea Grande - MT e Vitória - ES – foram avaliados, conforme informações constantes do Acórdão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

769/08, sobretudo as relativas à concessão⁶, pagamento e manutenção dos benefícios, atualmente geridas pelas unidades de RH dos órgãos distritais.

18. Apontou-se, mais uma vez, a **insuficiência da capacidade operacional do IPREV/DF**, o qual não dispõe, até o momento, de quadro próprio de servidores e possuía, à época da auditoria, força de trabalho de apenas **32 servidores**, todos comissionados. O achado demonstra um descompasso com o que se verificou nos demais Entes Federados, uma vez que **86%** dos RPPS avaliados na fiscalização conjunta afirmaram possuir mais de 50 servidores para o exercício de suas atividades finalísticas.

19. A carência de recursos humanos do IPREV/DF, tema conhecido deste e. Plenário, ensejou recente debate na S.O de 20.6.2017, no âmbito do Processo nº **26.692/14-e**⁷, de relatoria do ilustre Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO. Na ocasião, a Corte, por meio da Decisão nº **2.869/17-CIMF**, autorizou o arquivamento daquele processo e recomendou ao Instituto *“que submeta à Chefia do Poder Executivo a matéria alusiva aos estudos tendentes à constituição de seu quadro próprio de pessoal, nos termos do § 3º do artigo 109 da LC n.º 769/2008, com vistas a posterior encaminhamento à Câmara Legislativa do Distrito Federal de proposta legislativa criando a carreira específica da autarquia, após suplantada a situação de óbice a que alude o art. 22, parágrafo único, inciso II, da LC n.º 101/2000”*.

20. Nos presentes autos, a equipe de auditoria sugere que seja determinada a apresentação, por parte do GDF e do IPREV/DF, de plano de ação conjunto objetivando, entre outros pontos, a constituição do quadro efetivo de servidores da autarquia. De forma acertada, foi incluída a ressalva para que esta medida seja adotada *“tão logo sejam superadas as vedações impostas pela LRF quanto ao limite de gastos de pessoal”*, de modo que a sugestão não conflita com a recomendação exarada no bojo da Decisão nº 2.869/17-CIMF. Deliberação que deverá ser expressamente mencionada no **decisum** que vier a ser proferido, ante seu caráter orientador.

21. Por outro lado, embora as demais iniciativas propostas pelo GDF e pelo IPREV/DF para a solução do achado não tenham surtido efeitos, até o momento, mostra-se pertinente frisá-las: ampliação do quadro mediante a recepção de servidores de outros órgãos distritais; instituição da taxa de

⁶ Ressalta-se que, recentemente, foi publicado o Decreto nº 38.296, de 26.6.2017, dispondo sobre a assunção, por parte do IPREV/DF, da concessão dos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão por morte para os servidores e agentes públicos vinculados ao Fundo Previdenciário.

⁷ Auditoria operacional realizada no Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal, tendo por escopo avaliar a estrutura daquele Instituto, no que concerne à gestão do Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal – RPPS/DF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

administração⁸ prevista na Lei nº 9.717/98⁹ para o custeio de despesas da autarquia; e o estabelecimento de Grupo de Trabalho¹⁰ com o objetivo de viabilizar a assunção das atividades de concessão, cadastro e manutenção de benefícios pelo Instituto.

2ª QUESTÃO DE AUDITORIA: 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?

22. No que diz respeito à **suficiência das informações da base cadastral utilizada pelo RPPS/DF**, apurou-se, inicialmente, que o IPREV/DF **não possui e não gerencia**¹¹ uma base de dados de seus segurados.

23. Em virtude deste fato, as **informações essenciais para a avaliação atuarial do RPPS são atualmente requeridas a outros órgãos** distritais e consolidadas para envio à Caixa Econômica Federal, entidade responsável por realizá-la, não sendo **sequer armazenadas** pelo Instituto.

24. Quanto à suficiência das informações, consignou-se que o **rol de dados cadastrais utilizado pelo IPREV/DF não atende ao layout** mínimo sugerido pelo então Ministério do Trabalho e da Previdência Social – MTPS ¹². Detectou-se, adicionalmente, que **o último recenseamento previdenciário foi realizado em 2010**, em afronta ao interstício máximo de 5 (cinco) anos estabelecido pelo art. 9º, inciso II da Lei nº 10.887/04.

25. Os achados são **preocupantes**, pois a **qualidade** dos dados cadastrais é um dos **principais fatores** que influenciam a **confiabilidade** da avaliação atuarial. Nesse sentido, a ausência de informações ou a sua apresentação com inconsistências ou desatualizações ensejam a **adoção de estimativas** por parte do atuário responsável, que podem não refletir, com precisão, a realidade do RPPS, eventualmente maculando as conclusões

⁸ A criação da taxa de administração integra o art. 40 do Projeto de Lei Complementar nº 19/2015, que institui a previdência complementar dos servidores públicos distritais.

⁹ A Lei nº 9.717, de 27.11.1998, dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. 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;

¹⁰ Decreto Distrital nº 37.746/2016.

¹¹ O Ministério do Trabalho e da Previdência Social disponibiliza aos Estados e Municípios, sistema informatizado para o gerenciamento de informações cadastrais, denominado **SIPREV/Gestão RPPS**, o qual pode ser adotado pela autarquia com o fito de sanar a falha.

¹² Atualmente Secretaria da Previdência do Ministério da Fazenda.



relativas à saúde financeira e atuarial do Regime.

26. Portanto, correta a proposta de que seja apresentado **plano de ação** pelo Instituto objetivando a implementação das seguintes medidas: estabelecimento de base cadastral única dos segurados, gerida pelo Instituto e que satisfaça os requisitos do MTPS; arquivamento de cópia dos dados que subsidiaram as avaliações atuariais; e realização de censo previdenciário quinquenal, quesito a ser monitorado pela Controladoria-Geral do Distrito Federal na avaliação das contas anuais do IPREV/DF.

3ª QUESTÃO DE AUDITORIA: 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?

27. Em relação às **premissas que fundamentam as avaliações atuariais do RPPS/DF e à contabilização das provisões matemáticas previdenciárias**, consta, como achado positivo, que não foram observadas falhas na contabilização de provisões nos balanços do RPPS e do GDF.

28. No tocante às premissas adotadas nas avaliações atuariais, cumpre ressaltar, preliminarmente, que o objetivo das referidas avaliações é indicar se determinado fundo previdenciário está em equilíbrio, deficitário ou superavitário, **em uma perspectiva de médio e longo prazos**. O exame atuarial **transcende o mero equilíbrio financeiro**, ou seja, a paridade entre receitas e despesas do RPPS em um determinado exercício.

29. Entre as variáveis que subsidiam a análise atuarial, merece destaque a **taxa de juros estipulada**, por intermédio da qual todas as receitas e despesas futuras são trazidas a valor presente. Assim, quanto maior a taxa adotada, menor será a necessidade de recursos, de modo que **superestimá-la pode contribuir para a ocultação de déficits financeiros futuros**, o que demonstra a importância de que seja fixada e periodicamente revisada com base em **premissas e metodologias consistentes**.

30. Nesse contexto, a auditoria averiguou que as taxas de juros adotadas nas avaliações atuariais do Fundo Previdenciário do Distrito Federal – DFPREV corresponderam, entre 2009 e 2015, à meta de rentabilidade fixada em cada exercício para os respectivos investimentos. No entanto, instado a fornecer os **estudos, a metodologia e os testes de aderência** aptos a justificar a adoção da recorrente correlação, o IPREV/DF **não foi capaz de apresentá-los**.

31. Como agravante, verificou-se que as metas de rentabilidade,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

via de regra, **não tem sido alcançadas**, conforme quadro a seguir:

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%

Fonte: Relatório Final de Auditoria, fl. 103.

32. Neste ponto, o IPREV/DF enfatizou que, por exigência legal, utiliza-se o critério de **marcação a mercado** para o cálculo da rentabilidade dos investimentos. Portanto, desde que mantidos até o vencimento dos respectivos títulos ou cotas, o lucro/prejuízo apurado refletiria apenas o valor de mercado à época da avaliação e não o real rendimento a ser auferido.

33. Embora assista razão parcial à autarquia, há histórico de **resgates antecipados** de investimentos em **2015 e 2016**¹³, de forma que a rentabilidade, nestas ocasiões, refletiu o **valor de mercado**. Ademais, como pontuou o relatório, o Instituto realiza as suas aplicações por meio de fundos, destarte, **não possui** ingerência¹⁴ sobre as ações adotadas pelos respectivos gestores, o que pode prejudicar a rentabilidade de sua carteira.

34. A auditoria consignou, ainda, não haver evidências de que os resultados inferiores às metas de rentabilidade tenham sido considerados pelo Instituto ao fixar as taxas atuariais dos exercícios subsequentes.

35. Não há também provas de que o tema tenha sido debatido pelo Conselho Fiscal do IPREV/DF, embora o colegiado detenha a competência legal¹⁵ de emitir, anualmente, parecer sobre a coerência dos

¹³ Em decorrência das Leis Complementares nºs 899/15 e 920/16, que autorizaram a reversão de 75% do superávit apurado para o Fundo Previdenciário, nos exercícios de 2015 e 2016, para o pagamento de benefícios do Fundo Financeiro.

¹⁴ Os gestores podem promover a venda antecipada de títulos por necessidade de liquidez ou troca dos títulos que compõem a carteira sem a anuência prévia do IPREV/DF.

¹⁵ Art. 91. Compete ao **Conselho Fiscal do Iprev/DF**: [...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

resultados da avaliação atuarial, inclusive em relação às hipóteses.

36. Ainda que inexistissem os achados apresentados, não se demonstra razoável projetar metas de rentabilidade de **curto e médio prazos** – sem a adoção de algum fator de ajuste – para todo o período que perpassa a avaliação atuarial do RPPS/DF, **80 (oitenta)** anos¹⁶. A prática fere os princípios atuariais¹⁷ dos **parâmetros realistas** e da **prudência**:

“11 – DOS PARÂMETROS REALISTAS

*É o uso de variáveis estatísticas, atuariais, demográficas, financeiras e econômicas que possam influenciar no resultado do trabalho elaborado pelo atuário, tais como: tábuas biométricas, estudos estatísticos, probabilidades, **taxas de juros e de desconto** dentre outros. **Os parâmetros realistas são aqueles que não representam excesso de conservadorismo ou de otimismo, levando-se em consideração a probabilidade da ocorrência de oscilações destes parâmetros, cujos reflexos possam agravar os riscos futuros e comprometerem a solvência. [...]***

13 – DA PRUDÊNCIA

*Pressupõe o **emprego de certo grau de precaução** no exercício da interpretação técnica necessária ao processo de mensuração do risco pelo atuário, **no sentido de preservar a capacidade de solvência ou buscar o equilíbrio dos compromissos futuros.**” (grifei)*

37. Assim, é factível estimar que, ao longo deste período, as taxas de juros nacionais sejam paulatinamente reduzidas, consoante com a tendência observada no mercado internacional, aspecto que foi, inclusive, registrado no bojo do Acórdão nº 2.973/16 – TCU – Plenário:

*“[...] 137. Não se deve descartar a possibilidade de o País voltar a ter que praticar taxas de juros reais a patamares acima dos 5% ao ano, como já aconteceu na década de 90 e até o ano de 2008, se os fundamentos macroeconômicos não forem reestabelecidos. **Entretanto, se a economia brasileira operar em relativa estabilidade não é de se esperar que os juros reais brasileiros mantenham-se elevados.***

*138. Pelo contrário, **para que a trajetória dívida/PIB da economia brasileira seja gerenciável, é preciso trazer os juros reais para***

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;**

¹⁶ A última avaliação atuarial, realizada pelo IPREV/DF em abril/2017, alcança o exercício de **2097**.

¹⁷ CPA 001 – Princípios Atuariais, aprovada pela Resolução IBA nº 02/2014.

Disponível em http://www.atuarios.org.br/docs_old/Arq635475931482992040.pdf



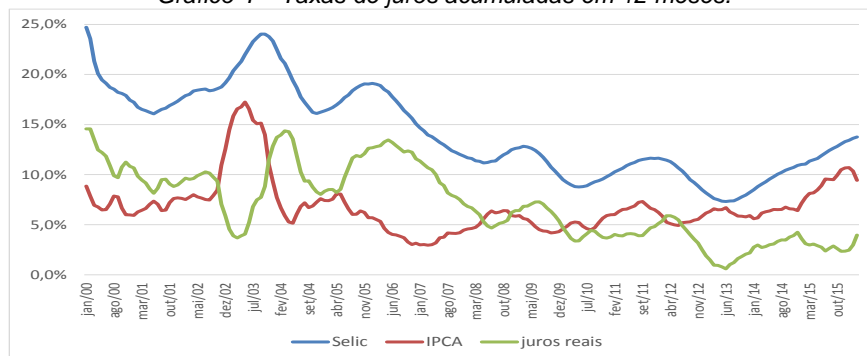
TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

valores mais próximos aos praticados por países da OCDE, em patamares bem mais baixos. Diante deste cenário de convergência dos juros para valores mais razoáveis no longo prazo, considerando a concentração das carteiras de investimentos dos RPPS em fundos de investimento que operam com títulos públicos, é bastante questionável que tais carteiras venham a apresentar rentabilidades reais médias acima de 5% ao ano por longos períodos.

Gráfico 4 – Taxas de juros acumuladas em 12 meses.



Fonte: IBGE e Banco Central. Dados tratados por TCU.” (grifei)

38. Ademais, como asseverado pelos auditores, não há no atual mercado nacional¹⁸ investimentos que contemplem a totalidade do interstício examinado e garantam, simultaneamente, rendimentos próximos às metas fixadas pelo IPREV/DF.

39. Portanto, louvável a preocupação dos Pareceres quanto à necessidade de a autarquia estudar a possibilidade de adotar, nas avaliações atuariais, taxa de juros variável ao longo do período projetado, com o fito de contemplar eventuais mudanças nas variáveis econômicas.

40. Adicionalmente, deve-se determinar ao Instituto a realização periódica de testes de aderência e convergência da taxa de juros atuarial, os quais devem considerar, sem prejuízo a outras variáveis, a série histórica de rentabilidade dos ativos, mormente quando se observa os reflexos que seriam ocasionados às avaliações atuariais do DFPREV de 2015 e 2016:

Exercício	Critério e Resultado na Avaliação Atuarial do DFPREV	
	Rentabilidade Histórica (2009 a 2016) 4,30% a.a.	Meta de Rentabilidade (2015 e 2016) 5,50% a.a.
2015	- 1.070.459.317,78 (déficit)	+ 1.787.381.915,46 (superávit)
2016	- 2.464.239.761,23 (déficit)	+ 658.086.105,45 (superávit)

¹⁸ O título de maior prazo comercializado pelo Tesouro Nacional vence em **33 anos** (Tesouro IPCA+ Juros Semestrais 2050).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

Fonte: Relatório Final de Auditoria, fl. 102, § 373.

41. Nota-se que, caso considerada a rentabilidade histórica¹⁹, não haveria margem atuarial para justificar a aprovação das Leis Complementares nºs 899/15 e 920/16²⁰, as quais autorizaram o Instituto a reverter até 75% dos superávits atuariais²¹ do DFPREV, apurados ao final de 2014 e 2015 – para o pagamento de benefícios previdenciários do Fundo Financeiro – e a redução da alíquota patronal, de 22% para 16,55%, nos exercícios de 2016 a 2018.

42. Em tempo, registra-se que a reversão de superávit adotada pelo 2º ano consecutivo ensejou, recentemente, **a negativa de renovação do Certificado de Regularidade Previdenciária do Distrito Federal - CRP** por parte da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda. O CRP só foi obtido em 24.5.2017, após a concessão de **tutela provisória** pela Exm^a. Ministra ROSA WEBER no bojo da Ação Cível Ordinária nº 3007²² interposta pelo Instituto contra a União, a qual pende de julgamento de mérito.

43. Nessa seara, conquanto as Leis Complementares prevejam a recomposição dos valores mediante a transferência, ao IPREV/DF, de imóveis (Lei Complementar nº 899/15) e de ações do Banco de Brasília S.A (Lei Complementar nº 920/16), a auditoria enfatiza que o ingresso dos ativos enseja, necessariamente, a revisão da meta atuarial de juros:

“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 rentabilidade 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. [...]

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 superávit atuarial que pode justificar novas retiradas de ativos financeiros do DFPREV, mais uma vez com sua troca por outros menos rentáveis,

¹⁹ A taxa equivalente ao final de 2015 é de 3,90% a.a., resultando em déficit de R\$ 2.385.710.054,79 ao final do exercício (§ 247 do Relatório Final). Optou-se por utilizar o critério mais benéfico para o Instituto, correspondente à taxa equivalente à rentabilidade apurada até o final de 2016 (4,30 % a.a.).

²⁰ O tema é objeto de apreciação no âmbito do Processo nº 32.000/15, de minha relatoria.

²¹ Os superávits apurados decorreram da adoção de uma taxa de juros atuarial de 5,50% a.a.

²² Vide <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5191616>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

comprometendo definitivamente o equilíbrio atuarial do Fundo Previdenciário.²³ (grifei)

44. Em linha com as considerações transcritas, este e. Plenário, acolhendo Voto deste Relator, proferiu, no âmbito do Processo nº **32.000/15**, a **Decisão nº 1.648/17-CPM** (S.O de 6.4.2017), determinando ao IPREV/DF a apresentação de “1) maiores esclarecimentos acerca da representatividade, na carteira total de investimentos do Fundo Previdenciário do Distrito Federal – DFPREV, dos ativos transferidos ou a transferir em decorrência das Leis Complementares nºs 899/15 e 920/16; 2) estudo dos impactos decorrentes da retirada de recursos financeiros e ingresso dos ativos de que trata o item 1 supra na rentabilidade projetada para a carteira de investimentos e na avaliação atuarial do DFPREV, bem como no cumprimento do que estabelece a Resolução CMN nº 3.922/10”.

45. Noutro giro, evidencia-se que no último mês de abril de 2017 e, portanto, após a finalização da auditoria, o IPREV/DF publicou a avaliação atuarial do RPPS relativa ao exercício de 2017, a qual adotou taxa de juros atuarial²⁴ de **5,00% a.a.**, inferior às fixadas em 2015 e 2016 (5,50% a.a.).

46. Nesse espeque, o exame atuarial apurou superávit de **R\$ 1,46 bilhão** no âmbito do DFPREV. Contudo, do montante, **R\$ 1,20 bilhão** referem-se a **imóveis** a serem transferidos em virtude da LC nº 899/15, de modo que restariam **R\$ 259,66 milhões**, conforme o seguinte quadro:

Reserva Matemática de Benefícios a Conceder (RMB a Conceder)	(R\$ 2.592.189.869,51)
(-) Reserva Matemática de Benefícios Concedidos (RMBC)	(R\$ 145.239.239,91)
(-) Reserva Matemática de Benefícios a Conceder (RMBaC)	(R\$ 2.592.189.869,51)
Reservas Matemáticas (RMBaC + RMBC)	(R\$ 2.737.429.109,42)
(+) Ativo do Plano**	R\$ 2.997.095.731,68
(+) Outros Créditos	R\$ 1.201.043.817,00
Superávit Técnico Atuarial	R\$ 1.460.710.439,26

Fonte: Avaliação Atuarial de 2017, fl. 14²⁵.

47. **A redução verificada na taxa atuarial é muito positiva para a sustentabilidade do RPPS/DF**, em face de todas as colocações e achados registrados, todavia pode ainda não ser suficiente face às dúvidas que pairam sobre o potencial de rentabilidade dos novos ativos – imóveis e ações do Banco de Brasília S.A – a serem recebidos pelo Instituto.

48. Além desta questão, persiste o risco de a projeção não refletir, a longo prazo, as tendências econômicas, uma vez que foi adotada taxa de juros uniforme, sem flexibilizações ao longo do período projetado (80 anos),

²³ Trecho do Relatório Final de Auditoria (e-doc 7D31ECEE-e)

²⁴ Acima da inflação, neste caso mensurada pelo INPC.

²⁵ Disponível em: <http://www.iprev.df.gov.br/eventos/avaliacao-atuarial.html>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

permanecendo válidas as sugestões apresentadas pela auditoria.

49. Já o último achado apontou a **ausência de estudos, por parte do GDF e da CLDF, dos impactos previdenciários decorrentes de proposições legislativas com reflexos na sustentabilidade do RPPS/DF**. A título exemplificativo, foram mencionadas as 32 leis distritais, aprovadas no 2º semestre de 2013, que concederam reajustes salariais a 31 categorias de servidores públicos, bem como a Emenda à Lei Orgânica nº 93/15²⁶.

50. É de se destacar que **o IPREV/DF asseverou não participar da discussão de projetos de lei que afetam a sustentabilidade do Regime e não ser informado, de antemão, acerca dos aumentos de despesas previdenciárias derivados de proposições aprovadas**. Estas constatações demonstram a superficialidade com que são abordadas atualmente, em nível legislativo, as questões relativas à sustentabilidade do RPPS/DF, o que pode contribuir para elevar o déficit atuarial já existente.

51. Em face destes relevantes achados, são fundamentais as medidas propostas nos Pareceres, entre as quais se pode realçar:

- determinações almejando dotar o IPREV/DF de metodologia consistente com as técnicas atuariais para estimar a taxa de juros atuarial, que considere a possibilidade de utilização de taxas variáveis ao longo do período projetado e contemple a realização de testes de aderência periódicos com o fito de reavaliá-la;
- recomendar ao Exm^o. Sr. Governador do DF a adoção de medidas objetivando a aprovação do PLC nº 19/2015, que institui a previdência complementar dos servidores públicos distritais, como forma de minimizar os impactos financeiros da previdência de setor público aos cofres do DF;
- recomendar à Câmara Legislativa do DF e ao Exm^o. Sr. Governador do DF que façam constar, nas propostas legislativas com efeitos sobre o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS/DF, a avaliação dos impactos previdenciários e financeiros decorrentes;

²⁶ A emenda concede aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista distritais em liquidação, extinção ou dependentes financeiramente do Distrito Federal, o direito de optarem pela mudança do regime de trabalho, de celetista para estatutário. A constitucionalidade da norma é atualmente questionada por meio da ADI 980-6/2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

- a adoção, por parte da Secretaria-Geral de Controle Externo desta Corte, de rotina de acompanhamento anual do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência de setor público distrital, com o fito de prevenir déficits no médio e longo prazos que possam repercutir na gestão fiscal do DF.

52. Esta última proposta, relativa à SEGECEX, vai ao encontro de iniciativas semelhantes àquelas verificadas em outras Cortes que busca o aprimoramento da fiscalização dos RPPS, a exemplo do TCE de Mato Grosso²⁷ e ao que deliberou o Tribunal de Contas da União no bojo do multicitado Acórdão nº 2.973/16 – TCU – Plenário:

*“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: [...] 9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, aos tribunais de contas de estados, do Distrito Federal e de municípios e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), para **propor a criação de uma minuta de resolução da Atricon e que possa servir de parâmetro para que os tribunais de contas promovam a aprovação de normativos internos que permitam consolidar o sistema integrado de acompanhamento dos regimes próprios de previdência**, considerando, entre outros: a) atualização e padronização de bases de dados cadastrais de servidores ativos, aposentados e pensionistas; b) convergência da interpretação dos critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal; c) estratégias de fiscalização que possibilitem verificar a integridade e a fidedignidade das informações constantes dos Demonstrativos do Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA nos processos de contas; d) verificação dos valores efetivamente provisionados pelos entes federativos em seus documentos contábeis, em relação ao que está registrado nas avaliações atuariais; [...]” (grifei)*

4ª QUESTÃO DE AUDITORIA: As contribuições previdenciárias do GDF e beneficiários aos seus respectivos regimes de previdência própria e pagamentos de parcelamentos foram regularmente efetuados e contabilizados?

53. No tocante à **regularidade do repasse e contabilização das contribuições previdenciárias do GDF e dos beneficiários**, a auditoria confirmou que os repasses estão sendo contabilizados a contento, contudo, apurou-se que o Instituto **não dispõe de mecanismos para a identificação**

²⁷ Em virtude da materialidade, relevância, risco e complexidade do tema, alguns Tribunais de Contas, como o TCE-MT, estabeleceram unidades técnicas especializadas para a fiscalização dos Regime Próprios de Previdência Social. Além disso, aquela Corte de Contas aprovou a Resolução Normativa nº 09/2015, determinado aos RPPS municipais o encaminhamento semestral de avaliação de desempenho das respectivas aplicações financeiras ao TCE.



de eventuais atrasos no repasse de contribuições.

54. A ausência dos referidos controles inviabiliza a aplicação e a cobrança de atualização monetária, multa e juros de que trata o art. 72²⁸ da Lei Complementar nº 769/08, prejudicando a capitalização dos recursos, **em detrimento dos segurados.**

55. Portanto, acertada a proposta de se determinar ao IPREV/DF que, doravante, realize a conciliação mensal das contribuições recebidas, a fim de identificar eventuais recolhimentos intempestivos. A medida deve ser estendida aos exercícios de 2015 e 2016, como sugerem os Pareceres, posto que há indícios de atrasos no repasse de contribuições no período, ensejando a adoção de medidas corretivas.

56. Observou-se, também, impropriedades na elaboração do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses – DIPR²⁹, uma vez que a autarquia informa, atualmente, os valores referentes à previsão de arrecadação, em detrimento dos montantes efetivamente arrecadados.

57. Considerando que a prática contradiz a Declaração de Veracidade que acompanha a DIPR, por meio da 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”*, escorreita a proposição de determinação para a adequação do procedimento.

5ª QUESTÃO DE AUDITORIA: 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?

58. Finalmente, no que diz respeito à **gestão e rentabilidade da carteira de investimentos do RPPS**, foram apontadas, inicialmente, **impropriedades na divulgação e atualização de informações referentes aos investimentos** realizados pelo Instituto, em inobservância ao que estabelece o art. 3º, inciso VIII da Portaria MPS nº 519/11³⁰.

²⁸ Art. 72. As contribuições previdenciárias e demais débitos previdenciários não recolhidos até o prazo estabelecido no art. 63, parágrafo único, [...] 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.

²⁹ O DIPR é um dos demonstrativos exigidos para a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP.

³⁰ Dispõe sobre a aplicação dos recursos financeiros dos Regimes Próprios de Previdência Social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

59. As falhas foram **parcialmente sanadas** após o término da auditoria, em virtude das deliberações exaradas no Processo nº **26.692/14-e** (Decisões nº 6.057/15-CIMF e nº 4.116/16-CIMF), que contemplou a primeira análise relativa ao tema. No entanto, permanecem pendências que justificam determinação à autarquia, nos moldes sugeridos pelos Pareceres.

60. Foi verificada, ainda, a **inexistência de procedimento formal de credenciamento de instituições perante o IPREV/DF**. Em virtude deste fato, o Banco do Brasil S.A, a Caixa Econômica Federal e o Banco de Brasília S.A são, atualmente, as únicas instituições financeiras credenciadas para realizar os investimentos do IPREV/DF.

61. O relatório ressalta que o estabelecimento de um processo de credenciamento teria o condão de atrair o interesse de outras instituições financeiras, inclusive privadas, de igual porte, resultando, potencialmente, na obtenção de investimentos mais atrativos para a jurisdicionada.

62. Observa-se que a acertada proposição decorre de exigência normativa³¹, contudo, ressalto que, o Instituto, ao estabelecer os critérios de seleção, deve **primar pela qualidade e solidez das instituições**, uma vez que há histórico recente de vultosos prejuízos a fundos de previdência de servidores³² em virtude da realização de aplicações por meio de instituições duvidosas ou, ainda, em fundos lastreados em papéis pouco atrativos.

63. No que se refere ao cumprimento dos percentuais previstos na Política de Investimentos, foram detectadas **inobservâncias pontuais** no exercício de 2015, em sua maioria sanadas em 2016: aplicação de 71% dos recursos em fundos atrelados a títulos do Tesouro, quando o máximo era de 51%, e de 0,272% em fundos de ações, operação não prevista à época.

64. Além disso, constatou-se a **atuação incipiente do Comitê de Investimentos e Análise de Riscos – CIAR** do Instituto, posto que não há registros de discussões concernentes ao descumprimento de metas atuariais, rentabilidades inferiores às fixadas, impropriedades perante a Política de Investimentos ou, ainda, relacionadas ao comportamento de índices de mercado ou liquidez e risco da carteira de investimentos.

65. A equipe de auditoria também promoveu a análise das taxas

³¹ A Portaria MPS nº 519/11, art. 3º, inc. VIII, alínea “d”, estabelece a obrigatoriedade de disponibilização aos segurados e pensionistas dos “*procedimentos de seleção das eventuais entidades autorizadas e credenciadas*” para a realização de investimentos.

³² Como exemplo, cita-se a Operação Miquéias, realizada pela Polícia Federal para coibir fraudes em RPPS municipais. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2013/09/pf-combate-fraudes-em-fundos-de-pensao-municipal>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

de administração praticadas pelos fundos de investimentos que integram a carteira do DFPREV, sendo identificados 4 (quatro) com taxas elevadas³³ – **2,00% a 3,00% a.a.** – e saldo total de **R\$ 12.890.504,76** em 31.8.2016.

66. Em face deste achado, de bom alvitre a sugestão de que se determine à autarquia a **apuração periódica das taxas praticadas pelos fundos de investimentos** nos quais aplica, a fim de avaliar a pertinência de manter recursos naqueles que apresentam taxas de administração elevadas.

67. Igualmente preocupante a constatação de que **o Instituto não dispõe de estrutura adequada para gerir os seus investimentos**³⁴ – como sistemas informatizados e ferramentas profissionais condizentes com o volume de recursos geridos e a complexidade do mercado financeiro, que teriam o condão de minimizar os reflexos da escassez de recursos humanos.

68. Assim, é desejável que o IPREV/DF priorize a adoção das medidas elencadas na sua manifestação, notadamente a certificação dos membros do seu Comitê de Investimentos e a contratação de consultoria e ferramenta especializada em gestão de investimentos, pois, como pontuou o relatório, ***“a ausência dos [...] instrumentos compromete a gestão do IPREV/DF sobre seus investimentos e respectivos rendimentos”***.

69. E é neste quesito – baixo desempenho na rentabilização dos ativos do RPPS/DF – que reside a preocupação do **Parquet** e o leva a propor a realização de uma nova fiscalização, vejamos:

“13. A ausência de pró-atividade e o baixo desempenho constatados podem ser indício de falta de qualificação, e/ou ingerência negativa, e/ou outra causa a ser combatida.

14. A presente Auditoria, de amplo escopo, com foco sistêmico definido pelo TCU, resultou proposições de relevo, suficientes e adequadas para construir sólida base, para o bom desenvolvimento da Autarquia.

15. Não obstante, ao ver do Ministério Público, em função do destaque feito, é necessário adentrar na questão específica, aprofundar a apuração na gestão dos recursos financeiros por meio de uma auditoria financeira, de forma a garantir excelência nessa função, que é a principal do órgão.

16. Também deve-se aferir: se a meta de rentabilidade fixada é

³³ **BRB Mais** – 2,00% a.a. – R\$ 557.410,15 (em 31.8.2016); **BRB FIA Geração Futuro** – 3,00% a.a. – R\$ 6.846.782,22 (em 31.8.2016); **BRB QAM FIP Imobiliário Paraná** – 2,70% a.a. – R\$ 5.875.594,89 (em 31.8.2016) e **BRB FIP Venture Brasil Central** – 2,50% a.a. – R\$ 112.387,50 (em 31.8.2016).

³⁴ Esta constatação também integrou o rol de achados constantes do Relatório Final de Auditoria objeto do Processo nº 26.692/14-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

adequada e factível, e quais investimentos estão inibindo o resultado esperado; se a qualificação e a escolha dos envolvidos é correta; se há o devido incentivo para o exercício das funções; se a escolha dos investimentos é adequada; dentre outros pontos elegíveis pela unidade técnica.” (grifei)

70. Conquanto pertinentes as razões elencadas no Parecer para justificar a autorização de uma nova auditoria, mais específica, a sugestão deve ser, primeiramente, avaliada pela Secretaria de Auditoria, quanto à sua viabilidade e oportunidade. Concluída esta etapa e promovida nova oitiva do **Parquet**, a Corte estará em condições de deliberar sobre a proposta.

71. Superado este ponto, a equipe de auditoria também externou preocupação com os imóveis a serem transferidos por meio da Lei Complementar nº 917/16³⁵ com o fim de recompor os recursos transferidos pela Lei Complementar nº 899/15³⁶.

72. Afora as ponderações acerca do potencial de rentabilidade³⁷, os auditores enfatizam que, ao ser realizado o acerto de contas previsto no art. 2º, § 6º³⁸ da Lei Complementar nº 917/16, devem ser considerados no cálculo, além da atualização monetária devida, a rentabilidade que seria obtida no período compreendido entre a retirada dos recursos financeiros e a sua recomposição, caso o IPREV/DF investisse os valores de acordo com os parâmetros fixados em sua Política de Investimentos.

73. Ainda no tocante aos novos ativos (imóveis e ações do BRB S.A) são sugeridas determinações ao Instituto visando à elaboração de planejamento com o fito de geri-los, sobretudo a definição das estratégias de investimento e de metas de rentabilidade específicas para cada classe de ativo, a serem consideradas na confecção da Política de Investimentos. Não se vislumbra reparos às sugestões dos Pareceres quanto a este ponto.

Em face do exposto, de acordo com o Corpo Técnico, com ajustes e acréscimo, VOTO no sentido de que o Tribunal:

³⁵ A Lei Complementar nº 917, de 21.10.2016, autoriza o Distrito Federal a proceder à incorporação de imóveis que menciona ao patrimônio do Fundo Previdenciário do Distrito Federal – DFPREV.

³⁶ A Lei Complementar nº 899, de 30.9.2015, autorizou o IPREV/DF a reverter do DFPREV para o Fundo Financeiro até 75% do valor do superávit técnico atuarial apurado ao final de 2014.

³⁷ De acordo com o relatório de auditoria, a lista de imóveis “*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*”. Ressalta-se, contudo, que o art. 1º da LC nº 917/16 promoveu a desafetação dos imóveis supracitados.

³⁸ § 6º Após as incorporações dos imóveis de que trata o § 1º, deve ser realizado 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

I. tome conhecimento:

a) do Relatório Final de Auditoria (e-doc 7D31ECEE-e);

b) dos Ofícios nº 05/2017-PRESI/IPREV e nº 31/2017-PRESI/IPREV (e-docs EC60BDCD-c e 0BF37257-c).

II. determine ao Exmº. Sr. Governador do Distrito Federal e ao Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – IPREV/DF que:

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 pela Autarquia, em atendimento ao disposto no art. 10, § 2º, da Portaria MPS nº 402/2008; **(Achado 1)**

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

2.1) darem cumprimento ao inciso II, alíneas “a” e “b”, da Decisão nº 6.057/15, reiterado pelo inciso III, alíneas “a” e “b”, da Decisão nº 4.116/16, bem como em observância ao inciso IV da Decisão nº 2.869/17, adotando as necessárias providências para: **(Achado 1)**

2.1.1) constituírem quadro efetivo de servidores, em cumprimento à disposição contida no art. 109, § 3º, da Lei Complementar nº 769/08, tão logo superadas as vedações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal quanto ao limite de gastos com pessoal;

2.1.2) dotarem a autarquia de recursos orçamentários e financeiros suficientes para o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

pleno desempenho das suas atribuições legais, podendo a instituição de taxa de administração, nos termos da Lei nº 9.717/98, representar alternativa para alcance da autonomia do Instituto;

2.2) ultimarem as providências que se fizerem necessárias para que o IPREV/DF: **(Achado 1)**

2.2.1) 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 769/08;

2.2.2) realize as atividades de elaboração da folha de pagamento de inativos e pensionistas;

2.2.3) desempenhe as suas atribuições institucionais em consonância com o disposto nos arts. 4º, § 1º, e 17 da Lei Complementar nº 769/08, revisando essa norma se inaplicáveis as suas disposições.

b) ao realizarem o acerto de contas previsto no art. 2º, §§ 6º a 8º, da Lei Complementar nº 917/16, 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; **(Achado 5)**

III. alerte o Exmº. Sr. Governador do Distrito Federal e a Câmara Legislativa do Distrito Federal de que, diante das projeções de déficits anuais crescentes para a previdência pública do Distrito Federal até o exercício de 2035, faz-se necessária a adoção de medidas para evitar um contexto fiscal desfavorável nas próximas décadas; **(Achado 3)**

IV. recomende ao Exmº. Sr. Governador e aos titulares dos órgãos do Poder Legislativo do Distrito Federal que, ao encaminharem propostas de alterações legislativas com efeitos sobre o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS/DF, façam constar documentos de avaliação dos impactos previdenciários, atuariais e financeiros potenciais, a fim de subsidiar decisões consistentes com a realidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

previdenciária do Distrito Federal, em observância ao necessário equilíbrio fiscal das contas públicas; **(Achado 3)**

V. recomende ao Exm^o. Sr. 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 objetivando 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. determine ao Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – IPREV/DF que:

a) doravante:

1) por ocasião das próximas avaliações atuariais, nos termos do art. 1º, inciso I, da Lei nº 9.717/98, 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 atuariais dos Parâmetros Realistas e da Prudência recomendados pela Resolução IBA nº 02/2014 do Instituto Brasileiro de Atuária: **(Achado 3)**

1.1) considerando a expectativa de juros de longo prazo; e

1.2) avaliando a pertinência de se utilizar taxas de juros variáveis ao longo do período projetado, conforme a expectativa de rentabilidade aferida para cada momento do fluxo atuarial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

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)**

2.1) o potencial de rentabilidade futura da carteira atual de investimentos do Fundo Capitalizado (DFPREV) e dos recursos que nele ingressarão no período projetado; e

2.2) o fluxo de ingressos e dispêndios esperado para o intervalo de tempo considerado.

3) promova regularmente a conciliação descrita no inciso VI, alínea “b”, item 3, 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 inciso VI, alínea “b”, item 9.1 que subsidiarem cada avaliação atuarial realizada, em conformidade com o disposto no art. 15 da Portaria MPS nº 403/08; **(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 10.887/04 **(Achado 2)**

b) no prazo de 90 (noventa) dias:

1) normatize a metodologia adotada em conformidade com o inciso VI, alínea “a”, item 1 supra; **(Achado 3)**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

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 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 519/11, art. 3º, inciso VIII, alínea “d”, 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 Regime Próprio e garantindo que todo o procedimento seja supervisionado pelo Conselho Fiscal e pelo Comitê de Investimentos da autarquia; **(Achado 5)**

5) elabore planejamento para a gestão das ações do Banco de Brasília S.A e dos imóveis que serão recebidos em virtude das Leis Complementares nºs 917/16 e 920/16 e da Lei nº 5.729/16, 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

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 S.A e os imóveis citados no inciso VI, alínea “b”, item 5 supra, de modo a ponderá-la por tipo de ativos e 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 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)**

7.1) de relatórios mensais contendo análises sobre a aderência de seu desempenho com as metas de rentabilidade estabelecidas;

7.2) 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 inciso III, alíneas “c”, “e”, “f” e “g”, da Decisão nº 6.057/15, mantendo atualizadas as informações a que se referem e adote as providências necessárias para: **(Achado 5)**

8.1) proceder à divulgação das informações sobre investimentos, previstas na Portaria MPS nº 519/11, com as alterações introduzidas pela Portaria MPS nº 440/13;

8.2) dar cumprimento aos preceitos de transparência estatuídos pelos arts. 4º e 85 da Lei Complementar nº 769/08;

8.3) disponibilizar extrato anual contendo as informações do registro individualizado de cada



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

segurado e pensionista, nos termos do art. 78 da Lei Complementar nº 769/08;

8.4) 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.

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

9.1) 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 subsidiarão as avaliações atuariais; **(Achado 2)**

9.2) adequar os campos da base cadastral utilizada na avaliação atuarial, a fim de proporcioná-la maior precisão e transparência, conforme layout sugerido pelo então Ministério do Trabalho e da Previdência Social; **(Achado 2)**

VII. determine:

a) ao Conselho Fiscal do Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal que, doravante, em conformidade com o art. 91, inciso III da Lei Complementar nº 769/08, 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

intervalo de tempo considerado; **(Achado 3)**

b) 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)**

c) à Secretaria de Auditoria que, no prazo de 30 (trinta) dias, manifeste-se quanto à viabilidade e oportunidade da fiscalização sugerida pelo Ministério Público junto a este Tribunal de Contas, constante dos §§ 15 a 17 do Parecer nº 0332/2017 – MF (e-doc 7B69501E-e), informando as eventuais diferenças e pontos de convergência entre o escopo da auditoria sugerida e os quesitos avaliados no âmbito dos Processos nºs 26.692/14 e 2.510/16;

VIII. alerte o Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal de que a execução parcial das atribuições e competências previstas na Lei Complementar nº 769/08 mostra-se incompatível com o disposto no inciso II, alínea “c” da Decisão Administrativa nº 6/10, pois a natureza transitória da determinação não se coaduna com o tempo transcorrido de mais de oito anos da sua vigência; **(Achado 1)**

IX. autorize:

a) o envio de cópia da decisão que vier a ser proferida à Secretaria-Geral de Controle Externo – SEGECEX deste Tribunal para que adote, a fim de prevenir déficit no médio e longo prazos que repercuta na gestão fiscal do Governo do Distrito Federal, 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 Banco de Brasília S.A, considerando a expectativa de juros de longo prazo, a série histórica de cada ativo (índice) e eventuais correlações, o potencial de rentabilidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7/S1

Proc.: 2.510/16-e

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; **(Achado 3)**

b) o envio de cópia do Relatório Final de Auditoria, deste Relatório/Voto e da decisão que vier a ser proferida ao Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal, ao Exm^o. Sr. Governador do Distrito Federal, à Câmara Legislativa do Distrito Federal, à Presidência deste Tribunal de Contas, à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal e à Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda;

c) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria para a adoção das providências pertinentes.

Sala das Sessões, 11 de julho de 2017.

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS
Conselheiro – Relator

Distribuição de cópia antecipada