

Relatório de Auditoria Operacional nº 14010/2018

**R P P S**

**REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Secretaria Estadual da Gestão e Previdência – SEGEP

São Luís – MA

2017

Relatório de Auditoria Operacional nº 14010/2018

**AUDITORIA COORDENADA NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO**

**SECRETARIA DE ESTADO DA GESTÃO E PREVIDÊNCIA – SEGEP**

**Relator:** Melquizedeque Nava Neto

São Luís – MA

2017

Relatório de Auditoria Operacional

**AUDITORIA COORDENADA NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO MARANHÃO**

**Processo nº 1812/2016**

**Relator:** Melquizedeque Nava Neto

**Ato originário:** Ofício nº18/2016 PRESI/TCE

**Objetivo:** avaliar a situação financeira e atuarial do RPPS dos servidores públicos do Estado do Maranhão, observando a existência de requisitos mínimos de governança e gestão e a adequação da base de dados, da avaliação atuarial e de investimentos, na forma da IN TCE/MA nº 44/16

**Período analisado pela auditoria:** 2012 a 2015

**Ato de designação da Equipe:** Portaria TCE/MA Nº 133, de 15 de fevereiro de 2016.

| Composição da equipe de auditoria       |           |
|-----------------------------------------|-----------|
| Servidores                              | Matrícula |
| Celso Antonio Lago Beckman              | 6890      |
| Delfim Santana Pinheiro Guterres Júnior | 9431      |
| Juliano Moreira de Souza                | 12096     |
| Marcio Rocha Gomes                      | 8904      |
| Franklin Eduardo dos Santos Figueredo   | 11379     |
| Matilene Rodrigues Lima (coordenadora)  | 8516      |

**Unidade Responsável:** Unidade Técnica de Controle Externo – UTECEX 1

Supervisão de Controle Externo 1 – SUCEX 1

**Entidade auditada:** Secretaria de Gestão e Previdência do Estado do Maranhão (SEGEP)

Gestor(a): Lílian Régia Gonçalves Guimarães – Secretária de Estado da SEGEP.

### **Agradecimentos**

Uma característica indispensável para o êxito da auditoria operacional é a relação de cooperação que deve existir entre a equipe de auditoria e a entidade auditada. Nesse sentido, cabe especial agradecimento à equipe gestora do órgão previdenciário da SEGE/MA, pela atenção e disponibilidade na prestação de informações e na apresentação de documentos necessários ao desenvolvimento deste trabalho.

### **RESUMO**

Trata-se da realização de auditoria coordenada no sistema de previdência do Estado do Maranhão, como parte do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Tribunal de Contas da União, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON, e o Instituto Rui Barbosa – IRB, nos termos do art. 100 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (TC 014.353/2015-6), com o objetivo de traçar um panorama detalhado sobre a situação atuarial e financeira dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, relacionados à gestão da base de dados e das premissas utilizadas na avaliação atuarial; à arrecadação dos recursos e pagamento das obrigações previdenciárias e despesas administrativas; e, à alocação das aplicações e investimentos. Todos estes elementos serão considerados num contexto de avaliação da existência de requisitos mínimos de governança e boa gestão nos arranjos institucionais entre entes instituidores e gestores dos planos de previdência.

Esta auditoria procurou identificar se a Secretaria Estadual da Gestão e Previdência do Maranhão – SEGE/MA, unidade gestora do RPPS, tem autonomia e capacidade para realizar a gestão plena do regime de previdência dos servidores públicos do Estado do Maranhão. Quais são os pontos críticos das bases de dados dos segurados ativos, aposentados e pensionistas, principalmente quanto à obtenção, nível de abrangência e qualidade das informações prestadas pelos órgãos/poderes vinculados ao órgão previdenciário. Sobre a avaliação atuarial, analisou a existência de elementos mínimos dessa avaliação, explorando a utilização adequada das hipóteses financeiras, qualidade dos dados cadastrais, factibilidade e razoabilidade de premissas adotadas nas avaliações atuariais passadas. E, em relação à carteira de investimentos, procurou-se identificar o perfil dos investimentos realizados pelo Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria - FEPA/MA, o enquadramento dos ativos à Resolução do Conselho Monetário Nacional e às regras referentes à gestão desses ativos estabelecidas pelo Ministério da Previdência Social, elementos sobre o nível de riscos das aplicações, além do risco da utilização desses recursos por parte do ente para outros fins que não previdenciários.

A análise demonstrou que a SEGE não exerce a gestão plena do regime de previdência do Estado do Maranhão. A base cadastral utilizada pelo órgão, embora significativa, não possui informações suficientes sobre os servidores ativos de todos os órgãos e Poderes vinculados, especificamente do

Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas, para realização de avaliações atuariais consistentes e confiáveis. Devido às inconsistências da base cadastral, as premissas utilizadas nas avaliações atuariais de 2012 a 2015 não são condizentes com a realidade do RPPS. A gestão de investimentos é vulnerável, principalmente, pela não instalação do Comitê de investimentos no período analisado; a composição da carteira de investimento está em conformidade com a Política Anual de Investimentos do exercício de 2015, porém, teve rentabilidade abaixo da meta prevista.

#### LISTA DE SIGLAS

|          |                                                               |
|----------|---------------------------------------------------------------|
| AOP      | Auditoria Operacional                                         |
| APR      | Autorização de Aplicação e Resgate                            |
| ATRICON  | Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil      |
| CF       | Constituição Federal                                          |
| CONSUP   | Conselho Superior do Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria |
| CMN      | Conselho Monetário Nacional                                   |
| COMIN    | Comitê de Investimentos                                       |
| CPA – 10 | Certificação Profissional Anbima – Serie 10                   |
| CRP      | Certificado de Regularidade Previdenciária                    |
| DIPR     | Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses       |
| DRAA     | Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial             |
| EC       | Emenda Constitucional                                         |
| FEPA     | Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria                      |
| IPREV    | Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Maranhão |
| IRB      | Instituto Rui Barbosa                                         |
| LC       | Lei Complementar                                              |
| MA       | Maranhão                                                      |
| MTPS     | Ministério do Trabalho e Previdência Social                   |
| RPPS     | Regime Próprios de Previdência Social                         |
| SEGEP    | Secretaria de Estado da Gestão e Previdência                  |
| TCE/MA   | Tribunal de Contas do Estado do Maranhão                      |
| TCU      | Tribunal de Contas da União                                   |
| UG       | Unidade Gestora                                               |
|          |                                                               |
|          |                                                               |
|          |                                                               |

## **LISTA DE GRÁFICOS**

|                                                  |    |
|--------------------------------------------------|----|
| Gráfico 5.1 Plano Previdenciário – Despesa ..... | 40 |
| Gráfico 5.2 Plano Financeiro – Despesa .....     | 41 |
| Gráfico 5.3 Plano Previdenciário – Receita ..... | 43 |

## **LISTA DE QUADROS**

|                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Quadro 2.1.1 Quantidade de segurados ativos, aposentados e pensionistas .....       | 17 |
| Quadro 2.1.2 Deficit atuarial.....                                                  | 17 |
| Quadro 2.3 Estrutura organizacional da SEGEP/MA.....                                | 20 |
| Quadro 2.4 Base Normativa do RPPS.....                                              | 20 |
| Quadro 3.2 Estrutura de gestão para os RPPS .....                                   | 26 |
| Quadro 4.1 Análise da estrutura e consistência da base de dados – ativos.....       | 36 |
| Quadro 4.2 Análise da estrutura e consistência da base de dados – aposentados.....  | 37 |
| Quadro 4.3 Análise da estrutura e consistência da base de dados – pensionistas..... | 37 |
| Quadro 4.4 Análise de inconsistências específicas.....                              | 38 |
| Quadro 6.2 Investimentos do FEPA/Governo do Maranhão.....                           | 53 |

#### **LISTA DE TABELAS**

|                                                                                                                                                                                                        |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 5.1 Despesa projetada X realizada no Plano Previdenciário.....                                                                                                                                  | 40 |
| Tabela 5.2 Despesa projetada X realizada no Plano Financeiro .....                                                                                                                                     | 41 |
| Tabela 5.3 Receita projetada X realizada no Plano Previdenciário .....                                                                                                                                 | 42 |
| Tabela 5.4 Receita projetada X realizada no Plano Financeiro .....                                                                                                                                     | 43 |
| Tabela 5.1.1 Resultado Atuarial no DRAA 2015 .....                                                                                                                                                     | 46 |
| Tabela 6.2.1 Análise comparativa entre à estratégia de alocação de recursos definida na Política de Investimentos de 2015 e o cumprimento dos limites de diversificação e concentração de ativos ..... | 54 |
| Tabela 6.2.2 Avaliação de rentabilidade - 2015 .....                                                                                                                                                   | 54 |

## SUMÁRIO

|                                                                                                                         |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                              | <b>11</b> |
| 1.1 Antecedentes .....                                                                                                  | 11        |
| 1.2 Objeto da Auditoria .....                                                                                           | 12        |
| 1.3 Objetivos e Escopo da auditoria .....                                                                               | 12        |
| 1.4 Estratégia Metodológica .....                                                                                       | 13        |
| 1.5 Forma de organização do relatório .....                                                                             | 13        |
| <b>2. VISÃO GERAL DO OBJETO DA AUDITORIA .....</b>                                                                      | <b>14</b> |
| 2.1 Contextualização e Relevância .....                                                                                 | 14        |
| 2.2 Conceitos importantes de acordo com a Portaria MPS nº 403/ 2008 .....                                               | 18        |
| 2.3 Estruturação e funcionamento da SEGEP .....                                                                         | 19        |
| 2.4 Legislação Aplicada ao RPPS .....                                                                                   | 20        |
| <b>3. GESTÃO E GOVERNANÇA .....</b>                                                                                     | <b>23</b> |
| 3.1 Constituição e funcionamento da SEGEP/FEPA .....                                                                    | 24        |
| 3.2 Gestão e fiscalização do FEPA.....                                                                                  | 25        |
| 3.3 Controle Interno .....                                                                                              | 28        |
| 3.4 Transparência das informações.....                                                                                  | 29        |
| 3.5 Certificado de Regularização Previdenciária – CRP .....                                                             | 29        |
| 3.6 Participação da SEGEP nas políticas de gestão de pessoal.....                                                       | 30        |
| 3.7 Autonomia da SEGEP/FEPA quanto à manutenção de bases de dados, cálculo de contribuições e folhas de pagamentos..... | 31        |
| <b>4. BASE CADASTRAL DOS SERVIDORES ATIVOS, APOSENTADOS E PENSIONISTAS .....</b>                                        | <b>35</b> |
| <b>5. AVALIAÇÃO ATUARIAL .....</b>                                                                                      | <b>39</b> |
| 5.1 Resultado da avaliação atuarial do ano de 2015.....                                                                 | 45        |
| <b>6. INVESTIMENTOS .....</b>                                                                                           | <b>48</b> |
| 6.1 Gestão de carteira de investimentos .....                                                                           | 49        |
| 6.2 Regulamentação da política anual de investimentos .....                                                             | 50        |
| 6.3 Transparência das informações de investimentos .....                                                                | 55        |
| <b>7. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR .....</b>                                                                       | <b>58</b> |
| <b>8. CONCLUSÃO .....</b>                                                                                               | <b>62</b> |

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 9. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO..... | 64 |
| REFERÊNCIAS.....                   | 68 |

## 1. INTRODUÇÃO

O presente relatório trata da auditoria operacional coordenada no sistema de previdência própria do Estado do Maranhão, atendendo ao Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Tribunal de Contas da União, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON, e o Instituto Rui Barbosa – IRB, nos termos do art. 100 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (TC nº 014.353/2015-6) e o constante no Processo nº 1812/2016. Tem como fundamento legal os arts. 71, inciso IV, e 75, da Constituição Federal, o art. 51, inciso IV, da Constituição Estadual, o art. 1º, inciso IV e o art. 36, da Lei Estadual nº 8.258, de 06/06/05, o art. 1º, inciso V, o art. 20, inciso VI, c/c o art. 259, § 1º do Regimento Interno – TCE/MA e a IN TCE/MA nº 44/16.

A equipe de auditoria foi designada por meio da Portaria TCE/MA Nº 133, de 15 de fevereiro de 2016.

### 1. Antecedentes

A realização de auditoria operacional tem como objetivo a avaliação da gestão de órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública municipal ou estadual, bem como o desenvolvimento de programas, projetos ou atividades governamentais em ambas as esferas, quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, visando a aperfeiçoar a gestão pública e a fomentar o controle social, conforme art. 2º da IN TCE/MA nº 44/16.02

Os objetos das auditorias são selecionados por meio de levantamentos realizados pela equipe técnica, fundamentados em Estudo de Viabilidade. Ou, por adesão as auditorias operacionais coordenadas pelo Tribunal de Contas da União, conforme o Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, em 14/06/04.

Em relação ao tema Regime Próprio da Previdência Social – RPPS, convém esclarecer que, nos termos do art. 9º da Lei nº 9.717/1998, compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social, a orientação, a supervisão e o acompanhamento dos RPPS e dos respectivos fundos previdenciários constituídos, bem como o estabelecimento e publicação dos parâmetros e diretrizes gerais previstas na citada lei. Entretanto, esta competência não impede a atuação de outras entidades de fiscalização, 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.

Em razão do levantamento realizado pelo TCU sobre a Previdência Social ter apontado possibilidade de melhoria de gestão nos institutos de previdência própria, foi proposta a realização de uma auditoria nacional, com participação dos TC's e coordenada pelo TCU. Assim, nos termos do art. 100 da Lei nº 8.443 de 16/07/92 foram firmados acordo de cooperação, por intermédio da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), com 26 Tribunais de Contas, (TC 014.353/2015-6), além de acordo direto entre o TCU e o Ministério da Previdência Social para troca de informações, treinamento e outros auxílios necessários.

O TCE/MA aderiu a auditoria, optando por realizar a auditoria nos RPPS do Estado e da Capital, originando o Processo nº 2055/2016, referente ao RPPS dos servidores públicos do município de São Luís e Processo nº 1812/2016, referente ao RPPS dos servidores públicos do Estado do Maranhão.

### 1. Objeto da auditoria

A auditoria tem como objeto o regime próprio de previdência Social do Estado do Maranhão, de responsabilidade da Secretaria de Estado da Gestão e Previdência. A SEGE, órgão instrumental e de desenvolvimento institucional, é, segundo a Lei Estadual nº 10.213/2015, a unidade gestora do RPPS dos servidores públicos civis e militares do Estado do Maranhão, e tem por finalidade planejar, organizar e executar as políticas de governo relativas à gestão pública, abrangendo, entre outros recursos, a **previdência** e seguridade dos servidores públicos estaduais.

### 1. Objetivos e escopo de auditoria

Considerando as fragilidades observadas no levantamento realizado pelo TCU que apontaram principalmente deficiência na governança e gestão dos institutos de previdência do Brasil, bem como insegurança quanto a qualidade técnica do cálculo atuarial e consequentemente da sustentabilidade desses institutos, a auditoria coordenada no sistema de previdência própria dos Estados, Distrito Federal e Municípios têm como objetivo traçar um panorama detalhado da situação financeira e atuarial dos RPPS, num contexto de avaliação da existência de requisitos mínimos de governança e boa gestão nos

arranjos institucionais entre Entes instituidores e gestores dos planos de previdência, relacionados à gestão da base de dados e das premissas utilizadas na avaliação atuarial; arrecadação dos recursos e pagamento das obrigações previdenciárias e despesas administrativas; e, à alocação das aplicações e investimentos.

Esta auditoria tem como objetivo avaliar a situação financeira e atuarial do RPPS dos servidores públicos do Estado do Maranhão, observando a existência de requisitos mínimos de governança e gestão e a adequação da base de dados, da avaliação atuarial e de investimentos. Assim, foram propostas as seguintes questões de auditoria:

1. A Unidade Gestora única tem autonomia e capacidade para realizar a gestão do regime de previdência dos servidores públicos do ente?
2. A base cadastral utilizada pelos 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 de cada um dos RPPS foi realizada a partir de premissas razoáveis e as provisões matemáticas previdenciárias estão adequadamente contabilizadas nos balanços do RPPS e de seu Ente instituidor?
4. A carteira de investimentos dos RPPS foi administrada em 2015 obedecendo as condições mínimas de funcionamento do comitê de investimentos, à transparência da gestão, aos limites de enquadramento exigidos pelo marco legal, e obteve uma rentabilidade compatível à política anual de investimentos definida?

Esta pesquisa compreende os exercícios de 2012 a 2015, não integrando o escopo dessa auditoria o exame das prestações de contas dos órgãos envolvidos.

#### **1.4 Estratégia metodológica**

Na fase de Execução, com objetivo de investigar as questões de auditoria, foram adotadas como estratégias metodológicas:

- a) pesquisa bibliográfica – através do procedimento de revisão bibliográfica realizou-se um levantamento sobre a previdência própria;
- b) pesquisa documental – por meio de exames administrativos foram avaliados documentos internos, como relatórios e demonstrativos gerenciais, atas de reuniões e atos normativos, objetivando avaliar a governança, gestão, controle e aderência dos procedimentos às normatizações. Também foi realizada a consulta a banco de dados buscando-se averiguar a adequação das informações cadastrais de servidores ativos, aposentados e pensionistas e a existência de pontos críticos das bases de dados, principalmente quanto à obtenção, nível de abrangência e qualidade das informações prestadas pelo Ente à entidade de previdência do Estado.
- c) pesquisa *stricto sensu* – via aplicação de questionário eletrônico e entrevista estruturada com a equipe gestora do órgão previdenciário, objetivando a confirmação dos aspectos observados por meio da pesquisa documental.

#### **1.5 Forma de organização do relatório**

Este relatório é composto por oito itens: O item 1 trata da Introdução. O item 2 apresenta uma visão geral da ação auditada, onde, além da contextualização do tema, são apresentadas informações sobre seus objetivos e forma de operacionalização. Nos itens 3, 4, 5, 6 e 7 são apresentadas as principais conclusões da auditoria, abrangendo a atuação da SEGEP em relação a sua governança e gestão, base cadastral, avaliação atuarial, contribuições previdenciárias e investimentos. Por fim, os itens 6, 7 e 8 tratam, respectivamente, da análise dos comentários do gestor, das considerações finais do trabalho e da proposta de encaminhamento. Nesta última, são apresentadas recomendações que, se implementadas, contribuirão para aperfeiçoar o sistema de previdência própria do estado do Maranhão.

## **2. VISÃO GERAL DO OBJETO DA AUDITORIA**

Para melhor compreensão do tema, buscou-se identificar os critérios que definem o regime próprio de previdência social dos servidores públicos - RPPS, de um modo geral, a sua relevância e a forma como é tratado no Estado do Maranhão.

### **2.1 Contextualização e Relevância**

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 Federal.

A Lei Geral da Previdência Pública estabeleceu que:

Lei nº 9.717/98. 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.

O artigo 40, da Constituição Federal/88, após as alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais (EC's) nº(s) 20/98 e 41/03, assegura aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, 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.

A Constituição Federal, no § 20, do artigo 40, veda a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente federativo.

As Emendas Constitucionais nºs 20/98, 41/03 e 47/05, visando controlar o desequilíbrio das contas previdenciária, introduziram 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, e estabeleceram critérios mais justos de concessão dos benefícios, caráter contributivo e solidário, equilíbrio financeiro e atuarial, unidade gestora única, e mecanismos de controle, como aspectos norteadores da organização e funcionamento dos regimes próprios previdenciários.

No Estado do Maranhão, o Sistema de Seguridade Social dos Servidores Públicos do Estado do Maranhão, está regulamentado pela Lei Complementar Estadual nº 073/2004, que assim estabelece:

**Art. 1º** - O Sistema de Seguridade Social dos Servidores Públicos Estaduais, reorganizado por esta Lei Complementar, visa assegurar o direito relativo à previdência social, à saúde e à assistência social de seus segurados ativos e inativos, seus dependentes e pensionistas, compreendendo o conjunto de benefícios e serviços que atendam às seguintes finalidades:

I - garantia de pagamento dos proventos de aposentadoria, reserva remunerada e reforma, decorrentes de atos de concessão praticados pela Gerência de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, como unidade gestora do Regime Próprio de Previdência Social.

II - garantia de pagamento de pensão por morte;

.....

**Art. 2º** “O Sistema de Seguridade Social dos Servidores Públicos Estaduais será mantido pelo Estado do Maranhão, por seus Poderes, pelas suas autarquias e fundações públicas e pelos segurados obrigatórios, e constitui-se pelo **Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria do Estado do Maranhão – FEPA**, de natureza previdenciária, e Fundo de Benefícios dos Servidores do Estado do Maranhão – FUNBEN, de natureza assistencial, bem como pelo **Tesouro Estadual** que arcarão com a responsabilidade pelos benefícios e serviços correspondentes definidos nesta Lei Complementar, sendo-lhes destinados recursos próprios, inexistindo, entre os Fundos, em qualquer situação, solidariedade, subsidiariedade ou supletividade.” (sem grifos)

**Parágrafo único.** O Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria do Estado do Maranhão – FEPA e o Fundo de Benefícios dos Servidores do Estado do Maranhão – FUNBEN serão regidos segundo normas e diretrizes estabelecidas pelo Conselho Superior do Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria – CONSUP.

Segundo a Lei Estadual nº 10.213/2015, a unidade gestora do RPPS dos servidores públicos civis e militares estaduais é a Secretaria de Estado da Gestão e Previdência - SEGEP, que tem por finalidade:

**Art. 46.** A Secretaria de Estado da Gestão e Previdência, órgão de gestão instrumental e desenvolvimento institucional, tem por finalidade planejar, organizar, executar as políticas de governo relativas à gestão pública, abrangendo: recursos humanos, material, patrimônio, logística, modernização administrativa, organização e métodos, **previdência e seguridade dos servidores públicos estaduais** e manutenção dos sistemas corporativos informatizados de sua área de competência. (sem grifos).

A Lei Complementar nº 35/1997, instituiu o Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria do Estado do Maranhão – FEPA, órgão de natureza previdenciária, em substituição ao IPEM- Instituto de Previdência do Estado do Maranhão. O FEPA, não constitui uma unidade autônoma, estando vinculado à SEGEP/MA, que assegura todas as condições, técnicas e operacionais, para o seu funcionamento.

Art. 1º – Fica instituído o Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria – FEPA, com a finalidade de garantir a Aposentadoria e Complementação de Pensão de servidores inativos e pensionistas asseguradas nos termos dos arts. 193 e 201 da Lei nº 6.107, de 27 de julho de 1994 e custear Programas Sociais e Projetos de Financiamento à Moradia Própria a servidores públicos estáveis, civis e militares e os inativos contribuintes do Instituto de Previdência do Estado do Maranhão – IPEM.

De acordo com a LC nº 040/1998, o FEPA é regido segundo normas e diretrizes estabelecidas pelo CONSUP - Conselho Superior do Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria, e tem por objetivos:

Art. 1º I - prover recursos para pagamento dos benefícios de pensão, aposentadoria, reserva remunerada e reforma aos segurados oriundos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Estado;

II-aplicar recursos provenientes das contribuições e transferências do Estado, das contribuições dos seus segurados, e de outras receitas.

Para efeito do plano de custeio dos benefícios previdenciários, a LC nº 40/1998, alterada pela LC nº 053/2001, determina que:

Art. 3º. Os recursos do Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria do Estado do Maranhão – FEPA, destinam-se ao custeio dos benefícios previdenciários de pensão, aposentadoria, de reserva remunerada e de reforma, a que fazem jus os servidores públicos estaduais, civis e militares, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Estado.

§ 1º – Os beneficiários de aposentadoria, de reserva remunerada e de reforma, cujos benefícios foram concedidos a partir de janeiro de 1996, bem como, os segurados da ativa, mantêm vínculo com o Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria do Estado do Maranhão – FEPA, estendendo-se esta vinculação aos seus pensionistas, até a total extinção dos seus direitos.

§ 2º – Os beneficiários de aposentadoria, de reserva remunerada e de reforma, cujo atos foram concedidos até dezembro de 1995, são vinculados ao Tesouro do Estado, estendendo-se esta vinculação aos seus pensionistas até a total extinção dos seus direitos.

§ 3º - As pensões previdenciárias, concedidas até 31 de dezembro de 1995, são custeadas com recursos do Tesouro Estadual.

Parágrafo único - Correrão por conta dos recursos do FEPA, as despesas decorrentes dos benefícios constantes no caput deste artigo, concedidos a partir da vigência desta Lei Complementar, bem como, os concedidos a partir de janeiro de 1996.

Diante disso, passou-se a analisar a situação do RPPS dos servidores públicos civis e militares do Estado do Maranhão.

Verificou-se, por meio da Reavaliação Atuarial de 2015, com informações referentes a dezembro de 2014, que o grupo de segurados civis e militares, do Plano Previdenciário (capitalizado) vinculados ao FEPA, contemplou um total de 75.405 segurados civis e 11.536 militares, enquanto que o grupo de segurados do Plano Financeiro (orçamentário), sob a responsabilidade do TESOIRO ESTADUAL, contemplou um total de 9.186 segurados civis e 835 militares, distribuídos, conforme demonstrado no quadro seguinte:

Quadro 2.1.1 – Quantidade de segurados ativos, aposentados e pensionistas

|              | FEPA/MA |           | TESOURO ESTADUAL |           |
|--------------|---------|-----------|------------------|-----------|
|              | Civis   | Militares | Civis            | Militares |
| Ativos*      | 50.824  | 9.385     | 0                | 0         |
| Aposentados  | 19.914  | 2.151     | 4.838            | 835       |
| Pensionistas | 4.667   | 0         | 4.348            | 0         |
| TOTAL        | 75.405  | 11.536    | 9.186            | 835       |

\*excluídos os servidores ativos do Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas Estaduais

Fonte: Reavaliação atuarial 2015, págs. 16, 66,110 e DRAA p. 85.

O resultado da reavaliação atuarial de 2015, demonstrou, também, que o FEPA/MA apresentou **deficit atuarial**, em relação à geração atual de **segurados civis**, na ordem de **R\$ -15.946.480.261,22**, e de **militares de R\$ -3.190.017.314,12**, considerando-se as premissas utilizadas nesta reavaliação atuarial, evidenciando a insuficiência do custeio atual em relação às obrigações previdenciárias assumidas pelo regime.

A reavaliação atuarial dos inativos e pensionistas sob a responsabilidade do TESOIRO do Estado do Maranhão, revelou a existência de um **deficit atuarial**, em relação à geração atual de **servidores civis**, na ordem de **R\$ -5.814.541.564,712**, e, de **militares de R\$ -865.055.687,08**, considerando-se as premissas utilizadas nesta reavaliação atuarial. Essa insuficiência é de responsabilidade do Estado e será financiada mediante aportes financeiros que sejam suficientes para o pagamento da folha de benefícios e da despesa com a administração do plano de benefícios

| DEFICIT ATUARIAL | CIVIS                  | MILITARES             |
|------------------|------------------------|-----------------------|
| FEPA             | R\$ -15.946.480.261,22 | R\$ -3.190.017.314,12 |
| TESOURO          | R\$ -5.814.541.564,712 | R\$ -865.055.687,08   |

Fonte: Reavaliação atuarial 2015- balanço atuarial, geração atual, pags. 18, 68, 115.

Importante destacar que, ocorrendo a falta de recursos para o pagamento de benefícios previdenciários, o Estado do Maranhão é o responsável por honrar os compromissos, cobrindo eventuais insuficiências financeiras do FEPA/MA, conforme determinado no art. 9º da LC nº 040/2004, in verbis:

Sem prejuízo de sua contribuição estabelecida nesta Lei Complementar e das transferências vinculadas ao pagamento das aposentadorias, das reservas remuneradas, das reformas ou das pensões, o Estado poderá propor, quando necessário, a abertura de créditos adicionais visando assegurar ao FEPA a alocação de recursos orçamentários destinados à cobertura de eventuais insuficiências técnicas reveladas no plano de custeio. ([Redação dada pela Lei Complementar nº 042 de 1999](#)).

À luz desses riscos identificados, observa-se que a realização de auditoria operacional no regime de previdência próprio do município, revela-se importante pois possibilitará a correção das falhas na gestão do sistema.

## 2.2 Conceitos importantes, de acordo com a Portaria MPS nº 403/2008.

Para melhor compreensão, apresenta-se a seguir, alguns conceitos relevantes, atinentes ao assunto abordado.

**Avaliação Atuarial:** estudo técnico desenvolvido pelo atuário, baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano;

**Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA:** documento exclusivo de cada RPPS que registra de forma resumida as características gerais do plano e os principais resultados da avaliação atuarial;

**Equilíbrio Atuarial:** garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, em longo prazo;

**Equilíbrio Financeiro:** garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro;

**Fundo Previdenciário** - é o conjunto de receitas, bens, direitos e ativos de qualquer natureza, vinculados por lei à finalidade previdenciária de assegurar recursos para o pagamento de aposentadorias e pensões (art. 249 da Constituição);

**Plano de Benefícios** - é o conjunto de benefícios de natureza previdenciária oferecidos aos segurados do respectivo RPPS, segundo as regras constitucionais e legais previstas, limitados aos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social;

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

**Plano Financeiro:** sistema estruturado somente no caso de segregação da massa, onde as contribuições a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas vinculados são fixadas sem objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo, admitida a constituição de fundo financeiro (art. 2º, XXI da Portaria MPS nº 402/2008);

**Plano Previdenciário:** sistema estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, sendo o seu plano de custeio calculado atuarialmente segundo os conceitos dos regimes financeiros de Capitalização, Repartição de Capitais de Cobertura e Repartição Simples (art. 2º, XX da Portaria MPS nº 402/2008);

**Regime Financeiro de Capitalização:** regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, acrescidas ao patrimônio existente, às receitas por ele geradas e a outras espécies de aportes, sejam suficientes para a formação dos recursos garantidores a cobertura dos compromissos futuros do plano de benefícios e da taxa de administração;

**Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura:** regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para a constituição das reservas matemáticas dos benefícios iniciados por eventos que ocorram nesse mesmo exercício, admitindo-se a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco;

**Regime Financeiro de Repartição Simples:** regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo,

pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para o pagamento dos benefícios nesse exercício, sem o propósito de acumulação de recursos, admitindo-se a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco;

**Reserva Matemática:** montante calculado atuarialmente, em determinada data, que expressa, em valor presente, o total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos do plano de benefícios ao longo do tempo;

**RPPS** - é o sistema de previdência que assegura aos servidores públicos titular de cargos efetivos pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte (art. 2º da Portaria MPS nº 402/2008);

**Segregação da Massa:** a separação dos segurados vinculados ao RPPS em grupos distintos que integrarão o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário;

**Unidade Gestora** - é a entidade ou órgão integrante da estrutura da administração pública responsável pela administração, gerenciamento e operacionalização do RPPS (art. 10, § 1º da Portaria MPS nº 402/2008).

## 2.3 Estruturação e funcionamento da SEGEP

A Secretaria de Estado da Gestão e Previdência - SEGEP, órgão instrumental e de desenvolvimento institucional, que tem por finalidade planejar, organizar e executar as políticas de governo relativas a previdência e seguridade dos servidores públicos civis e militares estaduais, segundo o Decreto Estadual nº 31.433/2015, apresenta, de forma sintética, a estrutura organizacional demonstrada no quadro 2.3.

Quadro 2.3 – Estrutura organizacional da SEGEP/MA

|                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| I - Administração Superior                                     | a) Secretário de Estado<br>b) <b>Conselho Superior do Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria - CONSUP</b><br>c) Subsecretário                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| II - Unidades de Assessoramento Direto ao Secretário de Estado | a) Gabinete do Secretário<br>b) Assessoria de Planejamento e Ações Estratégicas<br>c) Assessoria Jurídica<br>d) Ouvidoria do Servidor<br>e) Assessoria de Projetos                                                                                                                                                                                                                                 |
| III - Unidades de Suporte Operacional:                         | a) Unidade Gestora de Atividades Meio<br>b) Comissão Setorial de Licitação<br>c) Prefeitura do Centro Administrativo                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| IV - Unidades de Atuação Programática:                         | a) Secretaria-Adjunta de Gestão, Modernização e Patrimônio – SAMOP<br>b) Secretaria-Adjunta de Gestão de Pessoas - SAGEP<br>c) Secretaria-Adjunta de Seguridade dos Servidores Públicos Estaduais – SASEG<br>d) <b>Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria – FEPA</b><br>e) Fundo de Benefícios dos Servidores do Estado do MA – FUNBEN<br>f) Órgão Desconcentrado: Escola de Governo do Maranhão |

Fonte: Decreto Estadual nº 31.433/2015.

## 2.4 Legislação Aplicada ao RPPS

A constituição, manutenção e sustentabilidade dos regimes próprios de previdência social estão estabelecidas na CF/88, na Lei nº 9.717/88, além das resoluções, portarias e orientações normativas do MPS e legislação estadual, relacionadas.

Quadro 2.4 – Base normativa do RPPS

|                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 | Arts. 24, 30, 37, 38, 39, 40, 42, 142, 144, 149, 194, 195, 201, 202 e 249 e arts. 19 e 100 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;                                                                                                                                                 |
| EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998                    | Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.                                                                                                                                                                                              |
| EC nº 41, de 19 de dezembro de 2003                    | Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da CF, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da CF e dispositivos da EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.                                                                                                             |
| EC nº 47, de 05 de julho de 2005                       | Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências.                                                                                                                                                                    |
| EC nº 70, de 29 de março de 2012                       | Acrescenta art. 6º-A à EC nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela EC                                                    |
| EC nº 88, de 07 de maio de 2015                        | Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.                                                                         |
| Lei nº 9.717/98                                        | Dispõe sobre normas gerais de previdência;                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Lei nº 9.796/99                                        | Dispõe sobre a compensação financeira entre regimes de previdência;                                                                                                                                                                                                                             |
| Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001               | Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP;                                                                                                                                                                                       |
| Portaria MPS nº 204/08                                 | Dispõe sobre a emissão de Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP;                                                                                                                                                                                                                     |
| Portaria MPS nº 402/2008                               | Disciplina os parâmetros e normas gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência 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; |
| Portaria MPS nº 403/2008                               | Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências;                                  |
| Portaria nº 185, de 14 de maio de 2015                 | Institui o Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - "Pró-Gestão RPPS";                                                                                          |
| Resolução CMN nº 3.922/10                              | Dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social, instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.                                                                                                                                             |

|                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Portaria MPS nº 519/11                            | Dispõe sobre as aplicações dos recursos financeiros dos Regimes Próprios de Previdência Social, instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, altera redação da Portaria MPS nº 204, de 10 de julho de 2008 e da Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008; e dá outras providências; |
| Portaria MPS nº 746/2011                          | Dispõe sobre cobertura de déficit atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS por aporte;                                                                                                                                                                                                     |
| Portaria MPS nº 509/13                            | Dispõe sobre a adoção do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público definidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da Secretaria do Tesouro Nacional no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS;                    |
| Lei Complementar nº 035/1997                      | Institui o Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria, e dá outras providências;                                                                                                                                                                                                                               |
| Lei Complementar nº 40, de 29 de dezembro de 1998 | Reorganiza o Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria do Estado do Maranhão – FEPA. Alterada pela Lei Complementar nº 42, de 31 de março de 1999 e pela Lei Complementar nº 59, de 31 de janeiro de 2003.                                                                                                    |
| Lei nº 8.046, de 19 de dezembro de 2003           | Altera o dispositivo da Lei nº 7.357, de 29 de dezembro de 1998, alterada pelas Leis nos 7.375, de 31 de março de 1999 e 7.605, de 11 de junho de 2001, que dispõe sobre o Sistema de Seguridade Social dos Servidores Públicos Estaduais, e dá outras providências.                                         |
| Lei Complementar nº 73, de 4 de fevereiro de 2004 | Dispõe sobre o Sistema de Seguridade Social dos Servidores Públicos do Estado do Maranhão, e dá outras providências.                                                                                                                                                                                         |
| A Lei Estadual nº 9.633, de 19 de junho de 2012   | Cria a Secretaria de Estado da Gestão e Previdência (SEGEP).                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Decreto nº 28.187, de 18 de maio de 2012          | Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado da Gestão e Previdência (SEGEP) e dá outras providências.                                                                                                                                                                                                 |
| Decreto nº 28.769, de 13 de dezembro de 2012      | Altera dispositivo do Decreto nº 28.187, de 18 de maio de 2012, que dispõe sobre a reorganização da Secretaria de Estado da Gestão e Previdência (SEGEP) e dá outras providências.                                                                                                                           |
| Decreto nº 28.772, de 13 de dezembro de 2012      | Aprova o Regimento da Secretaria de Estado da Gestão e Previdência (SEGEP) e dá outras providências.                                                                                                                                                                                                         |
| Lei nº 10.213, de 9 de março de 2015              | Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado do Maranhão.                                                                                                                                                                                                         |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, a base normativa sobre a qual estão assentados os resultados apresentados pela auditoria é a legislação previdenciária, normas correlatas e a doutrina especializada.

### 3. GESTÃO E GOVERNANÇA

A SEGEP/MA, unidade gestora do RPPS dos servidores públicos do Estado do Maranhão, não realiza a gestão plena do regime de previdência dos servidores públicos do Estado do Maranhão.

Governança e gestão são funções complementares. De acordo com o Referencial Básico de Governança editado pelo TCU, a governança compreende, essencialmente, os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade; a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos.

Para que as funções governança sejam cumpridas de maneira satisfatória, segundo o referido Referencial, devem ser adotados mecanismos de liderança, estratégia e controle e transparência, conduzidos pelos gestores administrativos, com o objetivo de consolidar boas práticas de gestão e garantir a proteção dos interesses dos todos aqueles com os quais a organização se relaciona.

Neste sentido, a gestão plena dos RPPS resulta da competência da equipe gestora do órgão previdenciário e de sua atuação na busca de melhoria na prestação de serviços aos segurados, priorizando, além do respeito às normas legais vigentes, a gestão participativa, as ações de fiscalização, o fortalecimento do controle interno, a total transparência dos atos de gestão.

Diante disso, buscou-se investigar a SEGEP, no que se relaciona à gestão do regime próprio de previdência dos servidores públicos estaduais, por meio da sua capacidade técnica, autonomia legal e operacional, considerando os pressupostos básicos de constituição da Unidade Gestora Única e o cumprimento dos padrões mínimos de sua profissionalização, bem como ao grau de autonomia quanto à manutenção de bases de dados, cálculo de contribuições e conferência de pagamentos.

Constatou-se que embora legalmente instituída, a SEGEP não realiza a concessão de benefícios de aposentadoria aos servidores ativos de todos os poderes e órgãos vinculados, demonstrando a fragmentação da gestão previdenciária do Estado; que o órgão previdenciário não participa de forma efetiva nas discussões relativas a política de cargos, carreiras e salários dos servidores públicos municipais. Além disso, o controle interno e transparência são deficitários, pois não há controle interno efetivo realizado pelo próprio órgão e não há transparência das informações relativas à Gestão de Pessoal e das atas de reuniões do CONSUP na página eletrônica do órgão na internet.

Quanto a gestão administrativa do órgão, verificou-se que os membros da equipe gestora não possuem a qualificação técnica legalmente exigida. Ademais, o órgão não possui autonomia quanto à manutenção da base de dados, cálculo de contribuições dos segurados e patronais e acompanhamento das folhas de pagamentos dos servidores do Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado.

A metodologia utilizada na avaliação de requisitos mínimos de governança e gestão partiu das respostas dadas pela equipe gestora ao questionário eletrônico aplicado pelo TCU, de entrevista com o gestor do FEPA e de pesquisa documental.

#### 3.1 Constituição e funcionamento da SEGEP/FEPA

Constatou-se que a SEGEP/FEPA, não concede as aposentadorias e pensões aos servidores do Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas, apenas realiza o pagamento e manutenção destes benefícios.

O fundamento da unidade gestora única está consubstanciado no art. 40, § 20, da Constituição Federal, que veda a “existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X”.

A Orientação Normativa MPS/SPS nº 2/2009, estabelece que a unidade gestora é a entidade ou órgão integrante da estrutura da administração pública de cada ente federativo que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios, ficando vedada a existência de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente federativo (art. 2º, V, Portaria MPS nº 402/2008).

A gestão de benefícios previdenciários de forma descentralizada implica na fragmentação da gestão do RPPS do ente, dando margem para a ocorrência de erros, privilégios e fraudes, pois não é possível assegurar que as regras de cálculo, concessão e reajustamento serão aplicadas de modo uniforme para os servidores de todos os órgãos, categorias e Poderes.

No âmbito estadual, a Lei Complementar nº 073/2004, determina, no art. 50, que os atos de concessão de aposentadoria e pensão dos segurados são da competência da Unidade Gestora do Regime Próprio de Previdência Social, e estabelece que:

**Art. 2º.** O Sistema de Seguridade Social dos Servidores Públicos Estaduais será mantido pelo Estado do Maranhão, por seus Poderes, pelas suas autarquias e fundações públicas e pelos segurados obrigatórios, e constitui-se pelo Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria do Estado do Maranhão – FEPA, de natureza previdenciária, e Fundo de Benefícios dos Servidores do Estado do Maranhão – FUNBEN, de natureza assistencial, bem como pelo Tesouro Estadual que arcarão com a responsabilidade pelos benefícios e serviços correspondentes definidos nesta Lei Complementar, sendo-lhes destinados recursos próprios, inexistindo, entre os Fundos, em qualquer situação, solidariedade, subsidiariedade ou supletividade.

**Parágrafo único.** O Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria do Estado do Maranhão – FEPA e o Fundo de Benefícios dos Servidores do Estado do Maranhão – FUNBEN serão regidos segundo normas e diretrizes estabelecidas pelo Conselho Superior do Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria - CONSUP.

**Art. 3º** - O Sistema de Seguridade Social dos Servidores Públicos Estaduais obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes:

I - custeio da previdência social, mediante contribuições dos órgãos empregadores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público, dos segurados ativos, inativos e dos pensionistas, além de outras receitas provenientes de rendimentos de seus ativos, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

(...)

No entanto, constatou-se que o órgão não tem gestão previdenciária dos servidores ativos de todos os órgãos e poderes do Estado. De acordo com as respostas dadas no questionário eletrônico aplicado pelo TCU (questões P8 e P9), a unidade gestora do RPPS estadual não concede as aposentadorias e pensões aos servidores do Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas, apenas realiza o pagamento e manutenção destes benefícios.

Tal situação, deve-se ao descumprimento das determinações constitucionais e normas atinentes à matéria previdenciária, pelos órgãos e poderes vinculados ao Ente, especificamente o Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas. Corroboram com esta situação a baixa efetividade na gestão da SEGEPE e a inércia do Poder Executivo em relação à adoção de medidas para que o órgão previdenciário exerça a gestão plena do RPPS dos servidores públicos estaduais.

Convém registrar que, além do descumprimento do art. 40, § 20 da CF/88, essa fragmentação na gestão previdenciária compromete a sustentabilidade do RPPS do Estado.

### 3.2 Gestão e Fiscalização do FEPA

Constatou-se a fragilidade democrática na gestão e fiscalização do FEPA, haja vista a existência de um único conselho auxiliar e a formação e o processo de escolha dos membros e presidente do Conselho Gestor; além da falta de qualificação técnica mínima dos membros da Equipe gestora, que não possuem a certificação profissional exigida para a gestão do RPPS.

O funcionamento de conselhos de administração e fiscal no âmbito das entidades gestoras dos RPPSs está previsto no art. 8º da Lei nº 9.717/98, segundo o qual:

Os dirigentes do órgão ou da entidade gestora do regime próprio de previdência social dos entes estatais, bem como os membros dos conselhos administrativo e fiscal dos fundos de que trata o art. 6º, respondem diretamente por infração ao disposto nesta Lei, sujeitando-se, no que couber, ao regime repressivo da Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977, e alterações subsequentes, conforme diretrizes gerais.

É importante ressaltar que, embora a lei que trata dos regimes previdenciários (Lei Federal nº 9.717/98) não defina um modelo de estrutura de gestão para os RPPS, o formato mais comum encontrado é assim constituído:

Quadro 3.2 – Estrutura da gestão para o RPPS

| Equipe gestora     | Atribuições                                                                                                                          |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Diretora Executiva | É responsável pela administração e representação da unidade gestora. Dependendo do tamanho da estrutura, geralmente, tem um Diretor- |

|                                  |                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                  | Presidente e mais dois ou três Diretores                                                                                                                                                                                        |
| <b>Conselho de Administração</b> | É o órgão de normatização e deliberação, geralmente composto por um número entre cinco e nove representantes, com indicação distribuída entre servidores efetivos e inativos, eleitos ou indicados pelo Sindicato ou Associação |
| <b>Conselho Fiscal</b>           | É o órgão consultivo, de fiscalização e controle interno, geralmente com três membros, indicados pelo Chefe do Executivo e servidores                                                                                           |

Fonte: [http://www.regimeproprio.com.br/perguntao.rpps.janeiro\\_2013.htm#onIV14](http://www.regimeproprio.com.br/perguntao.rpps.janeiro_2013.htm#onIV14)

Dessa forma, a necessidade de manutenção de dois conselhos, um para gerir o RPPS e outro para fiscalizá-lo, é notória, já que não cabe ao órgão responsável pela administração do regime a responsabilidade por fiscalizar seus próprios atos de gestão.

O caráter democrático e descentralizado da gestão dos RPPS está consubstanciado no artigo 194, parágrafo único, VII, da EC nº 20/98, que recomenda uma gestão quadripartite com a participação do Governo, dos trabalhadores em atividade, dos empregadores e dos aposentados. O artigo 1º, VI, da Lei nº 9717/98, que determina:

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

Na gestão democrática, a paridade aritmética (mesma quantidade de representantes do governo e dos servidores) é uma forma de garantir o equilíbrio nas decisões, de modo que as classes envolvidas tenham seus interesses respeitados de forma equitativa. Do mesmo modo, a escolha do presidente do órgão pelos demais conselheiros nomeados é indicada para que haja alternância de poder.

Ademais, dado a complexidade da matéria previdenciária, que envolve diversas atividades como a arrecadação e gestão de recursos e a concessão, pagamento e manutenção de, no mínimo, aposentadorias e pensões por morte, é imprescindível que a equipe gestora do órgão previdenciário possua a capacitação técnica que lhe proporcione uma base segura de atuação para tomada de decisão, bem como para verificar se os investimentos e as aplicações dos recursos financeiros disponíveis estão sendo efetuados adequadamente.

A Portaria MPS nº 440/2013 determina que, a partir de 1º de janeiro de 2015, todos os envolvidos na gestão de recursos das instituições previdenciárias deverão possuir certificação profissional emitida por entidade autônoma de reconhecida capacidade técnica e difusão no mercado brasileiro de capitais (CPA-10). Essa certificação tem por objetivo a qualificação mínima dos responsáveis pela gestão de recursos dos RPPS, sendo obrigatória, independentemente do valor de recursos que o RPPS possua aplicado no mercado financeiro.

Desse modo, como forma de garantir a eficiência e eficácia da gestão dos RPPS, é imprescindível garantir certo grau de autonomia do conselho gestor, em relação ao Ente, democratizando o processo de escolha do presidente e demais conselheiros, instituindo-se a paridade aritmética na escolha dos representantes do governo e dos segurados, e a exigência de grau de formação intelectual e capacidade técnica para os membros dos conselhos e demais responsáveis pela gestão do órgão.

No âmbito estadual, segundo o Decreto Estadual nº 31.433/2015, a administração superior da SEGEF, é assim constituída: Secretário de Estado de Gestão e Previdência, Conselho Superior do Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria – CONSUP e Subsecretário.

Verificou-se que o CONSUP, órgão consultivo, deliberativo e de supervisão superior, não tem Regimento Interno até agora aprovado, mas tem suas competências e composição estabelecidas na LC nº 040/1998. Conforme o art. 4º, o Conselho é constituído por:

- I. Titular da secretaria de estado que tenha como finalidade a gestão da previdência social dos servidores públicos estaduais, como presidente;
- II. Um representante do poder legislativo;
- III. Um representante do poder judiciário;
- IV. Um representante do ministério público;
- V. Chefe da casa civil;
- VI. Secretário de estado do planejamento e orçamento;
- VII. Secretário de estado da fazenda;
- VIII. O procurador-geral do estado;
- IX. Um representante do servidor público estadual inativo, vinculado ao fepa;
- X. Secretário-adjunto de seguridade social;
- XI. Um representante do servidor público estadual ativo, indicado pela entidade sindical representativa ou outras entidades de classe, devendo a escolha ser regulamentada por decreto;

XII. O secretário de estado do planejamento e orçamento;

XIII. Um representante dos militares

Como se vê, a administração superior do órgão previdenciário do Estado não segue o padrão de gestão mais indicado, vez que é auxiliada por um único órgão colegiado, que agrega múltiplas funções (deliberativa, consultiva, fiscalização e controle), o que, certamente, resulta num controle pouco efetivo sobre as atividades do RPPS, pois o órgão que delibera é o mesmo que fiscaliza.

Quanto à composição do CONSUP, observa-se que, mesmo com a representatividade garantida, a participação dos segurados não é igualitária, pois a maioria dos seus membros é de representantes do Governo, além disso, a presidência do Conselho é privativa do titular da unidade gestora do RPPS.

Com relação à qualificação técnica, nas informações colhidas no questionário eletrônico aplicado pelo TCU e na documentação apresentada, não há comprovação de que a equipe gestora da SEGEF, do FEPA, bem como os membros do CONSUP, possuem a certificação técnica exigida para a gestão do órgão previdenciário.

Neste sentido, aponta-se a não definição de critérios que democratizam o processo de escolha dos responsáveis pela gestão e fiscalização do FEPA e a não exigência de qualificação técnica dos membros da Administração Superior e do conselho gestor, na legislação que regulamenta o RPPS do Estado; a não criação de conselhos distintos para gerir e fiscalizar as atividades do Fundo Previdenciário e; o não atendimento da Portaria MPS nº 440/2013 são causas da fragilidade da gestão do regime previdenciário.

O resultado é o controle pouco efetivo e com reduzido comprometimento, em virtude da formação dos Conselhos gestores e de equipe gestora dependente do Executivo e sem conhecimentos técnicos exigidos para a gestão RPPS.

### **3.3 Controle Interno**

A SEGEF/MA não possui uma unidade própria de controle interno, devidamente estruturada, com servidor técnico capacitado, de modo a funcionar como unidade de acompanhamento, monitoramento e avaliação de todas as atividades desempenhadas pelo órgão previdenciário.

O controle interno pode ser entendido como um conjunto de normas, rotinas e procedimentos adotados pelas próprias unidades administrativas visando inibir eventuais desvios, erros, fraudes ou problemas que possam ocorrer durante a execução de um trabalho, possibilitando a adoção de medidas corretivas para que o processo se reorienta e os objetivos traçados pela organização sejam alcançados.

Nas respostas dadas, às questões P148 e P149, do questionário eletrônico aplicado pelo TCU, a gestora assinalou que no Órgão não existe estrutura formalizada de controle interno no Órgão. Verificou-se que o controle interno da SEGEF é exercido pela Secretaria de Estado de Transparência e Controle - STC, que, atua de modo a viabilizar o controle interno junto aos órgãos e entidades pertencentes e subordinados ao Governo do Estado do Maranhão (cf. a Lei Estadual nº 10.204/ 2015).

Contudo, a existência de uma Unidade Central de Controle Interno, na estrutura do Ente, não exime os gestores das unidades administrativas, no exercício de suas funções, da responsabilidade individual pela gestão dos controles internos, nos limites de sua competência. A Instituição poderá manter em sua estrutura, integrada ao sistema de controle interno do Ente, uma unidade de controle interno, com a finalidade de monitorar e avaliar a adequação dos processos administrativos às normas e procedimentos estabelecidos pela gestão.

Dessa forma, a não implementação de unidade controle interno na estrutura da SEGEF, fragiliza a governança e gestão do órgão, comprometendo a efetividade da gestão previdenciária, pois favorece a ocorrência de erros, desperdícios ou irregularidades nos processos administrativos, e o alcance dos objetivos e metas institucionais programados.

### **3.4 Transparência das informações**

Constatou-se a falta de transparência das informações de interesse dos segurados, por meios eletrônicos de acesso público.

A transparência na administração pública diz respeito à existência de políticas e procedimentos continuados e permanentes que permitam fornecer informações aos diversos interessados, segundo critérios gerais de acesso, uso e entendimento, estando diretamente ligada ao fortalecimento do controle social e à redução dos desvios e da corrupção e está assegurada na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, na LC nº 131/2009, e na Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à informação.

As informações de interesse público envolvendo a gestão de pessoas (quantitativos de segurados ativos, inativos e pensionistas, resumo das folhas de pagamentos) no período analisado, bem como as atas das reuniões do CONSUP não estão disponíveis por meio eletrônico de acesso público, nos endereços eletrônicos do da unidade gestora (<http://www.segef.ma.gov.br/>) ou do Ente (<http://www.transparencia.ma.gov.br/>)

A falta de transparência da gestão previdenciária contraria as normas de boa gestão, e, principalmente, a Lei de Acesso à Informação. A não disponibilização de informações de interesse dos segurados e da sociedade nos endereços eletrônicos oficiais da unidade gestora do RPPS ou do Ente instituidor, dificulta o acesso a essas informações e limita o controle social. Melhorias na transparência podem aumentar a participação do segurando, acarretando no fortalecimento da governança e gestão do órgão.

### 3.5 Certificado de Regularização Previdenciária – CRP

O Estado do Maranhão não obteve o Certificado de Regularização Previdenciária – CRP, por via regular, mas por meio de decisão judicial.

O Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, instituído pelo [Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001](#), é o documento que atesta a adequação do regime de previdência social de Estado, Distrito Federal ou de Município ao disposto na [Lei nº 9.717/98](#), na Lei nº 10.887/2004 e na [Portaria MPS nº 402/2008](#), de acordo com os critérios definidos em norma específica. A [Portaria nº 204, de 10 de julho de 2008](#) dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, que é fornecido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPS, com validade de 180 dias, e atesta que o ente federativo segue as normas de boa gestão e transparência de forma a assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados ao longo do tempo. É também, um pré-requisito para a adesão da UG, ao Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão do RPPS – Pro-Gestão RPPS, instituído pelo Ministério da Previdência Social, em 2015.

As dificuldades na gestão do RPPS contribuem efetivamente para a não obtenção regular do CRP e a eventual penalização do Ente. E, diante da incapacidade de obtenção deste certificado, pela não cumprimento de obrigações e exigências estabelecidas para tal, os Entes recorrem ao Poder Judiciário para garantir o documento, essencial para o recebimento de transferências voluntárias da união, de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União, celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, empréstimos, entre outros.

Verificou-se, no endereço eletrônico <https://www1.previdencia.gov.br/sps/app/crp/crplista.asp>, que os CRPs, emitidos nos anos de 2012 a 2016, para o Estado do Maranhão, foram obtidos por via judicial.

Dessa forma, o descumprimento das normas gerais de organização e funcionamento do RPPS e dos critérios e exigências definidos na Portaria MTPS nº 204/2008, além de dificultar a obtenção do CRP, tem como consequência a penalização do Ente e a dificuldade de acompanhamento de possíveis riscos à sustentabilidade do regime.

### 3.6 Participação da SEGEP/FEPA nas políticas de gestão de pessoal

Conforme observado no questionário eletrônico aplicado pelo TCU (questões P24 e P35), a SEGEP tem pouca participação nas questões relativas a política de cargos, carreiras e salários dos servidores públicos estaduais que afetem a sustentabilidade financeira do regime e não tem acesso à projeção de impactos futuros quando da alteração dos Planos de Carreiras, Cargos e Salários.

A SECRETARIA DE ESTADO DA GESTÃO E PREVIDÊNCIA (SEGEP) tem por finalidade planejar, organizar, executar as políticas de governo relativas à gestão pública, abrangendo: recursos humanos, material, patrimônio, logística, modernização administrativa, organização e métodos, previdência e seguridade dos servidores públicos estaduais e manutenção dos sistemas corporativos informatizados de sua área de competência, conforme o disposto na Lei nº 9.633, de 19 de junho de 2012.

A ausência de participação da SEGEP, que além de unidade gestora do RPPS, administra a política de pessoal do Ente, nas discussões salariais, está relacionada à falta de efetividade da gestão previdenciária, e também, à falta de interação com os demais órgãos e poderes autônomos vinculados (Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública).

Essa limitação dificulta o acesso às informações e o acompanhamento das revisões de planos de carreira com reflexos no RPPS. Também, impossibilita o Órgão de conhecer e se manifestar quanto às reivindicações e deliberações que possam vir a ocorrer, como reajuste salarial e mudanças no PCCS, e que implicarão na alteração dos resultados atuariais e na sustentabilidade financeira do regime, o que, certamente, dificulta o acesso às informações e à projeção de impactos futuros quando da alteração do Plano de Cargos e Salários dos servidores dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública.

Assim, visando o atendimento dos compromissos sociais com os segurados, faz-se necessário que o órgão previdenciário realize o acompanhamento das revisões de planos de carreira com reflexos no RPPS, e, assim, tome conhecimento, no tempo hábil, das alterações que possam vir a ocorrer, e que implicarão na alteração dos resultados atuariais e na sustentabilidade financeira do regime.

### 3.7 Autonomia da SEGEP/FEPA quanto à manutenção de bases de dados, cálculo de contribuições e acompanhamento das folhas de pagamentos.

O órgão previdenciário do Estado não exerce a autonomia quanto à manutenção de bases de dados, cálculo de contribuições dos segurados e patronais (ativos, salário-maternidade, auxílio-doença, auxílio-reclusão e salário-família) e acompanhamento das folhas de pagamentos.

De acordo com a Portaria MPS nº 402/2008, a base de dados dos segurados e beneficiários do RPPS, deve contemplar as informações cadastrais, funcionais, previdenciárias e financeiras de todos os servidores ativos e inativos e pensionistas, e seus respectivos dependentes, de todos os poderes, entidades e órgãos do ente federativo. Os artigos 47 e 48 da Orientação Normativa nº 02/2009, referentes às folhas de pagamento e ao repasse das contribuições, determinam que:

Art. 47. As folhas de pagamento dos segurados ativos, segurados inativos e pensionistas vinculados ao RPPS, elaboradas mensalmente, deverão ser:

I - distintas das folhas dos servidores enquadrados como segurados obrigatórios do RGPS;

II - agrupadas por segurados ativos, inativos e pensionistas;

III - discriminadas por nome dos segurados, matrícula, cargo ou função;

IV - identificadas com os seguintes valores:

a) da remuneração bruta;

b) das parcelas integrantes da base de cálculo;

c) da contribuição descontada da remuneração dos servidores ativos e dos benefícios, inclusive dos benefícios de responsabilidade do RPPS pagos pelo ente.

V - consolidadas em resumo que contenha os somatórios dos valores relacionados no inciso IV, acrescido da informação do valor da contribuição devida pelo ente federativo e do número total de segurados vinculados ao RPPS.

Art. 48. O repasse das contribuições devidas à unidade gestora do RPPS deverá ser feito por documento próprio, contendo as seguintes informações:

I - Identificação do responsável pelo recolhimento, competência a que se refere, base de cálculo da contribuição recolhida, contribuição dos segurados, contribuição da entidade, deduções de benefícios pagos diretamente e, se repassadas em atraso, os acréscimos; e

II - Comprovação da autenticação bancária, do recibo de depósito ou recibo da unidade gestora.

§ 1º Em caso de parcelamento deverá ser utilizado documento distinto para o recolhimento, identificando o termo de acordo, o número da parcela e a data de vencimento.

§ 2º Outros repasses efetuados à unidade gestora, tais como os aportes ou a cobertura de insuficiência financeira, também deverão ser efetuados em documentos distintos.

A Lei Complementar Estadual nº 040/1998, define no art. 5º, e no parágrafo único, que todas as atividades técnicas e operacionais e a elaboração das folhas de pagamentos dos servidores inativos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado, vinculados ao FEPA, são de responsabilidade da SEGEP - Unidade Gestora do RPPS -, que *também é responsável pela confecção das* folhas de pagamentos de servidores ativos e inativos e pensionistas do Poder Executivo.

A confecção das folhas de pagamentos dos membros e servidores ativos dos poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e Tribunal de Contas, são da responsabilidade destes órgãos.

Apurou-se, no questionário eletrônico aplicado (P34, P44), que o órgão previdenciário não tem acesso *on-line* à base de dados de todos os órgãos e poderes vinculados e, que apenas os dados cadastrais dos segurados do Poder Executivo são mantidos em sistema informatizado pela unidade gestora. Entretanto, a UG informou, no mesmo questionário, que recebe relatórios mensais de atualização da base cadastral (P45) e resumos das folhas de pagamentos com informações que permitem acompanhar os valores das contribuições e bases de contribuições, por planos, de todos os órgãos e poderes (P39).

No entanto, o órgão previdenciário precisa dispor de todos as informações dos segurados, que se encontram sob responsabilidade de diferentes órgãos e poderes vinculados ao Ente, com autonomia, para o acompanhamento e controle das informações previdenciárias, bem como dos cálculos das contribuições e conferências de pagamentos realizados por estes órgãos vinculados, dos repasses das contribuições devidas e acompanhamento das folhas de pagamentos, pois o controle dos repasses é essencial para conferir a estabilidade do regime previdenciário.

Dessa forma, a falta de autonomia do FEPA quanto à manutenção de bases de dados, cálculo de contribuições e conferência de pagamentos tem como causas a inexistência de procedimentos técnicos formalizados que permitam a troca de informações *on line* entre o órgão previdenciário e os Poderes e Órgãos vinculados ao Ente. Essa interação permitirá à UG realizar o acompanhamento e controle de informações referentes ao quantitativo de segurados, valores de contribuições a receber e de benefícios a pagar, dentre outras à sua disposição, bem como a manutenção de banco de dados consistente e atualizado, necessário para a realização do cálculo atuarial, em cada exercício.

Como efeito, destaca-se a dificuldade de acompanhamento das informações financeiras e previdenciárias dos seus segurados; do quantitativo dos valores devidos das contribuições, dos repasses e do pagamento de parcelamentos acordados; dos resultados das avaliações atuariais, pela limitação de acesso às informações; do comprometimento da arrecadação de contribuições e; do comprometimento da sustentabilidade financeira de curto e longo prazo do regime de previdência.

Por todo o exposto, para que a SEGEP, adote melhores práticas de gestão e governança corporativa, a fim de assegurar o cumprimento de sua missão institucional cabe:

1. Determinar ao Chefe do Poder Executivo e à SEGEP:

- a. A adoção das medidas necessárias, junto ao Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública Estaduais, objetivando o cumprimento da lei que regulamenta o RPPS do Estado, na forma definida, no art. 40, § 20, da Constituição Federal, no art. 1º, II, da Lei nº 9.717/98; no art. 50, da Lei Estadual nº 073/2004; na Lei Complementar Estadual nº 040/1998, e no art. 23, I, da Orientação Normativa nº 21/2009, para a consolidação da execução das atribuições do RPPS dos servidores Públicos do Estado do Maranhão.
- b. A observância dos critérios e requisitos definidos na Portaria MTPS nº 204/2008, a fim de regularizar as pendências que impedem a emissão do CRP, bem como o cumprimento de todas as regras gerais de organização e funcionamento dos RPPS, estabelecidas na Lei nº 9.717/1998 e nos atos normativos dela decorrentes.

2. Determinar à SEGEP:

- a. A disponibilização, na página eletrônica do órgão ou do Ente instituidor, das informações da gestão administrativa, orçamentária, financeira e previdenciária, de interesse dos segurados e da sociedade, de forma que atendam aos requisitos mínimos de usabilidade, acessibilidade e integridade, conforme estabelece a LRF e a Lei de Acesso à Informação.

3. Recomendar ao Chefe do Executivo Estadual e à SEGEP:

- a. A criação e efetivação de conselhos distintos para deliberar e fiscalizar o RPPS, de forma que o órgão previdenciário seja fiscalizado por instância distinta da que o administra;
- b. A adoção de medidas legais para a efetivação e fortalecimento do CONSUP, garantindo, na composição, a paridade na representação dos segurados e governo e a democratização do processo de escolha dos membros e presidentes deste conselho superior;
- c. A definição legal de critérios de escolha de todos os responsáveis pela gestão do FEPA, como formação superior ou especialização em área compatível, incluindo a certificação técnica exigida pela Portaria MPS nº 440/2013.

4. Recomendar a SEGEP:

- a. A criação e implementação da unidade interna de controle interno, para o acompanhamento e monitoramento de todas as atividades desempenhadas pelo Órgão;
- b. Que realize levantamento da necessidade de pessoal e de capacitação de servidores para o órgão previdenciário, especialmente nas áreas de avaliações atuariais, compensação previdenciária e investimentos, e, se necessário, dote o órgão de quadro de pessoal próprio tecnicamente capacitado para o exercício das atividades previdenciárias;
- c. Que promova ações de capacitação e treinamento em gestão previdenciária, proporcionando aos gestores, servidores e membros do conselho gestor a qualificação técnica necessária e a obtenção de certificações individuais de capacitação em áreas específicas;
- d. Que participe efetivamente das discussões relativas à política de cargos, carreiras e salários dos servidores públicos estaduais, de todos os órgãos e poderes vinculados, que afetem a sustentabilidade financeira do RPPS;
- e. Que adote as medidas necessárias junto aos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública, para a disponibilização mensal das folhas de pagamento analítica por eles elaboradas, em mídia eletrônica, para controle e acompanhamento das parcelas integrantes da base de cálculo; da contribuição descontada da remuneração dos servidores ativos e, quando houver, dos inativos e dos pensionistas; das contribuições descontadas dos demais benefícios (auxílio-doença e salário-maternidade), inclusive dos benefícios de responsabilidade do RPPS pagos pelo Ente, bem como de informações detalhadas que viabilizem o controle tempestivo sobre os repasses e os pagamentos de eventuais parcelamentos;

5. Recomendar ao CONSUP:

- a. A elaboração, publicação e controle da efetivação de plano de trabalho anual, e de relatório de prestação de contas que sintetize os trabalhos realizados e os resultados obtidos

Como benefícios, espera-se a efetivação da unidade Gestora Única do RPPS do Estado e a profissionalização e padronização das atribuições deste regime, com a formação de equipe gestora tecnicamente qualificada, Conselhos Auxiliares atuantes, pessoal capacitado, maior controle e transparência da gestão, a fim de que sejam preservados os direitos dos segurados, os interesses do Estado, a adequada gestão do patrimônio e a conformidade aos requisitos legais estabelecido, enfim, a melhoria da governança e gestão do órgão previdenciário.

#### 4. BASE CADASTRAL DOS SERVIDORES ATIVOS, APOSENTADOS E PENSIONISTAS

A SEGE/MA não possui informações suficientes que permitam realizar avaliações atuariais anuais consistentes e confiáveis para o dimensionamento dos compromissos do plano de benefícios e a determinação do plano de custeio do regime. A base cadastral apresentada pelo órgão previdenciário não possui informações de todos os servidores ativos de todos os poderes e órgãos autônomos que compõem o Ente e não dispõe de todas as informações necessárias para a realização das reavaliações atuariais consistentes e seguras que reflitam a realidade do órgão previdenciário.

A base cadastral do RPPS é essencial para a avaliação atuarial. O artigo 1º, inciso I da Lei nº 9.717/1998, determina que a atualização permanente da base de dados cadastrais permite ao ente federativo maior controle da massa de seus segurados e garante que as avaliações atuariais anuais reflitam a realidade dessa base, possibilitando dessa forma a correta organização e revisão dos planos de custeio e benefícios.

A Portaria MPS nº403/2008, define Avaliação atuarial como:

Estudo técnico desenvolvido pelo atuário, baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano.

A citada Portaria, determina que a avaliação atuarial contemplará “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. 12) e, uma base cadastral atualizada, completa e consistente possibilita maior eficiência e eficácia na realização da Avaliação Atuarial, “inclusive no que se refere ao tempo de serviço e de contribuição anterior dos segurados”(art. 25, II).

Com relação à atualização da base cadastral, o art. 9º, II, da Lei nº10.887/2004, determina que a unidade gestora do RPPS, “procederá, no mínimo a cada 5 (cinco) anos, a recenseamento previdenciário, abrangendo todos os aposentados e pensionistas do respectivo regime”.

Ademais, a base de dados cadastrais deve ser construída com estrutura (layout) compatível com o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas – e-Social, instituído pelo Decreto nº 8.373/2014, observados as resoluções e manuais aprovados pelo Comitê Gestor, de modo a possibilitar a formação do sistema integrado de dados dos servidores públicos referido no art. 3º da Lei nº 10.887/2004, por meio da exportação dos dados dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas para o Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS/RPPS, na forma e periodicidade definidas pela Secretaria de Previdência.

Para a avaliação da base cadastral, a auditoria verificou quatro aspectos:

- a) Completude ou grau de cobertura: mede a quantidade de servidores ativos, aposentados e pensionistas registrados no órgão responsável pela gestão de pessoal dos poderes ou órgãos em relação as informações registradas no RPPS;
- b) Suficiência da estrutura: verificação da existência de um conjunto mínimo de campos com informações mínimas necessárias para a realização de avaliação atuarial confiável;
- c) Consistência da base cadastral: percentual de valores inválidos ou inconsistentes, frente ao total de registros existentes nas bases para algumas variáveis selecionadas;
- d) Atualização da base cadastral: datas de realização de censos e recadastramentos, no período de 2011 e 2015.

A análise do grau de cobertura ou completude da base cadastral revelou que a base cadastral apresentada pela SEGE/MA não contém informações dos

segurados ativos do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas estaduais.

A análise das bases de dados apresentadas e encaminhadas para o preenchimento do DRAA, com data de referência de 31/12/2014, demonstrou que as bases cadastrais dos segurados ativos e aposentados, e pensionistas, utilizada pelo FEPA, embora de boa qualidade, não possui a estrutura adequada, em razão da falta de preenchimento de alguns campos selecionados para verificação, que compõem a estrutura mínima exigida pela Secretaria da Previdência Social. Esta estrutura é formada por um conjunto de variáveis demográficas e financeiras que devem constar das bases cadastrais utilizadas para uma avaliação atuarial completa e confiável.

Na base cadastral de ativos verificou-se a falta de informação sobre a Data de ingresso na carreira (S10), o Tempo de contribuição para o RGPS (S11) e o tempo de contribuição para outros RPPS (S12); dados incompletos relativos à Data de nascimento do cônjuge (S14), e, inconsistências relativas à Remuneração para efeito de contribuição (S13) e ao Número de dependentes (S15).

#### Quadro 4.1 - Análise da estrutura e consistência da base de dados – ativos

Fonte: Dados do TCU.

Na base de dados de aposentados verifica-se a ausência total de informações sobre Condição do aposentado - válido/inválido (A9); o Tempo de contribuição para o RGPS (A12) e Valor mensal da compensação previdenciária (A14). Verifica-se, ainda, a grande falta de dados sobre Data de nascimento do cônjuge (A15) e, inconsistências relacionadas ao Tempo de contribuição para outros RPPS (A13).

#### Quadro 4.2 - Análise da estrutura e consistência da base de dados - aposentados

Fonte: Dados do TCU.

Na base de pensionistas, verificou-se a ausência total de informações sobre o Órgão (P1), o Cargo do instituidor (P3) e Condição do pensionista - válido/inválido (P10).

#### Quadro 4.3 - Análise da estrutura e consistência da base de dados - pensionistas

Fonte: Dados do TCU.

Além das ocorrências apresentadas nos quadros 4.1, 4.2 e 4.3, foram feitos testes em variáveis específicas, evidenciando outras inconsistências que afetam a qualidade e confiabilidade das informações utilizadas na avaliação atuarial e provocam distorções nos resultados do cálculo atuarial, conforme quadro 4.4.

Quadro 4.4 - Análise de inconsistências específicas

| Base de Ativos (servidores) |                                                                                          | Quant. registros |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| S4                          | Admissão após CRFB/88 e idade na posse inferior a 18                                     | 58               |
| S5                          | Admissão antes CRFB/88 e idade na posse inferior a 14                                    | 26               |
| S6                          | Idade maior que 75 anos (cálculo até 31/12/2014)                                         | 49               |
| Base de Aposentados         |                                                                                          | Quant. registros |
| A2                          | Salário de benefício superior ao teto constitucional                                     | 4                |
| A3                          | Inativos com estado civil “casados” ou “união estável” sem data de nascimento do Cônjuge | 15395            |
| A4                          | Data de início do benefício anterior a data de ingresso no ente                          | 2475             |
| A5                          | Data de início do benefício igual a data de ingresso no ente                             | 22               |
| A6                          | Aposentadoria compulsória com menos que 70 anos                                          | 1960             |
| A7                          | Aposentadoria por tempo de contribuição com menos que 50 anos                            | 3570             |

Fonte: Dados do TCU.

Portanto, em virtude da ausência de informações cadastrais dos servidores ativos do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado e, também, da ausência de informações (dados cadastrais) exigidas pelo atual Secretaria de Previdência Social, a base cadastral utilizada por esta Unidade Gestora não é completa e consistente.

A ausência ou incompletude dessas informações conduz à elaboração de uma avaliação atuarial incompleta e inconsistente, que não reflete a realidade da massa de segurados e a resultados não condizentes com a realidade do órgão previdenciário.

Isto posto, propõe-se recomendar à SEGEP :

- A adequação da base cadastral do órgão previdenciário ao modelo de estrutura mínima exigido pela Secretaria de Previdência Social, com o preenchimento de todas as informações exigidas e correção imediata das inconsistências apresentadas;
- Atuação junto aos chefes dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas visando a estruturação de sistema integrado de dados dos servidores públicos estaduais, para a formação e manutenção de uma base cadastral completa, com informações atualizadas, precisas e confiáveis de todos os servidores ativos, inativos, pensionistas e dependentes de todos os poderes, entidades e órgãos que compõem ente federativo

Espera-se assim, que a UG, disponha de uma base de dados atualizada, completa e consistente para a elaboração de avaliação atuarial precisa e confiável e de relatórios condizentes com a realidade do RPPS e, assim, realize efetivamente a gestão e controle da base cadastral.

## 5. AVALIAÇÃO ATUARIAL

As avaliações atuariais do FEPA, de 2012 a 2015, não foram realizadas a partir de premissas razoáveis, devido às inconsistências da base cadastral da Unidade Gestora. Essas avaliações atuariais apresentaram estimativas de receitas de contribuições e despesas com benefícios previdenciários discrepantes, ausentes fatores exógenos relevantes, com adoção de Hipóteses de crescimento salarial estipuladas *ad hoc* (ausência de estudos sobre comportamento passado e de levantamento de planos de carreiras mais relevantes entre servidores ativos). Não houve implantação do Plano de Amortização indicado no parecer atuarial.

Os regimes próprios de previdência social - RPPS dos servidores ocupantes de cargos efetivos devem ser organizados de forma a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme legislação previdenciária vigente – artigo 40, *caput*, da Constituição Federal e Lei nº 9.717/98, artigo 1º, *caput*, e Portaria MPS 4.992/99, artigo 2º.

A Lei Nacional nº 9.717/98, em seu artigo 1º, inciso I, determina a realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço, utilizando de parâmetros gerais - definidos no Anexo I da Portaria MPS nº 4.992/99, com a finalidade de organizar e reavaliar o plano de custeio do RPPS de forma que se mantenha equilibrado, garantindo a continuidade do pagamento dos benefícios cobertos por esse regime.

A portaria MTPS nº 403/2008, em seu artigo 1º dispõe que avaliações e reavaliações atuariais deverão ser elaboradas tendo como parâmetros técnicos as normas fixadas nesta portaria, e tem o objetivo de dimensionar os compromissos do Plano de Benefícios e estabelecer o Plano de Custeio para a observância do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A análise demonstrou que as avaliações atuariais do FEPA, dos anos de 2012 a 2015, apresentaram estimativas de receitas de contribuições e despesas com benefícios previdenciários discrepantes já no primeiro ano de estimativas, ausentes fatores exógenos relevantes, com adoção de Hipóteses de crescimento salarial estipuladas *ad hoc*.

Nesse diapasão, ao Consultar o resultado atuarial no DRAA, de 2012 a 2015, para cada plano, no link [http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/draa/draa\\_default.asp](http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/draa/draa_default.asp), verificou-se que as projeções de despesas com benefícios previdenciários do RPPS e das receitas de contribuições definidas nas avaliações atuariais, nos anos de 2012 a 2015, são inconsistentes em razão da significativa diferença entre os valores projetados e os realizados, conforme evidenciado nas tabelas a seguir:

a) Plano Previdenciário - Despesa

De acordo com a Tabela 5.1, verifica-se que as projeções da Despesa nos DRRAs de 2012 a 2015 ficaram bem abaixo dos valores realizados, com exceção do DRRA de 2014, que subestimou as despesas, apresentando projeções mais baixas entre os DRRAs. Assim, observa-se que em relação à despesa projetada, no DRRA/2012, a despesa realizada nos exercícios correspondentes atingiu em média 80%. No DRRA/2013 a média ficou em 75%. O DRRA/2014 estimou para baixo, a despesa realizada, em média, chegou a 110% da projetada. Já em 2015, a despesa realizada correspondeu a 96,85% da projetada no DRRA/2015.

Tabela 5.1 - Despesa Projetada x realizada no Plano Previdenciário

| Plano Previdenciário: despesa projetada x realizada |                         |                         |                         |                         |                         |
|-----------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Ano                                                 | Despesa Projetada       |                         |                         |                         | Despesa Realizada       |
|                                                     | DRAA 2012               | DRAA 2013               | DRAA 2014               | DRAA 2015               |                         |
| 2012                                                | 798.952.499,80          |                         |                         |                         | 592.959.740,31          |
| 2013                                                | 891.232.273,33          | 996.374.594,02          |                         |                         | 720.875.005,94          |
| 2014                                                | 993.435.360,75          | 1.071.512.535,69        | 827.512.157,48          |                         | 887.263.102,64          |
| 2015                                                | 1.100.445.517,38        | 1.383.795.697,19        | 882.079.020,30          | 1.010.528.673,59        | 978.711.561,62          |
| 2016                                                | 1.218.074.602,08        | 1.505.673.030,23        | 943.530.347,81          | 1.001.226.901,25        |                         |
| 2017                                                | 1.346.414.115,19        | 1.619.685.993,92        | 1.008.961.213,52        | 991.574.649,53          |                         |
| 2018                                                | 1.486.254.644,10        | 2.017.865.869,92        | 1.384.584.049,67        | 1.150.564.773,61        |                         |
| 2019                                                | 1.631.415.291,23        | 213.488.239,16          | 2.157.037.380,24        | 1.503.512.821,31        |                         |
| <b>Total (2012-15)</b>                              | <b>3.784.065.651,26</b> | <b>4.044.642.567,21</b> | <b>3.023.425.924,03</b> | <b>3.211.626.522,48</b> | <b>3.179.809.410,51</b> |
| <b>Total (2016-19)</b>                              | <b>5.682.158.652,60</b> | <b>5.356.713.133,23</b> | <b>5.494.112.991,24</b> | <b>4.646.879.145,70</b> |                         |

Fonte: Resultado da avaliação atuarial do DRAA dos anos de 2012 a 2015; Demonstrativos da Despesas realizadas fornecido pelo RPPS; Balancete da Despesa Realizada (anexo 11 da Lei nº 4.320/64).

Convém observar a variação na projeção da despesa para um determinado exercício entre os DRRAs. Chama atenção, a oscilação entre os valores projetados, sem a apresentação de um estudo técnico que a justifique. Por exemplo, para o exercício 2019, o DRRA de 2013 projetou a despesa em R\$ 213.488.236,16, e o DRRA de 2014 elevou esse valor para R\$ 2.157.037.380,24. Já o de 2015, reduziu para R\$ 1.503.512.821,31. Observa-se que esta oscilação ocorre nos demais exercícios, conforme demonstrado no Gráfico 5.1.

b) Plano Financeiro - Despesa

Na comparação entre a Despesa Realizada e a Projetada, no plano financeiro ocorre uma situação inversa à do plano previdenciário. As Despesas Projetadas foram subestimadas. Assim, comparando os DRAAs de 2012 a 2015, a média de execução da despesa em relação a projetada ficou em 121%. A diferença maior ocorreu no DRRA de 2015, a despesa realizada atingiu 128,63% da projetada, conforme valores demonstrados na Tabela 5.2.

Tabela 5.2 - Despesa Projetada x realizada no Plano Financeiro

| Plano Financeiro: despesa projetada x realizada |                         |                         |                         |                         |                         |
|-------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Ano                                             | Despesa Projetada       |                         |                         |                         | Despesa Realizada       |
|                                                 | DRAA 2012               | DRAA 2013               | DRAA 2014               | DRAA 2015               |                         |
| 2012                                            | 406.411.808,43          |                         |                         |                         | 432.906.164,25          |
| 2013                                            | 410.009.915,92          | 423.013.475,25          |                         |                         | 459.401.570,62          |
| 2014                                            | 412.842.070,62          | 411.798.117,31          | 456.368.307,80          |                         | 500.419.316,49          |
| 2015                                            | 414.868.264,04          | 399.635.148,56          | 441.528.577,93          | 421.687.660,69          | 542.406.241,45          |
| 2016                                            | 416.049.881,61          | 386.587.260,34          | 426.010.529,45          | 401.252.938,24          |                         |
| 2017                                            | 416.345.395,61          | 372.760.549,83          | 409.802.695,76          | 380.803.315,53          |                         |
| 2018                                            | 415.719.428,89          | 358.291.381,06          | 392.481.712,91          | 360.479.633,32          |                         |
| 2019                                            | 414.155.954,53          | 343.252.711,93          | 374.665.202,30          | 340.651.547,21          |                         |
| <b>Total (2012-15)</b>                          | <b>1.644.132.059,01</b> | <b>1.667.352.905,37</b> | <b>1.790.204.620,60</b> | <b>1.814.414.712,05</b> | <b>1.935.133.292,81</b> |
| <b>Total (2016-19)</b>                          | <b>1.662.270.660,64</b> | <b>1.460.891.903,16</b> | <b>1.602.960.140,42</b> | <b>1.483.187.434,30</b> |                         |

Fonte: Resultado da Avaliação Atuarial do DRAA dos anos de 2012 a 2015; Demonstrativos da Despesa realizada fornecido pelo RPPS; Balancete da Despesa Realizada (anexo 11 da Lei nº 4.320/64).

Quanto a variação entre os valores projetados, identificou-se a oscilação entre os valores, no entanto, em proporção menor que a observada no Plano Previdenciário, conforme demonstrado no Gráfico 5.2.

c) Plano Previdenciário - Receita

Na análise da Receita, no Plano Previdenciário, identificou-se também a ocorrência de discrepâncias entre os valores projetados e os realizados. O DDRA/2012 foi o que apresentou uma projeção mais próxima da realizada. Em média, a Receita Realizada alcançou 103% da Projetada. O DRRA/2013 foi o que apresentou pior resultado. As receitas foram superestimadas e comparadas com as realizadas, a média ficou em 54%. A média do DRRA/2014 foi 87% e do DRRA/2015 143,48% da receita projetada. A Tabela 5.3 apresenta os valores projetados e executados no período.

Tabela 5.3 - Receita projetada x realizada no Plano Previdenciário

| Plano Previdenciário: Receita projetada x realizada |                         |                         |                         |                         |                         |
|-----------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Ano                                                 | Receita Projetada       |                         |                         |                         | Receita Realizada       |
|                                                     | DRAA 2012               | DRAA 2013               | DRAA 2014               | DRAA 2015               |                         |
| 2012                                                | 659.315.502,63          |                         |                         |                         | 614.909.788,27          |
| 2013                                                | 701.188.351,49          | 1.356.599.007,13        |                         |                         | 680.766.527,64          |
| 2014                                                | 749.086.244,45          | 1.432.395.211,28        | 974.982.669,26          |                         | 790.016.391,83          |
| 2015                                                | 793.514.644,04          | 1.567.546.599,79        | 987.852.587,94          | 644.293.928,85          | 924.471.811,76          |
| 2016                                                | 844.446.146,42          | 1.648.299.602,08        | 999.424.823,02          | 649.149.756,71          |                         |
| 2017                                                | 899.177.693,87          | 1.700.439.402,17        | 1.010.762.678,55        | 654.051.404,86          |                         |
| 2018                                                | 957.630.948,56          | 1.865.829.954,40        | 1.072.972.112,32        | 660.935.615,76          |                         |
| 2019                                                | 1.019.483.927,19        | 1.959.927.304,54        | 1.302.350.283,52        | 670.270.379,74          |                         |
| <b>Total</b>                                        |                         |                         |                         |                         |                         |
|                                                     | <b>2.903.104.742,61</b> | <b>4.971.450.606,47</b> | <b>3.258.511.573,11</b> | <b>2.729.986.636,59</b> | <b>3.010.164.519,50</b> |
| <b>(2012-15)</b>                                    |                         |                         |                         |                         |                         |
| <b>Total</b>                                        |                         |                         |                         |                         |                         |
|                                                     | <b>3.720.738.716,04</b> | <b>7.174.496.263,19</b> | <b>4.385.509.897,41</b> | <b>2.634.407.157,07</b> |                         |
| <b>(2016-19)</b>                                    |                         |                         |                         |                         |                         |

Fonte: Resultado da avaliação atuarial do DRAA dos anos de 2012 a 2015; Demonstrativos da Receita realizada fornecido pelo RPPS; Balancete da Receita Realizada (anexos 10 e 11 da Lei nº 4.320/64).

No comparativo da variação entre os DRRAs para o mesmo ano, percebeu-se a oscilação entre os valores. Em 2013, houve uma superestimativa da receita para todos os anos. Os DRRAs seguintes apresentaram receitas mais baixas. Entretanto, não foram apresentados justificativas para esta oscilação entre os DRRAs. O Gráfico 5.3 evidencia esta oscilação para o período 2016-2019.

#### d) Plano Financeiro - Receitas

A análise ficou prejudicada em razão da ausência de informações.

Tabela 5.4: Receita projetada x realizada no Plano Financeiro

| Plano Financeiro: Receita projetada x realizada |                   |           |           |           |                   |
|-------------------------------------------------|-------------------|-----------|-----------|-----------|-------------------|
| Ano                                             | Receita Projetada |           |           |           | Receita Realizada |
|                                                 | DRAA 2012         | DRAA 2013 | DRAA 2014 | DRAA 2015 |                   |

|                        |      |      |      |             |      |
|------------------------|------|------|------|-------------|------|
| 2012                   | 0,00 |      |      |             | 0,00 |
| 2013                   | 0,00 | 0,00 |      |             | 0,00 |
| 2014                   | 0,00 | 0,00 | 0,00 |             | 0,00 |
| 2015                   | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00        | 0,00 |
| 2016                   | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00        |      |
| 2017                   | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00        |      |
| 2018                   | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00        |      |
| 2019                   | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00        |      |
| <b>Total (2012-15)</b> | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00        |      |
| <b>Total (2016-19)</b> | 0,00 | 0,00 | 0,00 | <b>0,00</b> |      |

Fonte: Resultado da avaliação atuarial do DRAA dos anos de 2012 a 2015; Demonstrativos da Receita realizada fornecido pelo RPPS; Balancete da Receita Realizada (anexos 10 e 11 da Lei nº 4.320/64).

Constatou-se, ainda nas avaliações atuariais dos anos de 2012 a 2015, a adoção de hipóteses de crescimento salarial estipuladas *ad hoc*, com ausência de estudos sobre comportamento passado e de levantamento de planos de carreiras mais relevantes entre servidores ativos, tampouco das políticas salariais das diversas carreiras existentes. As avaliações limitaram-se a fixar a taxa de crescimento salarial no percentual mínimo de 1%, conforme determinado no artigo 8º da Portaria MTPS nº 403/2008, que diz: “A taxa real mínima de crescimento da remuneração ao longo da carreira será de 1% (um por cento) ao ano”.

Verifica-se como causa, das discrepâncias das reavaliações atuarias dos anos de 2012 a 2015, as inconsistências da base cadastral do Ente, tais como a ausência de gerência sobre os dados de servidores ativos e inativos dos Poderes Legislativo e Judiciário; do Ministério Público e Tribunal de Contas, além da ausência de estudos sobre a composição das políticas salariais das diversas carreiras existentes no Ente instituidor do RPPS.

Cabe destacar que o custo previdenciário do RPPS é um valor estimado cujo cálculo depende de três elementos básicos, a saber: base normativa dos benefícios, base cadastral e base atuarial (hipóteses atuariais).

A base normativa dos benefícios define as características do plano previdenciário, isto é, os aspectos relativos aos benefícios que serão oferecidos e as regras de cálculo dos valores de cada um, observada a legislação vigente especialmente as disposições das Emendas Constitucionais nºs 41 e 47 e da Lei nº 9.717/98.

Os benefícios de aposentadoria e pensão são de oferecimento obrigatório, os quais representam os maiores custos do plano, enquanto a inclusão dos demais benefícios previstos na legislação previdenciária é facultada, a exemplo do auxílio-doença e salário-maternidade, cujos impactos nos custos são pequenos.

A base cadastral apresenta as características individuais de cada segurado participante do Regime Próprio, compõem-se de informações, tais como: sexo do servidor - as mulheres têm expectativa de vida maior e requisitos diferenciados para a concessão de benefícios; data de nascimento - permite a determinação da idade do segurado, imprescindível para avaliação do comportamento biométrico, da provável data da aposentadoria e especialmente da duração esperada do benefício.

A base atuarial compreende as hipóteses atuariais adotadas para o cálculo do valor futuro dos pagamentos de cada benefício, a exemplo da previsão do crescimento real das remunerações, da expectativa de vida e taxa de juros futura. Saliente-se, que, pequenas alterações nas hipóteses atuariais, por incidirem em cálculos que se estendem por longo tempo, podem provocar forte impacto na apuração do Custo Previdenciário.

Como um primeiro efeito, destaca-se que as estimativas de valores projetados para as despesas com benefícios previdenciários utilizadas na Reavaliação atuarial não reproduzem a real composição das despesas do RPPS resultando assim, em uma previsão de despesas superdimensionada.

Soma-se a isso, o fato, de que as estimativas da projeção do crescimento real dos salários utilizada na Reavaliação atuarial dos anos de 2012 a 2015 não reproduzir a real taxa de crescimento salarial.

Por sua vez, outro efeito a ser destacado é a imprecisão nos cálculos atuariais, com consequentes erros nas avaliações com previsão de receitas tecnicamente irrealizável comprometendo dessa forma a sustentabilidade do RPPS.

## 5.1 Resultado da avaliação atuarial do ano de 2015

Em uma avaliação atuarial é possível identificar três tipos de resultado (equilíbrio, superávit e déficit). Nas situações em que for identificado déficit atuarial é necessário constar na Avaliação Atuarial plano de amortização para seu equacionamento.

As regras de equacionamento estão dispostas na [Portaria MTPS nº 403/2008](#) (art.18 e 19) e consistem nas seguintes possibilidades, ambas com **prazo máximo de 35 anos**:

- Alíquota de contribuição suplementar;
- Aportes periódicos (parcelas mensais e iguais, com valores preestabelecidos).

Ressalta-se que os aportes periódicos para cobertura do déficit atuarial são diferentes dos aportes financeiros. O primeiro tem como objetivo equacionar o déficit atuarial (as regras estão detalhadas na [Portaria MPS nº 746/2011](#)), já o segundo tipo de aporte tem o objetivo cobrir as insuficiências financeiras do exercício (quando as receitas são insuficientes para pagar as despesas).

Além disso, o Estado do Maranhão instituiu a segregação de massa (divisão dos segurados em Plano Financeiro/Repartição Simples e Plano Previdenciário/Capitalizado) com o objetivo de equacionar o déficit atuarial.

Nesse diapasão, ao consultar o Resultado Atuarial no DRAA 2015, no link [http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/draa/draa\\_default.asp](http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/draa/draa_default.asp), “QUADRO 3 - Resultados” identificou-se que o RPPS apresenta déficit atuarial no plano previdenciário de **R\$ 19.136.497.575**, cujo parecer atuarial sugere que o déficit atuarial registrado será equacionado através de alíquotas de contribuição crescentes ao longo do período entre 2015 e 2046, incidentes sobre a folha salarial conforme evidenciado na tabela a seguir:

Tabela 5.1.1 – Resultado Atuarial no DRAA 2015

| DRRAA de 2015                                   |                        |
|-------------------------------------------------|------------------------|
| <b>Avaliação atuarial do ano:</b>               | 2015                   |
| <b>Resultado Atuarial dos seguintes planos:</b> | em R\$                 |
| Civil - Previdenciário                          | -15.946.480.261        |
| Militar - Previdenciário                        | -3.190.017.314         |
| <b>Previdenciário</b>                           | <b>-19.136.497.575</b> |
| Civil - Financeiro                              | -5.814.541.565         |
| Militar - Financeiro                            | -                      |
| <b>Financeiro</b>                               | <b>-5.814.541.565</b>  |
| Alíquota Suplementar                            |                        |
| Ano                                             | DRAA 2015              |
|                                                 |                        |

|             |        |
|-------------|--------|
| 2015        | 13,50% |
| 2016        | 17,06% |
| 2017        | 20,62% |
| 2018        | 24,18% |
| 2019        | 27,73% |
| 2020        | 31,29% |
| 2021        | 34,85% |
| 2022        | 39,41% |
| 2023        | 41,97% |
| 2024        | 45,53% |
| 2025        | 49,09% |
| 2026        | 52,64% |
| 2027        | 56,20% |
| 2028        | 59,76% |
| 2029 a 2046 | 63,32% |

Fonte: Resultado da avaliação atuarial do DRAA de 2015

Ocorre que o Plano Previdenciário já se encontra deficitário e por isso será necessário instituir um plano de amortização para o déficit atuarial do referido plano, o qual não foi implantado pelo Estado do Maranhão.

Verifica-se como causa da ausência de instituição do plano de amortização para o *deficit* atuarial do Plano Previdenciário, a inexistência de estudos da viabilidade orçamentária e financeira da implantação da alíquota de contribuições crescentes ao longo do período, entre 2015 a 2046, incidentes sobre a folha salarial sugeridas no parecer atuarial para o equacionamento do déficit de **R\$ 19.136.497.575** do plano previdenciário, inclusive com as estimativas dos impactos nos limites de gastos de pessoal do Ente impostos pelo artigo 22 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

O efeito mais observável é ausência de equacionamento do déficit atuarial o que poderá ocasionar a insolvência do Plano Previdenciário, que por sua vez, seria a falta de capacidade financeira do FEPA de honrar os compromissos acordados no contrato previdenciário em consonância com os seus prazos de pagamentos.

Assim, propõe-se recomendar ao FEPA:

- Realização de estudos técnicos para a previsão de despesas tecnicamente condizentes com a real taxa de crescimento dos custos incorridos pelo RPPS para o pagamento dos benefícios previdenciários;
- Realização de estudos técnicos para a previsão de receitas tecnicamente condizentes com a real capacidade de arrecadação do RPPS;
- Realização dos devidos estudos que embasarão a hipótese de crescimento real dos salários do Ente Instituidor do RPPS, com estimativas condizentes com as políticas salariais das diversas carreiras existentes;
- A realização de estudos da viabilidade orçamentária e financeira para implantação de alíquotas de contribuição crescentes ao longo do período entre 2015 a 2046 com os reflexos dos impactos nos limites de gastos de pessoal impostos pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000;
- Que após a realização de estudos da viabilidade orçamentária e financeira e seus reflexos dos impactos nos limites de gastos de pessoal o ente encaminhe projeto de Lei instituindo Alíquota de contribuição suplementar ou aportes periódico;
- A realização de estudos da viabilidade orçamentária e financeira da implantação de uma nova segregação.

Com a adoção dessas medidas, espera-se melhorar a precisão nos cálculos atuariais das receitas de contribuições e as despesas com pagamento de benefícios previdenciários, possibilitando que decisões possam ser tomadas com base em informações confiáveis e representativas da real situação dos

regimes.

Nesse contexto, o benefício direto do equacionamento do déficit do RPPS seria o retorno da Entidade ao seu equilíbrio em condições plenas de continuar pagando as atuais e as novas aposentadorias, o que pode ser atingido por meio de uma adequada gestão de ativos, que faça alocações em consonância com os prazos de pagamento dos compromissos, de tal forma que haja a liquidez necessária.

## 6. INVESTIMENTOS

O comitê de investimentos do FEPA não foi instalado no período analisado. A carteira de investimentos do RPPS foi administrada em 2015, obedecendo as condições de transparência da gestão e aos limites de enquadramento exigidos pelo marco legal, mas obteve uma rentabilidade abaixo da meta prevista na política anual de investimentos.

Em regra, para atingir o equilíbrio financeiro e atuarial, os gestores dos recursos provenientes do RPPS devem exequir uma política de gestão de recursos centrada na otimização e melhoria no cumprimento da meta atuarial. Torna-se fundamental se estabelecer uma forma de financiamento que proporcione o equilíbrio financeiro do sistema previdenciário, capaz de acumular as reservas financeiras necessárias para pagar as aposentadorias.

Assim o princípio da Diversidade da base de financiamento, sustenta que a forma de financiamento se dará de forma múltipla, servindo para garantir a segurança e a estabilidade, sendo financiados pelo poder público, pelos servidores públicos ativos e inativos e dos pensionistas, bens, direitos e ativos do patrimônio público, rentabilidade do patrimônio acumulado e a compensação previdenciária disciplinada pela lei nº 9.796/99, já a Orientação Normativa da SPS Nº 02/2009, em seu art. 23 elenca as fontes de custeio do Regime Próprio de Previdência Social in verbis:

Art. 23. Constituem fontes de financiamento do RPPS:

- I. As contribuições do ente federativo, dos segurados ativos, dos segurados inativos e dos pensionistas;
- II. As receitas decorrentes de investimentos e patrimoniais;
- III. Os valores recebidos a título de compensação financeira, em razão do § 9º do art. 201 da Constituição Federal; IV - os valores aportados pelo ente federativo;
- IV. As demais dotações previstas no orçamento federal, estadual, distrital e municipal; e
- V. Outros bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária.

De forma geral as fontes de custeio do RPPS estão concentradas na contribuição patronal, contribuição dos segurados, compensação financeira previdenciária e no resultado de investimentos financeiros.

Isto posto, o plano de custeio do FEPA foi instituído pela Lei Complementar nº 73/04, no qual fixou as alíquotas de contribuições dos segurados ativos, dos segurados inativos e dos pensionistas em 11% e a do ente federativo de 16%, conforme os artigos 55 a 58, *in verbis*:

**Art. 55.** As alíquotas das contribuições mensais dos segurados ativos para os Fundos de que trata o art. 2º, desta Lei Complementar são as seguintes:

- I - Contribuição previdenciária para o FEPA de 11% (onze por cento) do salário-contribuição;
- II - Contribuição para o FUNBEN de 1% (um por cento) do salário-contribuição;

**Parágrafo único.** Os auxiliares e serventuários da Justiça submetidos ao regime de custas contribuirão para o Sistema de Seguridade Social dos Servidores Públicos Estaduais na correspondência dos vencimentos dos cargos efetivos e entrâncias respectivas.

**Art. 56.** O segurado inativo e os pensionistas em gozo de benefícios na data da publicação da [Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003](#), bem como os alcançados pelo disposto no seu art. 3º, contribuirão para a previdência social no percentual de 11% (onze por cento) sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere cinquenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral da previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal.

**Art. 57.** Os servidores inativos e os pensionistas que não forem abrangidos pelo disposto no Art. 56 desta Lei Complementar contribuirão para a previdência social no percentual de 11% (onze por cento) que incidirá sobre os proventos da aposentadoria e pensões no montante que supere o limite

máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, da Constituição Federal.

**Art. 58.** As alíquotas das contribuições mensais, dos órgãos empregadores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público para o FEPA e FUNBEN são as seguintes:

- I - Contribuição previdenciária para o FEPA de 16% (dezesesse por cento) do salário-contribuição do segurado;
- II - Contribuição para o FUNBEN de 2,5% (dois e meio por cento) do salário-contribuição do segurado.

### **6.1 Gestão de Carteira de Investimentos**

Verificou-se que o Comitê de investimentos do FEPA/MA não foi instituído nos exercícios analisados.

De acordo com a Portaria MPS nº 519/2011, a gestão das aplicações dos recursos financeiros dos Regimes Próprios de Previdência Social, instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, pressupõe a elaboração da política anual de investimentos; a instituição do Comitê de Investimentos (Órgão participante do processo decisório quanto à formulação e execução da política de investimentos) e a Transparência das Informações de Investimentos.

O Comitê de Investimentos é o Órgão participante do processo decisório quanto à formulação e execução da política de investimentos, o qual deve ser instituído por ato normativo do Ente que deve prever a composição e forma de representatividade de acordo com os §§ 1º e 2º do Art. 3º-A, da portaria MPS nº 519/2011. Os membros do Comitê devem possuir certificação profissional emitida por entidade autônoma de reconhecida capacidade técnica e difusão no mercado brasileiro de capitais.

De acordo com o art. 2º da Portaria MPS nº 519/11, a certificação profissional em investimentos é obrigatória para o responsável pela gestão dos recursos do RPPS:

Art. 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar junto à SPS que o responsável pela gestão dos recursos dos seus respectivos RPPS tenha sido aprovado em exame de certificação organizado por entidade autônoma de reconhecida capacidade técnica e difusão no mercado brasileiro de capitais, cujo conteúdo abrangerá, no mínimo, o contido no anexo a esta Portaria.

Ocorre que, após análise do questionário aplicado ao gestor do FEPA e dos documentos encaminhados por meio do ofício nº 352/2016-SASEG/SEGP de 15/03/2016, verificou-se que Comitê de investimentos não foi instituído.

Nesta senda, aponta-se como causa, da não instalação do comitê de investimento a inércia por parte dos gestores do FEPA e do Governador do Estado em promover a edição de ato normativo instituindo o Comitê de investimentos, prejudicando assim o gerenciamento das aplicações dos recursos previdenciários devido ausência de funcionamento do comitê.

Os efeitos mais observáveis dessa situação são:

- Falta de acompanhamento do Comitê de investimentos no gerenciamento das aplicações dos recursos previdenciários, como, por exemplo, na análise de riscos, composição da carteira, monitoramento do mercado, cenários, conjuntura, etc;
- Possibilidade de tomada de decisão com base em informações equivocadas;
- Aumento do risco de perda de recursos no mercado financeiro e de capitais e/ou baixo desempenho da carteira de investimentos.

### **6.2 Regulamentação da Política Anual de Investimentos**

A composição da carteira de investimento do RPPS está em conformidade com a Política Anual de Investimentos do exercício de 2015, mas obteve rentabilidade abaixo da meta prevista. O Comitê de Investimento não foi instalado no período analisado. A Política Anual de Investimentos de 2015 não foi formulada e acompanhada pelo referido Comitê.

A Lei nº 9.717/98, no inciso IV do art. 6º atribui ao Conselho Monetário Nacional - CMN, a competência para estabelecer os critérios de aplicação de recursos dos fundos previdenciários. Ressalte-se que a referida lei utiliza a expressão “fundos constituídos com finalidade previdenciária”.

Dentre os critérios previstos nas disposições do artigo 6º, consta, em seu inciso IV, a exigência de “aplicação dos recursos financeiros conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional”.

Hodiernamente, as diretrizes para aplicação desses recursos foram estabelecidas na Resolução CMN 3.922/10, que estabelece condições e limites para aplicação de tais recursos, conforme disposto em seus artigos 7º, 8º e 9º, transcritos a seguir:

**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;

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; (Redação dada pela Resolução nº 4.392, de 19/12/2014.)

VII - até 5% (cinco por cento) em: (Redação dada pela Resolução nº 4.392, de 19/12/2014.)

a) cotas de classe sênior de fundos de investimento em direitos creditórios, constituídos sob a forma de condomínio fechado; ou (Redação dada pela Resolução nº 4.392, de 19/12/2014.) 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". § 1º As operações que envolvam os ativos previstos na alínea "a" do inciso I deste artigo deverão ser realizadas por meio de plataformas eletrônicas administradas por sistemas autorizados a funcionar pelo Banco Central do Brasil ou pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), nas suas respectivas áreas de competência, admitindo-se, ainda, aquisições em ofertas públicas do Tesouro Nacional por intermédio das instituições regularmente habilitadas, desde que possam ser devidamente comprovadas.

§ 2º As aplicações previstas nos incisos III e IV deste artigo subordinam-se a que a respectiva denominação não contenha a expressão "crédito privado".

§ 3º As aplicações previstas nos incisos III e IV e na alínea "b" do inciso VII subordinam-se a que o regulamento do fundo determine: I - que os direitos, títulos e valores mobiliários que compõem suas carteiras ou os respectivos emissores sejam considerados de baixo risco de crédito, com base, dentre outros critérios, em classificação efetuada por agência classificadora de risco em funcionamento no País; e II - que o limite máximo de concentração em uma mesma pessoa jurídica, de sua controladora, de entidade por ela direta ou indiretamente controlada e de coligada ou quaisquer outras sociedades sob controle comum seja de 20% (vinte por cento).

§ 4º As aplicações previstas no inciso VI e alínea "a" do inciso VII deste artigo subordinam-se a: I - que a série ou classe de cotas do fundo seja considerada de baixo risco de crédito, com base, dentre outros critérios, em classificação efetuada por agência classificadora de risco em funcionamento no País; II - que o regulamento do fundo determine que o limite máximo de concentração em uma mesma pessoa jurídica, de sua controladora, de entidade por ela direta ou indiretamente controlada e de coligada ou quaisquer outras sociedades sob controle comum seja de 20% (vinte por cento).

§ 5º A totalidade das aplicações previstas nos incisos VI e VII não deverá exceder o limite de 15% (quinze por cento).

**Art. 8º** No segmento de renda variável, as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social subordinam-se aos seguintes limites:

I - até 30% (trinta por cento) em cotas de fundos de investimento constituídos sob a forma de condomínio aberto e classificados como referenciados que identifiquem em sua denominação e em sua política de investimento indicador de desempenho vinculado ao índice Ibovespa, IBrX ou IBrX-50;

II - até 20% (vinte por cento) em cotas de fundos de índices referenciados em ações, negociadas em bolsa de valores, admitindo-se exclusivamente os índices Ibovespa, IBrX e IBrX-50;

III - até 15% (quinze por cento) em cotas de fundos de investimento em ações, constituídos sob a forma de condomínio aberto, cujos regulamentos dos fundos determinem que as cotas de fundos de índices referenciados em ações que compõem suas carteiras estejam no âmbito dos índices previstos no inciso II deste artigo;

IV - até 5% (cinco por cento) em cotas de fundos de investimento classificados como multimercado, constituídos sob a forma de condomínio aberto, cujos regulamentos determinem tratar-se de fundos sem alavancagem;

V - até 5% (cinco por cento) em cotas de fundo de investimento em participações, constituídos sob a forma de condomínio fechado;

VI - até 5% (cinco por cento) em cotas de fundos de investimento imobiliário, com cotas negociadas em bolsa de valores.

Parágrafo único. As aplicações previstas neste artigo, cumulativamente, limitar-se-ão a 30% (trinta por cento) da totalidade das aplicações dos recursos do regime próprio de previdência social e aos limites de concentração por emissor conforme regulamentação editada pela Comissão de Valores Mobiliários.

Se os fundos previdenciários descumprirem os critérios determinados pelo CMN, ficarão sujeitos às seguintes sanções previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/98: (I) suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União; (II) impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União; e (III) suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

Nessa toada, as aplicações financeiras do FEPA, em 2015, cuja carteira é composta por investimentos em fundos e títulos públicos federais, alcançaram o montante de **R\$ 1.169.467.656,31**, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 6.2 - Investimentos do FEPA/Governo do Maranhão

| TOTAL DAS APLICAÇÕES 31.12.2015 DE ACORDO COM O DAIR |                                                                                       |            |                    |                           |
|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------------------|---------------------------|
| CNPJ                                                 | NOME APROXIMADO DO FUNDO DE INVESTIMENTO                                              | SEG-MENTO  | Valor no DAIR      | Valor no Extrato bancário |
| 3543447000103                                        | BB PREVIDENCIÁRIO RENDA FIXA IMA-B 5 LONGO PRAZO FUNDO DE INVESTIMENTO EM COTAS DE FI | Renda Fixa | R\$ 105.957.538,22 | R\$ 105.957.538,22        |
| 11328882000135                                       | BB PREVIDENCIA RF IRF-M1                                                              | Renda Fixa | R\$ 119.604.295,47 | R\$ 119.604.295,47        |
| 13077415000105                                       | BANCO DO BRASIL SA - BB RPPS FR FLUXO                                                 | Renda Fixa | R\$ 34.213.707,07  | R\$ 34.213.707,07         |
| 13077418000149                                       | BB PREVIDENCIÁRIO RENDA FIXA PERFIL                                                   | Renda Fixa | R\$ 11.807.007,45  | R\$ 11.807.007,45         |
| 13322205000135                                       | BB PREVID RF IDKA 2                                                                   | Renda Fixa | R\$ 240.034.710,18 | R\$ 240.034.710,18        |
| 19303794000190                                       | BB PREV TP IPCA II                                                                    | Renda Fixa | R\$ 237.389.979,38 | R\$ 237.389.979,38        |
| 19303795000135                                       | BB PREV RF TP IPCA FUNDO DE INVESTIMENTO                                              | Renda Fixa | R\$ 120.285.305,26 | R\$ 120.285.305,26        |
| 19523305000106                                       | BB PREVIDENCIÁRIO RENDA FIXA TÍTULOS PÚBLICOS VII FUNDO DE INVESTIMENTO               | Renda Fixa | R\$ 74.100.340,85  | R\$ 74.100.340,85         |
| 19638649000160                                       | BB PREVIDENCIÁRIO                                                                     | Renda Fixa | R\$                | R\$                       |

|                 |                                                                        |                  |                         |                         |
|-----------------|------------------------------------------------------------------------|------------------|-------------------------|-------------------------|
|                 | RF TP VIII FI                                                          |                  | 95.721.684,09           | 95.721.684,09           |
| 20716161000193  | BB RECEBÍVEIS IMOBILIÁRIOS FII                                         | Renda Variável   | R\$ 10.231.089,45       | R\$ 10.231.089,45       |
| 20734937000106  | BB PREVIDENCIÁRIO RENDA FIXA TÍTULOS PÚBLICOS IX FUNDO DE INVESTIMENTO | Renda Fixa       | R\$ 106.185.947,31      | R\$ 106.185.947,31      |
| 000000000000000 | Demais bens, direitos e ativos                                         | Disponibilidades | R\$ 13.936.051,58       | R\$ 13.936.051,58       |
| <b>TOTAL RS</b> |                                                                        |                  | <b>1.169.467.656,31</b> | <b>1.169.467.656,31</b> |

Fonte: DAIR- Demonstrativo de Aplicação e Investimento dos Recursos de 2015; Política de Investimento de 2015 e extrato bancário das aplicações.

Análise comparativa entre a estratégia de alocação de recursos definida na Política de Investimentos de 2015 e o cumprimento dos limites de diversificação e concentração de ativos constantes da Resolução CMN nº 3.922/10, está detalhada na tabela abaixo:

Tabela 6.2.1 - Análise comparativa entre a estratégia de alocação de recursos definida na Política de Investimentos de 2015 e o cumprimento dos limites de diversificação e concentração de ativos

| Extraído do DAIR (Sistema BI) - data base                | ANO                                     | BIMESTRE                                     |           |
|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------|-----------|
|                                                          | 2015                                    | 6                                            |           |
| TIPOS DE INVESTIMENTO - RES.CMN Nº 3922/2010             | % investido (valores extraídos do DAIR) | Limite definido na política de investimentos | Situação  |
| Demais bens, direitos e ativos                           | 1,1917%                                 |                                              |           |
| FI 100% títulos TN - Art. 7º, I, "b"                     | 66,4674%                                | 70,00%                                       | Permitida |
| FI Renda Fixa/Referenciados RF - Art. 7º, III, a         | 9,0603%                                 | 10,00%                                       | Permitida |
| FI de Renda Fixa - Art. 7º, IV, a                        | 22,4057%                                | 25,00%                                       | Permitida |
| FI em Direitos Creditórios – Fechado - Art. 7º, VII, a   | 0,0000%                                 | 3,00%                                        | Permitida |
| FI Renda Fixa "Crédito Privado" - Art. 7º, VII, b        | 0,0000%                                 | 3,00%                                        | Permitida |
| FI Ações referenciados - Art. 8º, I                      | 0,0000%                                 | 5,00%                                        | Permitida |
| FI em Ações - Art. 8º, III                               | 0,0000%                                 | 5,00%                                        | Permitida |
| FI em Participações - fechado - Art. 8º, V               | 0,0000%                                 | 2,00%                                        | Permitida |
| FI Imobiliário - cotas negociadas em bolsa - Art. 8º, VI | 0,8749%                                 | 2,00%                                        | Permitida |
| TOTAL                                                    | 100,0000%                               | 100,00%                                      |           |

Fonte: DAIR- Demonstrativo de Aplicação e Investimento dos Recursos de 2015; Política de Investimento de 2015 e extrato bancário das aplicações.

Já a meta atuarial, que é a rentabilidade mínima dos investimentos de um plano de previdência, necessária para garantir o cumprimento dos seus compromissos atuais e futuros, conjugada com um índice de inflação (INPC, IPCA, IGPM) está detalhada na tabela abaixo:

Tabela 6.2.2- Avaliação de rentabilidade - 2015

| AVALIAÇÃO DA RENTABILIDADE - EXERCÍCIO 2015                                                          |        | ÍNDICES DE INFLAÇÃO PARA 2015 |        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-------------------------------|--------|
| Meta de rentabilidade EM TERMOS REAIS para 2015 explicitada na política de investimentos (em % a.a.) | 6%     | IGP-M                         | 10,54% |
| Índice de inflação que acompanha meta de rentabilidade                                               | IPCA   | INPC                          | 11,27% |
| Valor do índice de inflação em 2015                                                                  | 10,67% | IPCA                          | 10,67% |
| Rentabilidade NOMINAL obtida pelo RPPS em 2015                                                       | 13,47% | IPC-Br                        | 10,53% |
| Rentabilidade REAL obtida pelo RPPS em 2015                                                          | 2,53%  |                               |        |

Fonte: DAIR- Demonstrativo de Aplicação e Investimento dos Recursos de 2015; Política de Investimento de 2015 e extrato bancário das aplicações.

De acordo com as tabelas acima, a composição da carteira de investimento está em conformidade com a Política Anual de Investimentos do exercício de 2015, mas, teve a rentabilidade abaixo da meta prevista.

Aponta-se como causa da baixa rentabilidade da execução da política de investimento do ano de 2015, a falta de acompanhamento do Comitê de Investimentos, no gerenciamento das aplicações dos recursos previdenciários, como, por exemplo, na análise de riscos, composição da carteira, monitoramento do mercado, cenários, conjuntura.

### 6.3 Transparência das informações de investimentos

Um aspecto positivo que deve ser destacado é a transparência. Verificou-se que a gestão dos investimentos do FEPA é realizada com a transparência necessária, de modo que os segurados e pensionistas do RPPS tenham fácil acesso às informações relevantes sobre as aplicações financeiras realizadas, mediante consulta à página eletrônica da SEGEP/MA, na Internet, de acordo com inciso VIII do artigo 3º da portaria MPS nº 519/2011, *in verbis*:

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: (Nova redação dada pela Portaria MPS nº 170/12)

(...)

VIII - disponibilizar aos seus segurados e pensionistas: (Nova redação dada pela Portaria MPS nº 440/13)

- 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”.

Constatou-se que estão sendo disponibilizadas para acesso, aos segurados e pensionistas, no link [http://www.segep.ma.gov.br/seguridade\\_social/?/2015](http://www.segep.ma.gov.br/seguridade_social/?/2015), as informações:

1. Da política anual de investimentos e suas revisões, no prazo de até trinta dias, a partir da data de sua aprovação;
2. Sobre os servidores que trabalham no órgão, seus vínculos (efetivos, contratados e ou comissionados) e funções;
3. Da carteira de investimentos do RPPS, com nome do fundo ou ação, CNPJ, data de início da aplicação e respectivos rendimentos, bem como não disponibilização dos relatórios trimestrais de investimentos;
4. Dos “Relatórios de Gestão”;
5. Dos calendários de reuniões do CONSUP;
6. Da Autorização de Aplicação e Resgate.

Essa situação permite que os segurados e pensionistas do RPPS respondam a questões básicas que determinam se um fundo previdenciário é transparente, quais sejam:

1. Qual o perfil da carteira dos investimentos?
2. Onde os recursos do plano estão aplicados?
3. Qual a rentabilidade obtida e os riscos assumidos?
4. Quais os gastos com prestadores de serviço e taxas de administração?
5. Qual o saldo da conta individualizada?

Apesar dos aspectos positivos observados na avaliação da gestão de investimentos, observa-se que a falta de capacitação técnica da equipe, a falta de regulamentação do comitê e de reuniões técnicas que promovam uma discussão melhor sobre a política de investimentos podem ser as causas para a baixa rentabilidade dos investimentos, aumentam o risco de perda de recursos financeiros e fragilizam a tomada de decisões.

Diante dessas constatações, propõe-se:

1. Determinar à SEGEP que:
  - a. Promova a capacitação técnica da equipe gestora da SEGEP e FEPA e dos membros do CONSUP, em atenção ao disposto no art. 3º do Decreto 47.295/15;
  - b. Que a estrutura, composição e funcionamento do Comitê de Investimentos instituído em 2017, esteja de acordo com os parâmetros definidos nos §§ 1º e do art. 3º-A, da portaria MPS nº 519/2011;
  - c. Que o Comitê de investimentos participe efetivamente da elaboração e execução da política de investimento do órgão previdenciário;
  - d. Observe o disposto no Decreto nº 47.295/15, referente a realização de reuniões mensais do Comitê de Investimentos, nas datas previstas, com registro em atas, bem como a divulgação do calendário dessas reuniões nos sítios eletrônicos.
2. Recomendar à SEGEP que:
  - a. Estabeleça políticas que promovam a capacitação dos servidores que atuam com investimentos, especialmente os membros do Comitê 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 o item anterior;

Espera-se, com a adoção dessas medidas, contribuir para o aprimoramento do processo decisório de investimentos, dotar o órgão com maior segurança e tempestividade nas decisões, com base em informações gerenciais mais confiáveis e diminuir o risco de perdas e aumento da probabilidade de ganhos no mercado financeiro e de capitais.

O conjunto dessas medidas possibilitará, ainda, uma melhoria na consistência da gestão dos recursos do Fundo de Previdência, consideradas as condições de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência visando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de seus ativos e passivos.

## 7. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

Com vistas a proporcionar o pronunciamento dos gestores acerca das constatações apuradas durante a realização da auditoria, bem como sobre a adequação das recomendações propostas, a versão preliminar do Relatório de Auditoria foi encaminhada à Secretária Estadual da Gestão e Previdência, unidade gestora do RPPS dos servidores públicos estaduais, no dia 21 de agosto de 2017, mediante Nota de Auditoria EX-16.01.01-04-3.

Por meio do ofício nº 2574/2017-GAB/SEGEP, protocolado na CODAR/arquivos em 12/09/2017, a gestora da SEGEP encaminhou a esta Corte de Contas os comentários e justificativas acompanhados de cópias dos seguintes documentos: 1. Política Anual de Investimentos de 2107; 2. Projeto de Lei Complementar nº 007/2017, que cria o IPREV - Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Maranhão; 3. Projeto de Lei Complementar nº 008/2017, que dispõe sobre a criação, composição e funcionamento do Conselho Administrativo do Fundo de Benefícios dos Servidores do Estado; 4. Decreto nº 25.885, de 13/11/2009, que aprova o regimento do CONSUP; 5. Consulta no site do TJMA referente ao processo nº 5929/2005; 6. Decreto nº 32.593, de 17/01/2017, que cria o Comitê de Investimentos do RPPS; 7. Portaria nº 046, de 02/03/2017, que designa os servidores para compor o Comitê de Investimentos; 8. Certificado de Regularidade Previdenciária.

Preliminarmente, as justificativas formuladas pela SEGEP não alteram as evidências e recomendações feitas no Relatório de Auditoria, mas convém apresentar, a seguir, as informações e esclarecimentos prestados pela unidade gestora do RPPS.

Em relação ao item 3 do Relatório de Auditoria - Gestão e Governança, no que se refere à determinação relacionada à constituição e funcionamento da SEGEP/FEPA (subitem 3.1), a gestora afirma que foram empreendidas todas as medidas possíveis para fins de cumprimento das normas estabelecidas no art. 40, § 20 da CF, mas que existe uma medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade – ADI, com pedido de suspensão liminar da eficácia do art. 50 da Lei Complementar Estadual nº 073/2004, deferida pelo Pleno do Tribunal de Justiça do Estado nos autos do processo nº 5929/2005.

Verificou-se que a citada ADI nº 5929/2005, ajuizada pelo MP contra ato do Governo do Estado, por considerar que o artigo 50 da Lei Complementar nº 73/2004 retirou a autonomia administrativa do Judiciário, Legislativo, Ministério Público e do Tribunal de Contas para concessão de aposentadoria e pensão a seus servidores, transferindo a responsabilidade para o Poder Executivo, encontra-se suspensa, até que a ADI nº 3.297/DF, que trata da mesma matéria, seja julgada pelo Supremo Tribunal Federal.

Uma das principais dificuldades encontradas para implantação da unidade gestora única do RPPS são os entraves políticos, relacionados à integração dos Poderes, que provocam a fragmentação da execução das atividades de concessão, pagamento e manutenção das aposentadorias dos servidores públicos. No entanto, tal situação necessita ser revista posto que a Previdência Social dos Servidores Públicos hoje não é mais vista como mera extensão da política de pessoal dos Entes, mas um benefício de caráter eminentemente contributivo e que deve, inclusive, buscar preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Nesse sentido, faz-se necessário que o Estado do Maranhão promova a efetivação da entidade gestora única, cuja competência é administrar o RPPS, mediante a consolidação das atividades de arrecadação e gestão de recursos, inclusive os derivados da compensação financeira com o Regime Geral de Previdência, concessão, pagamento e manutenção de, no mínimo, aposentadorias e pensões por morte, tal como definida na EC 41/2003, atuando junto aos Órgãos e Poderes vinculados para o cumprimento das determinações legais e constitucionais atinentes à questão previdenciária. Dessa forma, mantém-se esta determinação.

No tocante à Gestão e Fiscalização do FEPA (subitem 3.2), para as recomendações constantes no item 4, letras 'b' e 'c', da Proposta de Encaminhamento, a gestora somente afirma que está prevista a realização de concurso público para os cargos de perito médico, analista previdenciário e técnico previdenciário e, também, que são realizadas constantemente ações de capacitação e treinamento em gestão previdenciária para capacitação da equipe gestora.

Para as recomendações constantes do item 3 da Proposta de Encaminhamento (letra 'a', 'b' e 'c'), informa que a criação e efetivação de conselhos distintos para deliberar e fiscalizar o RPPS, estão previstas no projeto de lei complementar nº 007/2017, que dispõe sobre a criação do IPREV-MA - Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Maranhão; que a composição paritária entre segurados e governo, a democratização do processo de escolha dos membros e presidente do Conselho Superior, bem como os critérios de escolha de todos os responsáveis pela gestão do FEPA, estão garantidos na lei que regulamentou o CONSUP.

Para a recomendação ao CONSUP (item 6 da Proposta de Encaminhamento), a gestora informa que não há um plano de trabalho anual, mas que todas as atividades exercidas pelo Conselho são registradas em atas mensais e as Resoluções são obrigatoriamente publicadas no Diário Oficial do Estado.

Por tratar-se de previsão para a realização de concurso; mediante a falta de comprovação das capacitações realizadas pelos gestores e membros do conselho gestor; e o fato de que o citado projeto de lei ainda não foi aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado, as recomendações permanecem.

Do mesmo modo, mantém-se as recomendações relacionadas ao CONSUP, visto que verificou-se que para a composição do Conselho, não há a exigência de serem os representantes dos órgãos e poderes vinculados, segurados do RPPS, exceto os representantes dos militares, dos inativos e dos servidores públicos estaduais ativos e, que a presidência do conselho é exercida tão somente pelo gestor do Órgão ao qual está vinculado. Quanto ao plano anual de trabalho e elaboração de relatório de prestação de contas, esses são procedimentos essenciais para o conselho gestor incorporar à sua rotina de acompanhamento da gestão previdenciária e dos resultados atuariais. Essas são medidas de governança corporativa com o objetivo de consolidar boas práticas de gestão e garantir o funcionamento e a proteção dos interesses de todos os envolvidos na gestão previdenciária.

Tratando-se da recomendação relativa ao Controle Interno (subitem 3.3), a gestora explica que a criação e implementação da unidade de controle interno está prevista no projeto de lei complementar nº 007/2017, que dispõe sobre a criação do IPREV-MA.

Esta recomendação é mantida em razão de que o citado projeto de lei ainda é objeto de estudo na Assembleia Legislativa.

Sobre a determinação relativa à Transparência das Informações (subitem 3.4), na forma estabelecida na LRF e Lei de Acesso à Informação, a gestora informa que todas as informações relativas à gestão do RPPS do Maranhão são disponibilizadas no site oficial da SEGEF, Portal do Servidor, no endereço eletrônico [www.segef.ma.gov.br/seguridadesocial/2017](http://www.segef.ma.gov.br/seguridadesocial/2017).

Em consulta ao endereço eletrônico acima informado, verificou-se que não estão disponíveis para consultas todas as informações de interesse público, a exemplo das atas das reuniões do CONSUP e outras relativas à gestão administrativa e de pessoal. Por isso, mantém-se esta recomendação.

Com referência à determinação relacionada à obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP (subitem 3.5) a gestora informa que os critérios e requisitos definidos para a emissão do CRP foram cumpridos.

Confirmou-se que o RPPS do Estado do Maranhão encontra-se atualmente em situação regular, com obtenção do referido certificado, no exercício de 2017, por via administrativa. No entanto, reforça-se esta determinação para que as exigências contidas na Portaria MTPS nº 204/2008, na Lei nº 9.717/1998 e nos atos normativos dela decorrentes, sejam observados e cumpridos continuamente, a fim de que não impeçam a obtenção regular do referido certificado.

Quanto à Participação da SEGEF/FEPA nas políticas de gestão de pessoal (subitem 3.6), a gestora apenas informa que se manifestam quanto aos cargos atinentes diretamente ao RPPS e que fazem gestão junto aos outros órgãos e poderes para participar da política dos PCCS. No entanto, é necessário que o órgão previdenciário esteja continuamente atento a todas as mudanças que possam vir a ocorrer e que afetam a sustentabilidade do regime, razão pela qual a recomendação permanece.

Em relação à autonomia da SEGEF/FEPA quanto à manutenção de bases de dados, cálculo de contribuições e acompanhamento das folhas de pagamentos (subitem 3.7), a gestora apenas afirma que os Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública têm encaminhados a unidade gestora do RPPS mídia da folha de pagamento para fins de elaboração da avaliação.

Em resposta às recomendações propostas, relacionadas à Base Cadastral dos Servidores Ativos, Aposentados e Pensionistas (item 4 do Relatório de Auditoria), a gestora enfatiza que a base de dados está sendo corrigida com a implantação de um novo sistema de folha de pagamento e, que a base cadastral deverá se consolidar com censo previdenciário, estando o RPPS elaborando estudo para contratação de empresa para realização do censo previdenciário.

Neste caso, mantém-se as recomendações, a fim de que as bases cadastrais do RPPS possam ser construídas com todas as informações atualizadas e que possibilite a extração de dados dos servidores ativos, dos aposentados e pensionistas, necessários à realização de avaliação atuarial consistente.

Nas questões relativas ao item 5 do Relatório de Auditoria, que trata do Resultado da Avaliação Atuarial (constantes do item 5, letras 'a', 'b', 'c', 'd', 'e' e 'f', da Proposta de Encaminhamento), onde são feitas recomendações ao FEPA, a gestora apenas informa que “está em fase de contratação de instituição para elaborar um plano de ação que apresente alternativas para o Estado do Maranhão sistematizar, planejar, implementar e avaliar ações que alcancem o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS”, e reconhece a “extrema necessidade de contratação de Instituição para o Plano de Ação, que vise à realização de avaliação operacional, com a finalidade de monetização dos ativos do FEPA, indicação de novas fontes de receita, indicação de ativos que possam ser aportados para cobrir o déficit financeiro e atuarial, contabilização e monetização dos ativos que podem ser aportados, dentre outros

serviços”. Assim, as recomendações permanecem inalteradas.

Quanto às determinações e recomendações referentes ao item 6, do Relatório de Auditoria, que trata dos INVESTIMENTOS, a gestora afirma que são patrocinados constantemente cursos, seminários e treinamentos na área previdenciária à equipe gestora da SEGEP e FEPA; que mais de 50% dos membros do Comitê de investimento possuem certificação técnica emitida por entidade de renome nacional, atendendo a determinação contida na Portaria MPS nº 440/2013; e, que a contratação de servidores para atuar na área de investimentos tem como requisito a certificação emitida por entidade autônoma de reconhecida capacidade técnica e difusão no mercado brasileiro de capitais.

Outrossim, informa a criação do Comitê de Investimentos do RPPS, por meio do Decreto nº 32.593, de 17 de janeiro de 2017. Informa, ainda, que a participação do Comitê de Investimentos na elaboração e execução da política de investimento do órgão previdenciário, bem assim que as exigências contidas no Decreto Federal nº 47.295/15, relacionadas a realização de reuniões mensais do Comitê de Investimentos, divulgação do calendário dessas reuniões nos sítios eletrônicos, entre outras, também estão previstas no Projeto de Lei nº 007/2017, que dispõe sobre a criação do IPREV-MA.

Assim, neste quesito, considera-se cumprida apenas a determinação referente à criação do Comitê de Investimento, que foi instituído por meio do Decreto nº 32.593, de 17 de janeiro de 2017, no entanto, não foram obedecidos os critérios estabelecidos para nomeação dos membros. Dessa forma, as demais determinações e recomendações permanecem inalteradas, haja vista que não foi comprovado que os membros da Equipe gestora e do COMIN possuem a certificação profissional exigida para a gestão do RPPS. Ademais, verificou-se que a Política Anual de Investimentos de 2017 não foi elaborada pelo Comitê de Investimentos, o qual só foi nomeado em 02/03/2017, de acordo com a Portaria nº 046/2017 e que o Projeto de criação do IPREV-MA está em fase de apreciação na Assembleia Legislativa do Estado.

Da análise dos comentários e justificativas apresentados, destaca-se que não foram identificados questionamentos ou contestações do Relatório P reliminar de Auditoria que invalidassem as determinações e recomendações constantes do item 9 - Proposta de Encaminhamento - do relatório, permanecendo, pois, as determinações e recomendações inalteradas.

## 8. CONCLUSÃO

Atendendo a proposta do Tribunal de Conta da União, mediante Acórdão nº 1331/2016 – TCU - Plenário (processo nº TC 009.285/2015-6), para realização de auditoria coordenada no sistema de previdência própria dos Estados, com o objetivo de traçar um diagnóstico sobre a situação atuarial e financeira dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS e de seus investimentos, bem como avaliar a existência de requisitos mínimos de Governança nos arranjos institucionais entre o ente instituidor de RPPS e os gestores do regime de previdência, foi realizada a presente auditoria na unidade gestora do RPPS dos servidores públicos do Estado do Maranhão, sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Gestão e Previdência - SEGEP .

Constatou-se que a SEGEP não realiza a gestão plena do regime de previdência dos servidores do Estado, pois não atua como unidade gestora única, com relação à concessão de benefícios, que é feita de forma descentralizada; não exerce com efetividade as funções de controle e fiscalização e transparência da gestão previdenciária, bem como não tem autonomia quanto à manutenção de bases de dados, pois a UG não tem de acesso à base de dados dos servidores ativos dos Poderes Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas. A base cadastral utilizada pelo Órgão não possui informações suficientes que permitam realizar avaliações atuariais anuais consistentes e confiáveis para o dimensionamento dos compromissos do plano de benefícios e a determinação do plano de custeio do regime, já que o órgão previdenciário não dispõe de todas as informações dos segurados ativos e seus dependentes, de todos os órgãos/poderes vinculados.

Ademais, as projeções de despesas com benefícios previdenciários do RPPS e das receitas de contribuições definidas nas avaliações atuariais nos anos de 2012 a 2015 são inconsistentes em razão da significativa diferença entre os valores projetados e os realizados, tendo como causa principal dessas discrepâncias as inconsistências da base cadastral do Ente, além da ausência de estudos sobre a composição das políticas salariais das diversas carreiras existentes no Ente instituidor do RPPS.

Por fim, constatou-se a ausência de estrutura apropriada para a gerenciamento de investimentos, prevendo a utilização de sistema de monitoramento de risco de mercado e retorno das aplicações, condizente com o montante de recursos investidos no mercado financeiro e de capitais, notadamente pela não instalação do Comitê de investimentos e, consequentemente, não participação do Comitê no processo decisório de elaboração e execução da política de investimento, seja como órgão consultivo seja como formulador da política de investimento.

A verificação restringiu-se aos períodos, documentos e informações mencionados neste Relatório de Auditoria e não foi examinada a totalidade dos atos envolvendo o órgão previdenciário, desde a sua criação.

As constatações apresentadas neste relatório demonstram, além da complexidade do tema, os riscos presentes na gestão das bases de dados utilizadas para as tomadas de decisão, na divergência entre as receitas e despesas previdenciárias, na insuficiência de recursos e, possíveis fragilidades na alocação de investimentos.

Diante disso, foram feitas determinações e recomendações à SEGEP, e ao Chefe do Executivo Estadual, objetivando a melhoria das funções de controle,

fiscalização e transparência da gestão administrativa, orçamentária, financeira e previdenciária do RPPS; a obtenção e manutenção de base de dados atualizada, segura e consistente, a realização de previsão de receitas tecnicamente condizentes com a real capacidade de arrecadação do RPPS e de despesas tecnicamente condizentes com a real taxa de crescimento dos custos incorridos pelo RPPS, para pagamentos dos benefícios previdenciários; a instalação e pleno funcionamento do Comitê de Investimentos.

Espera-se, contribuir para a gestão plena e eficaz do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Maranhão, possibilitando cumprimento das obrigações assumidas pelo órgão gestor, garantindo, assim, a concessão e manutenção dos benefícios previdenciários dos seus segurados ao longo do tempo.

## 9. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando as constatações e com base no art. 1º, inciso V, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, submete-se este relatório à consideração superior, com as propostas que se seguem:

### 1. Determinar ao Chefe do Poder Executivo e à SEGEP:

- a. A adoção das medidas necessárias, junto ao Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública Estaduais, objetivando o cumprimento da lei que regulamenta o RPPS do Estado, na forma definida, no art. 40, § 20, da Constituição Federal, no art. 1º, II, da Lei nº 9.717/98; no art. 50, da Lei Estadual nº 073/2004; na Lei Complementar Estadual nº 040/1998, e no art. 23, I, da Orientação Normativa SPS nº 02/2009, para a consolidação da execução das atribuições do RPPS dos servidores Públicos do Estado do Maranhão;
- b. A observância dos critérios e requisitos definidos na Portaria MTPS nº 204/2008, a fim de regularizar as pendências que impedem a emissão do CRP, bem como o cumprimento de todas as regras gerais de organização e funcionamento dos RPPS, estabelecidas na Lei nº 9.717/1998 e nos atos normativos dela decorrentes.

### 2. Determinar à SEGEP:

- a. A disponibilização, na página eletrônica do órgão ou do Ente instituidor, das informações da gestão administrativa, orçamentária, financeira e previdenciária, de interesse dos segurados e da sociedade, de forma que atendam aos requisitos mínimos de usabilidade, acessibilidade e integridade, conforme estabelece a LRF e a Lei de Acesso à Informação;
- b. Promova a capacitação técnica da equipe gestora da SEGEPE e FEPA e dos membros do CONSUP, em atenção ao disposto no art. 3º do Decreto 47.295/15;
- c. Que a estrutura, composição e funcionamento do Comitê de Investimentos, esteja de acordo com os parâmetros definidos nos §§ 1º e do art. 3º-A, da portaria MPS nº 519/2011;
- d. Que o Comitê de investimentos participe efetivamente da elaboração e execução da política de investimento do órgão previdenciário;
- e. Observe o disposto no Decreto nº 47.295/15, referente a realização de reuniões mensais do Comitê de Investimentos, nas datas previstas, com registro em atas, bem como a divulgação do calendário dessas reuniões nos sítios eletrônicos.

3. Recomendar ao Chefe do Executivo Estadual e à SEGEPE:

- a. A criação e efetivação de conselhos distintos para deliberar e fiscalizar o RPPS, de forma que o órgão previdenciário seja fiscalizado por instância distinta da que o administra;
- b. A adoção de medidas legais para a efetivação e fortalecimento do CONSUP, garantindo, na composição, a paridade na representação dos segurados e governo e a democratização do processo de escolha dos membros e presidentes deste conselho superior;
- c. A definição legal de critérios de escolha de todos os responsáveis pela gestão do FEPA, como formação superior ou especialização em área compatível, incluindo a certificação técnica exigida pela Portaria MPS nº 440/2013.

4. Recomendar a SEGEPE:

- a. A criação e implementação da unidade interna de controle interno, para o acompanhamento e monitoramento de todas as atividades desempenhadas pelo Órgão;
- b. Que realize levantamento da necessidade de pessoal e de capacitação de servidores para o órgão previdenciário, especialmente nas áreas de avaliações atuariais, compensação previdenciária e investimentos, e, se necessário, dote o órgão de quadro de pessoal próprio tecnicamente capacitado para o exercício das atividades previdenciárias;
- c. Que promova ações de capacitação e treinamento em gestão previdenciária, proporcionando aos gestores, servidores e membros do conselho gestor a qualificação técnica necessária e a obtenção de certificações individuais de capacitação em áreas específicas;
- d. Que participe efetivamente das discussões relativas à política de cargos, carreiras e salários dos servidores públicos estaduais, de todos os órgãos e poderes vinculados, que afetem a sustentabilidade financeira do RPPS;
- e. Que adote as medidas necessárias junto aos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública, para a disponibilização mensal das folhas de pagamento analítica por eles elaboradas, em mídia eletrônica, para controle e acompanhamento das parcelas integrantes da base de cálculo; da contribuição descontada da remuneração dos servidores ativos e, quando houver, dos inativos e dos pensionistas; das contribuições descontadas dos demais benefícios (auxílio-doença e salário-maternidade), inclusive dos benefícios de responsabilidade do RPPS pagos pelo Ente, bem como de informações detalhadas que viabilizem o controle tempestivo sobre os repasses e os pagamentos de eventuais parcelamentos;
- f. A adequação da base cadastral do órgão previdenciário ao modelo de estrutura mínima exigido pela Secretaria de Previdência Social, com o preenchimento de todas as informações exigidas e correção imediata das inconsistências apresentadas;
- g. Atuação junto aos chefes dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas visando a estruturação de sistema integrado de dados dos servidores públicos estaduais, para a formação e manutenção de uma base cadastral completa, com informações atualizadas, precisas e confiáveis de todos os servidores ativos, inativos, pensionistas e dependentes de todos os poderes, entidades e órgãos que compõem ente federativo;
- h. Estabeleça políticas que promovam a capacitação dos servidores que atuam com investimentos, especialmente os membros do Comitê de Investimentos, com vistas à obtenção de certificação emitida por entidade autônoma de reconhecida capacidade técnica e difusão no mercado brasileiro de capitais;
- i. Adote como requisito para a nomeação de cargos em comissão na área de investimentos a posse da certificação de que trata o item anterior.

5. Recomendar ao FEPA:

- a. Realização de estudos técnicos para a previsão de despesas tecnicamente condizentes com a real taxa de crescimento dos custos incorridos pelo RPPS para o pagamento dos benefícios previdenciários;
- b. Realização de estudos técnicos para a previsão de receitas tecnicamente condizentes com a real capacidade de arrecadação do RPPS;
- c. Realização dos devidos estudos que embasarão a hipótese de crescimento real dos salários do Ente Instituidor do RPPS, com estimativas condizentes com as políticas salariais das diversas carreias existentes;
- d. A realização de estudos da viabilidade orçamentária e financeira para implantação de alíquotas de contribuição crescentes ao longo do período entre 2015 a 2046 com os reflexos dos impactos nos limites de gastos de pessoal impostos pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000;
- e. Que após a realização de estudos da viabilidade orçamentária e financeira e seus reflexos dos impactos nos limites de gastos de pessoal o ente encaminhe projeto de Lei instituindo Alíquota de contribuição suplementar ou aportes periódicos;
- f. A realização de estudos da viabilidade orçamentária e financeira da implantação de uma nova segregação.

6. Recomendar ao CONSUP:

- a. A elaboração, publicação e controle da efetivação de plano de trabalho anual, e de relatório de prestação de contas que sintetize os trabalhos realizados e os resultados obtidos.

7. Determinar à SEGEP/MA, nos termos do Art 1º, inciso V, do Regimento Interno do TCE/MA, que apresente, no prazo de 60 dias, Plano de Ação com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas por este Tribunal de Contas.

8. Remeter cópias do Acórdão quer vier a ser adotado nestes autos, acompanhado dos respectivos relatório e voto e, deste Relatório de Auditoria, ao Gestor(a) da SEGEPMA, ao Chefe do Executivo, ao Presidente da Assembleia Legislativa, ao Presidente do Tribunal de Justiça, ao Chefe do Ministério Público Estadual, ao Presidente do Tribunal de Contas, ao Chefe da Defensoria Pública, à Secretaria de Transparência e Controle, do Estado do Maranhão e, ao Tribunal de Contas da União.

9. Retornar os autos à UTCEX1/SUCEX 1, para o monitoramento da implementação do Acórdão que vier a ser prolatado.

São Luís, 02 de outubro de 2017.

|                                                                                                                                         |                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Matilene Rodrigues Lima</b></p> <p>Auditadora Estadual de Controle Externo</p> <p>Matrícula 8516</p>                              | <p><b>Franklin Eduardo dos S. Figueiredo</b></p> <p>Auditor Estadual de Controle Externo</p> <p>Matrícula 11379</p>     |
| <p><b>Celso Antonio Lago Beckman</b></p> <p>Auditor Estadual de Controle Externo</p> <p>Matrícula 6890</p>                              | <p><b>Delfim Santana Pinheiro Guterres Júnior</b></p> <p>Auditor Estadual de Controle Externo</p> <p>Matrícula 9431</p> |
| <p><b>Auricea Costa Pinheiro</b></p> <p>Auditadora Estadual de Controle Externo</p> <p>Matrícula 6858</p> <p>Supervisora da SUCEX 1</p> |                                                                                                                         |

**Helvilane Maria Abreu Araujo**

Matrícula 8219

Gestora da UTCEX 1

#### REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 21 out. 2016.

BRASIL, Presidência da República Federativa do Brasil. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm).

BRASIL, Presidência da República Federativa do Brasil. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm).

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n.9.717, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. Regimes Proprios de Previdência Social. Consolidação da Legislação Federal. Atualizada até 15 de fevereiro de 2016. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/CONSOLIDACAOLEGISLACAORPPSfevereiro2016-1.pdf>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão: [1331/2016 – TCU – Plenário](#). TC 009.285/2015-6. Natureza: Relatório de Auditoria. Órgãos: Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.