



Quissamã, 18 de fevereiro de 2025.

REPRESENTAÇÃO À COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO FUNDO PREVIDENCIÁRIO DO SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL

Aos Digníssimos Membros da Comissão:

Vereador Adeilson Lopes Carneiro (Presidente)

Vereador Marcos da Silva Moreira (Vice-Presidente)

Vereador Ailson Belarmino Barreto (Relator)

Nos termos dos artigos 44 e 52, inciso IV, do Regimento Interno da Câmara Municipal, bem como do inciso IV do §2º do artigo 38 da Lei Orgânica do Município de Quissamã, venho, por meio desta, apresentar **representação** à Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Fundo Previdenciário do Servidor Público Municipal para que sejam realizados estudos técnicos aprofundados sobre o tema ora exposto e investigados fatos determinados de interesse da Administração Pública Municipal, com a devida convocação de responsáveis pela gestão do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Quissamã (IPMQ) para prestar esclarecimentos.

OBJETO DA REPRESENTAÇÃO

O presente documento tem como objetivo solicitar da Comissão sob a responsabilidade de seus membros a instauração de procedimentos necessários para apurar as irregularidades identificadas no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Município de Quissamã, gerido pelo IPMQ, com base nas conclusões e determinações do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), expressas no Voto GCS-3, referente ao Processo nº 217.859-0/24, que trata do Relatório de Auditoria de Conformidade realizada no IPMQ.

A auditoria conduzida pelo TCE-RJ revelou uma série de falhas estruturais, inconsistências técnicas e riscos fiscais que comprometem a viabilidade financeira do RPPS e colocam em risco a segurança previdenciária dos servidores públicos municipais. Diante disso, é imperativo que a Comissão avalie a situação com profundidade, visando garantir a transparência, legalidade e sustentabilidade do sistema previdenciário municipal.



FUNDAMENTAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO

1. Irregularidades na Criação e Gestão do RPPS

Conforme consta no relatório do TCE-RJ, a criação do RPPS de Quissamã, instituído pela Lei nº 1.880, de 14 de outubro de 2019, ocorreu sem o cumprimento dos requisitos técnicos e legais exigidos pela Portaria MF nº 464/2018. As principais irregularidades incluem:

- **Avaliação atuarial inicial inadequada:** Graves falhas técnicas comprometeram os cálculos de viabilidade financeira do regime.
- **Premissas atuariais incorretas:** Foram utilizados parâmetros que distorcem a realidade dos servidores.
- **Ausência de aprovação prévia da SPREV:** Violando a legislação vigente, impedindo correção de inconsistências.

2. Impacto Financeiro e Crescimento do Déficit Atuarial

- **Déficit inicial elevado:** O estudo de viabilidade de 2019 indicava um déficit de R\$ 265 milhões. Em 2024, o valor ultrapassou R\$ 509 milhões.
- **Projeções futuras insustentáveis:** O fluxo atuarial aponta um déficit futuro de R\$ 1,76 bilhão.

3. Riscos Fiscais e Jurídicos

A manutenção do RPPS representa riscos não apenas fiscais, mas também jurídicos para a administração municipal. A criação do regime sem o devido respaldo legal pode implicar responsabilizações para os gestores envolvidos, inclusive por improbidade administrativa.

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS

Diante da gravidade das irregularidades apontadas e dos riscos fiscais e previdenciários identificados, solicito à Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Fundo Previdenciário do Servidor Público Municipal que:

1. **Realize estudos técnicos detalhados** sobre a viabilidade financeira e atuarial do RPPS de Quissamã, com base nos dados e recomendações do TCE-RJ.



2. **Instaure procedimentos investigativos**, com a convocação de responsáveis pela gestão do IPMQ e do RPPS para prestar esclarecimentos.
3. **Elabore um relatório conclusivo** no prazo de 60 dias, contendo recomendações claras para a adoção de medidas corretivas, incluindo a possibilidade de extinção do RPPS e migração dos servidores para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).
4. **Encaminhe cópia do relatório final** à Câmara Municipal, ao Poder Executivo e ao Ministério Público, a fim de subsidiar decisões estratégicas sobre o futuro do sistema previdenciário municipal.

Documentos Anexos e Disponíveis para Consulta

Para subsidiar os estudos e investigações solicitados, anexo ao presente documento cópia do **Voto GCS-3**, emitido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), que embasa esta representação.

Adicionalmente, informo que quaisquer outros documentos relacionados ao processo, incluindo o Relatório de Auditoria de Conformidade e demais peças técnicas, podem ser acessados no site do TCE-RJ através do seguinte link: <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/Processo/MailCaptcha?numero=217859&digito=0&ano=2024>.

CONCLUSÃO

A presente representação visa garantir a transparência, legalidade e sustentabilidade do sistema previdenciário municipal, protegendo os direitos dos servidores públicos e preservando a saúde financeira do Município de Quissamã. Confio na competência e imparcialidade da Comissão para conduzir os estudos e investigações necessárias, em conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis.

Coloco-me à disposição para colaborar com quaisquer esclarecimentos ou informações adicionais que se fizerem necessárias.

Atenciosamente,

Alexandra Moreira Carvalho Gomes
Vereadora

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO
CHRISTIANO LACERDA GHUERREN

VOTO GCS-3

PROCESSO: TCE-RJ Nº 217.859-0/24
ORIGEM: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO
MUNICÍPIO DE QUISSAMÃ
ASSUNTO: RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE.
VERIFICAÇÃO DOS MOTIVOS PELOS QUAIS O
RPPS DE QUISSAMÃ VEM SUSTENTANDO
DÉFICITS CRESCENTES DESDE A SUA
INSTITUIÇÃO. NOTIFICAÇÃO. COMUNICAÇÃO
COM DETERMINAÇÕES.

Trata o presente processo de Relatório de Auditoria de Conformidade realizada, entre os dias 07/06 e 30/08/2024, no Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Quissamã (IPMQ), que teve como objetivo verificar os motivos pelos quais o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) de Quissamã vem sustentando déficits crescentes desde a sua instituição.

A partir do objetivo traçado, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

- 1. A Avaliação Atuarial inicial para implementação do RPPS de Quissamã atendeu aos parâmetros gerais estabelecidos na Portaria MF nº 464/2018, regramento vigente à época?*
- 2. A Avaliação Atuarial de 2024 foi elaborada com base em estudo que comprove a viabilidade orçamentária, financeira e fiscal para implementar a proposta de equacionamento do déficit atuarial?*
- 3. O Demonstrativo de Ganhos e Perdas Atuariais e o Relatório de Análise de Hipóteses utilizados na Avaliação atuarial de 2024 estão de acordo com o previsto na Portaria MTP nº 1.467/2022?*
- 4. Os responsáveis pela previdência municipal adotaram, tempestivamente, as medidas cabíveis para preservação do equilíbrio financeiro e atuarial desde a criação do RPPS?*

Após a realização dos trabalhos, a Coordenadoria de Auditoria em Regimes de Previdência Social (CAD-Previdência) sugeriu o seguinte:

5.1 PROPOSTA: NOTIFICAÇÃO

Fundamentação: Art. 15, II, do Regimento Interno do TCERJ.

• **Responsável:** ao representante da empresa Dvaloni Consultoria Ltda., Sr. DANIEL BARBOSA VALONI, atuário responsável pela realização dos estudos atuariais escrutinados, para que apresente razões de defesa pelas seguintes irregularidades:

a) *Utilização de planilha para descrição da Base Cadastral em desacordo com a estrutura mínima definida na Instrução Normativa MF SPREV nº 01/2018 (Achado 1);*

b) *Não descrição na Nota Técnica Atuarial de 2019 de todas as expressões de cálculo e metodologias mandatórias, conforme a Instrução Normativa MF SPREV nº 05/2018 (Achado 1);*

c) *Não realização de Demonstrativo de Duração do Passivo (Achado 1);*

d) *Desconexão entre os regimes de financiamento descritos na Nota Técnica Atuarial de 2019 com aqueles utilizados para construção do Relatório de Avaliação Atuarial Inicial de 2019 (Achado 1);*

e) *Utilização, para efeito do cálculo do valor presente das contribuições futuras, de alíquotas de contribuição diferentes daquelas descritas no Relatório de Avaliação Atuarial Inicial de 2019 (Achado 1);*

f) *Adoção de premissas não comprovadas, em detrimento das informações levantadas pelo censo previdenciário realizado para fundamentar a avaliação atuarial inicial do RPPS (Achado 1);*

g) *Inconsistências apresentadas no cômputo das parcelas do resultado atuarial entre o Relatório de Avaliação Atuarial Inicial de 2019, data focal 15/05/2019, e o Relatório de Avaliação Atuarial de 2020, data focal 31/12/2019, relacionadas à provisões matemáticas de benefícios a conceder e ao valor presente dos benefícios a conceder (Achado 1);*

h) *Erros conceituais apresentados pelo fluxo atuarial apresentado para a avaliação atuarial inicial quanto à evolução das parcelas relativas aos ativos garantidores e ao valor presente das contribuições e benefícios (Achado 1);*

i) *Utilização de referência equivocada e que não condiz com a realidade dos gastos previdenciários associados ao vínculo dos servidores municipais ao RGPS, antes da implantação do RPPS (Achado 1);*

j) *Proposição de um Plano de Amortização Inicial com alíquotas crescentes, em desacordo com a norma vigente à época (Achado 1);*

k) *Ocultação do custo do real RPPS ao se estimar uma suposta economia financeira utilizando a menor alíquota do plano de amortização proposto (Achado 1);*

l) *Ausência de referência aos impactos relativos à compensação financeira entre os regimes previdenciários, bem como, de utilização de metodologia inadequada para cômputo dessas eventuais compensações (Achado 1);*

m) Não realização de Demonstrativo de Viabilidade do Plano de Custeio apto a atender aos requisitos mínimos legais, de modo evidenciar os impactos da implantação do RPPS para a gestão do ente federativo a curto, médio e longo prazos (Achado 1);

n) Inobservância dos parâmetros mínimos estabelecidos na Portaria MTP nº 1.467/2022 na apresentação do Demonstrativo de Ganhos e Perdas Atuariais (Achado 3).

5.2 PROPOSTA: COMUNICAÇÃO

Fundamentação: Art. 15, I, do Regimento Interno do TCERJ.

• **Responsável:** atual Prefeito do Município de Quissamã, para que cumpra as seguintes **DETERMINAÇÕES**:

a) Realize o estudo de viabilidade orçamentária, financeira e fiscal da manutenção do RPPS conforme determina a legislação (Achado 2);

b) Adote medidas para promover, tempestivamente, a implementação das revisões do plano de amortização do déficit atuarial do RPPS, respeitando o prazo legal (Achado 4);

c) Adote medidas para promover, tempestivamente, as alterações indicadas nas avaliações atuariais anuais, respeitando o prazo legal e o princípio da anterioridade nonagesimal, se for o caso (Achado 4);

d) Avalie a possibilidade de se implementar medidas auxiliares para equacionamento do déficit atuarial previstas no artigo 55 da Portaria MTP nº 1.467/2022 (Achado 4).

• **Responsável:** atual Presidente do IPMQ, para que cumpra as seguintes **DETERMINAÇÕES**:

a) Em conjunto com os demais órgãos competentes do ente, realize estudo que comprove a viabilidade orçamentária, financeira e fiscal do RPPS conforme determina a legislação e passe a utilizá-lo para melhor adequação à realidade dos relatórios atuariais. (Achado 2);

b) Reveja a política de investimentos e as rentabilidades históricas obtidas pela carteira de investimentos do RPPS, de modo a verificar a aderência às metas atuariais propostas e reavaliar a meta a ser adotada em estudos posteriores, em atenção ao artigo 39, §6º, da Portaria MTP nº 1.467/2022 (Achado 4).

O Ministério Público de Contas, representado pela Procuradora Aline Pires Carvalho Assuf, opina em idêntico sentido.

É o Relatório.

Inicialmente, registro que atuo nestes autos nos termos do art. 216 do Regimento Interno deste Tribunal, tendo em vista o Ato Executivo nº 26.183, exarado pela Presidência desta Egrégia Corte de Contas, publicado no DOERJ de 27 de março de 2024.

Conforme descrito no relatório, a Auditoria em questão, realizada no Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Quissamã (IPMQ), teve como objetivo verificar os motivos pelos quais o RPPS de Quissamã vem sustentando déficits crescentes desde a sua instituição.

Com o intuito de facilitar a compreensão do objeto auditado, reproduzo trecho extraído do bem elaborado Relatório de Auditoria Governamental:

2 VISÃO GERAL DO OBJETO

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O RPPS de Quissamã foi instituído formalmente pela Lei nº 1.880 de 14 de outubro de 2019, com a criação do Instituto de Previdência do Município de Quissamã - IPMQ, autarquia que apresenta a finalidade de garantir aos segurados do RPPS municipal os meios de subsistência necessários em caso de eventos de invalidez, idade avançada e morte.

Naquela oportunidade, a gestão do ente federativo era exercida pela Prefeita Maria de Fátima Pacheco, a qual no dia 15 de outubro de 2019, por meio de Decreto, estabeleceu o plano de amortização do déficit atuarial.

Nesse ponto, ressalta-se que, desde então, cinco decretos municipais promoveram atualizações na planilha de cálculo referente ao plano de amortização para equacionamento do déficit atuarial. O último foi o Decreto nº 3.387/2022.

Por seu turno, o Gestor do RPPS nomeado pelo Chefe do Poder Executivo foi o Sr. Fabiano Barreto Gomes, sendo, até o momento deste relatório, o único a presidir o Instituto.

Ademais, cabe destacar a instituição de alíquotas progressivas na contribuição dos servidores municipais de Quissamã, por meio da Lei Municipal nº 1.923, de 27 de abril de 2020, a qual alterou a Lei Municipal nº 1.880/2019.

No entanto, tal mudança legislativa fez com que a totalidade arrecadada não perfizesse o equivalente à alíquota uniforme de 14%, o que é mandatário para um RPPS com déficit atuarial. Nesse sentido, houve Representação por parte deste corpo técnico, presente no Processo TCE-RJ nº 229.832-6/2023, cuja Decisão Plenária de 05/06/2024 recomendou à Chefe do Poder Executivo avaliar a possibilidade da iniciativa de alteração normativa com vistas à majoração da alíquota de contribuição dos segurados para fins de arrecadar o que se obteria caso adotada a alíquota uniforme de 14%.

Acerca dos órgãos de governança, a Lei nº 1.880/2019 definiu a seguinte estrutura para o IPMQ: Diretoria Executiva; Conselho Fiscal; Conselho Deliberativo; e Comitê de Investimentos.

Quanto à estrutura física, o IPMQ localiza-se na Rua Barão de Vila Franca, nº 413, CEP: 28.735-000 - Centro - Quissamã / RJ, em um imóvel alugado com recursos próprios e é operacionalizado administrativamente por 11 servidores, sendo 07 efetivos cedidos da Prefeitura e 04 comissionados.

Salienta-se que não houve a realização de concurso público para compor o quadro próprio de servidores do IPMQ.

A Unidade Gestora do RPPS conta, na data deste relatório, com um contrato de consultoria de investimentos com a empresa Mais Valia Consultoria Ltda EPP, que tem por objetivo esclarecer e orientar o Comitê de Investimentos do IPMQ quanto às possibilidades de investimento disponíveis no mercado financeiro.

É oportuno registrar que não há acordos de parcelamentos de débitos de contribuições, o que confirma repasses tempestivos ao RPPS local.

Quanto aos segurados, o Relatório de Avaliação Atuarial de 2024 (DOC 010), com data focal em 31/12/2023, indica sua distribuição conforme a figura abaixo:

Constituição da Base de Dados de Quissamã dos três últimos exercícios:			
Constituição	Exercício 2024 (ano base 2023)	Exercício 2023 (ano base 2022)	Exercício 2022 (ano base 2021)
<i>Ativos</i>	1.875	1.818	1693
<i>Aposentados</i>	20	3	2
<i>Pensionistas</i>	44	37	27
Total	1.939	1.858	1.722

Figura 1 - Distribuição dos segurados do RPPS de Quissamã, conforme Relatório de Avaliação Atuarial 2024, fls. 10 (DOC 010).

A motivação da auditoria foi apresentada no tópico abaixo:

3.3 MOTIVAÇÃO DA AUDITORIA

Serão apresentados, a seguir, os aspectos primordiais que compõem a motivação desta fiscalização:

Materialidade: No exercício de 2019 o estudo de viabilidade, com data focal de 15/05/2019, demonstra que a criação do fundo previdenciário iniciaria com um déficit de R\$ R\$ 265.090.166,78 e a avaliação atuarial anual do mesmo ano, com data focal 31/12/2019, já indicava um déficit de R\$ 287.409.529,74. O último relatório de avaliação atuarial aponta um déficit R\$ 358.884.128,06. Pouco mais de três anos de sua instituição o RPPS de Quissamã teve crescimento de 25% de suas provisões matemáticas previdenciárias;

Oportunidade: O exame dos relatórios de avaliação atuarial, da nota técnica atuarial e do estudo de viabilidade de implementação do RPPS de Quissamã, com baixo grau de maturidade previdenciária, possibilita o emprego de técnicas de mitigação de déficits atuariais, com impactos menores nas contas municipais, desde que sejam enfrentadas no início da criação do fundo, como é o caso em referência. Cabe salientar que para a equipe da CAD-Previdência será uma experiência ímpar, no sentido de que uma avaliação acurada dos fenômenos que originam o aumento do déficit técnico num RPPS novo indicaria a possibilidade de implementação de novos procedimentos de auditoria atuarial para o enfrentamento de déficits atuariais de outros RPPS fluminenses;

Relevância: Nos termos do Ministério do Trabalho e Previdência, a provisão matemática previdenciária representa o total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios, calculados atuarialmente. O aumento do déficit atuarial em 25% entre o Estudo de viabilidade e a avaliação atuarial de 2023 indica que as obrigações previdenciárias estão descontroladas, necessitando de tratamento através dos instrumentos oferecidos pela ciência atuarial

Risco: A criação do RPPS em 2019, na véspera da promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, a qual veda a criação de novos regimes próprios, indica um risco sobre a gestão fiscal. Agrava-se a situação a partir da evolução do déficit atuarial que, desde o primeiro estudo técnico, foi de R\$ 265.090.166,78 para R\$ 509.284.672,53 em 2024, o que representou um aumento de 92%. Tal tendência sugere potencial impacto relevante nas contas públicas do ente no médio e longo prazo.

A escolha do presente trabalho se deu, portanto, pela materialidade do déficit atuarial constatado, o qual impacta no fluxo financeiro necessário à manutenção do equilíbrio do RPPS, podendo gerar a insolvência do sistema previdenciário local caso haja a negligência por parte dos gestores.

O resultado do trabalho de fiscalização constatou a ocorrência das irregularidades materializadas nos achados abaixo reproduzidos, de forma resumida, sendo que, para maiores detalhes, deverão ser consultadas as informações constantes do Relatório de Auditoria “arquivo digital 12/09/2024 – Informação CAD-Previdência”:

4.1 ACHADO 1: A AVALIAÇÃO ATUARIAL INICIAL PARA IMPLEMENTAÇÃO DO RPPS DE QUISSAMÃ NÃO ATENDEU AOS PARÂMETROS GERAIS ESTABELECIDOS NA PORTARIA MF Nº 464/2018, REGRAMENTO VIGENTE À ÉPOCA.

(...)

4.1.3 Situação encontrada

Constatou-se que a avaliação atuarial inicial para a instituição do RPPS do Município de Quissamã não atendeu aos parâmetros gerais estabelecidos pela Portaria MF nº 464/2018, vigente à época, e nem foi embasada em estudo técnico de viabilidade administrativa, financeira e atuarial, produzido nos moldes legais, conforme determina a referida norma.

Preliminarmente, impende-se trazer que, dada a singularidade e o oneroso impacto representado pela criação e manutenção de um regime previdenciário próprio às contas públicas, a Portaria MF nº 464/2018 dedicou um capítulo para descrever parâmetros e requisitos específicos a serem observados pelos Entes Federativos quando estes manifestarem a intenção de instituir um RPPS¹.

¹ Ressalta-se que, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, a prerrogativa de instituição de novos RPPS foi abolida.
1352/1044

Visto a relevância e a natureza eminentemente técnica da matéria, a legislação correlata submeteu, ainda, o procedimento de implantação de um novo RPPS à aprovação prévia por parte da Secretária de Previdência, órgão técnico competente da Administração Direta da União².

Considerações iniciais feitas, nas seções seguintes serão apresentados resumos dos indícios e das irregularidades identificadas neste achado, as quais fundamentam as conclusões e a proposta de encaminhamento. As análises detalhadas dos pontos de controle e dos desvios apurados encontram-se consubstanciados no papel de trabalho LVF 2024.011.01 (DOC 006).

4.1.3.1 Base cadastral utilizada não cumpriu os requisitos mínimos e apresentou erros patentes³

Preliminarmente, observou-se que a base cadastral apresentada não utilizou, conforme descrito na Instrução Normativa SPREV nº 01/2018, o leiaute obrigatório disponibilizado à época pela Secretaria de Previdência.

Ademais, a referida base não cumpriu com o rol mínimo de informações exigidas pelo órgão regulador, além de utilizar segmentações e classificações distintas daquelas definidas pela SPREV à época.

Identificou-se também inconsistências significativas para o cálculo atuarial, como a existência de quatro servidores com mais de cem anos de contribuição ao RGPS; três servidores com mesma matrícula, mas CPFs diferentes; e doze servidores com dados incompletos acerca dos dependentes (DOC 011).

Além disso, constatou-se a igualdade entre todos os valores da base de cálculo da contribuição previdenciária mensal com os valores da remuneração bruta total mensal de todos os servidores; situação não factual, visto que sempre há parcelas salariais não sujeitas à tributação previdenciária, conforme já discriminado nas folhas de pagamento históricas do ente (DOC 019) e como a própria Lei Municipal nº 1.880/2019 veio a prever em seu artigo 44.

Ainda é possível evidenciar outro erro, agora, em relação ao cômputo do tempo de contribuição passada ao RGPS por parte dos servidores municipais.

Dado que todos os servidores, antes da implantação do RPPS, encontravam-se vinculados ao RGPS e, portanto, vertendo suas contribuições ao INSS, a base cadastral deveria refletir esse fato.

Contudo, pela existência de 987 servidores, cerca de 50% do total, sem tempo de contribuição passado ao RGPS, evidenciou-se que tal premissa não foi considerada na construção da base cadastral (DOC 011).

Dessa forma, entende-se que, postas essas irregularidades, o cálculo atuarial resultante dessa base cadastral estaria comprometido e apresentaria fortes indícios de que não seria representativo da real situação previdenciária do Município de Quissamã.

² Artigo 5, §§3º e 4º, da Portaria MF nº 464/2018.

³ Item 02 do papel de trabalho LVF 2024.011.01 (DOC 006).

4.1.3.2 Nota Técnica Atuarial utilizada na avaliação atuarial inicial não cumpria com os requisitos legais⁴

Assevera-se, primeiro, que a Nota Técnica Atuarial (NTA) é o documento base que orienta todo o estudo atuarial e que, nos termos do artigo 2º, caput, da Instrução Normativa SPREV nº 05/2018:

“[...] deverá conter todas as formulações e expressões de cálculo utilizadas nas avaliações atuariais do RPPS para determinação das alíquotas de contribuição, dos encargos do plano de benefícios, das provisões matemáticas previdenciárias e fundos de natureza atuarial, descrevendo, de forma clara e precisa, as características gerais dos benefícios, as bases técnicas adotadas e as metodologias utilizadas nessas formulações.”[Grifos produzidos]

Dada a importância desse documento, a Instrução Normativa SPREV nº 05/2018 é amplamente descritiva nos requisitos mínimos esperados para a formulação de uma NTA adequada para a realização de um estudo atuarial em RPPS, explicitando, inclusive, qual a estrutura mínima esperada para esse documento.

Nesse sentido, verificou-se que a NTA (DOC 012) utilizada como referência para o estudo realizado não apresentou, por exemplo, as condições de elegibilidade para a aposentadoria do plano de benefícios proposto pelo município, muito menos dispôs sobre regras de transição que seriam implementadas⁵.

Apesar de o município não dispor, à época, de legislação previdenciária própria vigente, a empresa de consultoria, que também fora contratada para auxiliar na elaboração da minuta de lei do RPPS municipal, deveria ter, conjuntamente com a Administração Pública, definido as diretrizes para a concessão dos benefícios previdenciários, para, então, realizar os cálculos atuariais necessários à aferição da situação previdenciária do RPPS a ser criado.

Verificou-se, também, que o estudo, contrariando a legislação vigente, não utilizou como hipótese biométrica mínima a Tábua de Mortalidade mais atual disponibilizada, à época, pelo IBGE.

A tábua utilizada, a saber, a IBGE-2016, possuía uma expectativa de vida de 75,8 anos, enquanto a tábua mais atual disponível, a IBGE-2017, a expectativa de 76,0 anos, uma diferença de três meses e onze dias, que para a definição de um plano de custeio previdenciário, calculado para um horizonte de mais de 60 anos, representa uma diferença significativa.

Constatou-se ainda que a taxa de juros atuarial de 6,00% fora atribuída arbitrariamente, sob a fundamentação de que essa referida taxa “não expõe, de forma excessiva, os ativos aos riscos de mercado” (DOC 012, página 10).

A irregularidade dessa premissa fundamenta-se no fato de que o estudo atuarial realizado não evidenciou por meio do Demonstrativo de Duração do Passivo (DOC 015), exigido no artigo 11 da Portaria MF nº 464/2018, qual seria a duração do passivo do plano de benefícios do RPPS de Quissamã, critério de referência para definição da taxa de juros atuarial.

⁴ Itens 03 e 06 do papel de trabalho LVF 2024.011.01 (DOC 006).

⁵ Artigos 105 a 109 da Lei Municipal nº 1.880/2019.

Conforme bibliografia especializada⁶, estima-se que uma variação de 0,5 pontos percentuais nessa taxa pode representar uma alteração no passivo atuarial entre 4% e 7%.

Verificou-se, ainda, a despeito das informações colhidas pela própria empresa de consultoria durante o censo previdenciário prévio realizado, que a NTA considerou a idade de entrada em regimes de previdência social para a massa de servidores como de 18 anos, fundamentando essa escolha por não haver dados disponíveis, informação contrariada pela própria base cadastral apresentada (DOC 011).

Ressalva-se, nesse caso, que a legislação vigente à época estabelecia que, quando da inexistência de informações acerca da referida idade de entrada, deveria ser assumida a idade mínima de 25 anos.

Ainda nesse sentido, a NTA considerou que a composição familiar da massa de servidores de Quissamã seria representada pela família padrão definida pelo IBGE, sem a devida justificativa e desconsiderando os dados coletados durante o censo previdenciário (DOC 011).

Insta salientar que para nenhuma das premissas acima descritas constantes na NTA apresentada foi realizado algum procedimento estatístico que comprovasse a razoabilidade da referida consideração.

As premissas utilizadas pelo atuário poderiam estar consubstanciadas no Relatório de Análise de Hipóteses e, assim, terem justificadas as condições assumidas por ele, conforme previsto pelas normas vigentes.

Contudo, esse documento não foi gerado pela empresa de consultoria (DOC 014), dado que sua exigibilidade legal se daria em até quatro anos da criação do RPPS; resultando, por conseguinte, na ausência de fundamentação das premissas consideradas que não observam os parâmetros mínimos legais e, portanto, em irregularidades na NTA.

Verificou-se ainda que a NTA não trouxe, de forma explícita, conforme exigido pela norma, a “forma de cálculo relativa à metodologia para determinação do valor dos benefícios”⁷, apresentando-a de forma genérica e imprecisa:

(...)

Conforme pode-se observar, não há uma definição para o fator “SC”, dessa forma, não se pode precisar se foi utilizado, para efeito de cálculo, a média de algumas das remunerações históricas do servidor; a última remuneração registrada; uma projeção da remuneração corrente do servidor; ou qualquer outra formulação para determinar o valor do benefício previdenciário.

A situação acima descrita denota uma ausência de transparência e uma mácula à idoneidade do resultado apresentado, sem contar a inobservância da norma vigente.

⁶ SILVA, Daniel Pereira Da. **CONSTRUINDO O FUTURO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR**: Uma abordagem Atuarial prática para Fundos de Pensão. São Paulo: ABRAPP, 2023. ISBN 978-85-99388-80-8.

⁷ Artigo 2º, §1º, V, da Instrução Normativa SPREV nº 05/2018.

Verificou-se ainda que a NTA não demonstrou e nem justificou os critérios e formulações utilizados para o cálculo da compensação financeira⁸ e, além disso, se assumiu uma métrica desarrazoada para o cálculo da parcela do benefício do regime de origem, conforme explicitado abaixo:

No caso em que o servidor possua tempo de contribuição para outros regimes oficiais de previdência, e desde que seja previsto o recebimento da compensação do benefício referente aquele período, o valor do benefício terá a seguinte redução para efeito de custo para o sistema próprio de previdência:

$$B_{r,j,t}^a = S_{r,j,t} \left[1 - \frac{TSA}{12t} \right]$$

Onde:

TSA = tempo de contribuição em anos de vinculação a órgãos de previdência social oficial antes do ingresso no ente;

12t = tempo em anos de que o servidor "j" necessita para ter direito a aposentadoria por tempo de serviço conforme a legislação vigente.

$S_{r,j,t}$ = salário de inatividade limitado ao valor da legislação vigente, quando da inexistência da série histórica dos salários de contribuição para outro regime de previdência.

Figura 2 - Excerto da NTA contendo as ponderações acerca de eventuais compensações previdenciárias para o cálculo da parcela dos benefícios previdenciários sob responsabilidade do RPPS (DOC 012, páginas 17 e 18).

A própria Portaria MF nº 464/2018 definiu parâmetros para a estimativa da compensação previdenciária a receber, a saber:

Art. 37. Quanto aos benefícios a conceder, a estimativa de compensação previdenciária a receber ou a pagar pelo RPPS deverá ter por base os dados cadastrais relativos ao tempo de contribuição anterior a outros regimes previdenciários, inclusive as comprovações de vínculo apresentadas quando da concessão dos benefícios de aposentadoria, ou os valores de compensação efetivamente verificados para o RPPS.

§ 1º Para fins de estimativa de compensação a receber, deverá ser utilizado, para o cálculo do valor individual, o critério que resulte no menor valor entre:

I - o resultante de aplicação de percentual de proporção de tempos de contribuição para efeito de compensação estimado na avaliação sobre o valor médio per capita dos benefícios pagos pelo RGPS; e

II - o valor médio per capita do fluxo mensal de compensação dos requerimentos já deferidos na data focal da avaliação atuarial.

§ 2º Caso a base cadastral e o sistema COMPREV não disponham dos dados referidos no caput, poderá ser utilizada, como expectativa de recebimento de compensação financeira, o percentual estabelecido na instrução normativa de que trata o art. 35." [Grifos produzidos].

⁸ Artigo 12 da Instrução Normativa SPREV nº 05/2018.
1352/1044

Em atenção ao inciso I da norma acima, consta no Boletim Estatístico da Previdência Social de 2019⁹ que o valor médio per capita dos benefícios emitidos pelo RGPS até novembro de 2019 era R\$ 1.913,63¹⁰; enquanto o salário médio de contribuição dos servidores do Município de Quissamã, conforme descrito na base cadastral (DOC 011), alcançava a cifra de R\$ 3.135,39 em abril de 2019.

Já em relação ao inciso II, verifica-se que, como se tratava de um RPPS em criação, não existia esse “fluxo mensal de compensação dos requerimentos já deferidos”; portanto, restaria, como referência para o cálculo da compensação previdenciária, o disposto no artigo 37, §1º, I, da Portaria MF nº 464/2018.

Pelo exposto anteriormente, resta evidente que o valor da base sobre a qual incide a compensação previdenciária não guarda equivalência com o valor do benefício de inatividade pago pelo RPPS¹¹; portanto, a formulação constante na NTA acerca da parcela do valor do benefício cabível ao RPPS se mostra descomedida, uma vez que transfere um ônus superestimado ao regime previdenciário de origem para fins da compensação financeira constitucionalmente prevista.

Assevera-se, ainda, que as irregularidades apontadas em relação às definições de premissas e hipóteses atuariais contribuem para superdimensionar os ativos ou para subdimensionar os passivos do plano de benefícios a ser calculado com base nas formulações disposta na NTA apresentada.

4.1.3.3 Falta de fidedignidade dos valores dos compromissos futuros apurados pela avaliação atuarial inicial¹²

Para além dos impactos resultantes das irregularidades constantes na NTA, conforme exposto no item anterior, foram identificados outros pontos que levantam suspeição sobre o resultado obtido no estudo atuarial apresentado.

Preliminarmente, aponta-se uma diferença entre o regime de financiamento constante na NTA de referência (DOC 012, página 23) e aquele registrado no Relatório da Avaliação Atuarial Inicial de 2019 (DOC 013, página 17). No primeiro documento, todos os benefícios de aposentadoria estariam sujeitos ao regime de capitalização, enquanto, no segundo, apenas o benefício de aposentadoria programada e sua reversão em pensão estariam sujeitos a esse regime de financiamento.

Outra fonte de incerteza é que, apesar de não se constituir formalmente uma irregularidade e de não se dispor de evidências materiais acerca do erro, causa estranheza o fato de que ao se aplicar todas as inúmeras formulações probabilísticas em relação aos encargos futuros para se calcular o custo normal de um novo regime previdenciário, inerentemente deficitário, chegue-se a um resultado final que coincida, até a casa dos centésimos do por cento, no valor do mínimo legal de contribuição dos entes participantes, a saber, 11,00%, totalizando um custo normal de 22,00% (DOC 013, página 6).

⁹ Disponível em https://www.gov.br/previdencia/pt-br/outros/imagens/2019/12/Beps1112019a_traba_Final1a_portal.pdf. Acesso em 01/08/2024

¹⁰ Dados extraídos do Painel “Grandes Números da Previdência Social”, página 7.

¹¹ Artigo 5º, §1º, I, c, da Portaria MF nº 464/2018.

¹² Itens 04, 06, 10 do papel de trabalho LVF 2024.011.01 (DOC 006).
1352/1044

Evidenciou-se, também, um erro explícito na tabela com os valores das provisões (Figura 3), onde se calculou um valor presente de contribuições futuras do ente para o RPPS de quase que o dobro do valor presente de contribuições futuras dos servidores; situação que diminuiu o, indevidamente, o déficit atuarial apresentado na avaliação inicial em mais de setenta milhões de reais.

Reforça-se que a avaliação atuarial inicial indicou uma igualdade entre as alíquotas de contribuição patronal e dos servidores para o custo normal do plano, dessa maneira, a parcela dessa provisão relativa aos servidores deveria ser maior ou igual que àquela relativa ao patrocinador¹³, como é possível observar na tabela equivalente constante no Relatório de Avaliação Atuarial de 2020, data focal 31/12/2019 (Figura 4).

2.2.7.2.0.00.00	Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo	265.090.166,78
2.2.7.2.1.03.00	Plano Previdenciário - Provisões De Benefícios Concedidos	0,00
2.2.7.2.1.03.01	Aposentadorias/Pensões/Outros Benefícios Concedidos do Plano Previdenciário do RPPS	0,00
2.2.7.2.1.03.02	(-) Contribuições do Ente para o Plano Previdenciário do RPPS	0,00
2.2.7.2.1.03.03	(-) Contribuições do Aposentado para o Plano Previdenciário do RPPS	0,00
2.2.7.2.1.03.04	(-) Contribuições do Pensionista para o Plano Previdenciário do RPPS	0,00
2.2.7.2.1.03.05	(-) Compensação Previdenciária do Plano Previdenciário do RPPS	0,00
2.2.7.2.1.04.00	Plano Previdenciário - Provisões De Benefícios a Conceder	265.090.166,78
2.2.7.2.1.04.01	Aposentadorias/Pensões/Outros Benefícios a Conceder do Plano Previdenciário do RPPS	500.482.872,99
2.2.7.2.1.04.02	(-) Contribuições do Ente para o Plano Previdenciário do RPPS	-154.168.616,66
2.2.7.2.1.04.03	(-) Contribuições do Ativo para o Plano Previdenciário do RPPS	-81.224.089,55
2.2.7.2.1.04.04	(-) Compensação Previdenciária do Plano Previdenciário do RPPS	0,00
2.2.7.2.1.05.00	Plano Previdenciário - Plano de Amortização	0,00
2.2.7.2.1.05.98	(-) Outros Créditos do Plano de Amortização	0,00
2.2.7.2.1.07.00	Provisões Atuariais Para Ajustes Do Plano Previdenciário	0,00
2.2.7.2.1.07.01	Ajuste de Resultado Atuarial Superavitário	0,00
2.2.7.2.1.07.98	Outras Provisões Atuariais para Ajustes do Plano	0,00
2.3.0.0.0.00.00	PATRIMÔNIO LÍQUIDO (SALDO PATRIMONIAL)	0,00
2.3.7.1.1.00.00	Superávits ou Déficits Acumulados - Consolidação	-265.090.166,78
2.3.7.1.1.01.00	Superávits ou Déficits do Exercício	0,00
2.3.7.1.1.02.00	Superávits ou Déficits de Exercícios Anteriores	0,00

Figura 3 - Excerto do Relatório da Avaliação Atuarial Inicial contendo a tabela com os valores das provisões calculadas. (DOC 013, página 10). Marcações produzidas.

Conforme analisado no item 04 do papel de trabalho LVF 2024.011.01 (DOC 006), ainda é possível verificar outras imprecisões no cômputo dos valores dessas provisões ao se confrontar os dados constantes no Relatório de Avaliação Atuarial Inicial (DOC 013), cuja data focal foi 15/05/2019, e o Relatório de Avaliação Atuarial Anual de 2020 (DOC 017), com data focal 31/12/2019.

2.2.7.2.0.00.00	Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo	2.474.952,50
2.2.7.2.1.03.00	Plano Previdenciário - Provisões De Benefícios Concedidos	364.652,69
2.2.7.2.1.03.01	Aposentadorias/Pensões/Outros Benefícios Concedidos do Plano Previdenciário do RPPS	364.652,69
2.2.7.2.1.03.02	(-) Contribuições do Ente para o Plano Previdenciário do RPPS	0,00
2.2.7.2.1.03.03	(-) Contribuições do Aposentado para o Plano Previdenciário do RPPS	0,00
2.2.7.2.1.03.04	(-) Contribuições do Pensionista para o Plano Previdenciário do RPPS	0,00
2.2.7.2.1.03.05	(-) Compensação Previdenciária do Plano Previdenciário do RPPS	0,00
2.2.7.2.1.04.00	Plano Previdenciário - Provisões De Benefícios a Conceder	265.090.166,78
2.2.7.2.1.04.01	Aposentadorias/Pensões/Outros Benefícios a Conceder do Plano Previdenciário do RPPS	365.529.905,53
2.2.7.2.1.04.02	(-) Contribuições do Ente para o Plano Previdenciário do RPPS	-74.292.223,62
2.2.7.2.1.04.03	(-) Contribuições do Ativo para o Plano Previdenciário do RPPS	-74.292.223,62
2.2.7.2.1.04.04	(-) Compensação Previdenciária do Plano Previdenciário do RPPS	0,00
2.2.7.2.1.05.00	Plano Previdenciário - Plano de Amortização	0,00
2.2.7.2.1.05.98	(-) Outros Créditos do Plano de Amortização	0,00
2.2.7.2.1.07.00	Provisões Atuariais Para Ajustes Do Plano Previdenciário	2.474.952,50
2.2.7.2.1.07.01	Ajuste de Resultado Atuarial Superavitário	0,00
2.2.7.2.1.07.98	Outras Provisões Atuariais para Ajustes do Plano	0,00
2.3.0.0.0.00.00	PATRIMÔNIO LÍQUIDO (SALDO PATRIMONIAL)	2.474.952,50
2.3.7.1.1.00.00	Superávits ou Déficits Acumulados - Consolidação	-214.835.158,48
2.3.7.1.1.01.00	Superávits ou Déficits do Exercício	0,00
2.3.7.1.1.02.00	Superávits ou Déficits de Exercícios Anteriores	0,00

Figura 4 - Excerto do Relatório da Avaliação Atuarial Anual de 2020 (DOC 017, página 13) contendo a tabela com os valores das provisões calculadas.

¹³ A possibilidade da desigualdade evidencia-se pelo fato de que a alíquota patronal incide apenas sobre a base de cálculo previdenciária dos servidores ativos, enquanto que a alíquota dos servidores, a depender da legislação local, pode incidir, também, sobre parcelas dos benefícios de inatividade.

Considerando que entre as duas avaliações acima houve apenas uma diminuição de cerca de 7% dos servidores ativos¹⁴, revela-se inconcebível que o valor presente dos benefícios a conceder da avaliação inicial tenha reduzido da cifra de R\$ 500.482.872,99 para o montante de R\$ 365.529.905,53, representando uma redução de quase 27% em um intervalo de cerca de sete meses.

Outro fator a se considerar é o fato de que, a despeito da redução no número de servidores ativos ocorrida no intervalo entre as duas avaliações atuariais em análise, o custo normal do plano aumentou cerca de 27% (de 22,00% para 28,00%); portanto, uma queda de R\$ 81.224.089,55 para R\$ 74.292.223,62 (diminuição de cerca de 8,5%) para o valor presente das contribuições futuras também se mostra desarrazoada.

Ainda nesse sentido, cabe especial destaque ao fato de que, apesar de todas as variações descritas anteriormente, ambas as avaliações atuariais possuem exatamente a mesma cifra, até os centavos, para a provisão matemática de benefícios a conceder, a saber, R\$ 365.529.905,53.

Outrossim, cabe ressaltar também ao Fluxo Atuarial Inicial (DOC 016) apresentado como representativo da situação previdenciária do Município de Quissamã, o qual, além de não guardar equivalência ao resultado apresentado no Relatório da Avaliação Atuarial Inicial, não respeitam a dinâmica lógica e natural da evolução dos valores dos compromissos e encargos de um plano previdenciário, cabendo destaque para as seguintes anomalias:

- O ativo garantidor permanece nulo durante todo o período, o que não condiz com a realidade de nenhum plano previdenciário em regime de capitalização, cuja premissa básica é a formação de reservas;
- O valor atual dos benefícios concedidos permanece nulo durante todo o período, quando, naturalmente, deveria aumentar, visto que os servidores ativos em algum momento irão se aposentar;
- A massa para de decrescer em 2041, ou seja, não se extingue ao final do período, que é premissa básica para realização desse tipo de análise;
- O valor atual dos benefícios a conceder permanece o mesmo a partir de 2041, ao invés de decrescer e zerar até o final do período, de forma análoga ao tópico anterior;
- Considera um plano de amortização com parcelas crescentes, em desacordo com a legislação vigente, a qual, para uma avaliação atuarial inicial, determina que as parcelas desse plano sejam constantes ou decrescentes¹⁵;
- O fluxo atuarial apresentado, mesmo contabilizando um plano de amortização proposto nos moldes do estudo realizado, ao invés de conduzir o plano previdenciário para uma situação de equilíbrio, resulta em um déficit de R\$ 1.761.704.456,67.

Por fim, o arcabouço dos indícios e provas levantados permite afirmar que os valores dos compromissos do plano de benefícios não foram devidamente apurados.

¹⁴ Visto que 139 servidores municipais optaram por permanecerem vinculados ao RGPS.

¹⁵ Artigo 6º, II, da Portaria MF nº 464/2018

4.1.3.4 Apuração equivocada da situação orçamentária, financeira e fiscal do ente federativo com os servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS)¹⁶

Em atenção à legislação vigente à época, o estudo técnico para fins de avaliação atuarial inicial deveria promover a comparação da situação orçamentária, financeira e fiscal do ente federativo com os servidores vinculados ao RGPS com aquela decorrente da instituição do RPPS¹⁷.

Conforme foi possível observar pela análise do item anterior, a apuração dos custos do RPPS a ser criado realizada pelo estudo em análise é permeada de incertezas, suspeições e erros.

Contudo, também ao se promover a comparação do novo regime proposto com o regime até então vigente, verificou-se que o estudo realizado recorreu a premissas e generalizações que não condiziam com a realidade do Município de Quissamã.

Primeiramente, causa espécie que o estudo realizado não tenha considerado um aspecto básico tal qual o impacto do pagamento do Fundo Garantidor por Tempo de Serviço (FGTS) no cômputo das despesas associadas à vinculação ao RGPS.

Em seguida, conforme análise realizada no item 05 do papel de trabalho LVF 2024.011.01 (DOC 006) e na LVF 2024.011.02 (DOC 007), verificou-se, por meio da revisão analítica das Guias da Previdência Social pagas pelo município (DOC 018) e das folhas de pagamentos dos servidores municipais (DOC 019), que o Município de Quissamã gozaria de benefícios decorrentes de sua classificação no código FPAS 582¹⁸, sujeitando-o a um regime de compensações, conforme exemplo abaixo referente à competência de setembro de 2019:

MINISTÉRIO DA FAZENDA - MF		Processo nº 217.859-0/24		Rubrica 01/10/2019	
SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - RFB		Rubrica 01/10/2019		HORA: 16:38:38	
GFIP - SEFIP 8.40		TABELAS 38.0 (16/01/2019)		PÁG: 001/001	
RELATÓRIO DE COMPENSAÇÕES				Processo nº 217.859-0/24	
				Rubrica 01/10/2019	
COMPETÊNCIA: 09/2019				CÓDIGO DE RECOLHIMENTO: 115	
EMPRESA: PREFEITURA MUNICIPAL DE QUISSAMÃ				INSCRIÇÃO: 31.505.027/0001-60	
FPAS	VALOR SOLICITADO	VALOR COMPENSADO	VALOR NÃO COMPENSADO		
582	1.479.088,64	1.479.088,64	0,00		
VALOR EXCEDENTE AO LIMITE DOS 30% (SOMATÓRIO DE TODOS OS FPAS):				794.211,23	

Figura 5 - Excerto do Processo de Empenho da GPS de setembro de 2019 contendo o Relatório de Compensações emitido pela RFB (DOC 018, arquivo "Emp. 4850, 4851, 4854, 4878, 4857, 4881 e 4861-2019.pdf", página 7)

Assim, aplicadas essas e outras deduções, como despesas com salário família e salário maternidade, chega-se ao seguinte custo real, na forma de alíquota de contribuição, do RGPS para o Município de Quissamã:

¹⁶ Item 10 do papel de trabalho LVF 2024.011.01 (DOC 006).

¹⁷ Artigo 5º, §1º, IV, da Portaria MF nº 464/2018

¹⁸ Instrução Normativa RFB nº 971, de 13/11/2009.

Tabela 1 - Resumo das contribuições relativas aos servidores efetivos vertidas no período de outubro de 2018 a setembro de 2019¹⁹

	CONTRIBUIÇÃO RELATIVA AOS SERVIDORES EFETIVOS	ALÍQUOTA MÉDIA
INSS SERVIDOR	R\$7.393.437,53	9,4%
INSS PATRONAL TEÓRICA	R\$17.231.920,11	21,8%
INSS PATRONAL EFETIVA	R\$6.524.530,20	8,3%
FGTS (PATRONAL)	R\$5.513.466,74	7,0%
CUSTEIO PATRONAL TOTAL TEÓRICO	R\$22.745.386,85	28,8%
CUSTEIO PATRONAL TOTAL EFETIVO	R\$12.037.996,94	15,3%

Dessa forma, evidencia-se que o custo efetivo do RGPS para o município seria, à época, cerca de 15,3% sobre a base de cálculo previdenciária da folha de pagamentos, mesmo ao se incluir no cálculo as despesas relativas ao FGTS, em oposição aos 22% declarados pelo estudo realizado em sede da avaliação atuarial inicial.

4.1.3.5 Declaração de vantajosidade financeira enviesada com a instituição de um RPPS no Município de Quissamã²⁰

Como já foi discutido anteriormente, os resultados apurados pela avaliação atuarial inicial para os compromissos previdenciários futuros com a instituição de um RPPS no Município de Quissamã são altamente questionáveis e eivados de ilegalidades e imprecisões.

Rememora-se, ainda, que, conforme analisado, todas as impropriedades identificadas na NTA teriam como consequência direta o superdimensionamento do ativo e subdimensionamento do passivo; minimizando, portanto, o déficit atuarial resultante de um cálculo sob esses parâmetros.

Desconsiderando-se, agora, toda a suspeição e incertezas associadas ao cálculo do plano de custeio que recaem sobre a avaliação atuarial inicial apresentada, verifica-se que o referido estudo apurou um déficit atuarial de R\$ 265.090.166,78.

Para equacionamento desse déficit, em postura diametralmente oposta à norma legal vigente²¹, o estudo realizado propôs um plano de amortização com parcelas crescentes com a seguinte cronologia:

¹⁹ Os valores apurados foram frutos das análises realizadas no item 05 do papel de trabalho LVF 2024.011.01 (DOC 006).

²⁰ Itens 10, 13 e 14 do papel de trabalho LVF 2024.011.01 (DOC 006).

²¹ Artigo 6º, II, da Portaria MF nº 464/2018:

“Art. 6º Na hipótese de instituição de RPPS, para fins do cumprimento do equilíbrio financeiro e atuarial:

II - o déficit apurado na avaliação atuarial inicial deverá ser integralmente equacionado por plano de amortização com fluxo constante ou decrescente de contribuições, na forma de alíquotas ou aportes, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 55;”

[Grifos produzidos].”

1352/1044

Ano	Alíquota Amortizante
2019	4,89%
2020	6,21%
2021	7,54%
2022	8,86%
2023	10,19%
2024	11,51%
2025	12,84%
2026	14,16%
2027	15,48%
2028	16,81%
2029	18,13%
2030	19,46%
2031	20,78%
2032	22,11%
2033	23,43%
2034	24,75%

2035	26,08%
2036	27,40%
2037	28,73%
2038	30,05%
2039	31,38%
2040	32,70%
2041	34,02%
2042	35,35%
2043	36,67%
2044	36,67%
2045	36,67%
2046	36,67%
2047	36,67%
2048	36,67%
2049	36,67%
2050	36,67%
2051	36,67%
2052	36,67%
2053	36,67%

Figura 6 -Excerto do Relatório da Avaliação Atuarial Inicial contendo o plano de amortização idealizado para fazer frente ao déficit atuarial pré-existente (DOC 013, página 12)

Analisando-se a progressão do custo suplementar proposto, verifica-se que esse custo, que se inicia em 4,89%, em quinze anos alcançaria o valor de 23,43% (já superior a alíquota teórica do RGPS) e após trinta anos estabilizaria num patamar de 36,67%, o qual, acrescido do custo normal calculado nesse estudo, atingiria uma alíquota de custeio patronal total de 47,67%, o que representaria mais de 216% do custo total caso fosse mantido o regime previdenciário geral.

Outro aspecto que causa espécie é a metodologia apresentada pelo estudo para alegar uma suposta vantajosidade financeira que a instituição de um RPPS traria para o município (Figura 7):

9 – QUADRO ECONÔMICO REGIME PRÓPRIO X REGIME GERAL			
Ente			
TOTAL DA FOLHA DE PAGAMENTO MENSAL:		R\$	6.185.129,18
RPPS		RGPS	
ALÍQUOTA	15,89%	ALÍQUOTA	22,00%
TOTAL DE CONTRIBUIÇÃO	R\$ 982.817,03	TOTAL DE CONTRIBUIÇÃO	R\$ 1.360.728,42
TOTAL ANUAL	R\$ 12.776.621,35	TOTAL ANUAL INSS	R\$ 17.689.469,45
TOTAL EM 4 ANOS	R\$ 51.106.485,39	TOTAL EM 4 ANOS	R\$ 70.757.877,82
EM 4 ANOS UMA ECONOMIA DE		R\$	19.651.392,43
POR ANO UMA ECONOMIA DE		R\$	4.912.848,11

A economia do município de QUISSAMÃ – RJ no Regime Próprio de Previdência Social em relação ao Regime Geral atual é de: R\$4.912.848,11 (quatro milhões, novecentos e doze mil, oitocentos e quarenta e oito reais e onze centavos) por ano.

Figura 7 -Excerto do Relatório da Avaliação Atuarial Inicial contendo um quadro resumindo a vantajosidade econômica com a implantação do RPPS (DOC 013, página 9)

Não bastassem todos os problemas identificados e analisados até então, o Relatório da Avaliação Atuarial Inicial, com a finalidade de arvorar o maior ganho financeiro possível com a instituição do RPPS, replicou a menor alíquota do custo suplementar (4,89%), apenas para efeito desse cálculo em específico, por quatro anos, minimizando, assim, ainda mais, os custos associados à implantação do RPPS.

Mesmo se evidenciando um estudo completamente viciado, o mínimo esperado para esse cálculo apresentado seria que ele contemplasse, ao menos, a progressão das alíquotas dos custos suplementares dispostas no próprio relatório para os quatro anos que se escolheu fazer a comparação.

Reforça-se, ainda, que essa comparação entre os custos dos regimes apresentada no Relatório da Avaliação Atuarial Inicial levou em consideração um custo arbitrário do RGPS, para o qual não se teve o zelo de ao menos checar sua adequação, conforme apurado anteriormente.

Pelo exposto, verifica-se que essa suposta economia aventada no Relatório da Avaliação Atuarial Inicial não se sustenta, sendo marcada por imprecisões, incertezas e tendenciosidades.

4.1.3.6 Ausência de realização do Demonstrativo de Viabilidade do Plano de Custeio apresentado²²

Foi apresentado pelo jurisdicionado como Demonstrativo de Viabilidade do Plano de Custeio o Relatório da Avaliação Atuarial (DOC 013), contudo, tal documento não cumpre nenhum dos requisitos e critérios estabelecidos na Instrução Normativa SPREV nº 10/2018, a qual, conforme estabelecido no artigo 64, §2º, I, da Portaria MF nº 464/2018, disporia acerca da estrutura e os elementos mínimos do referido demonstrativo.

Reforça-se, ainda, que o Município de Quissamã não se encontrava desobrigado de enviar tal demonstrativo, pois, dada a sua condição de proponente da criação de um RPPS, sua situação estaria enquadrada no artigo 6º, §4º, da Instrução Normativa SPREV nº 10/2018, impondo que o referido demonstrativo fosse anexado ao estudo técnico de que trata o artigo 5º da Portaria MF nº 464/2018 e fosse submetido ao processo de análise e aprovação prévia pela SPREV.

4.1.3.7 Não submissão dos estudos técnicos da criação do RPPS ao processo de análise e aprovação prévia da SPREV²³

O jurisdicionado declarou que não pôde reunir, no órgão, evidências acerca do processo de aprovação prévia do estudo técnico de que trata o artigo 5º da Portaria MF nº 464/2018. (DOC 015).

Contudo, após questionamento à empresa de consultoria contratada acerca do fato, o responsável pela empresa se manifestou conforme a figura abaixo.

²² Itens 05, 06, 07, 08 e 09 do papel de trabalho LVF 2024.011.01 (DOC 006).

²³ Item 12 do papel de trabalho LVF 2024.011.01 (DOC 006).



Figura 8 - Declaração do IPMQ contendo a transcrição da resposta do responsável pela empresa de consultoria contratada acerca envio prévio do estudo técnico para análise do equilíbrio financeiro e atuarial do regime a ser instituído (DOC 020).

Dessa forma, verifica-se que, a despeito da declarada faculdade acerca do processo de análise prévia a ser conduzida pela SPREV, o que se observou foi a ausência da observância do critério legal definido, visto que a legislação vigente não conferia à Secretaria de Previdência a competência de reformular procedimentos legais para casos específicos, senão, pela edição e publicação de nova norma de caráter geral²⁴.

Pelo exposto, resta evidenciado que os estudos resultantes da avaliação atuarial inicial não passaram pelo processo de aprovação prévia pela Secretaria de Previdência para, nos termos da lei, subsidiar o processo de análise para a instituição do RPPS do Município de Quissamã.

4.1.3.8 Considerações Finais

Por todo o exposto, toma-se por claro que o estudo apresentado, além de não ter cumprido com as exigências constantes na legislação vigente à época, foi tendencioso no sentido de atestar a viabilidade da implantação de um RPPS em Quissamã.

O conjunto probatório reunido por meio das análises realizadas revelou uma série de atitudes fruto de imprudência ou negligência, que resultaram em um subdimensionamento dos custos do RPPS, em especial:

- a utilização de uma tábua de mortalidade defasada, em desacordo com a legislação vigente;
- a utilização de 18 anos como a hipótese de idade de entrada em regime de previdência social, contrariando às informações colhidas pelo censo realizado pela mesma empresa com a finalidade de fundamentar o estudo atuarial que seria realizado;
- a incorporação implícita da compensação previdenciária no cálculo dos benefícios sob responsabilidade do município, onerando, desproporcionalmente, a União;

²⁴ Artigo 9º, II, da Lei nº 9.717/1998
1352/1044

- o superdimensionamento do valor presente das contribuições futuras, contabilizando um valor de quase o dobro para as contribuições patronais;
- o equívoco referente aos encargos relativos ao déficit atuarial pré-existente, por meio de um plano de amortização com alíquotas crescentes, em desacordo com norma vigente, e utilizando para efeito de cálculo a menor alíquota disponível;
- o superdimensionamento das despesas do município com seus servidores vinculados ao RGPS;
- a ausência da realização de relatórios e demonstrativos legais que compõem a avaliação atuarial inicial e que têm por finalidade fundamentar e comprovar as premissas adotadas e os resultados obtidos.

Reitera-se ainda que o estudo realizado não foi submetido à SPREV, contrariando a legislação vigente à época, impossibilitando a secretaria identificar e corrigir tempestivamente as irregularidades levantadas nesta Auditoria e, assim, sanear o processo de instituição do RPPS do Município de Quissamã.

Por fim, acrescenta-se que esta inobservância ao procedimento legal também atendeu aos interesses do município, o qual conseguiu implantar o seu regime próprio a cerca de um mês da suspensão constitucional dessa prerrogativa.

(...)

4.2 ACHADO 2: A AVALIAÇÃO ATUARIAL DE 2024 NÃO FOI ELABORADA COM BASE EM ESTUDO QUE COMPROVE A VIABILIDADE ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E FISCAL PARA IMPLEMENTAR A PROPOSTA DE EQUACIONAMENTO DO DÉFICIT ATUARIAL.

(...)

4.2.3 Situação encontrada

Os relatórios de avaliações atuariais devem estar baseados em estudos que demonstrem a viabilidade orçamentária, financeira e fiscal para implementação da proposta de equacionamento do déficit atuarial. Não obstante a elaboração de tal estudo, o mesmo não evidencia que as soluções atuariais propostas para amortização do déficit atuarial se encontram respaldadas na capacidade de o ente arcar com tal despesa.

Descumpre-se, nesse sentido, o seguinte trecho da Portaria MTP nº 1.467/2022:

“DA DEMONSTRAÇÃO DE VIABILIDADE DO PLANO DE CUSTEIO

Art. 64. Deverão ser garantidos os recursos econômicos suficientes para honrar os compromissos estabelecidos no plano de custeio e na segregação da massa, cabendo ao ente federativo demonstrar a adequação do plano de custeio do RPPS à sua capacidade orçamentária e financeira e aos limites de gastos com pessoal impostos pela Lei Complementar nº 101, de 2000.

§ 1º Os estudos técnicos de implementação e revisão dos planos de custeio, inclusive de equacionamento de deficit atuarial e de alteração da estrutura atuarial do RPPS, deverão avaliar a viabilidade financeira, orçamentária e fiscal para o ente federativo conforme Demonstrativo de Viabilidade do Plano de Custeio, observados o disposto no Anexo VI, a

estrutura e os elementos mínimos previstos do **modelo disponibilizado pela SPREV** na página da Previdência Social na Internet.

[...]

Anexo VI

Subseção I

Demonstrativo de Viabilidade do Plano de Custeio

Art. 49. Deverá ser apresentado à SPREV o Demonstrativo de Viabilidade do Plano de Custeio, documento de caráter declaratório, conforme modelo e instrução de preenchimento disponibilizados na página da Previdência Social na Internet.

§ 1º O demonstrativo de que trata o caput contempla informações estruturadas relativas ao histórico de receitas e despesas do ente federativo, às projeções de receitas e despesas do RPPS e ao plano de equacionamento do déficit atuarial do regime e o cálculo de indicadores que visem avaliar o impacto do plano de custeio para a situação financeira e fiscal do ente federativo, considerando-se o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

§ 2º O Demonstrativo de Viabilidade do Plano de Custeio de que trata o caput **deverá ser encaminhado à SPREV na forma de planilha eletrônica como anexo a estudos técnicos submetidos à sua análise ou no prazo previsto em notificação eletrônica por ela emitida.** (Grifos nossos).

Nessa toada, quando indagado sobre o estudo de viabilidade da manutenção do RPPS, o Gestor apresentou a seguinte planilha:

ANO	No.	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	Despesa com Pessoal (exceto RPPS)	Pessoal Ativo Efetivo (Código 109001 - GA - GF - Todos os Planos)	Aposentadorias e Pensões (Códigos 210000 e 220000)	Contribuição Patronal (Código 121000 - Todos os Planos)	Contribuição Suplementar (Código 130101 - Todos os Planos)	Parcelamentos (Código 130201 - Todos os Planos)	Valor Atual da Cobertura da Insuficiência Financeira (Código 139901)	Insuficiência ou Excedente Financeiro (Códigos 250001 - Todos os Planos)	Despesa com Pessoal - LRF	Evolução dos Recursos Garantidores (Código 290001)
2023	0	439.370.102,50	153.319.835,39			11.741.007,51	-	-	-	-	165.060.842,90	108.775.203,56
2024	1	423.404.402,22	161.401.468,28	96.557.183,32	22.040.836,45	14.402.525,00	20.511.508,39	-	-	-	196.315.501,67	152.185.974,22
2025	2	438.223.556,30	161.401.468,28	75.138.545,19	22.594.766,31	14.402.525,00	21.107.134,48	-	-	-	196.911.127,76	188.909.166,53
2026	3	433.561.380,77	161.401.468,28	71.846.957,52	25.938.749,09	14.402.525,00	25.957.783,75	-	-	-	201.761.777,03	227.572.752,40
2027	4	433.561.380,77	161.401.468,28	67.900.119,10	29.747.235,46	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	269.235.006,77
2028	5	433.561.380,77	161.401.468,28	66.542.525,86	31.200.833,31	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	310.884.483,73
2029	6	433.561.380,77	161.401.468,28	64.331.794,90	33.407.862,69	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	351.402.557,84
2030	7	433.561.380,77	161.401.468,28	61.148.707,14	36.336.012,99	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	389.633.701,69
2031	8	433.561.380,77	161.401.468,28	59.797.581,74	37.590.493,38	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	427.872.569,31
2032	9	433.561.380,77	161.401.468,28	54.736.021,26	42.112.964,24	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	461.338.527,31
2033	10	433.561.380,77	161.401.468,28	51.386.441,01	44.999.993,68	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	492.152.698,63
2034	11	433.561.380,77	161.401.468,28	47.718.155,92	48.040.843,38	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	519.900.664,14
2035	12	433.561.380,77	161.401.468,28	42.592.825,41	52.402.108,43	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	542.512.305,24
2036	13	433.561.380,77	161.401.468,28	40.114.841,67	54.222.469,45	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	563.360.403,83
2037	14	433.561.380,77	161.401.468,28	33.757.717,49	59.309.934,92	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	577.532.034,38
2038	15	433.561.380,77	161.401.468,28	30.363.570,88	61.715.279,23	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	588.574.983,60
2039	16	433.561.380,77	161.401.468,28	26.292.775,13	64.625.189,62	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	595.578.316,94
2040	17	433.561.380,77	161.401.468,28	23.710.822,62	66.068.773,45	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	600.407.458,77
2041	18	433.561.380,77	161.401.468,28	21.618.881,98	66.948.940,76	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	603.722.852,51
2042	19	433.561.380,77	161.401.468,28	20.041.305,73	67.291.162,55	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	606.197.282,36
2043	20	433.561.380,77	161.401.468,28	17.811.033,16	68.082.951,37	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	607.076.449,56
2044	21	433.561.380,77	161.401.468,28	17.202.332,71	67.343.618,42	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	608.476.409,34
2045	22	433.561.380,77	161.401.468,28	13.089.445,10	69.567.498,47	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	606.079.229,19
2046	23	433.561.380,77	161.401.468,28	11.395.829,19	69.550.639,31	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	602.877.831,44
2047	24	433.561.380,77	161.401.468,28	9.555.157,03	69.609.775,02	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	598.697.465,18
2048	25	433.561.380,77	161.401.468,28	7.858.699,63	69.388.863,78	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	593.835.064,77
2049	26	433.561.380,77	161.401.468,28	6.005.407,90	69.159.260,74	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	588.220.744,26
2050	27	433.561.380,77	161.401.468,28	4.457.678,21	68.554.992,03	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	582.297.264,74
2051	28	433.561.380,77	161.401.468,28	3.208.370,50	67.596.300,63	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	576.525.680,73
2052	29	433.561.380,77	161.401.468,28	2.277.778,52	66.268.677,36	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	571.413.080,66
2053	30	433.561.380,77	161.401.468,28	1.295.828,94	64.897.998,16	14.402.525,00	32.517.844,17	-	-	-	208.321.837,45	567.012.231,17
2054	31	433.561.380,77	161.401.468,28	901.766,46	62.943.116,76	14.402.525,00	-	-	-	-	208.321.837,45	551.662.237,10
2055	32	433.561.380,77	161.401.468,28	694.388,48	60.760.925,60	14.402.525,00	-	-	-	-	208.321.837,45	496.711.732,19
2056	33	433.561.380,77	161.401.468,28	641.152,31	58.393.609,60	14.402.525,00	-	-	-	-	208.321.837,45	462.428.249,82
2057	34	433.561.380,77	161.401.468,28	320.332,55	56.207.861,74	14.402.525,00	-	-	-	-	208.321.837,45	428.558.255,31
2058	35	433.561.380,77	161.401.468,28	24.388,86	53.962.490,32	14.402.525,00	-	-	-	-	208.321.837,45	395.209.060,94

Figura 9 - Resposta ao pedido para apresentar o Estudo de Viabilidade utilizado na Avaliação Atuarial de 2024. Fonte: Estudo de Viabilidade orçamentária, financeira e fiscal utilizado na Avaliação Atuarial relativa à criação do RPPS – TSID 02, item 04 (DOC 021), [Grifo em vermelho produzido];

Destaca-se, por sua vez, que não houve projeção de Receita Corrente Líquida, de Despesa com Pessoal e de Contribuição Patronal, pois os valores se repetem anualmente entre 2024 e 2058, conforme parte grifada em vermelho. Por conseguinte, não se pode afirmar que houve estimativa razoável.

Logo, o Demonstrativo de Viabilidade não fornece informações suficientes para a tomada de decisão.

Destaca-se, também, que para a criação do RPPS, não houve estudo de viabilidade orçamentária, financeira e fiscal, mas, sim, um documento de duas páginas no qual se apresentou um cálculo em que o ente teria redução de dispêndio nos primeiros quatro anos:

Ente			
TOTAL DA FOLHA DE PAGAMENTO MENSAL:		R\$	6.185.129,18
RPPS		RGPS	
ALÍQUOTA	15,89%	ALÍQUOTA	22,00%
TOTAL DE CONTRIBUIÇÃO	R\$ 982.817,03	TOTAL DE CONTRIBUIÇÃO	R\$ 1.360.728,42
TOTAL ANUAL	R\$ 12.776.621,35	TOTAL ANUAL INSS	R\$ 17.689.469,45
TOTAL EM 4 ANOS	R\$ 51.106.485,39	TOTAL EM 4 ANOS	R\$ 70.757.877,82
EM 4 ANOS UMA ECONOMIA DE		R\$	19.651.392,43
POR ANO UMA ECONOMIA DE		R\$	4.912.848,11

Figura 10 - Resposta ao pedido para apresentar o Estudo de Viabilidade relativo à criação do RPPS. Fonte: Estudo de Viabilidade orçamentária, financeira e fiscal utilizado na Avaliação Atuarial relativa à criação do RPPS – TSID 01, item 17 (DOC 013);

No entanto, tal documento não se qualifica como substitutivo do estudo de viabilidade orçamentária, financeira e fiscal, pois o normativo previdenciário indica que as seguintes informações devem estar presentes:

“Anexo VI

Art. 50. Para a elaboração do Demonstrativo de Viabilidade do Plano de Custeio deverão ser obtidos dados e informações relativos:

I - à Receita Corrente Líquida - RCL, conforme dados do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, anexo ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO do último bimestre de cada exercício, considerando o período de, no mínimo, 5 (cinco) exercícios anteriores àquele a que se refere a avaliação atuarial;

II - à Despesa Líquida com Pessoal - DLP, conforme dados do Demonstrativo da Despesa com Pessoal - DPP, anexo ao Relatório de Gestão Fiscal - RGF de que trata o Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF disponibilizado na página da Secretaria do Tesouro Nacional - STN na Internet, considerando o mesmo período informado para a RCL;

III - às contribuições a cargo do ente federativo relativas ao exercício anterior àquele a que se refere a avaliação atuarial, contemplando as contribuições normais e suplementares, na forma de alíquotas ou aportes, devidas pelo ente federativo nas competências de janeiro a dezembro daquele exercício e os montantes das parcelas, devidas nesse período, relativas a termos de parcelamento firmados entre a unidade gestora e o ente federativo, excluindo os valores dos aportes para cobertura de insuficiência financeira do RPPS;

IV - às despesas do RPPS com o pagamento de benefícios e despesas administrativas, relativas ao exercício anterior àquele a que se refere a avaliação atuarial;

V - à Dívida Consolidada Líquida – DCL, conforme dados do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, anexo ao RGF;

VI - ao resultado atuarial apurado na avaliação atuarial, sem considerar o valor atual do plano de equacionamento do déficit atuarial estabelecido em lei; e VII - às projeções de remunerações, despesas com benefícios, contribuições, parcelamentos, insuficiências ou excedentes financeiros, evolução dos recursos garantidores e demais informações obtidas nos fluxos atuariais.

§ 2º As projeções para análise da viabilidade do plano de custeio do RPPS deverão ser realizadas para todos os anos do período do plano de amortização e, em caso de segregação da massa, pelo período de duas vezes a duração do passivo do Fundo em Capitalização, para ambos os fundos.”

A fim de se buscar o equilíbrio atuarial, calcula-se as provisões matemáticas e o resultado atuarial através do confronto com os ativos garantidores. Posteriormente, uma das opções para o equacionamento em caso de déficit é propor um plano de amortização. Essa segunda parte deve, necessariamente, apresentar um realismo fiscal e orçamentário, sob o risco de a proposta ser uma mera formalidade sem efeitos práticos.

Frisa-se, por conseguinte, que o estudo citado é uma condição sine qua non para a realização das projeções de amortização do déficit atuarial. Ou seja, é tecnicamente incorreto o atuário propor uma solução se não houver consciência da compatibilidade da proposta com as reais condições do ente em assumir tais despesas.

Para tanto, as projeções devem ser devidamente calculadas, não podendo o ente replicar os valores da Receita Corrente Líquida, da Despesa com Pessoal e da Contribuição Patronal por 32 anos, sem considerar qualquer variação. Nem mesmo variações vegetativas, como aumentos salariais decorrentes de promoções, foram consideradas na planilha apresentada.

A partir do entendimento citado, conclui-se que o atuário não pode aceitar a incumbência de propor uma solução atuarial sem um estudo de viabilidade orçamentária, financeira e fiscal razoável. Explica-se: se o plano de amortização não couber no orçamento do ente, outras medidas devem ser avaliadas: segregação da massa, aporte de bens, direitos e ativos, adequações das regras de concessão, cálculo e reajustamento dos benefícios ou mesmo a extinção do RPPS.

Por sua vez, cumpre destacar a competência conjunta do ente e do atuário no que tange ao estudo de viabilidade ora ressaltado:

“Anexo VI

Art. 50 [...]

*§ 4º A **responsabilidade pelas informações a serem prestadas no Demonstrativo de Viabilidade do Plano de Custeio** relativas às projeções atuariais do RPPS é do **atuário** e, pelos dados contábeis, financeiros, orçamentários e fiscais, do **representante legal do ente federativo** e dos **dirigentes da unidade gestora do RPPS**.” [Grifos produzidos].*

Considerando que o IPMQ é a autarquia especializada na gestão do RPPS, espera-se que este Instituto realize a interlocução administrativa do estudo junto à prefeitura e ao atuário.

Vislumbra-se, portanto, a competência multidisciplinar para a elaboração do referido documento. Abaixo, busca-se demonstrar a responsabilidade do RPPS neste tema:

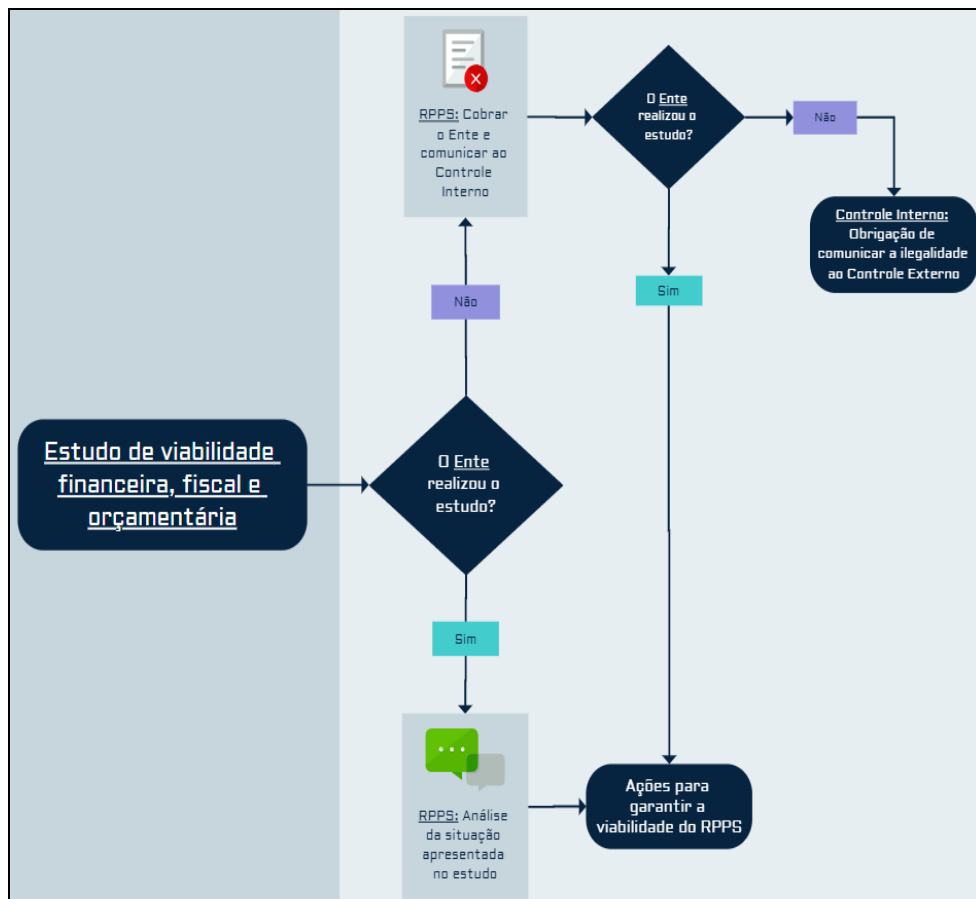


Figura 11 - Gestão do estudo de viabilidade do RPPS

Insta salientar que a necessidade do referido estudo de viabilidade não decorre de uma inovação presente na portaria publicada em 2022, mas, sim, desde a extinta Portaria MF nº 464/2018. Ademais, o sítio eletrônico da SPREV disponibiliza um modelo que pode ser utilizado como parâmetro a ser seguido. Ainda assim, desde a criação do Instituto, jamais se materializou tal informe.

Conclui-se que um plano de amortização do déficit atuarial, cujo prazo máximo permitido são 35 anos, elaborado sem o estudo de viabilidade que comprove a capacidade do ente em arcar com os compromissos no decorrer do equacionamento do déficit, dificilmente será efetivamente cumprido. Em outras palavras, ao propor um plano inviável, transfere-se a dívida para as próximas gestões municipais, prejudicando, assim, as contas públicas no médio e longo prazo.

(...)

4.3 ACHADO 3: O DEMONSTRATIVO DE GANHOS E PERDAS ATUARIAIS UTILIZADO NA AVALIAÇÃO ATUARIAL DE 2024 NÃO ESTÁ DE ACORDO COM O PREVISTO NA PORTARIA MTP Nº 1.467/2022.

(...)

4.3.3 Situação encontrada

Os relatórios de avaliações atuariais devem apresentar Balanço de Ganhos e Perdas Atuariais. Todavia, o documento apresentado não supre as exigências do normativo previdenciário, ou seja, não explica as variações decorrentes das premissas ou hipóteses utilizadas no ano anterior.

Ressalta-se, de antemão, o disposto na Portaria MTP nº 1.467/2022 acerca do demonstrativo de ganhos e perdas atuariais:

“Art. 55. [...]

§ 2º O Relatório da Avaliação Atuarial, com base no estudo específico da situação econômico-financeira e atuarial do RPPS, deverá identificar as principais causas do déficit atuarial por meio do balanço de ganhos e perdas atuariais, apresentar cenários com as possibilidades para seu equacionamento e os seus impactos e propor plano de equacionamento a ser implementado em lei pelo ente federativo.” [Grifos produzidos]

Ainda, informa-se conceitos presentes no Anexo VI da Portaria MTP nº 1.467/2022:

“ANEXO VI

Art. 2º [...]

XXV - ganhos e perdas atuariais: demonstrativo sobre o ajuste entre a realidade e a expectativa que se tinha quando da formulação do plano de custeio, acerca do comportamento das hipóteses ou premissas atuariais;

[...]

Art. 13: . Serão apresentados na NTA:

III - as expressões de cálculo e a metodologia para demonstração dos ganhos e perdas atuariais, no mínimo para:

- a) valor das remunerações;
- b) expectativa de mortalidade;
- c) taxa de juros; e
- d) quantidade e valores de aposentadorias.”

Portanto, demonstra-se por meio da análise de ganhos e perdas atuariais se as premissas ou hipóteses utilizadas foram aderentes de um ano para o outro. Por exemplo, se o atuário estima um crescimento real da remuneração de 1% e ocorre 5% na prática, tal diferença impactará o cálculo do déficit atuarial e, nesse sentido, será exposto no Balanço de Ganhos e Perdas Atuariais.

Ante o exposto, requisitou-se que o RPPS apresentasse o referido estudo, o qual está inserido no Relatório de Avaliação Atuarial de 2024. No entanto, seu conteúdo não contém informação cuja clareza respalde o usuário para sua tomada de decisão.

Explica-se: o demonstrativo está exposto em praticamente duas páginas, sendo que na primeira se apresentou uma introdução meramente conceitual, sem nenhuma vinculação ao caso específico do RPPS auditado:

Os ganhos e perdas atuariais referem-se a mudanças nos valores atuariais de obrigações futuras, que são causadas por eventos ou alterações nas premissas atuariais. Essas mudanças afetam os planos de benefícios de longo prazo, como planos de pensão e outros planos de benefícios, nos quais as obrigações futuras são estimadas com base em diversas premissas, como taxas de juros, taxas de mortalidade e taxas de rotatividade.

Os principais fatores que influenciam os ganhos atuariais são as mudanças favoráveis, quando as premissas subestimam as experiências reais, como por exemplo, se as taxas de mortalidade foram menores do que as previstas; outro fator que influencia os ganhos são as melhorias nas premissas, elas ocorrem quando as premissas atuariais melhorarem devido a mudanças nas condições econômicas, demográficas ou outras, como por exemplo, se as taxas de juros aumentarem.

Já as perdas atuariais são impactadas pelas mudanças desfavoráveis, ou seja, quando as premissas são superestimadas em comparação com as experiências reais, por exemplo, a taxa de rotatividade de funcionários for maior do que a prevista, isso pode resultar em perdas atuariais para os planos de benefícios; também é impactada se as premissas atuariais pioraram, as perdas atuariais podem surgir, principalmente por mudanças nas condições econômicas, mudanças nas leis de benefícios ou outros fatores que afetam as estimativas de longo prazo.

Ganhos e perdas atuariais são refletidos nas demonstrações financeiras e afetam diretamente o passivo atuarial e, portanto, podem ter implicações significativas para as finanças da organização. Enquanto as perdas atuariais podem exigir contribuições adicionais para os planos de benefícios, os ganhos atuariais podem reduzir a necessidade de contribuições. O financiamento adequado é crucial para garantir que os planos de benefícios possam cumprir suas obrigações futuras. Por isso é importante que as organizações compreendam e avaliem regularmente os ganhos e perdas atuariais, ajustando suas estratégias de financiamento e gestão de riscos conforme necessário para garantir a sustentabilidade de seus planos de benefícios de longo prazo.

Figura 12 - Primeira parte do Demonstrativo de Ganhos e Perdas Atuariais. Fonte: Estudo de Viabilidade orçamentária, financeira e fiscal utilizado na Avaliação Atuarial relativa à criação do RPPS – TSID 01, item 07, Relatório de Avaliação Atuarial, pág. 16 (DOC 010).

Na sua segunda parte, consta uma tabela com o valor total da perda atuarial, porém sem nenhuma explicação das diferenças entre as premissas utilizadas e o que se materializou no mundo fático.

Descrição	Passivo Atuarial	
	Benefícios Concedidos	Benefícios a Conceder
Valor Presente da Obrigação Atuarial em 1º de janeiro	R\$ 1.834.748,43	R\$ 423.383.287,68
Custo dos Juros	R\$ 85.132,33	R\$ 19.644.984,55
Custo da Atualização Monetária	R\$ 84.765,38	R\$ 19.560.307,89
Contribuições Arrecadadas	R\$ -	R\$ 22.771.262,11
Benefícios Pagos	R\$ 799.160,44	R\$ -
Valor Presente da Obrigação Atuarial em 31 de dezembro	R\$ 17.792.079,72	R\$ 600.267.796,37
Ganho/(Perda) Atuarial sobre a obrigação atuarial no início do exercício (valor computados por diferença)	R\$ (14.988.273,15)	R\$ (160.450.478,36)

Portanto, encontramos um total de R\$ 175.438.751,51 registrados como perda atuarial entre o início e o final do exercício de 2023.

Figura 13 - Segunda parte do Demonstrativo de Ganhos e Perdas Atuariais. Fonte: Estudo de Viabilidade orçamentária, financeira e fiscal utilizado na Avaliação Atuarial relativa à criação do RPPS – TSID 01, item 07, Relatório de Avaliação Atuarial, pág. 17 (DOC 010);

Insta salientar que a variação total da Provisão Matemática de Longo Prazo entre as avaliações de 2023 e 2024, ambas calculadas pelo mesmo atuário, foi de R\$ 192.841.839,98, de acordo com a sessão “Resultado apurados” dos respectivos Relatórios atuariais. Desse total, conforme a Figura 13, o montante de R\$ 175.438.751,51 aparenta ser decorrente de perda atuarial. Ou seja, as premissas ou hipóteses não performaram conforme esperado no estudo anterior.

Nessa toada, as informações apresentadas na tabela não evidenciam a aderência das premissas e hipóteses aventadas de um ano para o outro, além de não demonstrar, como determina a legislação, o confronto entre o que foi previsto e o que de fato ocorreu. Por conseguinte, o Relatório de Avaliação Atuarial não fornece base adequada para seus usuários tomarem decisões administrativas.

A partir deste entendimento, conclui-se que o estudo técnico deve apresentar, de modo claro e explicativo, no Demonstrativo de Ganhos e Perdas Atuariais, no mínimo, as variações das premissas ou hipóteses abaixo elencadas, assim como seu impacto no resultado atuarial:

- a) valor das remunerações;*
- b) expectativa de mortalidade;*
- c) taxa de juros; e*
- d) quantidade e valores de aposentadorias.*

(...)

4.4 ACHADO 4: OS RESPONSÁVEIS PELA PREVIDÊNCIA MUNICIPAL NÃO ADOTARAM, TEMPESTIVAMENTE, AS MEDIDAS CABÍVEIS PARA PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DESDE A CRIAÇÃO DO RPPS.

(...)

4.4.3 Situação encontrada

Constatou-se que os responsáveis pela Previdência Municipal de Quissamã não adotaram, tempestivamente, as medidas cabíveis para preservação do equilíbrio financeiro e atuarial desde a criação do seu RPPS.

Conforme preconiza a Lei nº 9.717/1998, os regimes próprios estão sujeitos à realização de avaliações atuariais periódicas e, também, excepcionais, para a “organização e revisão do plano de custeio e benefícios”, de modo a primar pelo princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS.

Essa premissa exige dos responsáveis pela previdência local uma postura diligente e pragmática em relação à preservação de condições de transparência, solvência, liquidez e equilíbrio econômico, financeiro e atuarial do plano de benefícios do RPPS²⁵.

Nas seções seguintes serão apresentados resumos dos indícios e das irregularidades identificadas neste achado, as quais fundamentam as conclusões e a proposta de encaminhamento. As análises detalhadas dos

²⁵ Artigo 67, parágrafo único, da Portaria MTP nº 1.467/2022.
1352/1044

pontos de controle e dos desvios apurados encontram-se consubstanciados no papel de trabalho LVF 2024.011.03 (DOC 008).

4.4.3.1 Rentabilidade histórica incompatível com as metas atuariais adotadas²⁶

Por meio dos dados abertos dos RPPS divulgados no sítio eletrônico do Ministério da Previdência Social, reuniu-se informações relativas ao DAIR, DIPR e DPIN do Município de Quissamã e realizou-se uma revisão analítica para avaliar a rentabilidade da carteira de investimentos do RPPS.

As metodologias adotadas constam consignadas no item 03 do papel de trabalho LVF 2024.011.03 (DOC 008) e os respectivos cálculos e resultados da análise efetuada, que serão apresentados a seguir, constam no papel de trabalho LVF 2024.011.04 (DOC 009).

Tabela 2 - Comparativo entre as Rentabilidades calculadas pelo método TWR²⁷ das Carteiras Teórica e Real do RPPS de Quissamã

		2020	2021	2022	2023	2024 ²⁸
Carteira RPPS	Valor Inicial (R\$)	2.474.952,50	19.529.083,65	38.815.481,41	68.503.719,48	111.438.406,70
	Valor Final (R\$)	19.529.083,65	38.815.481,41	68.503.719,48	111.438.406,70	130.687.237,33
Carteira Teórica	Valor Inicial (R\$)	2.432.879,07	19.727.938,05	43.805.691,75	76.626.841,80	114.815.650,30
	Valor Final (R\$)	19.727.938,05	43.805.691,75	76.626.841,80	114.674.314,62	137.486.124,76
Carteira corrigida da Inflação	Valor Inicial (R\$)	2.426.826,63	19.120.332,53	41.410.068,77	71.234.428,39	104.806.237,67
	Valor Final (R\$)	19.120.332,53	41.410.068,77	71.234.428,39	104.687.216,53	124.804.181,70
Fluxo de Caixa	Valor no Período (R\$)	16.040.294,00	19.341.679,38	26.964.752,35	29.666.545,51	14.095.449,98
Rentabilidade	Carteira RPPS	5,48%	-0,14%	4,14%	13,52%	4,11%
	Carteira Teórica	6,79%	12,12%	8,28%	7,88%	6,65%
	Atribuída à Inflação	3,54%	7,66%	4,18%	3,75%	4,96%
Rentabilidade Real	Carteira RPPS	1,87%	-7,25%	-0,04%	9,41%	-0,82%
	Carteira Teórica	3,14%	4,14%	3,93%	3,98%	1,61%

A tabela acima sintetiza os resultados obtidos, por exercício, desde a criação do RPPS de Quissamã, considerando os dados disponíveis no banco de dados do Ministério da Previdência.

Enquanto a carteira RPPS representa os valores reais das aplicações financeiras do regime próprio, a carteira corrigida da inflação representa aquela que seria obtida apenas pela rentabilidade atribuída à inflação e a carteira teórica é aquela que seria obtida caso os valores fossem corrigidos mensalmente pela taxa equivalente à meta atuarial constante no respectivo Plano de Investimentos Anual.

²⁶ Item 03 e 04 do papel de trabalho LVF 2024.011.03 (DOC 008).
²⁷ Time Weighted rate of Return. Referir ao item 03 do papel de trabalho LVF 2024.011.03 (DOC 008)
²⁸ Considerou-se o período de janeiro a maio de 2024 (dados disponibilizados à época deste trabalho).
1352/1044

Tabela 3 - Metas atuariais previstas na Política de Investimento do RPPS de Quissamã

ANO	INDEXADOR	PREFIXADO
2019	IPCA	6,00%
2020	IPCA	5,75%
2021	IPCA	5,48%
2022	IPCA	4,84%
2023	IPCA	4,64%
2024	IPCA	4,76%

Conforme é possível observar na Tabela 2, apenas em 2023 a rentabilidade real da carteira do RPPS teve um desempenho não inferior ao da carteira teórica, da mesma forma que houve exercícios em que se verificou uma perda real no valor dos ativos.

Ao se confrontar, graficamente, a evolução contínua da carteira do RPPS do Município de Quissamã com o valor das duas carteiras virtuais calculadas, obtém-se o seguinte resultado:

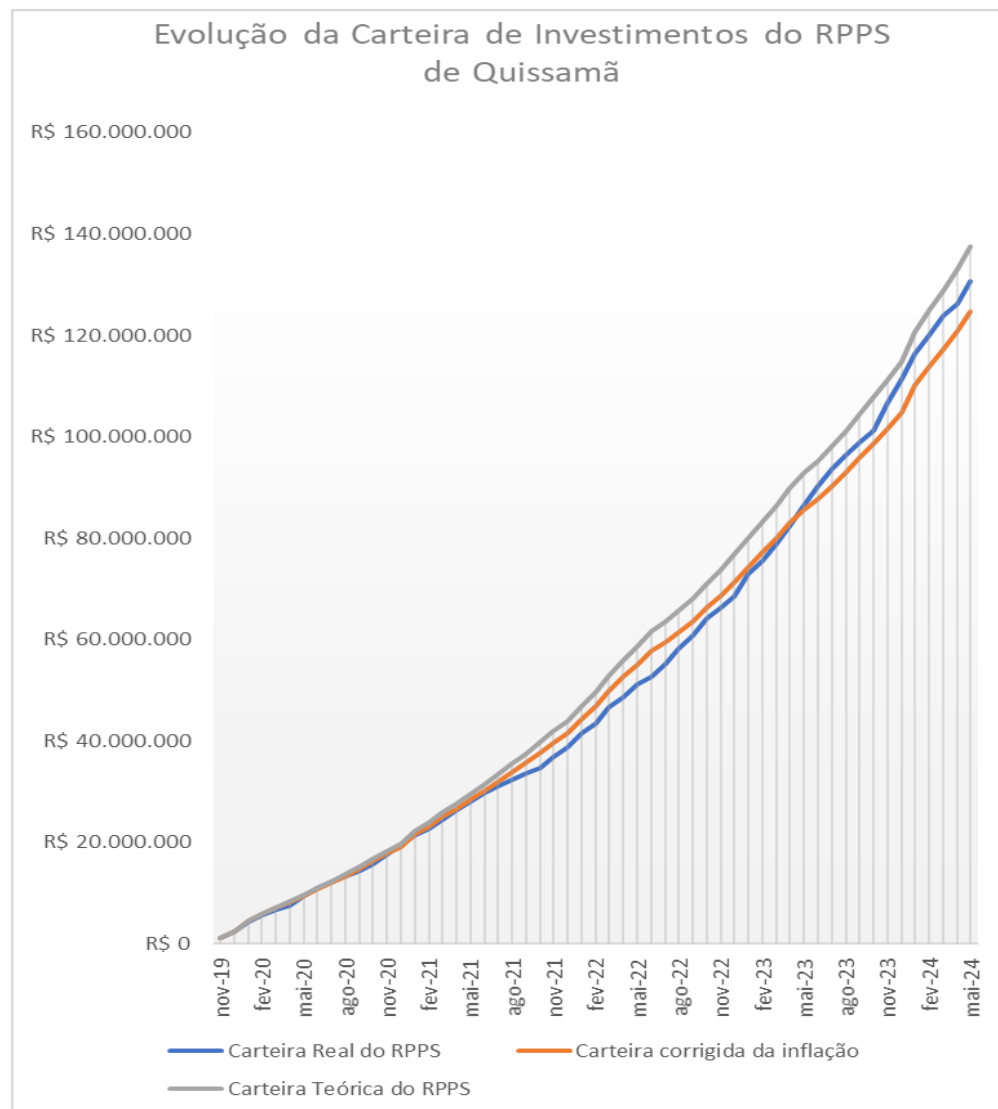


Figura 14 - Comparação da evolução da carteira real do RPPS com a carteira teórica e a carteira corrigida da inflação.

Apesar de aparentemente não significativo, apresentando uma diferença relativa de cerca de 4,94% em maio de 2024 entre a carteira do RPPS real contra a teórica, o descompasso evidenciado implica em uma grave repercussão na solvência do plano de benefícios do RPPS.

A taxa real de juros ou meta atuarial traduz não apenas a rentabilidade líquida esperada para o ativo garantidor do plano de benefícios, mas também a taxa de desconto para apuração do valor presente dos fluxos de benefícios e contribuições futuras desse plano.

Conforme bibliografia especializada²⁹, estima-se que uma diminuição de 0,5 pontos percentuais nessa taxa pode representar um aumento no passivo atuarial entre 4% e 7%.

Dessa maneira, ao se performar alguém dessa taxa no retorno dos investimentos, o RPPS sofre elevadas perdas atuariais resultantes do subdimensionamento dos valores desses compromissos, cuja recorrência resultará em aumento descontrolado do déficit atuarial e, fatalmente, na iliquidez ou, a depender da situação fiscal do ente, na insolvência do plano de benefícios.

Simulando-se³⁰ qual seria a meta atuarial que resultaria, ao longo desses três anos e meio do RPPS de Quissamã, em um montante real equivalente àquele de maio de 2024 da carteira de investimentos do IPMQ, obteve-se 2,3%, e não aquela constante na Tabela 3.

Conforme análise realizada no item 03 e 04 do papel de trabalho LVF 2024.011.03 (DOC 008), entende-se que o resultado auferido pelos investimentos foram fruto, em grande medida, dos infortúnios econômicos vigentes e que, a despeito do cenário econômico, o IPMQ buscou gerir sua carteira observando os limites legais de investimento por segmento e aplicando em ativos financeiros administrados e geridos por instituições que gozam de boa reputação no mercado.

Contudo, ressalva-se que a impropriedade observada não reside no fato de a rentabilidade real ser baixa, mas no fato de que não se alcançou a meta atuarial estabelecida e não se ajustou essa meta para valores mais praticáveis, alinhado com o que se encontra previsto na legislação correlata.

Assim, conclui-se que o IPMQ não vem atingindo a rentabilidade esperada do seu ativo garantidor, resultando em sucessivas perdas atuarias para o plano de benefícios do Município de Quissamã

Portanto, impende-se que o instituto busque alternativas para compatibilizar a meta atuarial definida com a rentabilidade real do seu ativo garantidor; seja pela definição de metas mais modestas ou por mudanças na estratégia de investimento, observando, sempre, princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez, motivação, adequação à natureza de suas obrigações e transparência³¹.

²⁹ SILVA, Daniel Pereira Da . **CONSTRUINDO O FUTURO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR**: Uma abordagem Atuarial prática para Fundos de Pensão. São Paulo: ABRAPP, 2023. ISBN 978-85-99388-80-8.

³⁰ Conforme aba "Simulação meta atuarial" do papel de trabalho LVF 2024.011.04 (DOC 004), na qual se calculou numericamente a taxa mensal média por meio da função "atingir meta" disponível no programa de planilhas eletrônicas Microsoft Excel.

³¹ Artigo 1º, §1º, I, da Resolução CMN nº 4.963/2021.

4.4.3.2 Não implementação legal dos planos de custeio revistos anualmente em sede das avaliações atuariais anuais ³²

Preliminarmente, convém esclarecer que, apesar de a irregularidade das alíquotas progressivas de contribuição dos servidores do Município de Quissamã (Figura 15) já ser objeto de representação ativa desta Corte de Contas³³, este desvio será abordado novamente nesta Auditoria; visto que essa questão, alvo do referido processo, representa apenas um aspecto pontual e específico do problema geral ora identificado, representando, dessa maneira, uma ocorrência singular que necessita de um tratamento próprio.

 República Federativa do Brasil - Estado do Rio de Janeiro Prefeitura Municipal de Quissamã Rua Conde de Araruama, 425 - Quissamã - Rio de Janeiro - RJ	
ANEXO I – DECRETO Nº 3843/2024	
REMUNERAÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO	ALÍQUOTA
Até R\$ 1.412,00	7,50%
De R\$ 1.412,01 até R\$ 2.666,68	9,00%
De R\$ 2.666,69 até R\$ 4.000,03	12,00%
De R\$ 4.000,04 até R\$ 7.786,02	14,00%
De R\$ 7.786,03 até R\$ 13.333,48	14,50%
De R\$ 13.333,49 até R\$ 26.666,94	16,50%
De R\$ 26.666,95 até R\$ 52.000,54	19,00%
Acima de R\$ 52.000,54	22,00%

Obs.: Aplicado o índice INPC acumulado 12 meses – 3,71%

Figura 15 - Anexo I ao Decreto Municipal nº 3.843/2024 que atualizou a tabela progressiva que fixa as alíquotas de contribuições previdenciárias para o Município de Quissamã

Tal recorrência deve-se ao fato de que desde o Relatório de Avaliação Atuarial de 2023 (DOC 025) já era indicado que o plano de custeio do RPPS de Quissamã seria composto por alíquotas fixas de 14% tanto para o ente, quanto para todos os servidores (Figura 16).

O Custo Normal para o exercício 2023 é de 28,00% (vinte e oito por cento). As alíquotas ficam distribuídas da seguinte forma: <table border="1"> <thead> <tr> <th>Contribuições</th><th>Valor</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Patronal</td><td>14,00%</td></tr> <tr> <td>Servidor</td><td>14,00%</td></tr> <tr> <td>Aposentados e Pensionistas *</td><td>14,00%</td></tr> </tbody> </table> *Incidente sobre a parcela que excede o teto do INSS. Vale ressaltar que as alíquotas do ente e dos servidores (ativos, inativos e pensionistas) foram alteradas para um custo mínimo de 14,00% (quatorze por cento).	Contribuições	Valor	Patronal	14,00%	Servidor	14,00%	Aposentados e Pensionistas *	14,00%	O Custo Normal para o exercício 2024 é de 28,00% (vinte e oito por cento), já considerando a Taxa de Administração de 3,00% (três por cento). As alíquotas ficam distribuídas da seguinte forma: <table border="1"> <thead> <tr> <th>Contribuições</th><th>Valor</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Patronal</td><td>14,00%</td></tr> <tr> <td>Servidor</td><td>14,00%</td></tr> <tr> <td>Aposentados e Pensionistas *</td><td>14,00%</td></tr> </tbody> </table> *Incidente sobre a parcela que excede o teto do INSS.	Contribuições	Valor	Patronal	14,00%	Servidor	14,00%	Aposentados e Pensionistas *	14,00%
Contribuições	Valor																
Patronal	14,00%																
Servidor	14,00%																
Aposentados e Pensionistas *	14,00%																
Contribuições	Valor																
Patronal	14,00%																
Servidor	14,00%																
Aposentados e Pensionistas *	14,00%																

(a)

(b)

Figura 16 - Excertos dos Relatórios de Avaliação Atuarial Anual de 2023 (a) e 2024 (b) informando que o plano de custeio calculado indicava uma alíquota de contribuição fixa de 14% tanto para o ente quanto para os servidores.

³² Item 06 do papel de trabalho LVF 2024.011.03 (DOC 008).

³³ Processo de Representação Ativa TCE-RJ nº 229.832-6/2023 em face à não observância do artigo 9º, §§4º e 5º e artigo 11, caput, da Emenda Constitucional nº 103/2019 c/c o artigo 11, §1º, II, da Portaria MTP nº 1.467/2022, quando da definição da tabela de progressividade das alíquotas aplicáveis aos servidores municipais, resultando em valores arrecadados das contribuições dos segurados que não proporcionam montantes mensais equivalentes à aplicação uniforme da alíquota de 14% na base de cálculo previdenciária do município.

Nos termos do artigo 54, §1º c/c o artigo 9º, I, ambos da Portaria MTP nº 1.467/2022, o município deveria ter implementado o plano de custeio obtido por meio da avaliação atuarial de 2023 até o dia 02/10/2023³⁴; contudo, até a data deste Relatório, tal revisão ainda não havia sido promovida.

Ademais, verificou-se que, a despeito das avaliações atuariais iniciais apresentarem recorrentemente revisões do plano de amortização, o ente deixou de atualizar o valor das prestações desde o resultado do estudo anual realizado em 2023, o qual, nos termos do artigo 54, caput, da Portaria MTP nº 1.467/2022, teria até o dia 31/12/2023 para ser implementado.

Dessa maneira, verifica-se que ainda se encontra vigente o obsoleto Decreto Municipal nº 3.387/2022, o qual estabeleceu as prestações do plano de amortização de acordo com a avaliação atuarial de 2022, com data base 31/12/2021.

República Federativa do Brasil - Estado do Rio de Janeiro
Prefeitura Municipal de Quissamã
Rua Cândido de Albuquerque, 415 - Quissamã - RJ

ANEXO I – DECRETO Nº 3387/2022

Ano	Amortização	Juros	Prestação	Saldo
2021				R\$ 296.954.006,44
2022	-R\$ 2.299.611,83	R\$ 14.372.573,91	R\$ 12.072.962,09	R\$ 299.253.618,27
2023	R\$ 0,00	R\$ 14.483.875,12	R\$ 14.483.875,12	R\$ 299.253.617,27
2024	R\$ 4.629.400,50	R\$ 14.483.875,12	R\$ 19.113.275,63	R\$ 294.624.217,77
2025	R\$ 4.853.463,49	R\$ 14.259.812,14	R\$ 19.113.275,63	R\$ 289.770.754,28
2026	R\$ 5.088.371,12	R\$ 14.024.904,51	R\$ 19.113.275,63	R\$ 284.682.383,16
2027	R\$ 5.334.648,28	R\$ 13.778.627,34	R\$ 19.113.275,63	R\$ 279.347.734,88

(a)

CONSULTORIA

Neste contexto, o novo plano de amortização através de aportes suplementares foi dimensionado considerando o resultado deficitário apresentado em R\$ 296.954.006,44 (duzentos e noventa e seis milhões, novecentos e cinquenta e quatro mil, seis reais e quarenta e quatro centavos), observando os parâmetros estabelecidos pela Portaria nº 464/2018 e da Instrução Normativa nº 7/2018, com juros sendo amortizados totalmente a partir do ano de 2023, conforme a seguir:

Ano	Amortização	Juros	Prestação	Saldo
2021				R\$ 296.954.006,44
2022	-R\$ 2.299.611,83	R\$ 14.372.573,91	R\$ 12.072.962,09	R\$ 299.253.618,27
2023	R\$ 0,00	R\$ 14.483.875,12	R\$ 14.483.875,12	R\$ 299.253.618,27
2024	R\$ 4.629.400,50	R\$ 14.483.875,12	R\$ 19.113.275,63	R\$ 294.624.217,77
2025	R\$ 4.853.463,49	R\$ 14.259.812,14	R\$ 19.113.275,63	R\$ 289.770.754,28
2026	R\$ 5.088.371,12	R\$ 14.024.904,51	R\$ 19.113.275,63	R\$ 284.682.383,16
2027	R\$ 5.334.648,28	R\$ 13.778.627,34	R\$ 19.113.275,63	R\$ 279.347.734,88

(b)

(a)

(b)

Figura 17 – (a) Excerto do Anexo I do Decreto Municipal nº 3.387/2022 contendo as prestações anuais do plano de amortização aprovado. (b) Excerto do Relatório de Avaliação Atuarial de 2022 contendo o plano de amortização proposto.

Salienta-se que a Lei Municipal nº 1.880/2019 instituiu o plano de amortização do déficit atuarial do Município de Quissamã e previu que a atualização anual desse plano se desse por meio de “ato do Chefe do Poder Executivo, com base nos cálculos atuariais” (artigo 38, parágrafo único).

Ressalta-se, ainda, que, até a avaliação atuarial de 2022, as revisões do plano de amortização do déficit atuarial do Município de Quissamã vinham se processando, tempestivamente, nos termos previstos na legislação vigente.

Contudo, foi apurado pela equipe de auditoria que, após a publicação da Portaria MTP nº 1.467/2022, houve uma mudança de entendimento no ente, na qual, agora, para a revisão do plano de amortização faz-se necessário encaminhar um projeto de lei para a Câmara Municipal, para que este fosse convertido em lei.

³⁴ Para a elevação de alíquotas respeitar o princípio da anterioridade nonagesimal (artigo 150, III, c, da Constituição Federal de 1988).

Nesse sentido, traz-se para escrutínio os dispositivos que regem essa matéria tanto da norma revogada, a saber, Portaria MF nº 464/2018, quanto na atual norma vigente:

Portaria MF nº 464/2018:	Portaria MTP nº 1.467/2022:
Art. 55. O plano de amortização deverá observar os critérios definidos em instrução normativa da Secretaria de Previdência, que disporá sobre: [...] III - os percentuais mínimos de déficit <u>que, em caso de sua elevação por ocasião das avaliações atuariais com data focal em 31 de dezembro de cada exercício, exigirão a revisão das contribuições previstas no plano de amortização já implementado em lei.</u> [...] § 3º <u>A revisão do plano de amortização, a que se refere o inciso III, implica a implementação, em lei, de novo plano em substituição ao anterior, contemplando a alteração das alíquotas e valores dos aportes para todo o período, observando-se, ainda, que:</u>	Art. 57. O plano de amortização deverá observar a categorização das espécies de planos e os <u>critérios definidos no Anexo VI, relativos aos prazos e percentuais mínimos do déficit a ser equacionado, e garantir a constituição de reservas necessárias para o cumprimento das obrigações do RPPS, atestado por meio do fluxo atuarial.</u> [...] § 2º <u>A revisão do plano de amortização implica a implementação, em lei, de novo plano em substituição ao anterior, contemplando a alteração das alíquotas suplementares e valores dos aportes para todo o período.</u>

Conforme é possível observar nas redações acima, o dispositivo que faz referência à implementação, em lei, de novo plano de amortização, não sofreu alterações aptas a modificar sua interpretação, notando-se apenas que os critérios que na Portaria de 2018 eram listados no corpo do artigo 57, passaram, na nova portaria, a comporem o Anexo VI.

Tanto que o Ministério da Previdência Social, conforme figura abaixo, continua a conceituar que o plano de amortização do Município de Quissamã foi implementado por lei e ainda estabelece “decreto” como “tipo da norma”.

 MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - MPS SECRETARIA DO REGIME PRÓPRIO E COMPLEMENTAR - SRPC DEPARTAMENTO DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO - DRPSP																	
DEMONSTRATIVO DE RESULTADOS DA AVALIAÇÃO ATUARIAL - DRAA																	
Segurados Ativos																	
<table border="1"> <tr> <td>Norma</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Alíquota (%): 14,00</td> <td>Tipo da Norma:</td> <td>Número da Norma:</td> <td>Data da Norma:</td> <td colspan="2">Dispositivo da Norma:</td> </tr> </table>						Norma						Alíquota (%): 14,00	Tipo da Norma:	Número da Norma:	Data da Norma:	Dispositivo da Norma:	
Norma																	
Alíquota (%): 14,00	Tipo da Norma:	Número da Norma:	Data da Norma:	Dispositivo da Norma:													
Administração do Plano																	
Custeada com Recursos do RPPS		Alíquota (%): 3,00	Aporte (R\$):														
Fundamento Legal																	
<table border="1"> <tr> <td>Tipo da Norma:</td> <td>Lei</td> <td>Número da Norma:</td> <td>1880</td> <td>Data da Norma:</td> <td>04/10/2019</td> </tr> <tr> <td colspan="4"></td> <td>Dispositivo da Norma:</td> <td>Art. 7</td> </tr> </table>						Tipo da Norma:	Lei	Número da Norma:	1880	Data da Norma:	04/10/2019					Dispositivo da Norma:	Art. 7
Tipo da Norma:	Lei	Número da Norma:	1880	Data da Norma:	04/10/2019												
				Dispositivo da Norma:	Art. 7												
Base de Cálculo da Taxa de Administração																	
Base de Cálculo		Tipo da Norma	Número da Norma	Data da Norma	Dispositivo da Norma												
Total das Remunerações dos Segurados Ativos, Aposentados e Pensionistas do Exercício Anterior		Lei	1880	04/10/2019	Art. 7												
Plano de Amortização do Déficit Atuarial																	
Possui Plano de Amortização para Equacionamento do Déficit Atuarial Implementado em Lei: ☒ Sim																	
Mês/Ano de Início do Plano: 01/2022																	
Fundamento Legal																	
<table border="1"> <tr> <td>Tipo da Norma:</td> <td>Decreto</td> <td>Número da Norma:</td> <td>3387</td> <td>Data da Norma:</td> <td>23/05/2022</td> </tr> <tr> <td colspan="4"></td> <td>Dispositivo da Norma:</td> <td>Art. 1</td> </tr> </table>						Tipo da Norma:	Decreto	Número da Norma:	3387	Data da Norma:	23/05/2022					Dispositivo da Norma:	Art. 1
Tipo da Norma:	Decreto	Número da Norma:	3387	Data da Norma:	23/05/2022												
				Dispositivo da Norma:	Art. 1												

Figura 18 - Excerto do DRAA de 2024 do Município de Quissamã. Fonte:
<https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/modulos/draa/consultarDemonstrativos.xhtml>

Ainda em relação à interpretação do texto legal, entende-se que a criação de um plano de amortização, de fato, deve se apresentar por meio de lei, afinal, estaria se criando uma obrigação para o ente sujeita ao crivo do Poder Legislativo.

Contudo, a previsão legal da atualização desse mecanismo por meio de ato do Chefe do Executivo, além de não afastar o aspecto legal da norma, visto que o plano original foi proposto por meio de lei e previa essa forma de revisão; exalta, ainda, a premência conferida não só pela portaria vigente, como também pelo caput do artigo 40 da Constituição Federal de 1988, pela primazia da observância dos “critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”.

A revisão do plano de amortização do déficit atuarial por ato do Chefe do Executivo e em consonância com os resultados apresentados pela avaliação atuarial anual imprime a celeridade necessária para que se atue em observância à norma prevista, a qual estipula uma data máxima para implementação dessas alterações.

Visto que esses limites temporais legais obrigam, explicitamente, apenas os municípios, representados pelo Chefe do Poder Executivo, a submissão recorrente dessa matéria ao Poder Legislativo do ente acabaria, como verificado no caso concreto, por introduzir uma morosidade não condizente com a natureza da matéria, retirando a eficácia da medida proposta e contribuindo para o agravamento do déficit atuarial.

Por todo o exposto, constata-se que a implementação legal do plano de custeio, revisado por meio das avaliações atuariais anuais, não observa o prazo estipulado nos normativos que regem essa matéria, visto que o plano de custeio decorrente da avaliação atuarial de 2023, que deveria estar vigente até o dia 31/12/2023, não teve nenhum dos seus aspectos implementado.

(...)

Pois bem.

À luz das situações minuciosamente descritas, reputo acertada a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica competente, que houve por bem sugerir a **notificação** do responsável pelas irregularidades identificadas nos Achados 01 e 03, garantindo-lhe, assim, o exercício do contraditório e da ampla defesa; e, ainda, **comunicação** para expedição de determinações ao Prefeito Municipal de Quissamã e ao Presidente do IPMQ, para que sejam sanadas as irregularidades apontadas nos Achados 02 e 04.

Assim, manifesto-me **DE ACORDO** com o sugerido pelo corpo instrutivo e pelo Ministério Público de Contas, e

VOTO:

I - Pela **NOTIFICAÇÃO**, com fulcro no artigo 15, inciso II, do Regimento Interno desta Corte, do Sr. Daniel Barbosa Valoni, atuário responsável pela realização dos estudos atuariais escrutinados, para que, **no prazo de 15 (quinze) dias**, a contar da ciência da presente decisão, apresente **razões de defesa**, acompanhadas da documentação porventura necessária, em relação às irregularidades a seguir indicadas, alertando-o para o que dispõe o artigo 63 da Lei Complementar Estadual nº 63/90:

- I.1. Utilização de planilha para descrição da Base Cadastral em desacordo com a estrutura mínima definida na Instrução Normativa MF SPREV nº 01/2018 (Achado 1);
- I.2. Não descrição na Nota Técnica Atuarial de 2019 de todas as expressões de cálculo e metodologias mandatórias, conforme a Instrução Normativa MF SPREV nº 05/2018 (Achado 1);
- I.3. Não realização de Demonstrativo de Duração do Passivo (Achado 1);
- I.4. Desconexão entre os regimes de financiamento descritos na Nota Técnica Atuarial de 2019 com aqueles utilizados para construção do Relatório de Avaliação Atuarial Inicial de 2019 (Achado 1);
- I.5. Utilização, para efeito do cálculo do valor presente das contribuições futuras, de alíquotas de contribuição diferentes daquelas descritas no Relatório de Avaliação Atuarial Inicial de 2019 (Achado 1);
- I.6. Adoção de premissas não comprovadas, em detrimento das informações levantadas pelo censo previdenciário realizado para fundamentar a avaliação atuarial inicial do RPPS (Achado 1);
- I.7. Inconsistências apresentadas no cômputo das parcelas do resultado atuarial entre o Relatório de Avaliação Atuarial Inicial de 2019, data focal 15/05/2019, e o Relatório de Avaliação Atuarial de 2020, data focal 31/12/2019, relacionadas à provisões matemáticas de benefícios a conceder e ao valor presente dos benefícios a conceder (Achado 1);
- I.8. Erros conceituais apresentados pelo fluxo atuarial apresentado para a avaliação atuarial inicial quanto à evolução das parcelas relativas aos ativos garantidores e ao valor presente das contribuições e benefícios (Achado 1);

I.9. Utilização de referência equivocada e que não condiz com a realidade dos gastos previdenciários associados ao vínculo dos servidores municipais ao RGPS, antes da implantação do RPPS (Achado 1);

I.10. Proposição de um Plano de Amortização Inicial com alíquotas crescentes, em desacordo com a norma vigente à época (Achado 1);

I.11. Ocultação do custo do real RPPS ao se estimar uma suposta economia financeira utilizando a menor alíquota do plano de amortização proposto (Achado 1);

I.12. Ausência de referência aos impactos relativos à compensação financeira entre os regimes previdenciários, bem como, de utilização de metodologia inadequada para cômputo dessas eventuais compensações (Achado 1);

I.13. Não realização de Demonstrativo de Viabilidade do Plano de Custeio apto a atender aos requisitos mínimos legais, de modo a evidenciar os impactos da implantação do RPPS para a gestão do ente federativo a curto, médio e longo prazos (Achado 1);

I.14. Inobservância dos parâmetros mínimos estabelecidos na Portaria MTP nº 1.467/2022 na apresentação do Demonstrativo de Ganhos e Perdas Atuariais (Achado 3);

II - Pela **COMUNICAÇÃO**, nos termos do artigo 15, inciso I, do Regimento Interno desta Corte, ao atual Prefeito Municipal de Quissamã, para que cumpra as **DETERMINAÇÕES** a seguir, alertando-o de que o não atendimento injustificado o sujeita às sanções previstas no art. 63 da Lei Complementar Estadual nº 63/1990, **NÃO** sendo necessário o encaminhamento de comprovação a esta Corte, uma vez que a verificação quanto ao atendimento, segundo uma análise de riscos, poderá ser realizada em auditoria futura deste Tribunal de Contas:

II.1. Realize o estudo de viabilidade orçamentária, financeira e fiscal da manutenção do RPPS conforme determina a legislação (Achado 2);

II.2. Adote medidas para promover, tempestivamente, a implementação das revisões do plano de amortização do déficit atuarial do RPPS, respeitando o prazo legal (Achado 4);

II.3. Adote medidas para promover, tempestivamente, as alterações indicadas nas avaliações atuariais anuais, respeitando o prazo legal e o princípio da anterioridade nonagesimal, se for o caso (Achado 4);

II.4. Avalie a possibilidade de se implementar medidas auxiliares para equacionamento do déficit atuarial previstas no artigo 55 da Portaria MTP nº 1.467/2022 (Achado 4);

III - Pela COMUNICAÇÃO, nos termos do artigo 15, inciso I, do Regimento Interno desta Corte, ao atual Presidente do IPMQ, para que cumpra as **DETERMINAÇÕES** a seguir, alertando-o de que o não atendimento injustificado o sujeita às sanções previstas no art. 63 da Lei Complementar Estadual nº 63/1990, **NÃO** sendo necessário o encaminhamento de comprovação a esta Corte, uma vez que a verificação quanto ao atendimento, segundo uma análise de riscos, poderá ser realizada em auditoria futura deste Tribunal de Contas:

III.1. Em conjunto com os demais órgãos competentes do ente, realize estudo que comprove a viabilidade orçamentária, financeira e fiscal do RPPS conforme determina a legislação e passe a utilizá-lo para melhor adequação à realidade dos relatórios atuariais (Achado 2);

III.2. Reveja a política de investimentos e as rentabilidades históricas obtidas pela carteira de investimentos do RPPS, de modo a verificar a aderência às metas atuariais propostas e reavaliar a meta a ser adotada em estudos posteriores, em atenção ao artigo 39, §6º, da Portaria MTP nº 1.467/2022 (Achado 4).

GCS-3,

CHRISTIANO LACERDA GHUERREN
Conselheiro Substituto