



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**RIO GRANDE DO NORTE**

Secretaria de Controle Externo  
Diretoria de Despesa com Pessoal

## **RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 04/2024**

### **ACOMPANHAMENTO ACERCA DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL POTIGUARES NO EXERCÍCIO DE 2023.**

**Natal/RN**  
**Ano 2024**





**PANORAMA REFERENTE À SITUAÇÃO FINANCEIRA DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL POTIGUARES SOB A ÓTICA DOS FLUXOS DE PAGAMENTOS E RECEBIMENTOS NO EXERCÍCIO DE 2023.**

PROCESSO	001678/2024-TC
ATO ORIGINÁRIO	Plano de Fiscalização Anual 2023-2024, (Decisão n. 478/2023-TC; Processo 000736/2023-TC).
ATO DE DESIGNAÇÃO	PORTARIA Nº 2/2024-SECEX/TCE/RN.
UNIDADES JURISDICIONADAS	RPPS do Estado do RN e 40 RPPS municipais (Alexandria, Boa Saúde, Bom Jesus, Campo Redondo, Ceará-Mirim, Coronel João Pessoa, Cruzeta, Doutor Severiano, Encanto, Extremoz, Goianinha, Itaú, Jardim do Seridó, Jucurutu, Lajes, Lajes Pintadas, Macaíba, Macau, Messias Targino, Monte Alegre, Mossoró, Natal, Olho D'Água do Borges, Ouro Branco, Passa e Fica, Patu, Portalegre, Riachuelo, Rodolfo Fernandes, São Gonçalo do Amarante, São José do Seridó, São Miguel, São Paulo do Potengi, São Tomé, São Vicente, Senador Elói de Souza, Serra Caiada, Tangará, Tenente Ananias e Vera Cruz).
OBJETO DA FISCALIZAÇÃO	Apurar, para cada Regime Próprio de Previdência Social potiguar, se as receitas auferidas foram suficientes para financiar as despesas executadas no Exercício de 2023.
OBJETIVO DA FISCALIZAÇÃO	Identificar os pontos de fragilidade e fatores determinantes para a situação financeira vivida por cada Regime Próprio de Previdência Social potiguar no Exercício findo de 2023, a fim de identificar os RPPS que se encontram superavitários, equilibrados ou deficitários financeiramente.
PERÍODO DE ABRANGENCIA	Janeiro a dezembro de 2023.





## EQUIPE

### Membros

Ianna Moura da Costa Veras, Auditora de Controle Externo, matrícula nº 10.160-1  
Laura Maria Pessoa Batista Alves, Consultora Jurídica, matrícula nº 10.143-5

### Coordenador(a)

Janaína Danielly Cavalcante Silva Bulhões, Auditora de Controle Externo, matrícula nº 9.909-0

### Supervisor

Victor Rafael Fernandes Alves, Auditor de Controle Externo, matrícula nº 9.948-1

### Gestor da Unidade Técnica

Allan Ricardo Silva de Souza, Auditor Controle Externo, matrícula nº 9.977-5





## RESUMO

A necessidade de que os regimes de previdência dos servidores públicos sejam estruturados de acordo com critérios que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial aparece de forma destacada na redação do artigo 40 da Constituição Federal: “Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”.

A presente ação fiscalizatória tem por objetivo conhecer a situação financeira vivida pelos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS potiguares no Exercício financeiro de 2023 quanto à sua capacidade de pagamento a curto prazo (se mensalmente apresentaram superávit, equilíbrio ou déficit financeiro quando do cumprimento de suas obrigações) e captação de recursos para formação de poupança, a fim de identificar objetos e instrumentos de fiscalização, servindo como subsídio para ações fiscalizatórias futuras por parte desta Unidade Técnica.

Os dados foram coletados por meio da aplicação de questionário aos dirigentes das unidades gestoras, mediante reuniões virtuais e/ou presenciais, e circularizados por meio da emissão de ofícios com a solicitação do preenchimento pelos gestores dos RPPS de planilha contendo dados financeiros referentes ao fluxo de recebimentos e pagamentos mensais durante o Exercício de 2023.

A partir da análise das informações obtidas foi possível aferir a realidade financeira vivenciada pelos RPPS para o Exercício findo de 2023, permitindo o mapeamento dos regimes próprios de previdência de maior vulnerabilidade e risco no que se refere à capacidade financeira em honrar os seus compromissos de curto/longo prazo e a constituição de reservas necessárias para manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial.

A situação encontrada aponta para a premente necessidade, por parte dos gestores e Entes instituidores de diversos RPPS, da tomada de medidas que busquem garantir a sustentabilidade dos regimes próprios instituídos, reclamando a atuação do TCE/RN.

Os principais riscos e fragilidades identificados se referem: a) RPPS's desequilibrados financeiramente, arrecadando receita inferior à despesa mensal e consumindo recursos da carteira de investimento para conseguir honrar o pagamento das folhas de seus beneficiários, causado principalmente pela ausência de repasse da contribuição pelo Ente instituidor e/ou falta de revisão e ajuste do plano de custeio; b) RPPS's com equivalência entre as receitas auferidas e suas obrigações, mas na iminência das despesas ultrapassarem suas receitas mensais; c) RPPS's funcionando, na prática, em regime de repartição simples; d) praticamente todos os RPPS que apresentaram superávit capitalizaram apenas sobras dos recursos, isto é, capitalizaram o que excedeu o custo da folha de benefícios.

Assim sendo, considerando que o acompanhamento se propõe à identificação de pontos de melhoria e controle para subsidiar o planejamento de ações fiscalizatórias presentes e futuras, foram sugeridas já neste relatório, recomendações ou determinações imediatas a





serem adotadas pelos jurisdicionados. Sugere-se ainda ampla divulgação deste resultado, à sociedade em geral – destinatária final de todas as ações deste Tribunal de Contas – e aos jurisdicionados envolvidos.





## LISTA DE TABELAS

Tabela 1- RPPS que apresentaram déficit financeiro acumulado no Exercício 2023.....	13
Tabela 2- Listagem, por RPPS, das principais causas para a ocorrência de insuficiência financeira no Exercício 2023. ....	14
Tabela 3 - Processos em tramitação no TCE/RN referente ausência de repasses das contribuições previdenciárias patronais e de servidores aos RPPS, período de Janeiro de 2022 a junho de 2023.....	17
Tabela 4 - Fontes e o montante dos recursos utilizados para cobertura da insuficiência financeira .....	22
Tabela 5 - RPPS que apresentaram déficit financeiro no Exercício de 2023 suprido por recursos da carteira de investimentos.....	24
Tabela 6 - Proporção do quadro de pessoal das prefeituras municipais e seus reflexos nos RPPS.....	30
Tabela 7 - Resultado financeiro no Exercício de 2023 .....	33
Tabela 8 - Percentual da receita total devida e não repassada aos RPPS superavitários .....	35
Tabela 9 - RPPS deficitários em que despesa mensal com folha de pagamento (FOPAG) supera a receita de contribuição mensal (RECEITA < FOPAGB) .....	38
Tabela 10 - RPPS deficitários cuja causa da insuficiência financeira foi a irregularidade nos repasses das contribuições previdenciárias .....	39
Tabela 11 - RPPS superavitários, mas com irregularidade nos repasses das contribuições previdenciárias .....	39
Tabela 12 - RPPS superavitários, mas com irregularidade nos repasses das contribuições previdenciárias e resgate da carteira de investimentos para cobrir insuficiência financeira .....	40
Tabela 13 - RPPS superavitários os quais não foram identificadas irregularidades para os quesitos analisados.....	40





## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
1.1. Deliberação que originou o trabalho .....	8
1.2. Objetivo e escopo.....	8
1.3. Metodologia e limitações.....	8
<b>2. PANORAMA REFERENTE À SITUAÇÃO FINANCEIRA DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL POTIGUARES SOB A ÓTICA DOS FLUXOS DE PAGAMENTOS E RECEBIMENTOS NO EXERCÍCIO DE 2023.....</b>	<b>10</b>
2.1. Contexto Geral .....	10
2.2. Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) no Rio Grande do Norte que apresentaram déficit financeiro no Exercício de 2023.....	13
2.2.1 Fontes de recursos utilizadas para cobertura de insuficiência financeira .....	21
2.2.2 RPPS que apresentaram déficit financeiro no Exercício de 2023 suprido por recursos da carteira de investimentos.....	24
2.2.3 Proporção do quadro de pessoal e seus reflexos nos Regimes Próprios de Previdência nos municípios que apresentaram despesas superiores às receitas no Exercício de 2023....	29
2.3. RPPS que apresentaram superávit financeiro no Exercício de 2023 .....	33
<b>3. CONCLUSÃO .....</b>	<b>36</b>
<b>4. ENCAMINHAMENTOS.....</b>	<b>41</b>





## **1. INTRODUÇÃO**

### **1.1. Deliberação que originou o trabalho**

O Plano de Fiscalização Anual 2023/2024 deste Tribunal de Contas, aprovado pela Decisão nº 478/2023-TC (Processo 000736/2023-TC), consignou ação específica destinada à realização de acompanhamento acerca da situação financeira dos regimes próprios de previdência social potiguares quanto à capacidade de pagamento a curto prazo, Exercício findo de 2023, registrada sob o identificador nº 4.06.2023.072.000.

Para consecução da presente ação fiscalizatória de acompanhamento foi constituída comissão de auditoria nos termos da Portaria nº. 2/2024-SECEX/TCE/RN.

### **1.2. Objetivo e escopo**

A presente ação fiscalizatória tem por objetivo conhecer a realidade financeira dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS potiguares quanto à sua capacidade de honrar os compromissos de curto prazo e constituir reservas necessárias à manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do plano, a fim de identificar objetos e instrumentos de fiscalização para subsidiar o planejamento de ações fiscalizatórias futuras desta Unidade Técnica.

A fiscalização inclui o RPPS do Estado do RN e 40 RPPS municipais (Alexandria, Boa Saúde, Bom Jesus, Campo Redondo, Ceará-Mirim, Coronel João Pessoa, Cruzeta, Doutor Severiano, Encanto, Extremoz, Goianinha, Itaú, Jardim do Seridó, Jucurutu, Lajes, Lajes Pintadas, Macaíba, Macau, Messias Targino, Monte Alegre, Mossoró, Natal, Olho D'Água do Borges, Ouro Branco, Passa e Fica, Patu, Portalegre, Riachuelo, Rodolfo Fernandes, São Gonçalo do Amarante, São José do Seridó, São Miguel, São Paulo do Potengi, São Tomé, São Vicente, Senador Elói de Souza, Serra Caiada, Tangará, Tenente Ananias e Vera Cruz)<sup>1</sup>.

### **1.3. Metodologia e limitações**

A fiscalização foi conduzida com observância aos princípios e padrões estabelecidos pelo TCE/RN e em conformidade com as Normas de Auditoria do Setor Público – NBASP, adotadas por meio da Resolução nº 010/2020-TCE, de 07 de julho de 2020. O referido arcabouço normativo foi consolidado convergindo com as Normas Internacionais de Auditoria das Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI's, emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI.

Iniciando as atividades de fiscalização, a Comissão efetuou o planejamento da auditoria e a delimitação do escopo do trabalho. Nessa fase, com base nos papéis de trabalho referentes às entrevistas realizadas com os jurisdicionados para o acompanhamento acerca do cumprimento de normas gerais de organização e funcionamento pelos Regimes Próprios de Previdência Social potiguares, processo nº 736/2023-TCE/RN, foram identificados os pontos relevantes que integrariam o conjunto de informações necessárias à execução deste trabalho.

---

<sup>1</sup> O RPPS do Município de Felipe Guerra não foi incluído no acompanhamento porquanto se encontra em processo de extinção.





Diante disso, restou definido solicitar às Unidades Gestoras o preenchimento de planilha.xls<sup>2</sup> com as seguintes informações referentes ao Exercício Financeiro de 2023:

- a) Receita mensal de contribuição devida (patronal + servidor);
- b) Receita mensal de contribuição efetivamente repassada (patronal + servidor);
- c) Despesa mensal da folha de pagamento de benefícios - FOPAG (aposentadorias e pensões);
- d) Taxa de administração mensal;
- e) Se houve aporte para cobertura de insuficiência financeira realizado pelo ente, informar os valores;
- f) Se houve resgate da carteira de investimentos do RPPS para cobrir a insuficiência financeira, informar os valores;
- g) Se foi utilizada outra fonte de recurso para cobrir a insuficiência financeira, informar os valores e as fontes.

Com base nas informações prestadas calculou-se o resultado financeiro mensal e anual para o Exercício de 2023 (resultado financeiro = receitas auferidas (-) obrigações). A partir daí os RPPS foram agrupados de acordo com os resultados alcançados em superavitário, equilibrado ou deficitário financeiramente.

A esse respeito, importante se faz esclarecer e destacar que o presente trabalho se limitou a analisar os RPPS apenas sob a ótica financeira dos fluxos de pagamentos e recebimentos dentro do Exercício de 2023, não contemplando na análise a perspectiva atuarial.

Embora a situação de desequilíbrio atuarial deva ser cuidadosamente ponderada, sob risco de descapitalização dos regimes e, ainda que, a essência do regime financeiro de capitalização esteja diretamente associada ao alcance da meta atuarial pretendida pela política de investimentos para a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, o propósito da ação é tomar e dar ciência da capacidade de pagamento dos RPPS no curtíssimo prazo, com foco na apuração da ocorrência de insuficiência de recursos para honrar os compromissos do plano no presente, e conseqüentemente das alternativas adotadas para supri-las, a fim de identificar, principalmente, descapitalização dos RPPS por eventual utilização de recursos da carteira de investimentos para pagamento de benefícios.

Ressalte-se ainda como limitação, a impossibilidade da coleta de dados do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte (IPERN). Foram feitas diversas tentativas através de e-mail, WhatsApp web, expedição de Ofício, e mesmo ciente a autarquia manteve-se inerte.

Ademais, no primeiro momento da execução dos trabalhos, depois da análise das informações prestadas pelos RPPS, surgiram dúvidas a respeito dos dados apresentados por 18 (dezoito) deles. Assim sendo, foi solicitada a correção e/ou justificativa para as situações relatadas, bem como o reenvio das informações.

<sup>2</sup> O arquivo modelo da planilha foi encaminhado individualmente por e-mail, como anexo dos Ofícios expedidos pela Unidade Técnica de Controle Externo responsável pela fiscalização da matéria, e mensagens instantâneas (WhatsApp) foram disparadas por esta Unidade de Controle Externo para comunicação institucional.





Contudo, 7 (sete) RPPS (Alexandria; Campo Redondo; Encanto; Mossoró; Patu; Riachuelo; São Gonçalo do Amarante) mesmo depois da solicitação de justificativa e/ou retificação das informações, não reenviaram os dados atualizados, o que levou a equipe de auditoria a trabalhar com as informações inicialmente prestadas.

De resto, ressalte-se que o volume de dados coletados no acompanhamento, o tamanho da equipe designada e o tempo proposto para realização da fiscalização configuram limitações à circularização das respostas junto a documentação comprobatória, de modo que os dados que compõem o presente acompanhamento possuem natureza eminentemente declaratória.

## **2. PANORAMA REFERENTE À SITUAÇÃO FINANCEIRA DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL POTIGUARES SOB A ÓTICA DOS FLUXOS DE PAGAMENTOS E RECEBIMENTOS NO EXERCÍCIO DE 2023.**

### **2.1. Contexto Geral**

O art. 81 da Portaria MTP nº 1.467/2022 define recursos previdenciários como as contribuições e quaisquer valores, bens, ativos e seus rendimentos vinculados ao RPPS ou aos fundos previdenciários, inclusive os créditos do ente instituidor, reconhecidos pelo regime de origem, relativos à compensação financeira disciplinada na Lei nº 9.796/99.

E, conforme art. 1º, inc. III, da Lei 9.717/98 as contribuições e os recursos vinculados ao fundo previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários<sup>3</sup> dos respectivos regimes, ressalvadas os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais referente às despesas administrativas estabelecidas no art. 6º desta Lei.

Ademais, uma vez que o regime financeiro de repartição simples<sup>4</sup> se mostrou ineficaz e incapaz de arcar com a viabilidade do plano de benefícios, e conseqüentemente com a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial, a lógica vigente de funcionamento dos regimes próprios de previdência é o modelo previdenciário em capitalização, em caráter obrigatório, com o intuito de garantir a formação de um patrimônio através do fortalecimento de poupança, a fim de viabilizar que os ingressos de recursos sejam suficientes, no curto e longo prazo, para fazer face aos compromissos atuais e futuros assumidos pelo plano de benefícios ofertados, em observância ao mandamento constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial.

Acontece que a obrigatoriedade do regime financeiro de capitalização para os regimes próprios de previdência só foi imposta pela EC 20/1998 e não exigiu aporte inicial de recursos por parte do ente instituidor para cobertura dos elevados passivos atuariais já existentes nos regimes. Nesse sentido, visando enfrentar a problemática, os cálculos atuariais passaram a trazer propostas para amortização desses déficits por meio da apresentação de plano de

<sup>3</sup> Aposentadorias e pensões para os beneficiários do plano.

<sup>4</sup> No regime financeiro de repartição simples o valor atual do fluxo de contribuições normais futuras de um único exercício é igual ao valor atual de todo o fluxo de benefícios futuros cujo pagamento venha a ocorrer nesse mesmo exercício.





amortização<sup>5</sup> de cobertura do custo suplementar, que constitui a principal forma para equacionamento do déficit atuarial<sup>6</sup>.

Nos termos do art. 2º, inc. IX, anexo VI, da Portaria MTP 1.467/2022, o plano de amortização deve garantir a acumulação de reservas no RPPS, incluindo o pagamento mínimo dos juros incidentes sobre o déficit atuarial; ou seja, deve haver uma amortização efetiva, que propicie o alcance do resultado atuarial positivo. E as demais receitas normais de contribuições vinculam-se ao custo normal, pois ele representa o valor correspondente à necessidade de custeio do plano de benefícios.

A capitalização dos RPPS através de uma lógica de reinvestimento de rendimentos de aplicações financeiras tem o potencial de criar um ciclo virtuoso na acumulação de reservas pelo RPPS, que crescerão em progressões geométricas. O resultado alcançado pode interferir de forma ampla sobre as finanças públicas do ente federativo, na medida em que for alcançado o resultado atuarial positivo, minimizando a necessidade de eventuais aportes financeiros devidos pelo Tesouro ou de reajustes do próprio plano de custeio do regime, impactando positivamente toda sociedade que poderá ser beneficiada com os recursos remanescentes.

Por outro lado, a manutenção de prática administrativa de consumo de reservas, recursos do plano de amortização e rendimentos de aplicações financeiras poderá agravar a atual situação vivenciada pelos entes federados que instituíram seus RPPS, consumindo cada vez mais recursos próprios para o pagamento de benefícios previdenciários e impactando a oferta de outras políticas públicas primárias.

No âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, 40<sup>7</sup> (quarenta) municípios e o Estado possuem Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) para atender aos servidores titulares de cargos efetivos<sup>8</sup>. Neste acompanhamento, o não atendimento às solicitações de auditoria

<sup>5</sup> Arts. 55 e 56 da Portaria MTP 1.467/2022.

Art. 55. No caso de a avaliação atuarial apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento, que poderão constituir em:

I - plano de amortização com contribuições suplementares, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;

II - segregação da massa; (...)

§ 4º Em caso de déficit atuarial, poderão ser mantidas as alíquotas normais, relativas à cobertura do custo normal, mesmo sendo superiores ao custo identificado pelo método de financiamento utilizado, para fins de amortização do déficit.

Art. 56. Para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, o plano de amortização estabelecido em lei do ente federativo deverá, adicionalmente aos parâmetros previstos nesta Portaria relativos ao plano de custeio do regime, observar os seguintes critérios:

I - garantir a solvência e liquidez do plano de benefícios, mantendo nível de arrecadação de contribuições e acumulação de reservas compatível com o regime financeiro adotado, bem como as obrigações futuras, a serem demonstrados por meio dos fluxos atuariais;

II - que o montante de contribuição anual, na forma de alíquotas suplementares ou aportes, seja superior ao montante anual de juros do saldo do déficit atuarial do exercício, conforme definido pelo Anexo IV;

<sup>6</sup> Custo suplementar: o valor correspondente às necessidades de custeio, atuarialmente calculadas, destinado à cobertura do tempo de serviço passado, ao equacionamento de déficit gerados pela ausência ou insuficiência de alíquotas de contribuição, inadequação das bases técnicas ou outras causas que ocasionaram a insuficiência de ativos garantidores necessários à cobertura das provisões matemáticas previdenciárias (Anexo VI da Portaria MTP 1.467/2022);

<sup>7</sup> O RPPS do Município de Felipe Guerra encontra-se em fase de extinção.

<sup>8</sup> 1. Estado do Rio Grande do Norte; 2. Município de Alexandria; 3. Município de Boa Saúde; 4. Município de Bom Jesus; 5. Município de Campo Redondo; 6. Município de Ceará-Mirim; 7. Município de Coronel João Pessoa; 8. Município de Cruzeta; 9. Município de Doutor Severiano; 10. Município de Encanto; 11. Município de Extremoz; 12. Município de Goianinha; 13. Município de Itaú; 14. Município de Jardim do Seridó; 15. Município de Jucurutu; 16. Município de Lajes; 17. Município de Lajes Pintadas; 18. Município de Macaíba; 19. Município de Macau; 20.





pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte (IPERN), impossibilitou a avaliação do RPPS estadual.

Têm-se presenciado o agravamento do desequilíbrio das contas previdenciárias dos entes da Federação ao longo dos últimos anos e, especialmente no Estado do Rio Grande do Norte, percebe-se que a manutenção das folhas de pagamento dos ativos e dos aposentados e pensionistas dos RPPS, com previsões de elevação em curto, médio e longo prazos, já constitui a principal despesa corrente na maioria dos municípios. A maior parte dos regimes previdenciários desses entes federativos não formaram reservas suficientes para arcar com as despesas atuais nem futuras com o pagamento dos benefícios de seus servidores e a sua iliquidez pode contribuir para a insolvência do seu instituidor.

Por conseguinte, conforme art. 87, § único, Portaria MTP 1.467/2022, a utilização de recursos do plano de amortização para pagamento da insuficiência financeira do RPPS em capitalização prejudica a finalidade pela qual foi instituído esse plano, inviabilizando a constituição dos pretendidos ativos garantidores, oferecendo assim, elevado risco à sustentabilidade fiscal dos entes patrocinadores, com consequências diretas no equilíbrio das contas públicas, pois serão necessários maiores esforços no futuro para formação de ativos garantidores não constituídos, especialmente diante de um cenário de despesas previdenciárias crescentes. Portanto, eventual utilização desses recursos pelo RPPS, caso constatada situação de desequilíbrio atuarial, deve ser cuidadosamente ponderada, sob risco de descapitalização do regime.

Além disto, ainda que na legislação previdenciária não exista uma norma que restrinja de forma taxativa a utilização de recursos do plano de amortização e rendimentos de aplicações financeiras para o pagamento de benefícios previdenciários do Exercício, entende esta Comissão de fiscalização que esses tem a mesma natureza das contribuições previdenciárias, e se enquadram como recursos previdenciários vinculados repassados pelo ente instituidor do regime e pelo mercado financeiro, e sua utilização indiscriminada como mecanismo de cobertura de insuficiência financeira do RPPS configura medida contrária aos princípios norteadores da existência dos regimes de previdência, quais sejam, a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, pois a medida inviabiliza a constituição de reservas, quando constatado déficit atuarial no regime.

Em resumo, a essência do regime financeiro de capitalização do RPPS está diretamente associada à obtenção de juros financeiros para alcance da meta atuarial pretendida pela política de investimentos, pois esses rendimentos são essenciais para a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial.

Então, por todo o exposto, é imprescindível acompanhar o resultado da operacionalização dos fluxos de recebimentos de recursos/pagamentos das obrigações dos

---

Município de Messias Targino; 21. Município de Monte Alegre; 22. Município de Mossoró; 23. Município de Natal; 24. Município de Olho D'Água do Borges; 25. Município de Ouro Branco; 26. Município de Passa e Fica; 27. Município de Patu; 28. Município de Portalegre; 29. Município de Riachuelo; 30. Município de Rodolfo Fernandes; 31. Município de São Gonçalo do Amarante; 32. Município de São José do Seridó; 33. Município de São Miguel; 34. Município de São Paulo do Potengi; 35. Município de São Tomé; 36. Município de São Vicente; 37. Município de Senador Elói de Souza; 38. Município de Serra Caiada; 39. Município de Tangará; 40. Município de Tenente Ananias; 41. Município de Vera Cruz.





RPPS sob a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do RN, com o objetivo de analisar a situação de cada RPPS quanto à sua capacidade atual de pagamento, os quais apresentaram as seguintes situações: equilíbrio financeiro (garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada Exercício financeiro); déficit financeiro (valor da insuficiência financeira, período a período, apurada por meio do confronto entre o fluxo das receitas e o fluxo das despesas do RPPS em cada Exercício financeiro) ou superávit financeiro (as receitas auferidas são superiores as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro)<sup>9</sup>. É o que se passa a analisar.

## 2.2. Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) no Rio Grande do Norte que apresentaram déficit financeiro no Exercício de 2023

Na apuração do resultado financeiro consolidado para o Exercício de 2023, da análise dos dados dos 40 (quarenta) regimes próprios municipais analisados, 19 (dezenove) apresentaram déficit financeiro acumulado. Isso quer dizer que as receitas auferidas foram insuficientes para o pagamento mensal das despesas com inativos e pensionistas em 47,5% dos RPPS instituídos no RN, conforme demonstrado abaixo:

Tabela 1- RPPS que apresentaram déficit financeiro acumulado no Exercício 2023

RPPS	Déficit financeiro acumulado no Exercício de 2023 (R\$)
ALEXANDRIA	-5.683.907,76
CORONEL JOÃO PESSOA*	-781.332,39
CRUZETA	-1.250.467,37
ITAU	-2.189.323,29
LAJES	-1.538.482,06
MACAÍBA	-5.218.453,71
MACAU	-5.203.943,39
MESSIAS TARGINO	-731.534,50
OLHO D'ÁGUA DOS BORGES	-322.784,30
PATÚ	-1.640.171,65
PORTALEGRE	-865.665,84
RIACHUELO	-1.588.385,03
RODOLFO FERNANDES	-1.371.189,59
SÃO JOSÉ DO SERIDÓ	-958.421,21
SÃO PAULO POTENGI	-4.226.710,13
SÃO TOMÉ	-2.012.182,86
SENADOR ELÓI DE SOUZA	-348.742,74
TANGARÁ	-1.995.272,62
TENENTE ANANIAS	-1.734.944,01

Fonte: elaboração própria

À exceção do RPPS de Alexandria - que foi instituído em 1958 (66 anos de existência) - e Macau que foi criado em 1993 (31 anos de existência), dos demais acima listados, (17 RPPS) foram criados entre 2010 e 2015, ou seja, são RPPS muito jovens, os quais deveriam estar em plena fase de capitalização, ao invés de enfrentarem situação de desequilíbrio financeiro, que conseqüentemente reverbera na manutenção do equilíbrio atuarial. Tal

<sup>9</sup> Conceitos de equilíbrio, déficit e superávit financeiro advindos da Portaria MTP 1.467/22.

\*O déficit aumentou consideravelmente devido o valor informado para receita de contribuição do mês de dezembro ser bem menor que a despesa.





conjuntura faz acender o alerta para problemas estruturantes e de gestão que põem em risco iminente a sustentabilidade desses regimes.

Da análise do cenário apresentado pelos RPPS, destacam-se como principal motivação para o acontecimento da insuficiência financeira no Exercício 2023, o desequilíbrio entre receita e despesa causado pelo fato da despesa com folha de pagamento dos beneficiários do plano de benefícios (FOPAG) já superar a receita de contribuição mensalmente arrecadada (seja por falta de ajustes no plano de custeio; desequilíbrio entre o número de servidores ativos x número de servidores inativos ou pela ausência de repasse total e/ou parcial de contribuição previdenciária) ou a falta de repasse das contribuições patronais e/ou dos servidores pelo Ente instituidor do plano, conforme listado a seguir:

Tabela 2- Listagem, por RPPS, das principais causas para a ocorrência de insuficiência financeira em 2023.

RPPS	Principais causas para a insuficiência financeira em 2023
ALEXANDRIA	Despesa mensal com folha de pagamento (FOPAG) supera a receita de contribuição mensal
CORONEL JOÃO PESSOA	Despesa mensal com folha de pagamento (FOPAG) supera a receita de contribuição mensal.
CRUZETA	Despesa mensal com folha de pagamento (FOPAG) supera a receita de contribuição mensal.
ITAÚ	Repasse de contribuição previdenciária a menor em <b>todos os meses</b> de 2023.
LAJES	Repasse de contribuição previdenciária a menor em <b>setembro, outubro, novembro e dezembro</b> de 2023
MACAÍBA	Despesa mensal com folha de pagamento (FOPAG) supera a receita de contribuição mensal.
MACAU	Despesa mensal com folha de pagamento (FOPAG) supera a receita de contribuição mensal.
MESSIAS TARGINO	Despesa mensal com folha de pagamento (FOPAG) supera a receita de contribuição mensal; e  Repasse de contribuição previdenciária a menor em <b>todos os meses</b> de 2023.





OLHO D'ÁGUA DO BORGES	Despesa mensal com folha de pagamento (FOPAG) supera a receita de contribuição mensal.
PATU	Despesa mensal com folha de pagamento (FOPAG) supera a receita de contribuição mensal; e
	Repasse de contribuição previdenciária a menor em <b>janeiro, agosto, setembro e outubro</b> de 2023;
	Ausência de repasse de contribuição previdenciária em <b>novembro e dezembro</b> de 2023;
PORTALEGRE	Despesa mensal com folha de pagamento (FOPAG) somada a taxa de administração supera a receita de contribuição.
RIACHUELO	Despesa mensal com folha de pagamento (FOPAG) supera a receita de contribuição mensal.
RODOLFO FERNANDES	Despesa mensal com folha de pagamento (FOPAG) supera a receita de contribuição mensal;
	Repasse de contribuição previdenciária a menor em <b>todos os meses</b> de 2023.
SÃO JOSÉ DO SERIDÓ	Repasse de contribuição previdenciária a menor de <b>fevereiro a dezembro</b> de 2023
SÃO PAULO DO POTENGI	Repasse de contribuição previdenciária a menor em <b>todos os meses</b> de 2023.
SÃO TOMÉ	Despesa mensal com folha de pagamento (FOPAG) supera a receita de contribuição mensal;
	Repasse de contribuição previdenciária a menor em <b>julho, agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro</b> de 2023;
SENADOR ELÓI DE SOUZA	Repasse de contribuição previdenciária a menor <b>nos meses de março, abril, maio, junho, julho, agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro</b> de 2023.
TANGARÁ	Repasse de contribuição previdenciária a menor em <b>todos os meses</b> de 2023.





TENENTE ANANIAS	Repasse de contribuição previdenciária a menor em <b>fevereiro, abril, maio, julho, agosto, setembro, outubro, novembro, dezembro</b> de 2023.
	Ausência repasse contribuição servidor em <b>abril, agosto, setembro, outubro e novembro</b> de 2023.

Fonte: elaboração própria

Resumindo o quadro acima, dos 19 (dezenove) RPPS que apresentaram déficit financeiro, tem-se:

- a. 08 (oito) RPPS cuja despesa mensal com folha de pagamento (FOPAG) é maior que a receita mensal de contribuição: RPPS dos municípios de **ALEXANDRIA, CORONEL JOÃO PESSOA; CRUZETA; MACAÍBA, MACAU; OLHO D'ÁGUA DOS BORGES; PORTALEGRE<sup>10</sup> e RIACHUELO;**
- b. 02 (dois) RPPS que além da despesa mensal com folha de pagamento (FOPAG) ser maior que a receita mensal de contribuição previdenciária, o repasse das contribuições ainda foi realizado a menor em todos os meses de 2023, são eles: RPPS dos municípios de **MESSIAS TARGINO e RODOLFO FERNANDES;**
- c. 01 (um) RPPS cuja despesa mensal com folha de pagamento (FOPAG) é maior que a receita mensal de contribuição; e ainda, repasse de contribuição previdenciária a menor nos meses de julho, agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro de 2023, no RPPS do município de **SÃO TOMÉ;**
- d. 03 (três) RPPS cujo repasse das contribuições foi realizado a menor em todos os meses de 2023, são eles: RPPS dos municípios de **ITAÚ; SÃO PAULO DO POTENGI e TANGARÁ;**
- e. 01 (um) RPPS cujo repasse de contribuição previdenciária foi realizado a menor em **setembro, outubro, novembro e dezembro** de 2023, RPPS do município de **LAJES;**
- f. 01(um) RPPS que além da despesa mensal com folha de pagamento (FOPAG) superar a receita de contribuição mensal, o repasse de contribuição previdenciária foi realizado a menor em **janeiro, agosto, setembro e outubro** de 2023, e ainda constatada ausência total de repasse de contribuição previdenciária em **novembro e dezembro** de 2023, no RPPS do município de **PATÚ;**
- g. 01(um) RPPS cujo repasse de contribuição previdenciária foi realizado a menor de **fevereiro a dezembro** de 2023, referente ao RPPS do município de **SÃO JOSÉ DO SERIDÓ;**
- h. 01(um) RPPS cujo repasse de contribuição previdenciária foi realizado a menor **nos meses de março, abril, maio, junho, julho, agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro de 2023,** referente ao RPPS do município de **SENADOR ELÓI DE SOUZA;**

<sup>10</sup> No município de Portalegre a despesa mensal com folha de pagamento (FOPAG) supera a receita mensal de contribuição quando somada às despesas administrativas custeadas pela taxa de administração.





- i. 01(um) RPPS cujo repasse de contribuição previdenciária foi realizado a menor em **fevereiro, abril, maio, julho, agosto, setembro, outubro, novembro, dezembro** de 2023, inclusive ausência de repasse de contribuição dos servidores em **abril, agosto, setembro, outubro e novembro** de 2023, referente ao RPPS do município de **TENENTE ANANIAS**.
- j. Para os RPPS dos municípios de **ITAÚ, LAJES, SÃO JOSÉ DO SERIDÓ, SÃO PAULO DO POTENGI, SENADOR ELÓI DE SOUZA, TANGARÁ e TENENTE ANANIAS**, a ausência do repasse no Exercício de 2023 foi o que gerou déficit financeiro.
- k. Para os RPPS dos municípios de **MESSIAS TARGINO; PATÚ; RODOLFO FERNANDES e SÃO TOMÉ**, que já se encontravam em situação de desequilíbrio por suas despesas superarem suas receitas, o não repasse tornou a situação ainda mais crítica.

No contexto, importante se faz informar que em fiscalização do tipo acompanhamento, empreendida por esta Unidade Técnica (PFA 2022/2023 – ID 4.06.2023.088.000, processo nº 4411/2023), após o exame da efetivação dos repasses das contribuições previdenciárias patronais e dos servidores aos Regimes Próprios de Previdência para o período de abrangência Janeiro de 2022 a junho de 2023, a Diretoria de Despesa com Pessoal (DDP) instaurou Representações para os casos identificados com maior grau de risco, relevância e/ou materialidade, considerando os critérios de débito superior a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), inadimplemento superior a seis meses consecutivos e/ou inadimplemento de qualquer valor referente a contribuições dos servidores, e encontram-se em tramitação nesta Corte de Contas, referente a alguns RPPS apontados acima com ausência de repasses total ou parcial de contribuição, os seguintes processos:

Tabela 3 - Processos em tramitação no TCE/RN referente ausência de repasses das contribuições previdenciárias patronais e de servidores aos RPPS, período de janeiro de 2022 a junho de 2023

RPPS	Nº DO PROCESSO	OBJETO
ITAÚ	4409/2023	Ausência entrega DIPR
MESSIAS TARGINO	4404/2023	RPPS com irregularidade nos repasses das contribuições previdenciárias (patronal) no período de jan/2022 a junho/2023. Total inadimplido: R\$ 119.420,16.
RODOLFO FERNANDES	4400/2023	RPPS com irregularidade nos repasses das contribuições previdenciárias (patronal e servidor) no período de jan/2022 a junho/2023. Total inadimplido: R\$ 450.397,66.
SÃO PAULO DO POTENGI	4406/2023	RPPS com irregularidade nos repasses das contribuições previdenciárias (patronal e servidor) no período de jan/2022 a





		junho/2023. Total inadimplido: R\$ 924.123,61
<b>SENADOR ELÓI DE SOUZA</b>	4408/2023	Ausência DIPR
<b>TANGARÁ</b>	4399/2023	RPPS com irregularidade nos repasses das contribuições previdenciárias (patronal e servidor) no período de jan/2022 a junho/2023. Total inadimplido: R\$ 2.903.008,22
<b>TENENTE ANANIAS</b>	4405/2023	RPPS com irregularidade nos repasses das contribuições previdenciárias (patronal e servidor) no período de jan/2022 a junho/2023. Total inadimplido: R\$ 320.061,97

Fonte: elaboração própria

Para os municípios de LAJES, PATÚ, SÃO JOSÉ DO SERIDÓ E SÃO TOMÉ, cujas irregularidades ocorreram no 2º semestre de 2023, não há processos instaurados.

Nos RPPS dos municípios de **ITAÚ; LAJES; SÃO JOSÉ DO SERIDÓ; SÃO PAULO DO POTENGI; SENADOR ELÓI DE SOUZA; TANGARÁ e TENENTE ANANIAS** a ausência do repasse no Exercício de 2023 foi o que gerou déficit financeiro.

Já para os RPPS dos municípios de **MESSIAS TARGINO; PATÚ; RODOLFO FERNANDES e SÃO TOMÉ**, que já se encontravam em situação de desequilíbrio por suas despesas superarem suas receitas, a ausência de repasse tornou a situação ainda mais preocupante.

O que está evidente é que embora a Unidade Técnica responsável pela fiscalização dos regimes próprios de previdência venha desde 2018 acompanhando e cobrando o adimplemento dos repasses das contribuições previdenciárias, a situação de inadimplência, mesmo depois da abertura de processos, continua ocorrendo reiteradamente.

O equilíbrio financeiro de um regime de previdência se dá no instante que estejam disponíveis os montantes necessários para a quitação dos compromissos assumidos pelo regime quando estes se tornarem exigíveis.

Para que seja alcançado é necessário planejamento e controle de fluxo de caixa. Ou seja, os recursos necessários deverão estar provisionados e sua captação planejada e executada corretamente, pois, não teria utilidade planejar o fluxo de caixa se não houver fonte de financiamento suficiente para gerar tais recursos.

Dessa forma, o equilíbrio financeiro do sistema está intimamente ligado ao equilíbrio atuarial. Assim sendo, a constituição mínima de reservas para cobertura de provisões matemáticas de benefícios concedidos deve ser o parâmetro mínimo para avaliação da situação financeira. E não somente isso, caso o regime não esteja alicerçado em bases técnicas sólidas, em algum momento, o equilíbrio financeiro do sistema se tornará inviável.





Planejar o fluxo de caixa consiste em determinar os dispêndios que serão efetuados em um determinado período e os ingressos de receita para o mesmo intervalo de tempo, compatibilizando-os, de maneira que a saúde financeira não seja impactada por eventuais desajustes.

Especificamente no caso dos RPPS, o fluxo de despesa será formado basicamente pelos dispêndios realizados para a quitação de benefícios já concedidos, e em menor proporção pelas despesas administrativas. Logo, se faz necessário que estejam considerados, no momento das projeções futuras, os recursos para pagamento dos benefícios que deverão estar disponíveis quando suas concessões forem solicitadas.

Já o fluxo das receitas estará relacionado diretamente com as fontes de custeio do plano, que, para o regime de capitalização, correspondem basicamente as contribuições arrecadadas dos participantes e patrocinadores, as receitas financeiras provenientes da aplicação de recursos e o montante recebido de compensação financeira entre regimes previdenciários.

De forma simplificada, as contribuições para a cobertura do custo normal<sup>11</sup> visam garantir que os recursos necessários para o pagamento dos benefícios projetados para o servidor ativo sejam constituídos independentemente do período de contribuição anterior a essa data. Por sua vez, as contribuições relativas ao custo suplementar destinam-se a recompor as reservas que deveriam estar constituídas na data focal da avaliação atuarial<sup>12</sup>.

Para observância do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, a avaliação atuarial deve indicar o plano de custeio necessário para a cobertura do custo normal e do custo suplementar do plano de benefícios. Assim, ao indicar o plano de custeio a ser implementado em lei, o atuário deverá considerar a utilização de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, as características do método de financiamento adotado, a prudência das hipóteses elegidas e a avaliação da qualidade da base cadastral utilizada (art. 52, § único, Portaria MTP 1.467/22). E, caso os ativos garantidores acumulados pelo RPPS não sejam suficientes para cobrir os benefícios já concedidos e o direito já acumulado pelo servidor em atividade em relação ao tempo de contribuição já incorrido, tem-se também déficit atuarial a ser equacionado, o que ocorre na grande maioria desses regimes.

Ainda a respeito do processo de planejamento e controle dos fluxos de caixa, ZDANOWICZ (1998, p.28), destaca o planejamento como a primeira etapa de elaboração do fluxo de caixa e o controle como forma de verificar a ocorrência de imprevistos e a possibilidade da realização dos ajustes necessários para alcançar os objetivos traçados.

Assim sendo, as contribuições devem ser suficientes para cobrir as despesas e constituir reservas, e devem ser repassadas mensalmente em data específica. Situação inversa à apontada no quadro acima para os RPPS dos municípios de ALEXANDRIA; CORONEL JOÃO PESSOA; CRUZETA; MACAÍBA; MACAU; OLHO D'ÁGUA DOS BORGES;

<sup>11</sup> Custo normal: o valor correspondente às necessidades de custeio do plano de benefícios do RPPS, atuarialmente calculadas, conforme os regimes financeiros adotados, referentes a períodos compreendidos entre a data da avaliação e a data de início dos benefícios;

<sup>12</sup> A EC nº 103, de 2019, passou a denominar a contribuição para a cobertura do custo normal de contribuição ordinária e de contribuição extraordinária aquela referente à cobertura do custo suplementar;





PORTALEGRE<sup>13</sup> e RIACHUELO, nos quais a despesa mensal com folha de pagamento (FOPAG) já supera a receita mensal de contribuição.

Nesse contexto, uma vez determinados os fluxos de despesas e receitas, deve-se adequá-los à realidade do RPPS, de forma que seja possível seu cumprimento. Ocorre que a realidade das finanças da maioria dos entes federados vem impondo empecilhos ao cumprimento da obrigação. Entretanto, quando o plano de custeio está defasado e/ou as contribuições deixam de ser repassadas ou são repassadas em atraso, o equilíbrio do plano poderá vir a ser afetado e o pagamento dos benefícios futuros poderá ser inviabilizado.

O instrumento utilizado para modificações e adequações no plano de custeio e benefícios é a Nota Técnica Atuarial (NTA), na qual deverá estar fundamentada a avaliação atuarial<sup>14</sup> do Ente instituidor do plano, uma vez que é nela que se descreve as formulações e metodologias relativas às hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras; e premissas adotadas nas avaliações atuariais.<sup>15</sup>

Também é na NTA que se apresentarão as formulações matemáticas e as metodologias de cálculo para cada espécie de benefício, a conceder ou concedido, de responsabilidade do RPPS; assim como as expressões de cálculo das contribuições para cobertura do custo normal do ente, segurados e beneficiários e do valor atual das bases de cálculo das contribuições futuras (VARF); a metodologia e as expressões de cálculo para a compensação financeira; bem como as projeção do quantitativo de segurados atuais e para a expectativa de reposição e; às projeções anuais de novos entrantes e de aposentadorias e de pensões por morte a serem concedidas.

Logo, um RPPS deve ser instituído e gerido em bases técnicas sólidas, com muita responsabilidade e sob rígida análise de sua viabilidade financeira e atuarial, pois um plano de benefícios mal dimensionado inviabiliza a gestão municipal e coloca em risco o futuro dos seus cidadãos.

Infelizmente, esse cenário de mal dimensionamento é perceptível na situação aqui apresentada. A maioria desses RPPS foram instituídos com o número de servidores ativos insuficiente para sustentabilidade do regime. Também é nítido que não foi levado em consideração a massa crescente de segurados inativos no curto prazo e seus impactos para

<sup>13</sup> No município de Portalegre a despesa mensal com folha de pagamento (FOPAG) supera a receita mensal de contribuição quando somada a taxa de administração.

<sup>14</sup> Avaliação atuarial: documento elaborado por atuário, em conformidade com as bases técnicas estabelecidas para o plano de benefícios do RPPS, que caracteriza a massa de segurados e beneficiários e a base cadastral utilizada, discrimina os encargos, estima os recursos necessários e as alíquotas de contribuição normal e suplementar do plano de custeio de equilíbrio para todos os benefícios do plano, que apresenta os montantes dos fundos de natureza atuarial, das reservas técnicas e provisões matemáticas a contabilizar, o fluxo atuarial e as projeções atuariais exigidas pela legislação pertinente e que contem parecer atuarial conclusivo relativo à solvência e liquidez do plano de benefícios;

<sup>15</sup> Premissas adotadas nas avaliações atuariais: tábua de mortalidade geral (válidos e inválidos); tábua de entrada em invalidez; tábua de morbidez; alterações futuras no perfil e composição das massas; rotatividade; expectativa de reposição de segurados; estimativas de bases de cálculo de contribuições, remunerações e proventos; taxa real de crescimento da base de cálculo das contribuições, remunerações e proventos; taxa de juros atuarial; entrada no mercado de trabalho e em aposentadoria programada; idade estimada de ingresso no mercado de trabalho; idade estimada de entrada em aposentadoria programada; composição do grupo familiar; fator de determinação do valor real ao longo do tempo das bases de cálculo das contribuições, remunerações e proventos; premissa de cálculo do valor dos benefícios; estimativa do crescimento real do teto de contribuição do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.





saúde financeira desses regimes. E, para piorar ainda mais a situação, a falta do repasse das contribuições previdenciárias, por não terem sido repassadas integralmente e no prazo previsto, ou por estas não terem sido satisfatoriamente dimensionadas, ou a junção desses diversos fatores, vem ocasionando recorrentes déficits financeiros que exigem aportes para sua cobertura para possibilitar o pagamento dos benefícios devidos.

Desse modo, a inexistência de contribuições previdenciárias suficientes para o pagamento de benefícios previdenciários para os RPPS dos municípios de ALEXANDRIA, CORONEL JOÃO PESSOA; CRUZETA; MACAÍBA, MACAU; OLHO D'ÁGUA DOS BORGES; PORTALEGRE<sup>16</sup>; RIACHUELO, MESSIAS TARGINO, RODOLFO FERNANDES, SÃO TOMÉ E PATÚ sugere emergência de ajuste do plano de custeio normal.

Nessa toada, o art. 67 da Portaria MTP 1.467/2022 traz que para garantir a solvência e liquidez do plano de benefícios deverão ser adotadas medidas de aperfeiçoamento da gestão dos ativos e passivos do RPPS, assegurada a participação dos conselhos deliberativo e fiscal em seu acompanhamento.

As medidas incluem definição, acompanhamento e controle das bases normativa, cadastral e técnica e dos resultados da avaliação atuarial, estabelecimento do plano de custeio e do equacionamento do déficit, além de ações relacionadas à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios e às políticas de gestão de pessoal que contribuam para assegurar a transparência, solvência, liquidez e equilíbrio econômico, financeiro e atuarial do plano de benefícios do RPPS.

### 2.2.1 Fontes de recursos utilizadas para cobertura de insuficiência financeira

Dando continuidade à execução dos trabalhos de auditoria, do compilado das informações prestadas pelos Institutos de Previdência sobre quais fontes de recursos foram utilizadas para cobertura de insuficiência financeira, a fim de honrar os compromissos assumidos pelo plano de benefícios, têm-se: aportes do Ente instituidor; recursos resgatados da carteira de investimentos dos RPPS; recursos oriundos de compensação previdenciária e recursos advindos do pagamento de acordos de parcelamentos referentes a contribuições previdenciárias vencidas.

Pois bem, o plano de benefícios é único para todo município, mas cada Poder, órgão ou entidade tem responsabilidade em seu financiamento. Entretanto, **quando o RPPS apresenta déficit financeiro, a norma legal<sup>17</sup> determina que o Tesouro do ente federativo**

<sup>16</sup> No município de Portalegre a despesa mensal com folha de pagamento (FOPAG) supera a receita mensal de contribuição quando somada às despesas administrativas custeadas pela Taxa de administração.

<sup>17</sup> Lei Federal nº 9.717/98. Art. 2º, § 1º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.





**instituidor deverá aportar o valor necessário para que o RPPS alcance o equilíbrio financeiro e consiga pagar os benefícios devidos<sup>18</sup>.**

Dos RPPS que apresentaram déficit financeiro acumulado em 2023 (não foi possível avaliar a situação do IPERN, PATÚ e SENADOR ELÓI DE SOUZA pela ausência de dados), apenas o RPPS de MACAÍBA, ALEXANDRIA E MACAU não utilizaram recursos da carteira de investimentos para cobrir a insuficiência financeira, sendo que os **RPPS de Alexandria e Macau já não possuem reservas e funcionam em regime de repartição simples.**

Para os demais, 07 (sete) RPPS (ITAÚ, LAJES, PORTALEGRE, RIACHUELO, SÃO PAULO DO POTENGI, TANGARÁ, TENENTE ANANIAS) **recorreram exclusivamente aos recursos da carteira de investimentos.**

Outros 07 (sete) RPPS (CORONEL JOÃO PESSOA, CRUZETA, MESSIAS TARGINO, OLHO D'ÁGUA DOS BORGES, RODOLFO FERNANDES, SÃO JOSÉ DO SERIDÓ, SÃO TOMÉ) mesclaram entre fundos de investimentos e outras receitas, para cobertura da insuficiência financeira, conforme abaixo demonstrado:

Tabela 4 - Fontes e o montante dos recursos utilizados para cobertura da insuficiência financeira

RPPS	FONTES DE RECURSOS UTILIZADAS PARA COBERTURA DA INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA	MONTANTE DO RECURSO UTILIZADO EM 2023 (R\$)
ALEXANDRIA	Aportes do Ente instituidor	1.386.057,36
CORONEL JOÃO PESSOA	Receita oriunda do pagamento de acordo de parcelamento em todos os meses de 2023	428.919,77
	Aportes do Ente instituidor	17.790,88
	Saques de recursos da carteira de investimentos nos meses janeiro, maio, julho, agosto, novembro e dezembro de 2023	334.621,75
CRUZETA	Saques de recursos da carteira de investimentos nos meses de julho e dezembro de 2023.	734.000,00
	Receita oriunda de compensação previdenciária (COMPREV) e pagamento de acordo de parcelamento, em todos os meses de 2023	1.409.499,33
ITAÚ	Saques de recursos da carteira de investimentos em todos os meses de 2023	2.189.323,15

<sup>18</sup> As despesas custeadas com esses aportes de recursos financeiros relativas às insuficiências financeiras do RPPS, bem como, dos valores dos aportes periódicos para amortização de déficit atuarial não impactarão nas questões relativas ao art. 19 da LRF, ou seja, não poderão ser deduzidas das despesas com pessoal, pois constituem parcela da despesa com inativos e pensionistas de responsabilidade do ente federado e por isso não representam as transferências de recursos destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime próprio de previdência social.





<b>LAJES</b>	Saques de recursos da carteira de investimentos em setembro, outubro, novembro e dezembro de 2023.	1.542.723,59
<b>MACAÍBA</b>	Aportes do Ente instituidor	11.000.000,00
<b>MACAU</b>	Receita oriunda de acordo de parcelamento referente a contribuições previdenciárias vencidas	4.832.073,48
<b>MESSIAS TARGINO</b>	Aportes do Ente instituidor	82.500,00
	Saques de recursos da carteira de investimentos nos meses de setembro, outubro, novembro e dezembro de 2023	282.000,00
	Receita oriunda de compensação previdenciária (COMPREV) e pagamento de acordo de parcelamento, em todos os meses de 2023	483.697,58
<b>OLHO D'ÁGUA DO BORGES</b>	Saques de recursos da carteira de investimentos no mês de novembro de 2023	110.000,00
	Receita oriunda de compensação previdenciária (COMPREV) e pagamento de acordo de parcelamento, em todos os meses de 2023	477.071,37
<b>PATU</b>	* A unidade gestora do RPPS não informou a fonte total utilizada para cobrir a insuficiência financeira	
<b>PORTALEGRE</b>	Saques de recursos da carteira de investimentos nos meses de janeiro, março a dezembro de 2023	895.192,90
<b>RIACHUELO</b>	Saques de recursos da carteira de investimentos nos meses de abril, maio, julho, agosto, setembro e novembro de 2023	683.472,34
<b>RODOLFO FERNANDES</b>	Saques de recursos da carteira de investimentos em todos os meses de 2023	1.133.720,00
	Receita oriunda de parcelamentos	242.633,47
<b>SÃO JOSÉ DO SERIDÓ</b>	Saques de recursos da carteira de investimentos nos meses de maio, julho, setembro, outubro, novembro e dezembro de 2023.	354.685,90
	Receita oriunda de compensação previdenciária (COMPREV);	1.344.193,67
<b>SÃO PAULO DO POTENGI</b>	Saques de recursos da carteira de investimentos em todos os meses de 2023	4.138.821,10
<b>SÃO TOMÉ</b>	Saques de recursos da carteira de investimentos nos meses de janeiro, março, abril, maio, junho, julho, agosto, setembro, novembro e dezembro de 2023.	1.593.090,73
	Receita oriunda de parcelamentos	419.092,13
<b>SENADOR ELÓI DE SOUZA</b>	* A UG não informou a fonte utilizada para cobrir a insuficiência financeira	





<b>TANGARÁ</b>	Saques de recursos da carteira de investimentos nos meses de janeiro, fevereiro, abril, maio, junho, agosto, setembro, novembro e dezembro de 2023	2.212.660,98
<b>TENENTE ANANIAS</b>	Saques de recursos da carteira de investimentos nos meses de fevereiro, abril, maio, agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro de 2023	1.855.862,15

Fonte: elaboração própria

Nesse ponto, deve-se ponderar que o consumo das receitas provenientes das aplicações de recursos para a cobertura de insuficiência financeira impacta demasiadamente, de forma negativa, o já grave desequilíbrio financeiro e atuarial, pois deixarão de desempenhar o papel essencial quando o regime atingir sua maturidade.

Por isso, devido à sua importância, trataremos no tópico a seguir da descapitalização dos fundos previdenciários por meio de saques realizados para cobrir insuficiência financeira.

### 2.2.2 RPPS que apresentaram déficit financeiro no Exercício de 2023 suprido por recursos da carteira de investimentos.

É demasiadamente preocupante a situação apresentada, pois, além do déficit financeiro mensal apurado, os RPPS não possuem robustez nos valores acumulados para fazer frente ao endividamento futuro decorrente do pagamento dos benefícios já concedidos e a conceder. E pior, a maioria visivelmente já opera em regime financeiro, isso quer dizer que já consumiram praticamente toda reserva constituída anteriormente, conforme demonstrado abaixo:

Tabela 5 - RPPS que apresentaram déficit financeiro em 2023 suprido por recursos da carteira de investimentos

RPPS	Valor resgatado da carteira de investimentos p/ cobertura de insuficiência financeira em 2023 (R\$)	Vr. aproximado acumulado na Carteira de Investimentos informado pelas UG's no 1º semestre de 2023 (R\$)	% consumido do valor total da carteira de investimentos referente ao montante acumulado no 1º semestre 2023
<b>CORONEL JOÃO PESSOA</b>	334.621,75	490.000,00	67%
<b>CRUZETA</b>	734.000,00	11.300.000,00	5%
<b>ITAÚ</b>	2.189.323,15	1.829376,33	119%
<b>IPERN</b>	A UG não informou a fonte utilizada para cobrir a insuficiência financeira		85.000.000,00
<b>LAJES</b>	1.542.723,59	2.500.000,00	61%
<b>MESSIAS TARGINO</b>	282.000,00	316.000,00	88%
<b>OLHO D'ÁGUA DO BORGES</b>	110.000,00	1.524.181,23	6%
<b>PATU</b>	35.000,00	50.000,00	70%
<b>PORTALEGRE</b>	895.192,90	8.200.000,00	10%
<b>RIACHUELO</b>	683.472,34	288.000,00	236%
<b>RODOLFO FERNANDES</b>	1.133.720,00	3.971.384,89	28%





<b>SÃO JOSÉ DO SERIDÓ</b>	354.685,90	10.000.000,00	3%
<b>SÃO PAULO DO POTENGI</b>	4.138.821,10	4.273.000,00	96%
<b>SÃO TOMÉ</b>	1.593.090,73	2.911.000,00	54%
<b>SENADOR ELÓI DE SOUZA</b>	A UG não informou a fonte utilizada para cobrir a insuficiência financeira	97.000,00	
<b>TANGARÁ</b>	2.212.660,98	8.334.899,09	26%
<b>TENENTE ANANIAS</b>	1.855.862,15	1.500.000,00	123%

Fonte: elaboração própria

Primeiramente se faz necessário entender que os percentuais superiores a 100%, apresentados na última coluna da tabela acima, indica que houve o consumo dos recursos acumulados no semestre e ainda de recursos acumulados anteriormente.

Da análise, resta claro que os RPPS dos municípios de CORONEL JOÃO PESSOA, ITAÚ, LAJES, MESSIAS TARGINO, PATÚ, RIACHUELO, SÃO PAULO DO POTENGI, SÃO TOMÉ E TENENTE ANANIAS já operam em sistema de repartição simples, o que corresponde a aproximadamente 23% dos regimes previdenciários instituídos no Estado do RN.

E a esse respeito, importante ter ciência de que o modelo utilizado por todos os RPPS ora analisados é o regime previdenciário baseado em capitalização, em que a gestão dos recursos aplicados objetiva conseguir o maior retorno possível, em cumprimento à meta atuarial estabelecida na política de investimentos, a fim de tornar viável acumular o capital necessário para garantir os compromissos futuros do plano de benefícios. Método oposto ao regime em repartição simples.

Logo, o equilíbrio financeiro e atuarial é diretamente afetado pelo gerenciamento desses recursos. E mais, reforça-se que embora na legislação previdenciária não exista taxativamente norma que vete ou cerceie a utilização de recursos do plano de amortização e de rendimentos de aplicações financeiras para o pagamento de benefícios previdenciários do exercício corrente, **a utilização indiscriminada de recursos do plano de amortização e de rendimentos gera situação de alto risco de solvência e liquidez e interfere diretamente na evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas, impedindo a formação de ativos garantidores do RPPS, elemento fundamental para o alcance do equilíbrio atuarial.**

**Permitir a utilização precoce de recursos do plano de amortização do déficit atuarial, assim como de rendimentos financeiros poderá representar um estímulo para a adoção de prática administrativa contrária ao ordenamento jurídico, desencadeando movimento de fragilização a sustentabilidade do RPPS, ainda mais diante de grave situação de déficit atuarial que vivenciam a maioria desses regimes.**

E ainda, **utilizar desordenadamente esses recursos como mecanismo de cobertura de insuficiência financeira do RPPS apurada dentro do exercício, configura medida contrária aos princípios norteadores da existência dos regimes de previdência, quais sejam, a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, estabelecido pelo art. 40 da Constituição Federal, pois a medida inviabiliza a constituição de reservas, quando constatado déficit atuarial no regime.**





**Ademais, viola o art. 2º, § 1º, da 9.717/98 o qual determina ser o Ente da Federação o responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.**

A LRF, em seu art. 1º, § 1º, prevê que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, assim como a obediência a limites com a geração de despesas com pessoal e, em especial, despesas com seguridade social.

Eventual violação a dispositivos da LRF, quando o RPPS utiliza, de forma indevida, recursos vinculados ao equacionamento do déficit atuarial, também configuram, em última análise, afronta ao art. 40 da Constituição Federal. Desse modo, não se mostra razoável que os recursos sejam integralmente consumidos para a cobertura de insuficiência financeira do regime no Exercício.

Conforme previsão do art. 9º, inc. II, da Lei 9.717/1998<sup>19</sup>, o detalhamento quanto aos parâmetros que envolvem o equilíbrio financeiro e atuarial ficou a cargo da legislação infralegal, e a Portaria MTP 1.467/2022, que disciplina parâmetros gerais para organização dos RPPS, em seu Anexo VI, artigo 2º, inc. XVIII<sup>20</sup>, conceitua de forma genérica o equilíbrio financeiro. Essa lacuna normativa tem sido equivocadamente utilizada para justificar a utilização de recursos do plano de amortização, assim como seus rendimentos para o pagamento de benefícios previdenciários do RPPS operado em regime financeiro de capitalização, mesmo em situação de grave desequilíbrio atuarial, ocasionando prejuízos à formação de reservas, assim como à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

A esse respeito, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, se posicionou acerca da utilização de receitas do plano de amortização do déficit atuarial, incluindo rendimentos financeiros arrecadados no Exercício, com o objetivo de promover a cobertura de déficit financeiro no pagamento de benefícios previdenciários, da seguinte forma:

III.2. Interpretação técnica. A preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, operado em regime de capitalização, requer a formação de reservas por meio de acúmulo de recursos do plano de amortização do déficit atuarial, assim como de rendimentos de aplicações financeiras, quando inexistentes ativos garantidores suficientes para cobertura mínima de provisões matemáticas previdenciárias de benefícios concedidos (PMBC), situação excepcional que envolve a exclusão dessas receitas na apuração da insuficiência financeira no pagamento de benefícios previdenciários do exercício corrente. (g.n)

A constituição mínima de reservas para cobertura de provisões matemáticas de benefícios concedidos foi utilizada como parâmetro da

<sup>19</sup> Lei Federal 9.717/98. Art. 9º Compete à União, por intermédio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, em relação aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários: (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019) (...)

II - o estabelecimento e a publicação de parâmetros, diretrizes e critérios de responsabilidade previdenciária na sua instituição, organização e funcionamento, relativos a custeio, benefícios, atuária, contabilidade, aplicação e utilização de recursos e constituição e manutenção dos fundos previdenciários, para preservação do caráter contributivo e solidário e do equilíbrio financeiro e atuarial; (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

<sup>20</sup> XVIII - equilíbrio financeiro: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro;





decisão proferida através do Acórdão TC 100/2021 - Plenário (Processo TC 8981/2018), fundamentando o item 9 do Informativo de Jurisprudência TC 110/2021, que trata do equilíbrio financeiro do regime previdenciário em capitalização, conforme transcrição a seguir:

PREVIDÊNCIA. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. INVESTIMENTO PREVIDENCIÁRIO. DESTINAÇÃO ESPECÍFICA. VINCULAÇÃO. DÉFICIT ATUARIAL. Os recursos capitalizados, assim como seus rendimentos, possuem destinação específica e devem atender tão somente ao objeto de sua vinculação, qual seja, a formação de reservas para amortização do déficit atuarial do ente, não podendo ser utilizados para o custeio de despesas do exercício enquanto persistir o déficit atuarial do regime próprio de previdência social. (g.n)

Dessa maneira, considerando as Decisões proferidas em diversos processos<sup>21</sup>, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro publicou a Nota Técnica nº 7, em 26 de julho de 2023, com as seguintes orientações aos Chefes do Poder Executivo e aos gestores de fundos e institutos de previdência dos Municípios com Regimes Próprios de Previdência Social, acerca da capitalização das receitas previdenciárias nos regimes financeiros de capitalização:

1. Nos casos em que o Fundo em Capitalização do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS não apresentar ativos garantidores em montante equivalente, no mínimo, ao valor das Provisões Matemáticas dos Benefícios Concedidos (PMBC), deverá ser observado o seguinte:

- a) Apenas as receitas decorrentes das contribuições dos próprios inativos e pensionistas e das compensações previdenciárias poderão ser utilizadas para pagamento de beneficiários;
- b) O RPPS deverá calcular a insuficiência financeira, considerando como receitas previdenciárias somente as contribuições dos aposentados e pensionistas e a compensação financeira entre os regimes previdenciários (COMPREV);
- c) O ente federativo deverá efetuar aportes financeiros para cobrir a insuficiência financeira calculada pelo RPPS, nos moldes desta Nota Técnica;
- d) O RPPS deverá capitalizar, em sua totalidade, os recursos advindos das contribuições previdenciárias (patronal e dos ativos), dos termos de parcelamentos, dos rendimentos derivados das aplicações financeiras e de outras rendas destinadas a capitalização do sistema previdenciário, enquanto perdurar a condição de ativo garantidor de benefícios previdenciários inferior ao montante da provisão matemática de benefício concedido; e, condição de ativo garantidor de benefícios previdenciários inferior ao montante da provisão matemática de benefício concedido; e, (g.n)
- e) A contabilidade do RPPS deverá classificar os valores recebidos do Ente para pagamento dos beneficiários na Conta contábil de cobertura de insuficiência financeira, conforme estabelecido na IPC 14 - Instrução de Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS, ou em normativo que vier substituir.

<sup>21</sup> Decisões proferidas Processos TCE-RJ nº 208.710-9/2022, 208.709-0/2022, 208.682-6/2022, 211.190-6/2022, 210.934-3/2022, 210.732-3/2022, 210.523-0/2022, 210.427-0/2022, 209.213-8/2022, 210.564-4/2022 e 224.000-8/2022.





A preocupação em demonstrar cautela com relação à apuração do equilíbrio financeiro do RPPS, especialmente diante de eventual e indevida utilização de reserva atuarial, inclusive dos rendimentos financeiros, para tentar evidenciar que há equilíbrio financeiro; pode ser observada no item 03.04.02.02 do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) do Tesouro Nacional, que trata sobre receitas e despesas do Regime Próprio de Previdência Social. Vejamos:

“Na análise do equilíbrio atuarial, deverão ser observados os seguintes aspectos:

- a) Os critérios e parâmetros utilizados nas projeções dos cálculos atuariais;
- b) As projeções realizadas anteriormente;
- c) A inclusão do resultado efetivo do período anterior, para efeito de comparação com as novas projeções;
- d) A eventual e indevida utilização de repasse para a cobertura de déficit atuarial com o objetivo de cobrir déficit financeiro sem a devida transparência;
- e) A eventual e indevida utilização da reserva atuarial, inclusive dos rendimentos financeiros, para tentar evidenciar que há equilíbrio financeiro.”  
*(q.n)*

E ainda, o Ministério da Previdência, nos termos do art. 40 do Anexo VI da Portaria MTP 1.467/2022, também se manifesta no sentido de o valor mínimo do déficit a ser equacionado se referir à provisão matemática de benefícios concedidos. Portanto, caso não tenha ocorrido ainda a integralização dos recursos para esses benefícios, não se deve falar em consumo das reservas.

**Diante do exposto, foge à razoabilidade permitir que os regimes de previdência utilizem de forma irrestrita os recursos de rendimentos de aplicações financeiras, pois possuem uma finalidade específica que lhes confere um caráter vinculado ao equacionamento do déficit atuarial, quando o regime ainda se encontra em grave situação de desequilíbrio.**

Dessa forma, esta Comissão de Auditoria também corrobora o entendimento de que a prática pautada em utilização indiscriminada de recursos do plano de amortização para cobertura de insuficiência financeira do RPPS, assim como seus rendimentos, revela evidente deterioração da situação financeira e atuarial, contrariando objetivos das normas previdenciárias, que exigem a constituição de ativos garantidores para saneamento do déficit atuarial apurado no regime em capitalização, em atendimento ao art. 40 da Constituição Federal c/c o art. 2º, §1º, da Lei 9.717/98.

E mais, também opina pela proibição da utilização de recursos capitalizados, assim como seus rendimentos, para o custeio de despesas do exercício, por se tratar de despesa vinculada, que possuem destinação específica, devendo atender tão somente ao objeto de sua vinculação, qual seja, a formação de reservas para amortização do déficit atuarial do ente, nos casos em que o Fundo em Capitalização do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS não apresentar ativos garantidores em montante equivalente, no mínimo, ao valor das Provisões Matemáticas dos Benefícios Concedidos (PMBC).





Assim, nos casos em que o Fundo em Capitalização do RPPS não apresentar ativos garantidores em montante equivalente, no mínimo, ao valor das Provisões Matemáticas dos Benefícios Concedidos (PMBC) para o pagamento de beneficiários deverão ser apenas utilizadas as receitas decorrentes das contribuições dos próprios inativos e pensionistas e das compensações previdenciárias; devendo o Tesouro do ente federativo instituidor aportar o valor necessário para que o RPPS alcance o equilíbrio financeiro e consiga pagar os benefícios devidos, conforme determina a legislação.

### **2.2.3 Proporção do quadro de pessoal e seus reflexos nos Regimes Próprios de Previdência nos municípios que apresentaram despesas superiores às receitas no Exercício de 2023.**

Como dito anteriormente, dos 19 (dezenove) RPPS que apresentaram déficit financeiro no Exercício de 2023, em 12 (doze) deles as despesas com folha de pagamento de beneficiários do plano já superava as receitas de contribuições. São os RPPS dos municípios de ALEXANDRIA, CORONEL JOÃO PESSOA, CRUZETA MACAÍBA MACAU, MESSIAS TARGINO OLHO D'ÁGUA DOS BORGES, PATÚ, PORTALEGRE, RIACHUELO, RODOLFO FERNANDES e SÃO TOMÉ.

Diversos são os fatores que influenciaram o surgimento dessa situação, pois as expressões de cálculo das contribuições para cobertura do custo normal do ente, segurados e beneficiários e do valor atual das bases de cálculo das contribuições futuras (VARF) são impactadas diretamente pelas projeções do quantitativo de segurados atuais e para a expectativa de reposição, bem como as projeções anuais de novos entrantes e de aposentadorias e de pensões por morte a serem concedidas.

Nesses RPPS, por exemplo, pela situação apresentada é perceptível que o tempo previsto para maturidade da massa de segurados ser alcançado *versus* a proporção de servidores ativos necessária à manutenção do equilíbrio foi subdimensionado.

Diante do desequilíbrio financeiro, causado pela desproporção entre o número de servidores ativos para inativos, deve-se analisar como está distribuído o quadro funcional municipal, mais especificamente a quantidade de cargos comissionados e de contratações temporárias, uma vez que esses colaboradores não contribuem para o regime próprio; outra variável de impacto para a reposição da base é o limite de gastos com pessoal, que deve ser considerada na hora de traçar as estratégias necessárias.

Para essa finalidade, utilizou-se como instrumento de controle os dados concernentes ao cadastro funcional dos servidores ativos enviados de forma obrigatória pelos jurisdicionados para o SIAI-DP, competência março de 2024; bem como as informações prestadas pelos gestores de RPPS por meio da aplicação de questionário em entrevistas realizadas entre junho e agosto de 2023. A partir das informações extraídas foi possível verificar para os RPPS cuja despesa mensal com o pagamento da folha de benefícios do plano já supera a receita de contribuição mensal, o seguinte cenário:





Tabela 6 - Proporção do quadro de pessoal das prefeituras municipais e seus reflexos nos RPPS

ENTE	Fonte: Base de dados do SIAI Pessoal, informações prestadas pelos jurisdicionados, de natureza declaratória, referente ao quantitativo de servidores por vínculos, Prefeituras, março de 2024				Fonte: Informações declaratórias prestadas pelos jurisdicionados para o acompanhamento de Normas Gerais realizado em 2023	Fonte: coluna da planilha ref. servidores ativos/coluna planilha ref. servidores inativos	Fonte: somatório colunas da planilha ref. Comissionados e temporários/coluna a planilha ref. servidores ativos	https://siaiconsultas.tce.rn.gov.br/demonstrativosfiscals - RGF 2º semestre ou 3º quadrimestre / 2023
	EMPREGADO PÚBLICO	CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA	COMISSIONADOS	SERVIDORES EFETIVOS ATIVOS	SERVIDORES INATIVOS (aposentados e pensionistas) BENEFICIÁRIOS DO PLANO	PROPORÇÃO Nº SERV. ATIVO P/CADA SERV. INATIVO	PROPORÇÃO ENTRE TEMPORÁRIOS E COMISSIONADOS X SERVIDORES ATIVOS	LIMITE C/DESPESA PESSOAL DO MUNICÍPIO (% SOBRE A RCL AJUSTADA)
ALEXANDRIA	26	206	62	121	400	0,30	221%	31,77%
CORONEL JOÃO PESSOA	0	3	62	193	81	2,38	34%	43,80%
CRUZETA	0	24	30	320	120	2,67	17%	46,36%
MACAÍBA	0	455	373	1298	450	2,88	64%	42,44%
MACAU	0	132	185	728	566	1,29	44%	41,80%
MESSIAS TARGINO	0	0	36	63	56	1,13	57%	42,75%
OLHO D'ÁGUA DO BORGES	95	124	97	0	44	ausência de registro servidores ativos	ausência de registro de servidores ativos	37,79%
PATU	0	436	76	256	73	3,51	200%	58,67%
PORTALEGRE	5	1	64	459	78	5,88	14%	52,08%
RIACHUELO	0	168	17	184	93	1,98	101%	51,94%
RODOLFO FERNANDES	0	123	67	150	83	1,81	127%	49,17%
SÃO TOMÉ	0	19	74	404	95	4,25	23%	41,23%

Fonte: elaboração própria.

Pontua-se que o preenchimento do SIAI-DP, enviado ao TCE/RN pelos jurisdicionados, possui natureza declaratória. No entanto, a omissão ou envio de informações não fidedignas e situações congêneres via SIAI-DP estarão sujeitas a penalidades, nos termos dispostos na alínea “f”, do inc. II, do art. 323 da Resolução nº 09/2012 do Regimento Interno do TCE-RN.

Da análise do quadro, destaca-se:

- O número de temporários e comissionados é superior a 50% do quadro de efetivos nos municípios de ALEXANDRIA (221%), MACAÍBA (64%), MESSIAS TARGINO (57%), PATU (200%), RIACHUELO (101%) e RODOLFO FERNANDES (127%);
- A proporção do número de servidores ativos para cada inativo é crítica, utilizando como parâmetro para o cálculo o trazido por NOGUEIRA, Naron Gutierrez, no livro *O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de estado*, Ministério da Previdência: Brasília, 2002, p. 221<sup>22</sup>, nos RPPS dos municípios de ALEXANDRIA (0,30),

<sup>22</sup> Naron Gutierrez Nogueira, em seu livro *O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de estado*, propõe a qualificação da relação entre o número de servidores ativos e inativos por faixas de situação, da seguinte forma:





CORONEL JOÃO PESSOA (2,38), CRUZETA (2,67), MACAÍBA (2,88), MACAU (1,29), MESSIAS TARGINO (1,13), RIACHUELO (1,98), RODOLFO FERNANDES (1,81);

- c) Em relação aos índices de despesa com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal, o município de RODOLFO FERNANDES está no limite de alerta; os municípios de RIACHUELO e PORTALEGRE estão acima do limite prudencial e o município de PATÚ está acima do limite máximo permitido pela LRF;
- d) Conforme dados do SIAI-DP, aparentemente houve uma readequação do quadro funcional do município de OLHO D'ÁGUA DOS BORGES, onde os servidores antes declarados como efetivos passaram a ser declarados como empregados públicos a partir de setembro de 2023, terminando por declarar em março de 2024 zero servidores efetivos.

Pois bem, como dito diversas vezes ao longo desse relatório, um RPPS deve ser instituído e gerido em bases técnicas sólidas, com muita responsabilidade e sob rígida análise de sua viabilidade financeira e atuarial, pois um plano de benefícios mal dimensionado inviabiliza a gestão municipal e coloca em risco o futuro dos seus cidadãos.

Dessa forma, muitas variáveis devem ser constantemente analisadas e providências para ajustes/recomposições devem ser tomadas sempre que necessárias, a fim de garantir a manutenção da saúde financeira do regime e de seu ente instituidor

Visto que a Constituição Federal estabeleceu em seu art. 37, inc. II<sup>23</sup>, que as admissões de pessoal no âmbito da Administração Pública sejam precedidas de concurso público. Tal determinação constitui regra, que somente pode ser excepcionada nas estritas hipóteses previstas na própria Constituição.

Dentre as exceções constitucionais à regra da admissão de pessoal mediante concurso público, estão às nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração e a possibilidade de contratação por tempo determinado para atender a necessidade de excepcional interesse público, prevista no art. 37, inc. IX<sup>24</sup> da CF.

- 
- a) Crítico (até 3,0): para cada aposentado ou pensionista há no máximo três servidores ativos. Um RPPS nessa situação possivelmente já apresenta um déficit financeiro, que está sendo suprido pela utilização de recursos do ativo líquido acumulado no passado ou por meio de aportes mensais repassados pelo Estado ou Município.
  - b) Preocupante (mais de 3,0 até 5,0): para cada aposentado ou pensionista, existem entre três e cinco servidores ativos. Talvez esse RPPS ainda não apresente déficit financeiro, mas a relação indica que brevemente a arrecadação das contribuições sobre a folha de pagamento dos servidores ativos se tornará insuficiente para o pagamento das aposentadorias e pensões.
  - c) Razoável (mais de 5,0 até 10,0): para cada aposentado ou pensionista, existem entre cinco e dez servidores ativos. Situação intermediária, na qual o RPPS ainda manterá o seu superávit financeiro por algum tempo.
  - d) Confortável (mais de 10,0): para cada aposentado ou pensionista existem mais de 10 servidores ativos. O RPPS manterá seu superávit financeiro por um período considerável, permitindo que seu ativo líquido continue tendo um bom nível de acumulação de recursos<sup>22</sup>.

<sup>23</sup> Constituição Federal, art. 37, II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

<sup>24</sup> Constituição Federal, art. 37, IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;





Todavia, para essa forma de admissão, a Constituição não estabelece, regra de modo objetivo, o que dá margem à flexibilização do instituto conforme as leis de cada ente e as conveniências de cada gestor.

Contudo, a desvirtuação das contratações temporárias pelos gestores públicos representa uma burla ao instituto constitucional do concurso público; e, a contratação de pessoal temporário em quantitativo superior ao quadro de efetivos atenta contra os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

A esse respeito, o STF<sup>25</sup> assentou o entendimento, com repercussão geral, de que cinco requisitos devem ser observados para que as contratações temporárias sejam constitucionalmente válidas<sup>26</sup>, são eles: a) previsão em lei dos casos considerados excepcionais; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a contratação seja indispensável, isto é, não haja meios de suprir a necessidade com remanejamento de pessoal ou redobrado esforço dos servidores já existentes, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários e/ou permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração, cuja previsibilidade permitiria ao gestor a criação e o preenchimento de cargos públicos de forma planejada e mediante a realização de concurso público.

A norma constitucional não permite que a Administração sirva das contratações temporárias ou das nomeações em cargo em comissão para suprir atividades públicas de natureza permanente ou necessidades decorrentes da omissão ou da má gestão pública. Ou seja, dos requisitos postos pela Constituição Federal e delineados pelo Supremo Tribunal Federal, a contratação temporária é medida excepcional e de uso restrito pelos gestores.

Além do mais, em que pese inexistir norma expressa que defina um percentual que atenda a proporcionalidade do quadro funcional, torna-se de bom alvitre que **o quantitativo de servidores efetivos deve superar a de ocupantes de cargos em comissão**. Além da farta jurisprudência histórica sobre o tema, conveniente pontuar que a Corte Suprema, no Recurso Extraordinário 1041220, consolidou o entendimento, fixando em sede de Repercussão Geral a seguinte tese: "*o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar*".

Outrossim, para que se alcance o necessário equilíbrio do plano previdenciário quanto à modalidade de financiamento e de concessão, é imprescindível que haja, pelo menos, a manutenção da relação entre servidores ativos/inativos, posto que os valores arrecadados dos atuais contribuintes, juntamente com as contribuições do empregador,

<sup>25</sup> "A inconstitucionalidade da norma ora atacada é flagrante. O Supremo Tribunal Federal firmou sólida jurisprudência no sentido de que o art. 37, II, da CF rejeita qualquer burla à exigência de concurso público. Há diversos precedentes em que a tônica é a absoluta impossibilidade de se afastar esse critério de seleção dos quadros do serviço público (cf. ADI 2.689, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, 9-10-2003; ADI 1.350-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, 27-9-1995; ADI 980-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, 3-2-1994); ADI 951, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Pleno, 18-11-2004), até mesmo restringindo possíveis ampliações indevidas de exceções contidas na própria Constituição, a exemplo do disposto no art. 19 do ADCT (cf. ADI 1.808-MC, Rel. Min. Sydney Sanches, Pleno, 1º-2-1999)". (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3.434. Rel. Min. Joaquim Barbosa. Data do julgamento 23.08.2006. Diário da Justiça 28.09.2007.)

<sup>26</sup> STF, RE 658026, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-214 DIVULG 30-10-2014 PUBLIC 31-10-2014.





servem para financiar os benefícios previdenciários correntes, os quais têm valores predeterminados.

Por isso, a avaliação da relação entre o *quantitativo de servidores efetivos x nº de beneficiários do plano x contratações temporárias e cargos em comissão* é de extrema importância para manutenção do regime previdenciário, uma vez que a principal fonte de recurso utilizada para prover a sustentabilidade são as contribuições previdenciárias cobradas sobre a folha de pagamento dos servidores efetivos ativos e inativos. Logo, percebe-se a importância do dimensionamento nos padrões de contratação do município que resolveu instituir um RPPS.

Quando essas expressões não são avaliadas correlacionadas há uma grande chance da ocorrência de desequilíbrio financeiro e atuarial com comprometimento da existência do regime previdenciário. Infelizmente esse cenário é evidente na situação aqui apresentada, a maioria desses RPPS foi instituída com o número de servidores ativos insuficiente para sustentabilidade do regime e a situação foi se agravando com a maturidade da massa, não acumulação e capitalização de recursos, ausência de repasse de contribuições previdenciárias, diminuição dos ativos garantidores para suprir insuficiência financeira, entre outros problemas.

### 2.3. RPPS que apresentaram superávit financeiro no Exercício de 2023

Considerando estritamente os conceitos de déficit e equilíbrio financeiro e atuarial, constantes nos incisos XII, XIII, XVII e XVIII, artigo 2º do anexo VI da Portaria MTP n.º 1.467/2022, bem como a necessidade de, conjuntamente, respeitar as regras dos fundos em capitalização, norteou-se o trabalho no conceito de equilíbrio financeiro como sendo a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada Exercício financeiro (no caso, 2023). Ou seja, levou-se em consideração apenas a equivalência entre receitas e despesas no curto prazo, sem correlacionar os impactos atuariais e consequentemente financeiros no futuro e a sensibilidade do equilíbrio às oscilações do fluxo de entrada e saída de recursos em cada ano.

Assim, para essa dinâmica de cálculo, apresentaram superávit financeiro no Exercício de 2023, os seguintes RPPS:

Tabela 7 - Resultado financeiro no Exercício de 2023

RPPS	RESULTADO = receitas auferidas (-) obrigações
BOA SAÚDE	915.681,88
BOM JESUS	752.746,57
CAMPO REDONDO	1.060.778,34
CEARÁ-MIRIM	9.419.003,60
DOUTOR SEVERIANO	829.458,88
ENCANTO	718.093,76
EXTREMOZ	5.882.052,55
GOIANINHA	1.730.114,28





JARDIM DO SERIDÓ	1.352.706,78
JUCURUTU	481.241,18
LAJES PINTADAS	132.560,67
MONTE ALEGRE	1.273.121,22
MOSSORÓ	3.328.684,27
NATAL (FUNCAPRE) <sup>27</sup>	75.528.390,65
OURO BRANCO	486.369,72
PASSA E FICA	350.808,15
SÃO GONÇALO DO AMARANTE	9.707.604,65
SÃO MIGUEL	7.223.583,03
SÃO VICENTE	367.298,22
SERRA CAIADA	1.151.329,18
VERA CRUZ	3.606.323,01

Fonte: elaboração própria

Concebendo que o Fundo em Capitalização tem a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, no qual, pelo menos, as aposentadorias programadas e as pensões por morte decorrentes dessas aposentadorias são estruturadas sob o regime financeiro de capitalização, a lógica é que, no mínimo, o excedente entre as receitas auferidas e as despesas pagas sejam capitalizados para ajudar na constituição das reservas necessárias para atender os pagamentos de benefícios futuros.

E mais, a condição da capitalização de apenas o excedente do recurso só deverá ocorrer se o Fundo em Capitalização do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS apresentar ativos garantidores em montante equivalente, no mínimo, ao valor das Provisões Matemáticas dos Benefícios Concedidos (PMBC). Caso contrário, apenas as receitas decorrentes das contribuições dos próprios inativos e pensionistas e das compensações previdenciárias poderão ser utilizadas para pagamento de beneficiários.

Nesses casos, o RPPS deverá calcular a insuficiência financeira, considerando como receitas previdenciárias somente as contribuições dos aposentados e pensionistas e a compensação financeira entre os regimes previdenciários (COMPREV); devendo o ente federativo arcar com os aportes financeiros para cobrir a insuficiência financeira calculada pelo RPPS.

Desse modo, corroboramos o entendimento do TCE-RJ, firmado na Nota Técnica nº 7, de 26 de julho de 2023, no sentido de que enquanto perdurar a condição de ativo garantidor de benefícios previdenciários inferior ao montante da provisão matemática de benefício concedido; e, condição de ativo garantidor de benefícios previdenciários inferior ao montante da provisão matemática de benefício concedido, o RPPS **deverá capitalizar, em sua totalidade**, os recursos advindos das contribuições previdenciárias (patronal e dos servidores ativos), dos termos de parcelamentos, dos rendimentos derivados das aplicações financeiras e de outras rendas destinadas a capitalização do sistema previdenciário.

<sup>27</sup> Para o RPPS da capital (Natal), analisou-se apenas o Fundo em Capitalização (FUNCAPRE).





Logo, apesar da situação acima apresentada ser positiva, **não podemos afirmar** que o montante de recurso excedente está dentro do necessário à manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial ao longo do tempo sem analisar conjuntamente aspectos da avaliação atuarial, no mínimo quanto ao valor das Provisões Matemáticas dos Benefícios Concedidos (PMBC), uma vez que os RPPS listados como superavitários utilizaram recursos advindos das contribuições previdenciárias patronal e dos servidores ativos, dos termos de parcelamentos, dos rendimentos derivados das aplicações financeiras e de outras rendas destinadas a capitalização do sistema previdenciário.

Outro aspecto a ser considerado é que mesmo diante da situação de equilíbrio e/ou superávit financeiro, deve-se ter atenção ao aumento do montante dos ativos garantidores, pelo regime em capitalização, especialmente diante de grave situação de desequilíbrio atuarial vivenciada pela maioria dos regimes.

O elevado risco associado à solvência e liquidez do regime em capitalização, que se encontra em fase inicial de formação de reservas, quando ausentes ativos garantidores suficientes para cobertura de provisões matemáticas de benefícios concedidos por exemplo, exige metodologia especial de apuração do equilíbrio financeiro no pagamento de benefícios previdenciários do Exercício, com objetivo de garantir a capitalização do regime.

Consequentemente, importante destacar que, apesar de superavitários, alguns RPPS tiveram problemas no Exercício de 2023 em receber as contribuições previdenciárias devidas na sua integralidade, inclusive, havendo a necessidade de resgatar recursos das carteiras de investimentos, conforme abaixo especificado:

Tabela 8 - Percentual da receita total devida e não repassada aos RPPS superavitários

RPPS	Receita de contribuição devida (patronal + servidor) (R\$)	Contribuição previdenciária não repassada (R\$)	% Da receita total devida e não repassada (R\$)	Valor resgatado da carteira de investimentos do RPPS para cobrir a insuficiência financeira (R\$)
CAMPO REDONDO	7.014.888,61	2.133.773,70	30%	26.852,31
EXTREMOZ	14.175.261,17	5.561.496,96	5,6%	-
GOIANINHA	12.661.699,77	2.905.510,32	23%	-
JUCURUTU	7.633.235,38	1.660.069,00	22%	-
MONTE ALEGRE	11.416.360,37	5.682.187,94	50%	930.499,34
NATAL (FUNCAPRE)	135.790.701,22	45.421.209,43	33%	-
PASSA E FICA	3.497.233,98	640.277,25	18%	359.228,81
SÃO GONÇALO DO AMARANTE	42.848.888,68	-10.016.938,79	23%	-



**SÃO MIGUEL**

16.553.090,13

**-2.584.319,37**

16%

1.138.927,59

Fonte: elaboração própria

Da análise do quadro acima, resta evidente que os municípios de CAMPO REDONDO, EXTREMOZ, GOIANINHA, JUCURUTU, MONTE ALEGRE, NATAL, PASSA E FICA, SÃO GONÇALO DO AMARANTE e SÃO MIGUEL, vem fazendo uso da “folga financeira” ainda existente e vem deixando de repassar a contribuição patronal mensalmente. Essa prática já vem causando diversos prejuízos à manutenção da sustentabilidade dos fundos, inclusive financeiros, quando, por exemplo, da necessidade de resgatar recursos investidos para cobertura de insuficiência financeira.

À vista disso, a inexistência do repasse de contribuições previdenciárias mensais, conforme delineado no plano, além de trazer a possibilidade de comprometimento de recursos destinados à constituição de ativos garantidores para a mitigação de riscos atuariais iminentes, especialmente diante de situações em que o regime ainda se encontra em fase inicial de acumulação de reservas, impactará negativamente a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial.

### 3. CONCLUSÃO

A partir dos dados levantados foi possível perceber, conhecer e ampliar a visão acerca da realidade financeira dos RPPS no último Exercício financeiro (2023), no que diz respeito a capacidade de pagamento de curto e longo prazo, possibilitando o mapeamento de vulnerabilidades e riscos a que estão submetidos os regimes previdenciários e que colocam em perigo a sustentabilidade do sistema.

E dentro do cenário apresentado, os principais riscos e fragilidades se referem: a) RPPS's desequilibrados financeiramente, arrecadando receita inferior à despesa mensal e consumindo recursos das carteiras de investimentos para conseguir honrar com o pagamento das folhas de seus beneficiários, cuja causa está relacionada à ausência de repasse da contribuição pelo Ente instituidor e/ou falta de revisão e ajuste das alíquotas do plano de custeio; b) RPPS's com equivalência entre as receitas auferidas e suas obrigações, mas na iminência das despesas ultrapassarem suas receitas mensais; c) RPPS's funcionando, na prática, em regime de repartição simples; d) praticamente todos os RPPS que apresentaram superávit capitalizaram apenas sobras dos recursos, isto é, capitalizaram o que excedeu as folhas de pagamentos de benefícios; e) desproporcionalidade do quadro de pessoal (relação entre servidores ativos, comissionados e temporários) em diversos municípios.

Infelizmente, o mau dimensionamento dos planos de custeio é perceptível, por exemplo, a maioria desses RPPS foram instituídos com o número de servidores ativos insuficiente para sustentabilidade do regime. Também é nítido que não foi levado em consideração a massa crescente de segurados inativos no curto prazo e seus impactos para saúde financeira desses regimes. E, para piorar ainda mais a situação, a falta do repasse das contribuições previdenciárias (pela ausência de repasse na sua integralidade e no prazo previsto; por estas não terem sido satisfatoriamente dimensionadas, ou a junção desses diversos fatores), vem ocasionando recorrentes déficits financeiros que exigem aportes para sua cobertura para possibilitar o pagamento dos benefícios devidos.





Por outro lado, com a dificuldade financeira enfrentada pelos municípios, os recursos do plano de amortização e da carteira de investimentos vêm sendo utilizados como principal fonte de receita para pagamento da insuficiência financeira dos RPPS, inviabilizando a constituição dos pretendidos ativos garantidores, oferecendo assim, elevado risco à sustentabilidade fiscal dos entes patrocinadores, com consequências diretas no equilíbrio das contas públicas, pois serão necessários maiores esforços no futuro para formação de ativos garantidores não constituídos, especialmente diante de um cenário de despesas previdenciárias crescentes. Além do que, o risco de descapitalização do regime pode contribuir para a insolvência do seu instituidor.

Assim, para garantir a solvência e liquidez do plano de benefícios deverão ser adotadas medidas de aperfeiçoamento da gestão dos ativos e passivos do RPPS, assegurada a participação dos conselhos deliberativo e fiscal em seu acompanhamento.

Tais medidas incluem definição, acompanhamento e controle das bases normativas, cadastrais e técnicas e dos resultados das avaliações atuariais, estabelecimento do plano de custeio e do equacionamento do déficit, além de ações relacionadas à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios e às políticas de gestão de pessoal que contribuam para assegurar a transparência, solvência, liquidez e equilíbrio econômico, financeiro e atuarial do plano de benefícios do RPPS.

Desse modo, diante de todo o exposto, foge à razoabilidade permitir que os regimes de previdência utilizem de forma irrestrita os recursos da carteira de investimentos, pois estes possuem finalidade específica que lhes confere um caráter vinculado ao equacionamento do déficit atuarial quando o regime ainda se encontra em grave situação de desequilíbrio ou a busca de sua manutenção.

Logo, para que seja possível que o Fundo em Capitalização<sup>28</sup> acumule os recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS a lógica é que a condição da capitalização da diferença entre receitas e despesas seja utilizada tão somente se o fundo em capitalização do regime próprio de previdência social apresentar ativos garantidores em montante equivalente, no mínimo, ao valor das Provisões Matemáticas dos Benefícios Concedidos (PMBC).

Caso o RPPS não possua pelo menos o valor das Provisões Matemáticas dos Benefícios Concedidos (PMBC), apenas as receitas decorrentes das contribuições dos próprios inativos e pensionistas e das compensações previdenciárias poderão ser utilizadas para pagamento de beneficiários, devendo o ente federativo arcar com os aportes financeiros para cobrir a insuficiência financeira calculada pelo RPPS.

Portanto, enquanto perdurar a condição de ativo garantidor de benefícios previdenciários inferior ao montante da provisão matemática de benefício concedido, o RPPS deverá capitalizar em sua totalidade os recursos advindos das contribuições previdenciárias (patronal e dos servidores ativos), dos termos de parcelamentos, dos rendimentos derivados das aplicações financeiras e de outras rendas destinadas a capitalização do sistema previdenciário.

<sup>28</sup> No findo em capitalização, no mínimo as aposentadorias programadas e as pensões por morte decorrentes dessas aposentadorias são estruturadas sob o regime financeiro de capitalização.





As tabelas abaixo, apresentadas por subtópicos, sintetizam as situações constatadas no presente acompanhamento, as quais foram detalhadas e amplamente discutidas ao longo deste relatório.

- a) RPPS que apresentaram déficit financeiro acumulado para o exercício de 2023 ocasionado principalmente porque a despesa mensal com folha de pagamento (FOPAG) superou a receita de contribuição mensal:

Tabela 9 - RPPS deficitários em que despesa mensal com folha de pagamento (FOPAG) supera a receita de contribuição mensal (RECEITA < FOPAGB)

RPPS	Déficit acumulado	Fonte de recursos utilizada p/ cobertura da insuficiência	% consumido do valor total acumulado na carteira de investimentos no 1º semestre 2023	Proporção serv. ativos x serv. inativos	Proporção Temporários e Comissionados x serv. ativos	Limite despesa pessoal
1 ALEXANDRIA	-R\$ 5.683.907,76	Aportes do Ente e COMPREV	N/A (não se aplica)	0,3	221%	31,77%
2 CORONEL JOÃO PESSOA	-R\$ 781.332,39	Aportes do Ente, parcelamentos e saques da carteira de investimentos	67%	2,38	34%	43,80%
3 CRUZETA	-R\$ 1.250.467,37	COMPREV e saques da carteira de investimentos	5%	2,67	17%	46,36%
4 MACAÍBA	-R\$ 5.218.453,71	Aportes do Ente	N/A (não se aplica)	2,88	64%	42,44%
5 MACAU	-R\$ 5.203.943,39	Parcelamentos	N/A (não se aplica)	1,29	44%	41,80%
6 MESSIAS TARGINO	-R\$ 731.534,50	Aportes do Ente, COMPREV e saques da carteira de investimentos	88%	1,13	57%	42,75%
7 OLHO D'ÁGUA DO BORGES	-R\$ 322.784,30	COMPREV, parcelamentos e saques da carteira de investimentos	6%	ausência de registro de servidores ativos	ausência de registro de servidores ativos	37,80%
8 PATU	-R\$ 1.640.171,65	Não informou	70%	3,51	200%	58,67%
9 PORTALEGRE	-R\$ 865.665,84	Saques da carteira de investimentos	10%	5,88	14%	52,08%
10 RIACHUELO	-R\$ 1.588.385,03	Saques da carteira de investimentos	236%	1,98	101%	51,94%
11 RODOLFO FERNANDES	-R\$ 1.371.189,59	Parcelamentos e saques da carteira de investimentos	28%	1,81	127%	49,17%
12 SÃO TOMÉ	-R\$ 2.012.182,86	Parcelamentos e saques da carteira de investimentos	54%	4,25	23%	41,23%

Fonte: elaboração própria

- b) RPPS deficitários cuja principal causa da insuficiência financeira foi a irregularidade nos repasses das contribuições previdenciárias:





Tabela 10 - RPPS deficitários cuja causa da insuficiência financeira foi a irregularidade nos repasses das contribuições previdenciárias

RPPS	Déficit acumulado	Causas da insuficiência	Fonte de recursos usados p/ cobertura da insuficiência	Valor do aporte	Valor resgatado carteira de investimentos	% Consumido do valor total acumulado na carteira de investimentos no 1º semestre 2023	
1	ITAÚ	-R\$ 2.189.323,29	Irreg. nos repasses	Saques da carteira de investimentos	R\$ 0,00	R\$ 2.189.323,15	119%
2	LAJES	-R\$ 1.538.482,06	Irreg. nos repasses	Saques da carteira de investimentos	R\$ 0,00	R\$ 1.542.723,59	61%
3	SÃO JOSÉ DO SERIDÓ	-R\$ 958.421,21	Irreg. nos repasses	COMPREV e saques da carteira de investimentos	R\$ 0,00	R\$ 354.685,90	3%
4	SÃO PAULO DO POTENGI	-R\$ 4.226.710,13	Irreg. nos repasses	Saques da carteira de investimentos	R\$ 0,00	R\$ 4.138.821,10	96%
5	SENADOR ELÓI DE SOUZA	-R\$ 348.742,74	Irreg. nos repasses	Não informou	Não informou	Não informou	Não informou
6	TANGARÁ	-R\$ 1.995.272,62	Irreg. nos repasses	Saques da carteira de investimentos	R\$ 0,00	R\$ 2.212.660,08	26%
7	TENENTE ANANIAS	-R\$ 1.734.944,01	Irreg. nos repasses	Saques da carteira de investimentos	R\$ 0,00	R\$ 1.855.862,15	123%

Fonte: elaboração própria

c) RPPS que apresentaram superávit financeiro acumulado no Exercício de 2023, mas tiveram problemas com a regularidade dos repasses previdenciários:

Tabela 11 - RPPS superavitários, mas com irregularidade nos repasses das contribuições previdenciárias

RPPS	Superávit financeiro no Exercício 2023	% Da receita total não repassada ao RPPS no Exercício de 2023	
1	CAMPO REDONDO	1.060.778,34	30%
2	EXTREMOZ	5.882.052,55	5,60%
3	GOIANINHA	1.730.114,28	23%
4	JUCURUTU	481.241,18	22%
5	NATAL (FUNCAPRE)*	75.528.390,65	33%
6	SÃO GONÇALO DO AMARANTE	9.707.604,65	23%

Fonte: elaboração própria

d) RPPS que apresentaram superávit financeiro acumulado no Exercício de 2023; tiveram problemas com a regularidade dos repasses previdenciários e utilizaram recursos da carteira de investimentos para suprir insuficiência financeira:





Tabela 12 - RPPS superavitários, mas com irregularidade nos repasses das contribuições previdenciárias e resgate da carteira de investimentos para cobrir insuficiência financeira

	RPPS	Superávit financeiro no exercício 2023	Percentual da receita total não repassada ao RPPS no exercício de 2023	Valor resgatado da carteira de investimentos do RPPS para cobrir a insuficiência financeira R\$
1	MONTE ALEGRE	1.273.121,22	50%	930.499,34
2	PASSA E FICA	350.808,15	18%	359.228,81
3	SÃO MIGUEL	7.223.583,03	16%	1.138.927,59

Fonte: elaboração própria

- e) E por fim, os RPPS que apresentaram superávit financeiro acumulado no Exercício de 2023; não foram constatadas irregularidade nos repasses das contribuições previdenciárias; não foram necessários aportes do Ente instituidor, nem utilização de recursos da carteira de investimentos; e que capitalizaram os recursos que excederam o pagamento da folha de benefícios, advindos das contribuições previdenciárias (patronal e dos servidores ativos), dos termos de parcelamentos, dos rendimentos derivados das aplicações financeiras e de outras rendas destinadas a capitalização do sistema previdenciário:

Tabela 13 - RPPS superavitários os quais não foram identificadas irregularidades para os quesitos analisados

	RPPS	Resultado = receitas auferidas (-) obrigações R\$
1	BOA SAÚDE	915.681,88
2	BOM JESUS	752.746,57
3	CEARÁ-MIRIM	9.419.003,60
4	DOUTOR SEVERIANO	829.458,88
5	ENCANTO	718.093,76
6	JARDIM DO SERIDÓ	1.352.706,78
7	LAJES PINTADAS	132.560,67
8	MOSSORÓ	3.328.684,27
9	OURO BRANCO	486.369,72
10	SÃO VICENTE	369.298,22
11	SERRA CAIADA	1.151.329,18
12	VERA CRUZ	3.606.323,01

Fonte: elaboração própria





#### 4. ENCAMINHAMENTOS

Ante todo o exposto, referente às providências saneadoras cogentes, relacionadas às irregularidades expostas, esta Comissão de Fiscalização traz a fixação de diretrizes específicas e submete os autos com os seguintes encaminhamentos:

1. A expedição de **RECOMENDAÇÃO** para que os institutos de previdência de **Alexandria; Coronel João Pessoa; Cruzeta; Macaíba; Macau; Messias Targino; Olho D'Água dos Borges; Patu; Portalegre; Riachuelo; Rodolfo Fernandes e São Tomé, juntamente com seus Entes instituidores**, elaborem plano de ação, com base em estudo técnico atuarial e de viabilidade econômica, com a definição do conjunto de medidas necessárias ao reestabelecimento do equilíbrio financeiro e atuarial, que contribuam para assegurar a transparência, solvência, liquidez e equilíbrio econômico, financeiro e atuarial dos seus planos de benefícios, juntamente com seus prazos de execução, devendo conter necessariamente: a revisão e readequação do plano de custeio e a revisão e readequação do quadro e das políticas de gestão de pessoal, considerando a proporção de servidores ativos, inativos, comissionados e temporários, bem como os limites de despesa com pessoal impostos pela LRF;
2. Envio deste Relatório de acompanhamento ao Ministério Público Estadual - MPRN, para ciência e adoção das providências que entender cabíveis no âmbito de sua esfera de competência.

Ato contínuo, informamos que a Diretoria de Despesa com Pessoal cadastrou como demanda fiscalizatória, a ser incluída no próximo Plano de Fiscalização Anual, ação para acompanhamento dos entes cujos fluxos de despesas e receitas previdenciárias encontram-se desequilibrados, especialmente quanto à elaboração, adoção e cumprimento dos programas de medidas a serem adotados pelos respectivos.

Além disso, considerando a necessidade de atuação célere e concomitante, no uso da competência atribuída pelo artigo 81, inciso VII, da Lei Complementar nº. 464/2012<sup>29</sup>, a Diretoria de Despesa com Pessoal instaurou REPRESENTAÇÕES para os casos identificados de inadimplemento de contribuições patronais e/ou dos servidores no Exercício de 2023, para os Entes instituidores dos RPPS dos municípios de **Itaú; Lajes; São José do Seridó; São Paulo do Potengi; Senador Elói de Souza; Tangará; Tenente Ananias; Campo Redondo; Extremoz; Goianinha; Jucurutu; Monte Alegre; Passa e Fica; São Gonçalo do Amarante; São Miguel; Messias Targino; Patu; Rodolfo Fernandes; São Tomé.**

Processos de Representação instaurados pela Diretoria de Despesa com Pessoal – DDP em decorrência da situação identificada neste Acompanhamento		
PROCESSO	JURISDICIONADO	IRREGULARIDADE
2498/2024-TC	Itaú	Ausência repasses contribuição previdenciária
2499/2024-TC	Lajes	Ausência repasses contribuição previdenciária
2500/2024-TC	São José do Seridó	Ausência repasses contribuição previdenciária
2501/2024-TC	São Paulo do Potengi	Ausência repasses contribuição previdenciária
2502/2024-TC	Senador Elói de Souza	Ausência repasses contribuição previdenciária

<sup>29</sup> LCE 464/2012. Art. 81. Têm legitimidade para representar ao Tribunal: (...) VII – as unidades técnicas do Tribunal.





2504/2024-TC	Tangará	Ausência repasses contribuição previdenciária
2503/2024-TC	Tenente Ananias	Ausência repasses contribuição previdenciária
2503/2024-TC	Campo Redondo	Ausência repasses contribuição previdenciária
2507/2024-TC	Extremoz	Ausência repasses contribuição previdenciária
2506/2024-TC	Goianinha	Ausência repasses contribuição previdenciária
2509/2024-TC	Jucurutu	Ausência repasses contribuição previdenciária
2505/2024-TC	Monte Alegre	Ausência repasses contribuição previdenciária
2511/2024-TC	Passa e Fica	Ausência repasses contribuição previdenciária
2510/2024-TC	São Gonçalo do Amarante	Ausência repasses contribuição previdenciária
2512/2024-TC	São Miguel	Ausência repasses contribuição previdenciária
2773/2024-TC	Messias Targino	Ausência repasses contribuição previdenciária
2772/2024-TC	Patu	Ausência repasses contribuição previdenciária
2770/2024-TC	Rodolfo Fernandes	Ausência repasses contribuição previdenciária
2771/2024-TC	São Tomé	Ausência repasses contribuição previdenciária

Fonte: Elaboração própria

Por fim, os casos de resgate da carteira de investimentos para cobertura da insuficiência financeira do Exercício de 2023 – ocorridos nos RPPS de **Campo Redondo; Coronel João Pessoa; Cruzeta; Itaú; Lajes, Messias Targino; Monte Alegre; Olho D'Água dos Borges; Passa e Fica; Patu; Portalegre; Riachuelo; Rodolfo Fernandes; São José do Seridó; São Miguel; São Paulo do Potengi; São Tomé; Tangará e Tenente Ananias** – serão tratados especificamente no Plano de Fiscalização Anual 2024/2025, então vigente, na ação intitulada “Acompanhamento da utilização dos recursos previdenciários disponíveis nos Regimes Próprios de Previdência”, ID. 3.06.2024.4.012.000, que objetiva avaliar a regularidade da utilização dos recursos previdenciários e garantir que as receitas dos RPPS tenham a destinação prevista em lei, pagamento dos benefícios futuros dos servidores e seus dependentes vinculados ao RPPS, com vistas à adoção de medidas cabíveis à regularização.

Assim, esta Comissão de Fiscalização submete os autos à consideração superior para fins de conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Natal, 07 de junho de 2024

**Ianna Moura da Costa Veras**  
Auditora de Controle Externo  
Matrícula nº 10.160-1

**Laura Maria Pessoa Batista Alves**  
Consultora Jurídica  
Matrícula nº 10.143-5

**Janaina Danielly Cavalcante S. Bulhões**  
Auditora de Controle Externo (Coordenadora)  
Matrícula nº 9.909-0

