



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Corpo de Auditores



SENTENÇA DO AUDITOR ANTONIO CARLOS DOS SANTOS

PROCESSO: TC-001088/026/13
ENTIDADE: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA - CARAGUAPREV
MUNICÍPIO: CARAGUATATUBA
RESPONSÁVEL: EZEQUIEL GUIMARÃES DE ALMEIDA - PRESIDENTE
EM EXAME: BALANÇO GERAL DO EXERCÍCIO DE 2013
EXERCÍCIO: 2013
ADVOGADO: ALEXANDRE SANTANA DE MELO (OAB/SP nº 198.605)
INSTRUÇÃO: UR-07 UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS / DSF-I

RELATÓRIO

Cuidam estes autos das contas apresentadas pelos gestores do **Instituto de Previdência do Município de Caraguatatuba - CARAGUAPREV**, de 2013, apresentadas em face do parágrafo único do artigo 27 da Lei Complementar nº 709/93.

Trata-se, portanto, de entidade autárquica, incumbida do RPPS – Regime Próprio de Previdência Social, criado pela Lei Municipal nº 888, de 05 de dezembro de 2000, com alterações posteriores.

Responsável pela instrução da matéria, a Unidade Regional de São José dos Campos (UR-07) elaborou circunstanciado relatório (fls. 08/36), cujas conclusões trouxeram os apontamentos abaixo sintetizados:

- **Item 3 - Da finalidade e das atividades desenvolvidas no exercício:** os parâmetros utilizados pela Origem para fins de avaliação não permitiram à Fiscalização a apreensão acerca da eficácia dos resultados estimados;
- **Item B.1.3.2 - Demais receitas:** resultado negativo dos investimentos realizados pelo Regime, com perda de 5,58% ao final do exercício *sub examine*¹; em termos

¹ *Salienta, a Fiscalização, que de uma forma geral, o cenário de 2013 foi desfavorável aos fundos de investimentos, dado que a maioria destes concentrou uma quantidade maior de ativos em Títulos Públicos Federais. Com a elevação da taxa SELIC, ocasionou-se o chamado Risco de Mercado que, neste caso, teve como resultado um movimento de queda dos índices e fundos IMA. Além disso, corroborou com o resultado negativo o fato de que com o advento das liquidações, pelo Banco Central do Brasil, dos Bancos BVA e Rural, estas trouxeram perdas expressivas quanto a alguns fundos pertencentes ao portfólio de investimento do Instituto (fls. 12).*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Corpo de Auditores



monetários a perda total alçou a cifra de R\$ 8.461.924,00, ante uma meta atuarial fixada em 11,92% (6% a.a. + INPC).

- **Item B.3.3 - Remuneração dos dirigentes e conselhos:** segundo sua lei de regência, o Presidente do CARAGUAPREV é nomeado pelo Chefe do Executivo, sendo permitidas reconduções sucessivas, podendo acarretar conflito de interesses;
- **Item C.1 - Formalização das licitações, dispensas e inexigibilidades:** verificado registro incorreto de despesas em dispensa de licitação, quando deveriam ser registradas em “outros/não aplicável”, nos dados enviados ao Sistema AUDESP desta Corte de Contas;
- **Item C.2.3 - Contratos examinados In Loco:** Valor total da contratação com a Clínica Médica Itaguá Ltda. EPP, a saber, R\$ 44.600,00, não condiz com o valor unitário de R\$ 330,00 multiplicado por 77 perícias (estimativa), cujo resultado monta a R\$ 25.410,00²;
- **Item D.1 - Livros e registros:** aplicações em renda fixa e renda variável não se apresentam em contas segregadas no Balanço Patrimonial;
- **Item D.3 - Fidedignidade dos dados informados ao sistema AUDESP:** divergência entre os dados da Origem e aqueles prestados ao Sistema AUDESP, no que tange à receita e despesa orçamentária consignada no Balanço Financeiro, deixando de atender aos princípios da transparência e da evidenciação contábil;
- **Item D.6.1 - Conselho Fiscal:** membro do Conselho Fiscal com formação de escolaridade de nível médio, ou seja, incompatível com a complexidade de atribuições relativas à gestão de investimentos do órgão;
- **Item D.6.2 - Apreciação das contas por parte do Conselho de Administração / Curador:** membros do Conselho Deliberativo com formação de escolaridade de nível

² observada a justificativa apresentada para fundamentar a celebração da licitação, na modalidade convite nº 06/13, que antecedeu o contrato nº 06/13, firmado com a empresa Clínica Médica Itaguá Ltda. EPP, verificada incongruência referente ao total do ajuste. Na justificativa apresentada pelo Instituto foi consignada a estimativa de 77 perícias ao valor unitário de R\$ 580,00, totalizando R\$ 44.660,00, no sobredito contrato, especificamente em sua cláusula VII, foi estipulada a mesma importância global, situação esta que não se mostra pertinente, haja vista que o valor unitário da contratação foi de R\$ 330,00 (importância que permitiu à contratada ser considerada a vencedora do certame pelo menor preço, por ela ofertada, em detrimento das demais licitantes, que ofertaram maior preço). O valor global para tal ajuste deveria ser de R\$ 25.410,00. Nota-se assim uma supervalorização de R\$ 19.250,00 nesta contratação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Corpo de Auditores



médio, ou seja, incompatível com a complexidade de atribuições relativas à gestão de investimentos do órgão;

- **Item D.7 - Atuário:** aumento do Déficit Atuarial, em relação ao exercício anterior de R\$ 12.272.321,00 para R\$ 46.644.094,77 e baixa rentabilidade dos investimentos; as recomendações do técnico atuário do exercício antecedente foram implementadas;
- **Item D.8.3 - Comitê de Investimentos:** membros com formação de escolaridade de nível médio, ou seja, incompatível com a complexidade de atribuições relativas à gestão de investimentos do órgão;
- **Item D.10 - Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal:** não atendimento da recomendação de se adotar medidas mais efetivas objetivando o equilíbrio financeiro e atuarial.

As conclusões da diligente equipe de fiscalização ensejaram a notificação à Origem e responsáveis, ofertando o prazo de 30 dias para que apresentassem as alegações que julgassem oportunas, consoante despacho publicado no DOE de 17/10/2014 (fl. 40).

Em resposta, o CARAGUAPREV, ingressa nos autos com alegações e documentos (fls. 43/76).

Sobre os parâmetros utilizados para fins de avaliação operacional em seu relatório de atividades, aduz que a Autarquia prezou pelos cuidados necessários no momento da elaboração dos anexos com o planejamento orçamentário e que, por ocasião do envio, foram ajustadas as estimativas e as metas a alcançar bem como seus resultados, de forma coerente e dentro da realidade previdenciária e administrativa daquele momento.

No que pertine aos prejuízos com aplicações financeiras, aduziu, conjuntamente com a sua assessoria financeira, que a desvalorização de muitos papéis em carteira decorreu da valorização da taxa SELIC no período; verberou que o efeito na SELIC fez com que o valor de muitos papéis, no curtíssimo prazo, refletissem acentuadas perdas, sem considerar que o horizonte dessas aplicações são de mais longo prazo, quando eles devem recuperar seus valores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Corpo de Auditores



Asseverou, ainda, que ocorreram desvalorizações das cotas de alguns fundos de investimentos, em razão de conterem em suas carteiras títulos de crédito privado que foram inadimplidos por seus credores, ocasionando o chamado Risco de Crédito.

No que se refere à possibilidade de reconduções sucessivas permitidas ao Presidente da Autarquia, sustenta que não se configuram conflitos de interesses, posto que todas as medidas que se tornaram necessárias para garantia dos direitos dos segurados sempre foram implementadas e que todas as decisões são tomadas com aprovação dos Conselhos Deliberativo e Fiscal.

Quanto ao registro incorreto de despesas em dispensa de licitação, esclarece que tal equívoco foi imediatamente saneado e foram adotadas medidas para que o evento não se repita. Salienta, ainda, que a falha se reveste de caráter formal e não ocasionou prejuízo ao erário.

No que se refere à divergência de valores no ajuste firmado com a empresa Clínica Médica Itaguá Ltda. EPP, destaca que durante a vigência do contrato nº 06/13 foram efetuadas 59 perícias médicas, ao custo total de R\$ 19.470,00, e que ante o reduzido número de perícias realizadas o ajuste foi prorrogado, constando o valor global de R\$ 14.000,00. Por fim, verbera que a questão do valor estimado foi regularizada, conforme se infere no termo de aditamento contratual e anulação parcial de saldo de contrato nº 05/14, colacionado aos autos.

Sobre o apontamento referente à não segregação das aplicações em renda fixa e renda variável, esclarece que a demonstração de seu Balanço Patrimonial segue a determinação e os *layouts* da Secretaria de Tesouro Nacional, conforme dispõe o Decreto Presidencial nº 6.976, de 09 de outubro de 2009. Informa, ainda, que em *layouts* extraídos do site deste Tribunal de Contas, constata-se que não há segregação nos registros de renda fixa e renda variável.

Quanto às divergências entre os dados da Origem e os prestados ao Sistema AUDESP, aduz que tal constatação não demonstra nenhum tipo de irregularidade,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Corpo de Auditores



haja vista que, os valores em comento podem ser registrados de formas diferentes, porém com o mesmo resultado, gerando com isso dois demonstrativos, um pela versão da Portaria nº 437/2012 da STN (Secretaria do Tesouro Nacional) e o outro para apresentação conforme instruções desta Corte de Contas.

Seguindo nesta esteira, colacionou aos autos o comunicado deste Tribunal, publicado em 03/07/2014, informando possíveis diferenças, a maior, nos valores apurados pelo Sistema AUDESP que os apurados pelo órgão fiscalizado em função de metodologia de cálculo diferenciado (fls. 53).

Quanto à incompatibilidade do grau de escolaridade de membros dos Conselhos Fiscal e Deliberativo com a complexidade de atribuições, destaca que a participação dos trabalhadores encontra amparo na Constituição Federal, no inciso VII, do artigo 194; na Lei Municipal nº 888, de 05/12/2000, em seus artigos 63 e 65, parágrafo 8º e no inciso VI, do artigo 1º, da Lei Federal nº 9.717, de 27/11/1998. Desta forma, nada mais lógico do que conceder assento e representatividade à categoria.

Verbera, ainda, que a Administração do CARAGUAPREV, visando a qualificação de seus gestores e conselheiros, vem participando e realizando cursos e treinamentos nas áreas financeira e previdenciária regularmente e participando de reuniões, palestras e seminários com o fim precípua de atualizar-se sobre a matéria relativa a Previdência Social, focando na gestão financeira, administração, custeio da regularidade social, objetivando sempre o aperfeiçoamento da administração da Autarquia.

No que pertine ao elevado déficit atuarial, aduz que a Auditoria desta Corte cometeu equívoco ao colher na Origem os dados referentes ao exercício de 2013 e que o valor de R\$ 46.644.094,77, são referentes ao exercício financeiro de 2014.

Sustenta, ainda, que conforme se extrai do relatório da Fiscalização, constatou-se que as recomendações do Atuário apresentadas no exercício anterior ao fiscalizado foram implementadas, restando comprovados a contradição e erro no relatório da sobredita Auditoria, que indicou um aumento no supracitado déficit técnico atuarial e que, conforme documento elaborado pelo Atuário senhor Richard Dutzmann, colacionado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Corpo de Auditores



no anexo, o déficit atuarial do exercício *sub examine* situou-se no importe de R\$ 12.272.321,04, divergente portanto dos valores lançados em relatório pela Fiscalização.

Por fim, esclarece que, desde o ano de 2011, estão sendo realizados concursos públicos pela Prefeitura Municipal de Caraguatatuba, que culminaram na posse de 2.311 servidores, afetando consideravelmente a realidade do plano de custeio previdenciário.

No que se refere à incompatibilidade do grau de escolaridade de membros do Comitê de Investimentos com a complexidade de atribuições dos cargos de gestão, assevera que as deliberações do supracitado Comitê são levadas a efeito na reunião do Conselho Deliberativo para avaliação e decisão conclusiva. Reitera que a administração busca qualificar seus gestores e conselheiros por meio de cursos e palestras e colacionou aos autos certificados ANBIMA CPA-10 dos membros.

No que concerne ao não atendimento da recomendação exarada por esta Corte, sustenta que todas as recomendações do Atuário sempre foram cumpridas pelos gestores e conselhos da Entidade, mormente quanto ao déficit técnico atuarial, objetivando o equilíbrio financeiro e atuarial do Instituto.

Prosseguindo pela lógica processual, os autos seguiram para os órgãos técnico-opinativos da Corte, que assim se manifestaram: sob prisma econômico (fls. 79/80) pela aprovação das contas; sob prisma jurídico (fls.80-A/81) consigna também pela regularidade das contas em apreço.

Por seu turno, a i. Assessora Procuradora-Chefe, em dissonância com sua assessoria, pugnou pela irregularidade das contas, mormente em razão do aumento expressivo do déficit atuarial, influenciado pelas perdas nos investimentos do Instituto.

Salienta que as perdas se deram majoritariamente de fundos que se encontravam atrelados a instituições financeiras com diversos problemas financeiros amplamente noticiados em revistas e jornais do setor econômico. Manifestou-se pelo entendimento que a decisão dos gestores do Instituto, de aplicar os recursos financeiros



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Corpo de Auditores



nos sobreditos fundos causou prejuízos ao resultado atuarial do exercício, comprometendo a análise das contas (fls. 82/83).

Encaminhados os autos com vistas ao Ministério Público de Contas (fl. 83 - verso), o processo não foi selecionado para análise específica, nos termos do Ato Normativo nº 006/2014-PGC, publicado no DOE de 08.02.2014.

As contas pretéritas do CARAGUAPREV tiveram/estão tendo o seguinte trâmite nesta Corte:

2012 – TC-3187/026/12 – em trâmite.

2011 – TC-0634/026/11 – regulares com as recomendações constantes da instrução processual (DOE de 25/05/2015).

2010 – TC-1317/026/10 – regulares com ressalvas, em decisão recursal (colenda Segunda Câmara, em sessão de 07/11/2017).

É a síntese necessária.

DECISÃO

Em análise, as contas do exercício de 2013 da autarquia municipal, responsável pelo regime próprio do Município de Caraguatatuba, **Instituto de Previdência do Município de Caraguatatuba - CARAGUAPREV**, apresentadas em face do art. 2º, inciso III, da Lei Complementar Paulista nº 709/93.

As muitas falhas anotadas pela competente equipe de Fiscalização da UR.07 de São José dos Campos que oficiou nos autos não foram superadas pelas razões de defesa ofertadas pela Autarquia, razão pela qual estas contas recebem julgamento pela irregularidade.

A carteira de investimentos do Instituto logrou resultado negativo no período, com base nas informações disponibilizadas às fls. 25, estão evidenciadas perdas líquidas com investimentos da ordem de R\$ 8.461.924,00, equivalentes a 5,58% sobre as aplicações, embora na conformidade com a política de investimentos do RPPS traçada nas determinações da Resolução nº 3.922/2010 do CMN. Se agregada a perda inflacionária ocorrida em igual período, tal prejuízo com investimentos se eleva a algo próximo de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Corpo de Auditores



10,00%. Tal panorama contribuiu para a piora do quadro atuarial e financeiro do Instituto. São inaceitáveis argumentos de que o exercício foi ruim para aplicações financeiras. Em verdade, a grande maioria das carteiras de investimentos no período obteve rentabilidade nominal superior, entre 8% a 12%.

Induvidoso que os gestores não podem ser responsabilizados pelo déficit atuarial, uma vez que este resultado decorre da conjuntura que assola a grande maioria dos regimes próprios brasileiros, como já mencionado, o que se constitui em preocupação maior do atual Governo Central que busca ampla reforma do sistema previdenciário nacional, neste começo de 2019.

Contudo, é inegável que o desapontador resultado com aplicações financeiras agravou o difícil quadro apresentado. Fica a dúvida se os gestores não teriam assumido riscos elevados, em detrimento de posição conservadora que deve marcar a política de aplicação da carteira de investimentos com reservas técnicas atuariais de regime próprio.

Ao administrador público de entidades de regimes próprios de previdência competem, de maneira geral, três grandes responsabilidades: **i)** receber as contribuições previdenciárias compulsórias dos órgãos e entidades e dos servidores e ex-servidores, que têm caráter tributário, nos termos da legislação própria; **ii)** efetuar os pagamentos aos segurados que implementaram as condições legais para tal, e; **iii)** zelar pela higidez das reservas técnicas e de todo o sistema próprio previdenciário.

No contido nestes autos, resta patente que a terceira das responsabilidades retrotranscritas (zelo pelas reservas técnicas) não foi devidamente bem exercitada no período *sub examine*. E a mera observância das disposições emanadas pelo CMN – Conselho Monetário Nacional à época não se presta a justificar o enorme insucesso imposto à carteira de investimentos do RPPS. Difícil divisar onde terminam os efeitos da temeridade com aplicações agressivas e começam aqueles decorrentes da falta de zelo com recursos públicos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Corpo de Auditores



Em caso análogo, albergado no TC-1027/026/13, o douto Ministério Público de Contas, por sua digna Procuradora de Contas, Élide Graziane Pinto, assim se posicionou sobre a questão de elevada perda financeira com aplicações financeiras de renda fixa em 2013, *verbis*:

“Ademais, há de haver a ciência, no ato de escolha por determinado ativo, de que os aludidos valores pecuniários representam contribuições previdenciárias custosas de muitos servidores que não admitem manejo inadequado e discricionário, tampouco que posterior compensação de uma perda tão significativa quanto à vista nos presentes autos fique condicionada à melhoria futura e incerta da rentabilidade negativa do exercício a idêntica aplicação financeira com resgate no longo prazo (fl. 26).”

As demais falhas anotadas pela Fiscalização (relatório de atividades elaborado de maneira sucinta, formação acadêmica inadequada dos membros dos colegiados que dirigem a entidade e desatendimento às recomendações desta Corte de Contas) embora de per si não tivessem força para a impugnação destas contas, agregam-se à desalentadora gestão com carteira de investimentos para a formação do juízo de irregularidade.

Por todo o exposto, considerando o contido nos autos, com supedâneo na Constituição Federal, art. 74, § 4º e na Resolução TCESP 03/2012, **JULGO IRREGULARES**, as contas do exercício de 2013 do **Instituto de Previdência do Município de Caraguatatuba - CARAGUAPREV**, nos termos do art. 33, III, “b” e “c” c/c 36, ambos da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

Após o trânsito em julgado, cópias desta decisão acompanhadas do relatório da fiscalização devem ser enviadas ao Executivo Municipal, à Mesa do Legislativo Local e também ao douto Ministério Público Estadual.

Excetuo os atos pendentes de julgamento por este Tribunal.

Autorizo vista e extração de cópias dos autos no Cartório do Corpo de Auditores, observadas as cautelas de estilo.

Publique-se por extrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Corpo de Auditores



Ao Cartório do Corpo de Auditores para as providências de sua alçada.

CA, em 05 de abril de 2019.

ANTONIO CARLOS DOS SANTOS
AUDITOR

cjs



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Corpo de Auditores



PROCESSO: TC-001088/026/13
ENTIDADE: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA - CARAGUAPREV
MUNICÍPIO: CARAGUATATUBA
RESPONSÁVEL: EZEQUIEL GUIMARÃES DE ALMEIDA - PRESIDENTE
EM EXAME: BALANÇO GERAL DO EXERCÍCIO DE 2013
EXERCÍCIO: 2013
ADVOGADO: ALEXANDRE SANTANA DE MELO (OAB/SP nº 198.605)

INSTRUÇÃO: UR-07 UNIDADE REGIONAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS / DSF-I

SENTENÇA: Fls. 84/93

EXTRATO: Pelos motivos expressos na sentença referida, considerando o contido nos autos, com supedâneo na Constituição Federal, art. 74, § 4º e na Resolução TCESP 03/2012, **JULGO IRREGULARES**, as contas do exercício de 2013 do **Instituto de Previdência do Município de Caraguatatuba - CARAGUAPREV**, nos termos do art. 33, III, "b" e "c" c/c 36, ambos da Lei Complementar Estadual nº 709/93. Após o trânsito em julgado, cópias desta decisão acompanhadas do relatório da fiscalização devem ser enviadas ao Executivo Municipal, à Mesa do Legislativo Local e também ao douto Ministério Público Estadual. Excetuo os atos pendentes de julgamento por este Tribunal. Autorizo vista e extração de cópias dos autos no Cartório do Corpo de Auditores, observadas as cautelas de estilo. **Publique-se.**

CA, em 05 de abril de 2019.

ANTONIO CARLOS DOS SANTOS
AUDITOR