



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORPO DE AUDITORES**

Av. Rangel Pestana, 315 - Centro - CEP: 01017-906 - São Paulo/SP
PABX: (11) 3292-3266 - Internet: <http://www.tce.sp.gov.br>



SENTENÇA DO AUDITOR MÁRCIO MARTINS DE CAMARGO

PROCESSO:	TC-00002326.989.17-5
ÓRGÃO:	Instituto de Previdência do Município de Caraguatatuba - CARAGUAPREV
MUNICÍPIO:	Caraguatatuba
RESPONSÁVEL:	<ul style="list-style-type: none">■ Ezequiel Guimarães de Almeida – Dirigente à época■ Alexandre Santana de Melo, OAB/SP 198.605
INTERESSADOS:	Prefeitura Municipal de Caraguatatuba Advogada: Márcia Paiva de Medeiros Pinto, OAB/SP 125.455. Pedro Ivo de Souza Tau - Dirigente atual
MEMBROS DO COMITÊ DE INVESTIMENTOS:	Luana Moussalli Forcioni Guedes; Ezequiel Guimarães de Almeida; José Mario da Silva; Mario Luiz da Silva; Fabiana Camilotti
MATÉRIA:	Balço Geral – Contas do exercício de 2017
INSTRUÇÃO:	UR-07 – Unidade Regional de São José dos Campos

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos das contas anuais de 2017 do Instituto de Previdência do Município de Caraguatatuba - CARAGUAPREV, entidade criada pela Lei Municipal n.º 888/2000, posteriormente reorganizada pela Lei Complementar n.º 59/2015 e alterada pela Lei Complementar n.º 65/2017.

A instrução inicial coube à Unidade Regional de São José dos Campos, que fez consignar ocorrências em relatório circunstanciado, conforme evento 12.67.

Após regular notificação [\[1\]](#) à Origem e responsável, a fim de que

apresentassem alegações ou justificativas que julgassem pertinentes, o Instituto, através de seu Presidente à época, encaminhou justificativa^[2] e documentos, pleiteando o julgamento regular das contas.

Resumo a seguir, os apontamentos anotados pela unidade fiscalizadora, bem como as alegações ofertadas.

A.1 - Remuneração dos Dirigentes e Conselhos

- Presidente e Diretores Financeiro e de Benefícios nomeados pelo Prefeito Municipal pelo período de 4 anos, o que pode acarretar conflito de interesses;

nega que exista conflito de interesses, pois os nomeados são servidores efetivos, estáveis e segurados do Instituto, de acordo com a legislação municipal de regência.

A.2.4 - Comitê de Investimentos

- Índícios de gestão em desconformidade com o art. 78 da Lei Complementar Municipal nº 59/15 (o Presidente do Instituto acumula também a função de presidente do comitê de investimentos);

alega que a presidência do Comitê de Investimentos é exercida efetivamente pelo diretor financeiro conforme previsto no art. 78, inc. I da LCM nº 59/15. A disposição dos nomes nas Atas não acarreta indícios de gestão contrária ao previsto na lei. De qualquer forma, o nome do presidente estará figurando por último, no ateste das próximas atas do Comitê de Investimentos.

B.2.2 – Despesas Administrativas

- Insuficiente comprovação do valor global das remunerações que serviram de base de cálculo da taxa administrativa, impossibilitando a aferição de sua compatibilidade com a permissão contida no inciso VIII, art. 6º, da Lei nº 9.717/98 e artigo 41 e seus incisos da Orientação Normativa SPS nº 02/09;

argumenta que a LCM nº 59 de 05/11/2015, em seu art. 116, caput, incisos I a IV, estabelece que as despesas necessárias às atividades e ao funcionamento do Caraguaprev serão custeadas pela taxa de administração, conforme definição do Ministério da Previdência Social, que é de 2% (dois) por cento do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao

regime próprio de previdência social, relativo ao exercício anterior. Assim, considerando o valor total da remuneração, proventos e pensões (servidores ativos, aposentados e pensionistas) da Prefeitura, Câmara, Fundação Cultural de Caraguatatuba e do próprio Instituto, chega-se ao valor de R\$ 183.702.736,17 e, aplicando-se 2% sobre este valor, alcança-se o montante de R\$ 3.674.054,72. O total das despesas no Instituto em 2017 foi de R\$ 1.782.343,81 com sobras para o custeio administrativo em 2017 no valor de R\$ 1.934.944,63.

D.5 – Atuário

- Déficit Atuarial da ordem de R\$ 164.567.394,50;
- Insuficiente implementação das recomendações do atuário;
- Divergência entre os números população de servidores ativos, aposentados e pensionistas, descrita pelo atuário, em relação ao informado pelo Instituto, evidenciando descumprimento da Portaria MPS nº 403/2008 e da Lei Federal nº 9.717/98, assim como do art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e do princípio da evidenciação contábil erigido no art. 83 da Lei Federal n.º 4.320/64;

*aduz que houve equívoco da fiscalização, ao apontar déficit atuarial de R\$ 206.155.503,15. Afirma que este montante é o resultado da soma dos déficits técnicos atuarias de 2017 (R\$ 164.567.394,50) e 2018 (R\$ 41.588.188,66). Alega que foram promulgadas a Lei Municipal nº 2.348 de 05/07/2017 para implementar o Plano de Amortização do Déficit Atuarial de 2017, em 35 anos e a Lei Complementar Municipal nº 65 de 26/06/2017 que elevou a alíquota da cota patronal de contribuição previdenciária de 16,79% para 18,00% a ser aplicada sobre a totalidade da remuneração de contribuição dos servidores ativos. Todavia, a nova alíquota se mostrou insuficiente para equilibrar o déficit, já que seria necessário elevá-la para 19,04% para fazer frente ao déficit de R\$41.588.188,66. Em que pese o encaminhamento de vários ofícios nesse sentido ao Executivo, o **Secretário Municipal da Fazenda de Caraguatatuba alega não haver disponibilidade orçamentária para o aumento da alíquota patronal.** Com referência à diferença de 286 pessoas entre o número de beneficiários segurados do regime, informados pelo Instituto em 31/12/2017 e aquele informado pelo Atuário em 30/11/2017, justifica informando que as coletas de dados ocorreram em datas distintas. Esclarece ainda, que os aportes dos entes públicos estão ocorrendo de acordo com o art. 6º da Lei Municipal nº 2.348/17 - Anexos I a IV. Em 2017 houve aporte de R\$ 500.000,01, conforme o planejamento.*

D.8 - Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do

Tribunal

- Descumprimento da LC nº 709/93 (Lei Orgânica do TCESP);

alega que na época (2010), após a promulgação de Lei Municipal nº 1.824 de 01/04/2010, a alíquota patronal foi majorada em 1,00% passando de 14,66% para 15,66%. Informa sobre as medidas adotadas em 2017, já demonstradas em D.5.

As Contas dos últimos exercícios encontram-se na seguinte conformidade:

2012 - TC-3187/026/12: em trâmite (julgadas irregulares, em fase de Recurso Ordinário);

2013 - TC-1088/026/13: em trâmite (julgadas irregulares, em fase de Recurso Ordinário);

2014 - TC-1301/026/14: regulares, com trânsito em julgado em 29.01.2019;

2015 - TC-5100.989.15: em trâmite;

2016 – TC-1529.989.16: em trâmite.

Encaminhados os autos ao D. MPC, o *Parquet* entende que as justificativas apresentadas pela defesa afastam os apontamentos e opina pela regularidade da matéria.

DECISÃO

As atividades desenvolvidas pelo Instituto coadunam-se com os objetivos legais para os quais foi criado e os CRP's - Certificados de Regularidade Previdenciária estavam válidos - ao longo do exercício em exame - conforme consulta realizada no *site* da Previdência Social^[3].

Em 2017, a execução orçamentária foi superavitária, assim como nos últimos 03 (três) exercícios anteriores, acarretando resultados positivos, do ponto de vista financeiro e econômico, conforme apurado pela fiscalização *in loco*. De se registrar apenas, queda no saldo patrimonial, da ordem de 73,52%, em relação ao exercício anterior.

Criado em dezembro/2000, o Caraguaprev já recebeu diversas recomendações por parte desta Corte de Contas, para envidar “esforços no intuito de cumprir as recomendações do Atuário e buscar o equilíbrio atuarial”. É o caso,

por exemplo, da sentença exarada no TC-2924/026/09, que analisou as contas relativas a 2009, com trânsito em julgado em 07/04/2015 - portanto, antes dos atos e fatos aqui analisados.

Em decisão singular, as contas de 2010[4], foram julgadas irregulares, em função “do recrudescimento do déficit atuarial técnico ao longo dos exercícios anteriores e da ausência de pleno atendimento às recomendações do Atuário”. Em sede de Recurso Ordinário, a referida decisão foi reformada pela Colenda Segunda Câmara, com fundamento a) na edição, à época, de lei municipal aumentando a alíquota de contribuição devida pelos empregadores, b) na existência de CRP válido e c) no esperado aumento do contingente de servidores Ativos, em decorrência dos concursos públicos realizados e conseqüente posse de novos, o que deveria repercutir positivamente na avaliação atuarial, conforme noticiado pelos recorrentes.

As contas referentes aos exercícios de 2012, 2013 e 2016, ainda encontram-se em trâmite, porém, trazem, em seus Relatórios, apontamentos por parte da Unidade Regional de São José dos Campos, a respeito do preocupante *déficit* atuarial e de substanciais perdas em temerárias aplicações financeiras (que o influenciam)[5].

No exercício em análise, a Fiscalização apurou, além do crescimento do déficit atuarial e da insuficiente implementação das recomendações do atuário, uma **divergência na Base Cadastral**, entre o número de servidores registrado na avaliação atuarial, em relação à população informada pelo Instituto. Apurou-se que as projeções do atuário levaram em consideração um contingente de servidores **maior em 286 pessoas** à população registrada pelo Instituto, o que pode ter induzido a inconsistências na avaliação do déficit atuarial existente no município, já que a massa fechada de segurados serve de subsídio ao seu cálculo.

Quanto ao déficit atuarial, temos abaixo, sua evolução recente:

DRAA entregue à SPPS	Situação atuarial	Valor nominal R\$
2018	Déficit	206.155.503,15[6]
2017	Déficit	164.567.394,50
2016	Déficit	160.774.205,23
2015	Déficit	195.004.066,03

Observo que há descumprimento do “caput” do artigo 40 da

Constituição Federal, visto que se encontra fragilizado o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social de Caraguatatuba, em razão da ausência de implementação das medidas indicadas no parecer atuarial.

Considero aplicável ao caso, a manifestação de mérito do D. *Parquet* de Contas, no TC-1529.989.16-2 (em trâmite) que analisa as Contas do exercício imediatamente anterior, do mesmo CARAGUAPREV:

*“Quanto ao mérito, o Ministério Público de Contas observa, na prática, o quão prejudicial pode ser a transferência do regime próprio para entes federativos que não detêm consciência pública e maturidade jurídica para administrar o pacto intergeracional entre os servidores contribuintes e os servidores beneficiários. Iniciada em 1998 a série de reformas constitucionais que passaram a dividir o múnus da previdência com os entes federativos, **os regimes próprios deveriam ser superavitários, porque ainda não se encerrou o primeiro ciclo de jubilação**, garantindo, assim, o custeio racional dos futuros benefícios previdenciários. Não é o que se constata no presente caso, na medida em que a autarquia tem se enveredado por uma série de falhas formais e contábeis que, no final das contas, prejudicam o equilíbrio atuarial...”*

*...Não se pode olvidar que todo regime próprio de previdência institui um **sistema de capitalização** para que cada servidor custeie ao máximo os benefícios, firmando um pacto entre as gerações presentes e futuras, de modo que as contribuições dos servidores ativos paguem pelos benefícios previdenciários daqueles que já estão na inatividade. Toda a lógica do sistema de previdência pressupõe, então, não só o equilíbrio financeiro-atuarial, mas também a aplicação do capital acumulado em fundos de investimentos seguros, de modo que **a rentabilidade da carteira de investimentos deve seguir a meta atuarial a priori estabelecida**. Assim, eventual inobservância das diretrizes e dos objetivos requer a motivação das circunstâncias fáticas e jurídicas que impediram a obtenção das metas. Trata-se de limitar o âmbito de discricionariedade do administrador público, que atua na gestão de recursos de terceiros (servidores contribuintes), por força de relação jurídica compulsória que decorre do vínculo estatutário.”*

A respeito da Base Cadastral, a defesa argumentou que as estas medições foram realizadas em datas diferentes, porém, verifico que esta diferença é de apenas 01 (um) mês, o que não se justifica, num universo de 552 aposentados e pensionistas, distribuídos por todos os poderes de Caraguatatuba.

Sobre este tema, menciono o Manual da Previdência desta casa, cujo teor, adoto como **determinações** à Entidade:

*“A Portaria nº 464/18 dedicou toda uma seção para normatizar a **base cadastral**, que deve expressar a real condição funcional dos segurados e suas características, devendo ser elaborada pelo RPPS*

com vistas a embasar o cálculo atuarial.

Caso essas informações estejam incompletas ou incorretas, todo o trabalho de elaboração da avaliação atuarial pode ter sua utilidade comprometida, tanto para o regime próprio quanto para o órgão de fiscalização, pois essa avaliação é informação essencial de planejamento, visto que tem o objetivo de mensurar as obrigações futuras do regime.

Sem a apuração consistente dessas obrigações, o gestor não poderá estabelecer parâmetros confiáveis para o estabelecimento de quais recursos serão necessários para fazer frente às obrigações advindas dos benefícios a serem concedidos.

Em contrapartida, quanto mais a base cadastral expressar a real condição dos servidores e suas características, mais merecedores de crédito serão os resultados do cálculo atuarial.”[\[7\]](#)

Quanto ao possível conflito de interesses, envolvendo as nomeações para cargos chaves no Órgão, em que pesem os argumentos de que a) todos sejam servidores efetivos municipais, portanto, também segurados do Instituto e b) tudo esteja em conformidade com a legislação municipal, **recomendo** que os Poderes Legislativo e Executivo Municipais, **objetivando exercer a transparência ativa**, promovam estudos visando aumentar o acesso dos segurados às informações do RPPS, nos termos da Lei nº 9.717/98, inciso VI do art. 1º e Portaria MPS nº 402/08, art. 12, como forma de prevenir eventuais conflitos de interesse inerentes à atividade gestora.

Em relação aos indícios de gestão do Comitê de Investimentos em desconformidade com o art. 78 da Lei Complementar Municipal nº 59/15, relevo o apontamento, em face da justificativa apresentada, devendo a Fiscalização aferir sua regularização, nas próximas inspeções.

No tocante à insuficiente comprovação do valor global das remunerações que serviram de base de cálculo da **taxa administrativa**, igualmente acato os esclarecimentos apresentados, porém **determino** que o Instituto cumpra a orientação contida no supracitado Manual Básico sobre Previdência[\[8\]](#), conforme abaixo:

“O valor das despesas administrativas não poderá exceder a dois pontos percentuais do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativos ao exercício anterior (folha de pagamento bruta).

Para efeito do cálculo das despesas administrativas é essencial que as Folhas de Pagamentos dos segurados vinculados ao RPPS sejam elaboradas de forma distinta das folhas dos servidores que contribuem para o RGPS; que haja segregação entre segurados ativos, inativos e pensionistas e que os segurados sejam individualizados por nome, matrícula, cargo ou função.

A Folha de Pagamentos deve demonstrar as parcelas

integrantes da base de cálculo, as contribuições descontadas da remuneração dos servidores ativos, inativos e dos pensionistas, bem como as contribuições descontadas dos demais benefícios (auxílio-doença e salário-maternidade).

Além dessa Folha Mensal Normal entendemos que deve ser disponibilizado à fiscalização do TCESP resumo anual consolidado contendo os somatórios desses valores. (grifo meu)”

Diante do exposto, verificada a adequação da instrução processual, julgo **regulares com ressalvas**, as contas do Instituto de Previdência do Município de Caraguatatuba - CARAGUAPREV, relativas ao exercício de 2017, nos termos do artigo 33, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, com todas as recomendações e determinações supra-citadas.

Determino ainda, que o Instituto:

- elabore, em conjunto com executivo municipal, um estudo acerca da exequibilidade do atual plano de amortizações, consignando medidas que serão adotadas a fim de equacionar o déficit apurado no exercício de 2017 e do impacto atuarial nos próximos anos e, por outro lado, avaliar a própria viabilidade do município em questão manter um regime próprio de previdência social para seus servidores;

- aprimore o controle da base cadastral e a disponibilização das informações para o cálculo do limite para as despesas administrativas.

Excetuo os atos porventura pendentes de apreciação por parte deste Tribunal.

Considerando que as Contas de 2017 da Prefeitura de Caraguatatuba^[9] já foram julgadas, encaminhe-se cópia da presente decisão à consideração do eminente Relator do TC-4516.989.18-3, que analisa as Contas relativas a 2018, para as providências que Sua Excelência houver por bem determinar.

Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2011, a íntegra do presente processo poderá ser obtida mediante regular cadastramento e habilitação no Sistema de Processo Eletrônico – e.TCESP, na página www.tce.sp.gov.br.

Publique-se, por extrato.

Ao Cartório do Corpo de Auditores, para que, certificado o trânsito em julgado, encaminhe cópia da presente decisão à consideração do eminente Relator do TC-4516.989.18-3, conforme acima determinado.

Após, ao arquivo.

C.A., 04 de março de 2020.

MÁRCIO MARTINS DE CAMARGO

Auditor

PROCESSO: TC-002326.989.17-5

ÓRGÃO: Instituto de Previdência do Município de Caraguatatuba - CARAGUAPREV

RESPONSÁVEL: Ezequiel Guimarães de Almeida – Dirigente à época

INTERESSADOS: Prefeitura Municipal de Caraguatatuba e Pedro Ivo de Souza Tau - Dirigente atual

MEMBROS DO COMITÊ DE INVESTIMENTOS: Luana Moussalli Forcioni Guedes; Ezequiel Guimarães de Almeida; José Mario da Silva; Mario Luiz da Silva; Fabiana Camilotti

MATÉRIA: Balanço Geral – Contas do exercício de 2017

INSTRUÇÃO: UR-07 – Unidade Regional de São José dos Campos

ADVOGADOS: Alexandre Santana de Melo, OAB/SP 198.605; Márcia Paiva de Medeiros Pinto, OAB/SP 125.455.

EXTRATO: Diante do exposto, julgo **regulares com ressalvas**, as contas do Instituto de Previdência do Município de Caraguatatuba - CARAGUAPREV, relativas ao exercício de 2017, nos termos do artigo 33, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, com todas as determinações supra-citadas. Determino ainda, que o Instituto: - elabore, em conjunto com executivo municipal, um estudo acerca da exequibilidade do atual plano de amortizações, consignando medidas que serão adotadas a fim de equacionar o déficit apurado no exercício de 2017 e do impacto atuarial nos próximos anos e, por outro lado, avaliar a própria viabilidade do município em questão manter um regime próprio de previdência social para seus servidores; - aprimore o controle da base cadastral e a disponibilização das informações para o cálculo do limite para as despesas administrativas. Excetuo os atos porventura pendentes de apreciação por parte deste Tribunal. Considerando que as Contas de 2017 da Prefeitura de Caraguatatuba[10] já foram julgadas, encaminhe-se cópia da presente decisão à consideração do eminente Relator do TC-4516.989.18-3, que

analisa as Contas relativas a 2018, para as providências que Sua Excelência houver por bem determinar. Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2011, a íntegra do presente processo poderá ser obtida mediante regular cadastramento e habilitação no Sistema de Processo Eletrônico – e.TCESP, na página www.tce.sp.gov.br. **Publique-se.**

C.A., 04 de março de 2020.

MÁRCIO MARTINS DE CAMARGO
Auditor

/mirfs

[1] Conforme evento 16, publicada no DOE em 27/11/2018.

[2] Evento 22.

[3] <https://cadprev.previdencia.gov.br/cadprev>.

[4] TC-1317/026/10, trânsito em julgado do Acórdão em 08/02/2018.

[5] TC-3187/026/12, TC-1088/026/13 e TC-1529.989.16, respectivamente.

[6] Dado disponível em <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev>; Consultas Públicas, Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA: “Ente” Caraguatatuba, “Exercício” 2018, página 32 do relatório.

[7] Manual da Previdência, página 26, edição 2019, disponível em www.tce.sp.gov.br/publicacoes.

[8] Página 63.

[9] TC-6759.989.16-3.

[10] TC-6759.989.16-3.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: MARCIO MARTINS DE CAMARGO. Sistema e-TCESP.
Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento:
2-BC0B-825N-70XN-4K4D