

SENTENÇA

Processo: TC-002654/989/18

Interessado: Instituto de Previdência do Município de Caraguatatuba - CARAGUAPREV

Município: Caraguatatuba

Matéria: Balanço Geral – Contas do exercício de 2018

Dirigente: Ezequiel Guimarães de Almeida – Presidente à época

Período: 01/01/2018 a 31/12/2018

Instrução: UR-07 / DSF-I

Advogado: Alexandre Santana de Melo, OAB/SP nº 198.605 – Procurador Jurídico

RELATÓRIO

Em exame as contas relativas ao Balanço Geral do exercício de 2018 do Instituto de Previdência do Município de Caraguatatuba - CARAGUAPREV.

A Fiscalização, na conclusão dos seus trabalhos (relatório no evento nº 13.66), apontou as seguintes ocorrências:

Item B.2.1 – BENEFÍCIOS CONCEDIDOS:

- Inobservância do art. 130 c/c o § 1º do art. 8º da Lei Complementar nº 59/2015, bem como do inc. IV do art. 5º da Portaria MPS nº 204/2008 devido à existência de pagamentos de aposentados, de responsabilidade da Câmara Municipal, sem estar sendo geridos pelo Regime Próprio de Previdência do Município de Caraguatatuba.

Item C.1.1 – CONTRATOS COM EMPRESAS DE CONSULTORIA:



- Inobservância do inc. VI do art. 3º da Portaria MPS nº 519/2011 devido à contratação de empresa sem o devido registro na CVM para realizar avaliação da sua carteira de investimentos.

Item D.5 – ATUÁRIO:

- Descumprimento do “caput” do art. 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;
- No DRAA de 2019 foi informada a existência de Déficit Atuarial a amortizar no valor de R\$ 219.646.168,66, sendo que o plano de amortização constante no DRAA prevê aportes iniciando com o valor de R\$ 1.000.000,00 em 2019, e de R\$ 4.000.000,00 em 2022, porém passando a R\$ 19.622.212,17 em 2023 até 2051, assim evidenciando que o plano de amortização constante do DRAA demonstra a inviabilidade econômica e financeira de sua execução tendo em vista um aumento de 390,56% entre 2022 e 2023 no valor do aporte;
- Constatamos que o DRAA de 2019 pode não estar refletindo os dados do plano de amortização fixado em Lei, pois informa a previsão de aportes no montante de R\$ R\$ 1.000.000,00 em 2019, quando a Lei determinava o valor de R\$ 2.002.019,00 para o exercício de 2019;
- Divergência de quantidade de beneficiários:
 - ✓ CARAGUAPREV – Declaração do CARAGUAPREV consta 11 servidores, contudo no DRAA de 2019 informa 10 servidores;
 - ✓ Prefeitura Municipal de Caraguatatuba – Declaração do CARAGUAPREV consta 3.759 servidores, contudo no DRAA de 2019 informa 3.900 servidores, e, ainda, no quadro de pessoal constante no Audep constam 4.177 servidores (entre efetivos, efetivos em comissão e estáveis);
 - ✓ Câmara Municipal de Caraguatatuba – Declaração do CARAGUAPREV constam 2 aposentados na Câmara Municipal mantidos pelo tesouro, contudo não constam no DRAA de 2019.

- A informação constante do DRAA quanto ao percentual de taxa de juros real ocorrido no exercício de 2018 não reflete a realidade, podendo prejudicar os cálculos atuariais.

Após notificação de praxe, o Instituto de Previdência do Município de Caraguatatuba - CARAGUAPREV, representado pelo Sr. Ezequiel Guimarães de Almeida, Dirigente à época, subscrito juntamente por seu procurador, apresentaram suas justificativas acompanhadas de documentação correlata, conforme evento nº 21. Em síntese, alegaram:

Item B.2.1 – Benefícios Concedidos: que foram encaminhados, reiteradas vezes, ofícios à Câmara Municipal de Caraguatatuba, solicitando providências para o repasse dos recursos à Autarquia para o gerenciamento dos benefícios previdenciários oriundos do Poder Legislativo, sem que, no entanto, tenha obtido êxito.

Item C.1.1 – Contratos com Empresas de Consultoria: que a empresa LDB Pró Gestão Ltda. foi contratada para prestar serviços de consultoria financeira usando técnica de esterilização de passivos atuariais voltados exclusivamente para o RPPS através do modelo de ALM (Asset Liability Management) com o objetivo de direcionar e consubstanciar a elaboração da Política Anual de Investimentos, bem como possíveis faixas de alocação dos investimentos do CARAGUAPREV.

Asseverou que o estudo ALM foi aprovado pelos membros do Comitê de Investimentos e do Conselho Deliberativo.

Registrou que o Sr. Ronaldo de Oliveira, que atestou o estudo ALM, era habilitado para desenvolver o referido estudo por ser atuário e por ter registro como consultor de valores mobiliários.

Item D.5 – Atuário: que a Fiscalização constatou a iniciativa tomada pelo CARAGUAPREV, por meio de seus órgãos colegiados, objetivando o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS quando reiterou à Prefeitura Municipal de Caraguatatuba sobre a necessidade de aumento da alíquota patronal de 18%



para 19,54% (ao que a Prefeitura informou sobre a ausência de disponibilidade orçamentária para tal aumento) e de ajustes no plano de amortização, comunicando inclusive aos Conselhos.

Registrou que foram encaminhados ofícios ao Executivo Municipal, bem como o Relatório de Avaliação Atuarial 2018 com recomendações para a implantação, em lei, do custeio do plano e dos aportes para equacionamento do déficit técnico atuarial.

Pontuou quanto à divergência na Declaração do CARAGUAPREV com o DRAA que uma servidora havia sido cedida com prejuízo de seus vencimentos para a Prefeitura Municipal de Caraguatatuba e na declaração entregue à Fiscalização *in loco* essa informação não foi levada em consideração.

Anotou que, além da utilização de data bases de períodos diferentes no DRAA (outubro/2018) e na Declaração do CARAGUAPREV (dezembro/2018) informada ao Tribunal de Contas, foi utilizada também, a contagem de servidores apenas em atividade normal, excluindo-se aqueles em “afastamento sem remuneração” e outras situações excepcionais.

Pugnou pela regularidade das contas do exercício de 2018.

Seguiram os autos ao Órgão Ministerial para oficializar como *custos legis*, o qual requereu a prévia oitiva da Assessoria Técnico-Jurídica - ATJ em face da natureza técnica do **item D.5**, nos termos do inc. I do art. 71 do Regimento Interno desta Corte de Contas, com posterior retorno para sua apreciação (evento nº 29), o que foi por mim deferido (evento nº 33).

Instada a se manifestar, a ATJ, sob o enfoque econômico-contábil, manifestou-se pela **regularidade** do Balanço Geral do CARAGUAPREV referente ao exercício de 2018 (evento nº 38), mas com severas recomendações para que o RPPS adote medidas efetivas e eficazes na redução do déficit atuarial posto que o elevado déficit pode comprometer a sua continuidade. Sua opinião foi seguida pelo douto Ministério Público de Contas (evento nº 42).



Os julgamentos das contas dos últimos exercícios assim se apresentam:

Exercício	Número do Processo	Decisão	Relator	Trânsito em Julgado
2017	TC-002326/989/17	Regulares c/ ressalva	Márcio Martins de Camargoo	14/05/2020
2016	TC-001529/989/16	Irregulares	Josué Romero	-
2015	TC-005100/989/15	Regulares c/ ressalva	Alexandre M. F. Sarquis	05/06/2020
2014	TC-001301/026/14	Regulares	Samy Wurman	29/01/2019

É o relatório.

DECISÃO

Inicialmente, anoto que a Assessoria Técnico-Jurídica - ATJ manifestou-se pela regularidade das contas do exercício de 2018 do Instituto de Previdência do Município de Caraguatatuva – CARAGUAPREV sem prejuízo de severas recomendações para que a Origem adote medidas efetivas e eficazes na redução do déficit atuarial e observe com cautela a taxa de juros na elaboração dos futuros planos atuariais. Sua opinião foi seguida pelo douto representante do Ministério Público de Contas – MPC.

Em que pese o beneplácito da ATJ, bem como do MPC, não encontro motivos para assentir tendo em vista as impropriedades verificadas pela Fiscalização e, sobretudo, o agravamento da situação atuarial, conforme se verá adiante.

Antes, porém, impende mencionar alguns pontos positivos consignados na instrução processual, dentre eles o desenvolvimento das atividades em consonância com os objetivos legais para os quais a Autarquia fora criada, não havendo críticas quanto à remuneração dos dirigentes.

Pontos favoráveis foram observados acerca da formalização das despesas, incluindo o recolhimento dos encargos sociais. A Autarquia realizou

gastos administrativos dentro do limite de 2% e manteve a boa ordem formal dos livros e registros, bem como dos documentos que compõem os processos de investimentos. Não houve irregularidade quanto à tesouraria, ao almoxarifado e aos bens patrimoniais, além disso, obteve o Certificado de Regularidade Previdenciária.

O aspecto orçamentário e financeiro também se mostrou favorável. Noto sucessivos superávits da execução orçamentária nos três últimos exercícios, tendo auferido em 2018 o resultado de R\$ 23.368.743,60 (49,63% das receitas do período), o qual contribuiu para a elevação do Resultado Financeiro em 15,48% em relação ao ano anterior. As receitas, no montante de R\$ 47.084.419,74, aumentaram em 20,38% em relação ao exercício anterior.

No entanto, o resultado econômico negativo do exercício em exame, no valor de R\$ 11.093.497,99, representou uma queda de (-) 109,20% em relação ao anterior em razão do registro do valor total do plano de amortização do déficit atuarial de R\$ 164.567.394,49 no ano de 2017.

Muito embora o Instituto tenha apresentado pontos elogiáveis, relevante trazer ao bojo impropriedade relevante porquanto o CARAGUAPREV apresentou um déficit atuarial da ordem de R\$ 206.155.503,15 dando sequência a uma situação deficitária crescente e que se arrasta há anos, conforme demonstrado na tabela abaixo:

DRAA entregue a SPREV em	Situação atuarial	Valor (R\$)
2019	Déficit	219.646.168,66
2018	Déficit	206.155.503,15
2017	Déficit	164.567.394,50
2016	Déficit	160.774.205,23

Em que pese ter havido, no exercício em exame, aportes adicionais no montante de R\$ 999.999,99, agravou a situação, a ausência de disponibilidade

orçamentária da Prefeitura Municipal de Caraguatatuba para o aumento da alíquota patronal.

A esse respeito, a Fiscalização noticiou que a Origem alertou reiteradas vezes a Prefeitura Municipal de Caraguatatuba sobre a necessidade de elevação da alíquota patronal de 18% para 19,54%, de ajustes no plano de amortização e de revisão na legislação, necessários ao equacionamento do déficit atuarial, conforme recomendação prevista no Plano de Avaliação Atuarial 2018.

No entanto, não obstante tais recomendações, não foram adotadas providências efetivas com vista à redução do desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. A situação não decorre, exclusivamente, por inércia da Autarquia mas, sobretudo, por ausência de engajamento do Executivo e Legislativo Municipais junto à gestão autárquica, uma vez que envolveria a revisão de leis. Tal fato foi corroborado pelo encaminhamento de ofícios pelo CARAGUAPREV à Prefeitura Municipal de Caraguatatuba, conforme acostados nos eventos nºs 21.8 e 21.9.

Aliás, já nos exercícios de 2009 (TC-002924/026/09)¹ e de 2010 (TC-001317/026/10)², a Autarquia recebeu recomendações por parte desta Corte de Contas para envidar esforços no intuito de cumprir as recomendações do atuário e buscar o equilíbrio atuarial.

Em decisão do nobre Auditor Antonio Carlos dos Santos, as contas do exercício de 2013 (TC-001088/026/13)³ em que prevaleciam dentre os apontamentos o aumento do déficit atuarial e o não atendimento às recomendações do atuário foram julgadas irregulares.

¹ Contas julgadas regulares em sentença exarada pelo nobre Auditor As

my Wurman, com trânsito em julgado em 07/04/2015.

² Contas julgadas irregulares em sentença exarada pelo nobre Auditor Samy Wurmam, cuja decisão foi reformada pela Colenda Segunda Câmara, em sede de Recurso Ordinário; acórdão com trânsito em julgado em 08/02/2018.

³ Trânsito em julgado em 05/10/2020.

Já, nas contas de 2014, 2015 e 2017, muito embora tenham sido julgadas regulares com ressalva, remanesciam críticas ao déficit atuarial, bem como à não implementação das recomendações do atuário.

Convém mencionar ainda as inconsistências relatadas pela Fiscalização no plano de amortização constante no DRAA de 2019, pois foi informada a existência de déficit atuarial a amortizar no valor de R\$ 219.646.168,66, prevendo aportes iniciais de R\$ 1.000.000,00 em 2019, de R\$ 4.000.000,00 em 2022 e passando a R\$ 19.622.212,17 em 2023 até 2051, evidenciando a inviabilidade econômica e financeira de sua execução, tendo em vista um aumento de 390,56% entre 2022 e 2023 no valor do aporte. Logo, **recomendo** a sua revisão.

Soma-se a isso o fato de que o DRAA de 2019 não estaria refletindo os dados do plano de amortização fixado em lei, pois consta a previsão de aportes no montante de R\$ 1.000.000,00 em 2019, quando a Lei Municipal nº 2.348/2017 determinava o valor de R\$ 2.002.019,00. Sendo assim, urge **necessário** a reformulação dos aportes anuais, nos próximos exercícios, de forma a compensar o montante insuficientemente alocado.

Como se vê, a situação é grave e as circunstâncias revelam desatendimento ao disposto no art. 40, *caput*, da Constituição Federal, que assegura o regime próprio de previdência aos servidores públicos ativos, aposentados e pensionistas desde que observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do Plano.

Registre-se que, em caso de falência do RPPS, caso o Município não disponha de margem orçamentária e/ou financeira para honrar os pagamentos dos segurados do Regime, não poderá receber socorro quer da União, quer do Estado, haja vista a vedação constitucional contida no inc. X do art. 167 da Constituição Federal, o que causará imensuráveis danos sociais.

Portanto, estudos **devem** ser elaborados englobando o Poder Público, a gestão e os conselhos do Instituto juntamente com os segurados, para deliberação sobre a adoção de um plano de custeio adequado e efetivo a fim de



garantir a manutenção do regime próprio de previdência municipal, sob pena de risco concreto de serem prejudicados os pagamentos dos benefícios previdenciários em um futuro próximo.

Inclusive, caso ainda não tenha feito, o atual dirigente **deverá** promover alterações na legislação local junto aos poderes constituídos competentes a fim de adequá-la aos dispositivos da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, sobre as **normas de aplicação imediata** incidente aos Estados, Distrito Federal e Municípios a exemplo do art. 9º e parágrafos⁴.

No mesmo sentido, **deverá** promover alterações na legislação local a fim de adequá-la aos dispositivos da Emenda Constitucional citada mesmo sobre as **normas não autoaplicáveis** (alíquotas, requisitos de tempo de contribuição, tempo de efetivo exercício, cálculo de proventos, etc.), mas

⁴ Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste art.

§ 1º O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

§ 2º O rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte.

§ 3º Os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade serão pagos diretamente pelo ente federativo e não correrão à conta do regime próprio de previdência social ao qual o servidor se vincula.

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui **déficit** atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.

§ 5º Para fins do disposto no § 4º, não será considerada como ausência de **déficit** a implementação de segregação da massa de segurados ou a previsão em lei de plano de equacionamento de déficit.

§ 6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

§ 7º Os recursos de regime próprio de previdência social poderão ser aplicados na concessão de empréstimos a seus segurados, na modalidade de consignados, observada regulamentação específica estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional.

§ 8º Por meio de lei, poderá ser instituída contribuição extraordinária pelo prazo máximo de 20 (vinte) anos, nos termos dos §§ 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal. (Vide)

§ 9º O parcelamento ou a moratória de débitos dos entes federativos com seus regimes próprios de previdência social fica limitado ao prazo a que se refere o § 11 do art. 195 da Constituição.

necessárias para garantia do equilíbrio financeiro e atuarial, o que já foi realizado pelo Governo do Estado de São Paulo, conforme EC nº 49, de 06 de março de 2020 e Lei Complementar Estadual nº 1.354, de 06 de março de 2020.

Contribuiu ainda para o juízo de irregularidade a existência de pagamentos de aposentados, de responsabilidade da Câmara Municipal sem estar sendo geridos pelo RPPS. A inobservância ao normativo legal não se deve, exclusivamente, à inércia do CARAGUAPREV para regularizar a questão. Conforme documentos acostados no evento nº 21.3, a Autarquia empreendeu esforços na tentativa de gerenciar os benefícios previdenciários oriundos do Poder Legislativo, oficiando, em diversas oportunidades, a Câmara Municipal para que providenciasse o repasse dos recursos financeiros ao RPPS, sem, no entanto, lograr êxito.

Neste contexto, **deve** o CARAGUAPREV diligenciar aquela Casa Legislativa a fim de que se faça cumprir o disposto no art. 130 c/c o § 1º do art. 8º da Lei Complementar nº 59/2015, bem como do inc. IV do art. 5º da Portaria MPS nº 204/2008 e, se for o caso, como bem lembrado pelo MPC, através de demanda judicial, por a termo, sua condição de única gestora dos benefícios previdenciários.

A questão envolvendo a existência de divergência na quantidade de beneficiários informados na Declaração do CARAGUAPREV e no DRAA não prosperam. A situação é reincidente⁵ e constitui afronta à Portaria MF nº 464/2018, bem como aos Princípios da Transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Evidenciação Contábil (art. 83 da Lei Federal n.º 4.320/1964).

Assim, **recomendo** ao Instituto que providencie a sua pronta adequação a fim de garantir que o resultado obtido na avaliação atuarial seja o mais real possível, pois informações desatualizadas, a falta de informações ou,

⁵ TC-002326/989/17 – sentença exarada pelo nobre Auditor Márcio Martins Camargo com trânsito em julgado em 14/05/2020.

ainda, informações incorretas desses dados podem levar a um resultado que não reflete a realidade do RPPS, com implicações diretas nas alíquotas de contribuições e, por conseguinte, no equilíbrio financeiro e atuarial do Instituto. Portanto, a base cadastral deve estar correta, completa e atualizada, abrangendo todos os servidores vinculados ao RPPS (ativos, aposentados e pensionistas) de todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo, inclusive os afastados ou cedidos a outros entes federativos.

Outra falha diz respeito à contratação de empresa para realizar avaliação de sua carteira de investimentos, que não possuía o devido registro na CVM e que também não possuía o registro de qualquer atividade relacionada a investimentos no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica⁶. Muito embora o consultor pessoa física tivesse o respectivo registro na CVM, conforme justificado pela Origem, fato é que a pessoa jurídica não o possuía.

Convém ressaltar que a contratada foi a empresa LDB Pró Gestão Ltda. e como tal deveria estar devidamente registrada na CVM. Não foi o que se observou neste caso. Houve, portanto, afronta ao inc. VI do art. 3º da Portaria MPS nº 519/2011.

Imperioso atentar para que a contratação se dê em estrita observância ao disposto nas normas legais a fim de zelar pela sua lisura e minimizar os riscos inerentes às operações de investimentos no mercado de valores mobiliários, cabendo, pois, **recomendação** quanto a este item.

Alerto o Instituto que guarde prudência quanto à taxa de juros a ser utilizada na elaboração dos futuros planos atuariais, tendo em vista a forte queda da SELIC (Sistema Especial de Liquidação e Custódia), conforme destacou a ATJ.

⁶ Relatório da Fiscalização, pág. 17 (evento nº 13.66). Disponível em: http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp - acesso em 02/02/2021

Assinalo, ainda, a existência de 4 (quatro) processos judiciais referentes aos investimentos (item D.4 do relatório), cujos desfechos **deverão** ser acompanhados pela Fiscalização em próximas inspeções.

Quanto aos demais apontamentos, alço-os ao campo das recomendações.

Ante o exposto e, nos termos da Constituição Federal, art. 73, § 4º c/c o § único do art. 4º da Lei Complementar Estadual nº 979/2005 e a Resolução nº 3/2012 deste Tribunal, **JULGO IRREGULARES** as contas do Instituto de Previdência Municipal de Caraguatatuba - CARAGUAPREV relativas ao exercício de 2018, nos termos do disposto na alínea “b” do inc. III do art. 33 da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, aplicando-se, por via de consequência, o disposto nos incs. XV e XXVII do art. 2º do mesmo diploma legal, com as **recomendações** tecidas no corpo desta decisão.

Determino ainda, caso não o tenha feito, que promova alterações na legislação local a fim de adequá-la aos dispositivos da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, sobre as **normas de aplicação imediata** incidentes aos Estados, Distrito Federal e Municípios a exemplo do art. 9º e parágrafos, bem como sobre as **normas não autoaplicáveis** (alíquotas, requisitos de tempo de contribuição, tempo de efetivo exercício, cálculo de proventos, etc.), mas necessárias para garantia do equilíbrio financeiro e atuarial, o que já foi realizado pelo Governo do Estado de São Paulo, conforme Emenda Constitucional nº 49, de 06 de março de 2020 e Lei Complementar Estadual nº 1.354, de 06 de março de 2020.

Oficie-se ao d. Ministério Público do Estado de São Paulo, enviando-lhe cópia desta decisão.

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



Publique-se por extrato.

1. Ao Cartório para:
 - a. Certificar e aguardar o trânsito em julgado;
 - b. oficiar à Câmara e à Prefeitura Municipal, nos termos dos incs. XV e XXVII do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 709/93;
 - c. oficiar ao d. Ministério Público do Estado de São Paulo encaminhando-lhe cópia desta decisão.
2. Após, ao arquivo.

C.A., em 08 de fevereiro de 2021.

Valdenir Antonio Polizeli
Auditor – Substituto de Conselheiro
(assinado digitalmente)

mm