
PROCESSO:	00004139.989.20-6
ÓRGÃO:	▪ SAO PAULO PREVIDENCIA - SPPREV (CNPJ 09.041.213/0001-36)
ASSUNTO:	Balanço Geral - Contas do Exercício de 2020
EXERCÍCIO:	2020
INSTRUÇÃO POR:	DF-04

Em exame as contas relativas ao exercício de 2020 da São Paulo Previdência - SPPREV.

A diligente Fiscalização, em seu bem elaborado relatório, elencou as impropriedades observadas (evento 28.54).

Instada (eventos 36), a Origem apresentou as justificativas e documentos que considerou suficientes (evento 39).

Em análise exordial, a d. PFE solicitou a prévia oitiva da d. ATJ (evento 49), sendo seguida por este *Parquet* (evento 53).

Instada (evento 59) a d. ATJ opinou pela irregularidade da matéria (evento 66), sendo acompanhada pela d. PFE (eventos 68 e 70).

Vêm os autos novamente ao MPC.

Inicialmente, quanto às atividades desenvolvidas no exercício, permanece pendente o planejamento de cronograma de ações consistente e realista para a transferência do gerenciamento das folhas de pagamento de inativos de outros Poderes, das Universidades Estaduais e da folha de honorários judiciais da PGE, considerando a limitação de pessoal da SPPREV diante das restrições orçamentárias, objetivando, assim, dar pleno atendimento ao disposto no art. 3º, II, da Lei Complementar nº 1.010/2007.

Em sua defesa, a Origem nada trouxe em relação ao item suscitado (evento 39).

Como bem destacado d. Fiscalização, o processo de inclusão de todos os órgãos e Poderes deveria ter sido concluído em até 01/10/2010, nos termos do art. 1º, do Decreto Estadual nº 54.623/2009, com redação alterada pelo Decreto Estadual nº 56.217/2010, portanto, 10 anos antes de iniciado o estado pandêmico. Assim, percebe-se que a autarquia teve tempo mais do que

suficiente para se estruturar e cumprir as atribuições que a lei de regência lhe impôs.

Ademais, o não atendimento ao disposto no art. 3º, II, da Lei Complementar nº 1.010/2007 culmina por ofender o art. 40, § 20, da Constituição Federal, que veda a existência de mais de uma unidade gestora do Regime Próprio por ente federativo. Vejamos:

Lei Complementar nº 1.010/2007

Art. 3º - A SPPREV tem por finalidade administrar o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos titulares de cargos efetivos - RPPS e o Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de São Paulo - RPPM, cabendo-lhe: (...)

II - a concessão, pagamento e manutenção dos benefícios assegurados pelos regimes; (...)

Constituição Federal

§ 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22.

No que tange aos Conselhos Fiscal e de Administração, a existência de suplentes que não apresentaram documentação que demonstrasse a formação superior e a experiência profissional para o exercício das funções, demonstra ofensa ao disposto no art. 1º, § 2º, da Resolução CMN nº 3.922/2010, no art. 8º-B, da Lei nº 9.717/1998 e nos artigos 4º e 12, da Portaria Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia - SEPRT/ME nº 9.907/2020 . Vejamos:

Resolução nº 3.922/2010

*§ 2º Para assegurar o cumprimento dos princípios e diretrizes estabelecidos nesta Resolução, os responsáveis pela gestão do regime próprio de previdência social e os demais participantes do processo decisório dos investimentos **deverão comprovar experiência profissional e conhecimento técnico** conforme requisitos estabelecidos nas normas gerais desses regimes. (g.n)*

Lei nº 9.717/1998

*Art. 8º-B Os **dirigentes** da unidade gestora do regime próprio de previdência social **deverão atender aos seguintes requisitos mínimos:***

*I - não ter sofrido condenação criminal ou incidido em alguma das demais situações de inelegibilidade previstas no inciso I do **caput** do art. 1º da Lei Complementar nº 64,*

de 18 de maio de 1990, observados os critérios e prazos previstos na referida Lei Complementar;

II - possuir certificação e habilitação comprovadas, nos termos definidos em parâmetros gerais;

III - possuir comprovada experiência no exercício de atividade nas áreas financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização, atuarial ou de auditoria;

IV - ter formação superior.

Parágrafo único. Os requisitos a que se referem os incisos I e II do **caput** deste artigo **aplicam-se aos membros dos conselhos deliberativo e fiscal e do comitê de investimentos** da unidade gestora do regime próprio de previdência social. (g.n)

Portaria SEPRT/ME nº 9.907/2020

Art. 4º Os dirigentes da unidade gestora do RPPS, o responsável pela gestão dos recursos e os membros dos conselhos deliberativo e fiscal e do comitê de investimentos, como condição para ingresso ou permanência nas respectivas funções, **comprovarão possuir certificação**, conforme previsto no inciso II do art. 8º-B da Lei nº 9.717, de 1998, a qual será emitida por meio de processo realizado por instituição certificadora reconhecida na forma do art. 8º desta Portaria. (...)

Art. 12. Os dirigentes da unidade gestora comprovarão, como condição para ingresso nas respectivas funções, os seguintes requisitos, conforme previsto nos incisos III e IV do art. 8º-B da Lei nº 9.717, de 1998, além daqueles de que tratam os arts. 3º e 4º desta Portaria:

I - experiência de, no mínimo, 2 (dois) anos, conforme as especificidades de cada cargo ou função, no exercício de atividade nas áreas previdenciária, financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização, atuarial ou de auditoria;

II - formação de nível superior.

§ 1º A comprovação do requisito de que trata o inciso I será exigida segundo parâmetros estabelecidos pela legislação do RPPS ou pelo conselho deliberativo.

§ 2º A comprovação do requisito a que se refere o inciso II será imposta aos dirigentes que tomarem posse ou forem reconduzidos à função após a publicação desta Portaria. (g.n)

A própria natureza das funções, a complexidade das decisões a serem tomadas, e o grau de responsabilidade envolvido (eis que decisões equivocadas de gestão, no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social, podem ter um expressivo impacto negativo nas finanças do ente por vários anos), demandam que os membros dos Conselhos e Comitês possuam conhecimentos específicos para tanto, caso contrário, dificilmente exercerão seu papel de forma plena e satisfatória, em prejuízo não apenas dos

beneficiários do RPPS, mas de toda a sociedade local, que deverá arcar com os custos do desequilíbrio financeiro e atuarial do regime de previdência.

A respeito do tema, bem resumiu o Exmo. Auditor Antônio Carlos dos Santos:

“Neste sentido, recente alteração promovida pela Lei Federal n. 13.846, de 18/06/19, que introduziu o artigo 8º-B à Lei Federal n. 9.717/94, estabeleceu expressamente os requisitos mínimos a que deverão atender tanto os dirigentes da unidade gestora como também os membros dos conselhos deliberativo e fiscal e do comitê de investimentos. (...)

Devem ter capacidade técnica para arguir, argumentar e até mesmo discordar dos rumos dados à autarquia previdenciária; tudo tendo como mola propulsora a visão de longo prazo de garantir os pagamentos futuros dos benefícios.

E o progresso normativo não se restringiu somente à certificação e habilitação dos membros destes órgãos colegiados. Tornou-os também solidariamente responsáveis pelo ressarcimento dos prejuízos decorrentes de aplicação em desacordo com a legislação vigente:

“Art. 8º-A. Os dirigentes do ente federativo instituidor do regime próprio de previdência social e da unidade gestora do regime e os demais responsáveis pelas ações de investimento e aplicação dos recursos previdenciários, inclusive os consultores, os distribuidores, a instituição financeira administradora da carteira, o fundo de investimentos que tenha recebido os recursos e seus gestores e administradores serão solidariamente responsáveis, na medida de sua participação, pelo ressarcimento dos prejuízos decorrentes de aplicação em desacordo com a legislação vigente a que tiverem dado causa.”

Assim, as normas que regem a nomeação dos membros desses Conselhos e do Comitê devem se adequar aos ditames legais. [...]

RECOMENDO, destarte, que o responsável pelo IPREM envide esforço juntos aos poderes competentes para que sejam realizadas as alterações necessárias das regras de composição destes órgãos coletivos de deliberação de forma a se amoldarem à legislação que organiza os RPPS.” (TCE-SP, TC-002710.989.18, Balanço Geral do RPPS de Pontalinda, Aud. Antonio Carlos dos Santos, decisão transitado em julgado em 17/08/2020) (g.n)

Quanto aos empregos públicos de Assistente Previdenciário, o requisito para o provimento é a conclusão do Ensino Médio, com conhecimento de informática (Lei Complementar Estadual nº 1.058/2008). Das 20 (vinte) vagas existentes, 17 (dezessete) são ocupadas por servidores sem formação em nível superior.

Mais uma vez a Entidade se omitiu, não apresentando quaisquer justificativas relacionadas ao tema (evento 39).

Vejamos o que diz o item 8, do Comunicado SDG nº 32/2015:

8. as leis devem definir com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos em comissão de Direção e Assessoria exclusivos de nível universitário, reservando-se aos de Chefia a formação técnico-profissional apropriado.

Como os cargos de livre provimento possuem natureza complexa e demandam conhecimentos especializados em determinado campo de atuação, a exigência de que seus ocupantes tenham, no mínimo, formação universitária faz-se coerente.

Forçoso destacar que a lacuna, além de contrariar o entendimento desta E. Corte de Contas, vai de encontro à pacífica jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Ação proposta objetivando a declaração de inconstitucionalidade do Anexo I da Lei Municipal nº 3.154 de 26 de dezembro de 2010, do Município de Itapeva, que dispõe sobre a Reestruturação do plano de cargos e salários da Câmara Municipal e dá outras providências — Funções que não exigem nível superior para seus ocupantes — Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos — Inexigibilidade de curso superior aos ocupantes dos cargos, que afasta a complexidade das funções Cargos de Assessor Parlamentar e Chefe de Gabinete Parlamentar que não se coadunam com o permissivo legal — Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V e 144 da Constituição Estadual - Ação procedente. (TJ/SP, Órgão Especial, ADI 0210184-51.2011.8.26.0000, Rel. Des. Antônio Carlos Malheiros, j. 04.04.2012, v.u., g.n.)

Cita-se, igualmente, ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0176535-27.2013.8.26.0000, impetrada contra a Câmara Municipal de Bocaina, na qual se apreciou a criação de cargos comissionados sem a exigência de curso superior dos respectivos ocupantes:

Voto nº 30.530 Requerente (s): PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA Requerido(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BOCAINA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Legislação do Município de Bocaina que dispõe sobre a criação de cargos em comissão do quadro de servidores públicos municipais e da nova estrutura da prefeitura municipal.— Funções descritas que não exigem nível superior para seus ocupantes — Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos — Afronta aos

artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual – Ação procedente.

Soma-se às impropriedades já tratadas em parágrafos antecedentes deste parecer, a deterioração da situação financeira-atuarial que apresenta uma dependência crescente dos aportes extraordinários do Governo Estadual.

No exercício em análise, os aportes totalizaram R\$ 27.320.727.351,00, valor equivalente a 64,50% das receitas totais (R\$ 42.351.972.618,00), evidenciando piora em relação ao exercício anterior.

Assim como em anos anteriores, a Secretaria da Fazenda e Planejamento contabiliza os aportes para cobertura das insuficiências como despesas intraorçamentárias, com a consequente contabilização na SPPREV como receitas intraorçamentárias, para fins de consistência na consolidação do Balanço Geral do Estado. No entanto, os repasses deveriam ser efetuados por transferências financeiras sem execução orçamentária.

Caso os aportes fossem computados apenas como transferências financeiras, a execução orçamentária do exercício de 2020 seria deficitária em 182,59%, correspondente ao resultado negativo de R\$ 27.446.294.982,00 (evento 28.54, fl. 15).

Destarte, diante da recorrência e da representatividade dos aportes do tesouro do Estado, é imperioso que a Autarquia empregue esforços legítimos na mitigação de tal dependência, com a estruturação de um plano destinado ao equacionamento das despesas com a folha de pagamento frente às receitas com as contribuições previdenciárias.

A d. Fiscalização bem observou que, além da ausência de estudos para revisão do regime financeiro de repartição simples, objetivando o equacionamento do déficit atuarial, desconsiderando os aportes adicionais feitos pelo Governo do Estado, a situação atuarial é deficitária, evidenciada pela existência de provisão de passivo na ordem de R\$953.096.309.000,00, conforme relatório de consultoria, com base na NBC TSP 15. Ademais, foram constatadas, mais uma vez, a falta de atualização da base cadastral e a existência de inconsistências de dados para a avaliação atuarial.

Complementarmente, como bem delineado pela d. Fiscalização, a demonstração da Projeção Atuarial para os próximos 75 anos (evento 28.40, fls. 50/51) elaborada pela consultoria considerando os efeitos da Reforma da Previdência, revela custo de benefícios crescente nos próximos 30 anos, atingindo um pico de R\$ 66.860.902.000,00 em 2051, equivalente a 258,85%

do total da folha de ativos do Estado (evento 28.40, fl. 27), acompanhado de aportes extraordinários de R\$ 48.720.837.000,00 (excluída a compensação entre regimes), correspondentes a 188,62% da folha de ativos, proporção que atualmente é de aproximadamente 57% (valor já significativo).

No entanto, em todos os exercícios futuros, permanecerá a dependência de aportes extraordinários, reforçando a necessidade de amortização do déficit atuarial e de medidas concretas de capitalização do regime para promover a sustentabilidade do RPPS, como, por exemplo, o estabelecimento de plano de amortização.

Cumprе ressaltar que o art. 40, *caput*, da Constituição Federal, consagrou o princípio do equilíbrio atuarial, que tem por objetivo a garantia de cobertura das despesas previdenciárias em longo prazo. Vejamos:

*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.** (g.n)*

Frente a tal panorama, a existência de vultoso déficit atuarial representa grave ameaça à gestão, não só das finanças da Entidade, mas também às do próprio Estado. Daí a necessidade de uma atuação incisiva desta E. Corte de Contas, impondo a reprovação das contas com vistas a estimular a adoção de medidas concretas que salvaguardem a sustentabilidade do RPPS local. Vejamos jurisprudência da Casa a respeito do tema:

*“Outra impropriedade fundamental refere-se ao **aumento do déficit atuarial.** Em caso de insolvência do RPPS, o **Município encontrará dificuldades para honrar os compromissos com os beneficiários do Regime,** conforme determina o artigo 2º, § 1º, da Lei Federal nº 9.717/98. Isto certamente causará significativo déficit orçamentário do Ente Federativo, o que, conseqüentemente, fará disparar o estoque da sua dívida fiscal líquida.” (TCE-SP, juízo singular, Balanço 2016 do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Bom Jesus dos Perdões, TC-1526.989.16-5, Auditor Substituto Cons. Valdenir Polizeli, j. 07/11/2017).*

Assim, este Órgão Ministerial apreende que uma possível insolvência do Regime, pode gerar ao Estado, a responsabilidade de assumir integralmente os pagamentos dos benefícios concedidos durante a vigência do regime, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários à sua concessão foram implementados anteriormente a uma possível extinção do

regime próprio de previdência social, de acordo com o art. 10, da Lei nº 9.717/1998. Vejamos:

Art. 10. No caso de extinção de regime próprio de previdência social, a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios assumirão integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários a sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do regime próprio de previdência social.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE**, nos termos do art. 33, III, "b" (infração a norma legal ou regulamentar) com proposta de aplicação de multa, conforme art. 104, II (ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar) e VI (reincidência no descumprimento de determinação ou Instruções do Tribunal de Contas), todos da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, pelos seguintes motivos:

1. Item "DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO EXERCÍCIO"

– pendente o planejamento de cronograma de ações consistente e realista para a transferência do gerenciamento das folhas de pagamento de inativos de outros Poderes, das Universidades Estaduais e da folha de honorários judiciais da PGE, considerando a limitação de pessoal da SPPREV diante das restrições orçamentárias, objetivando, assim, dar pleno atendimento ao disposto no art. 3º, II, da Lei Complementar nº 1.010/2007 (**REINCIDÊNCIA**);

2. Itens A.2.1 e A.2.2 – existência de suplentes nos Conselhos Fiscal e de Administração que não apresentaram documentação que demonstrasse a formação superior e a experiência profissional para o exercício das funções (**REINCIDÊNCIA**);

3. Item B.1.1 – execução orçamentária no exercício deficitária em R\$ 182,59%, considerando que os aportes feitos pelo Governo do Estado fossem computados conforme disposto no MCASP (**REINCIDÊNCIA**);

4. Item C.1.1 - prorrogação de contrato de consultoria sem estudos embasadores e indo de encontro à cláusula estabelecida no próprio acordo, além de ausência de previsão legal;

5. Item D.3 – existência de empregos públicos de Assistente Previdenciário, cujo requisito para o provimento é a conclusão do Ensino Médio, em desacordo com a jurisprudência desta Casa (**REINCIDÊNCIA**);

6. Item D.5 – ausência de estudos para revisão do regime financeiro de repartição simples, objetivando o equacionamento do déficit atuarial através da capitalização do regime, implementando medidas como o estabelecimento de plano de amortização e/ou segregação de massas (**REINCIDÊNCIA**);

7. Item D.5 – desconsiderando os aportes adicionais feitos pelo Governo do Estado, a situação atuarial é deficitária, evidenciada pela existência de provisão de passivo na ordem de R\$953.096.309.000,00, conforme relatório de consultoria, com base na NBC TSP 15 (**REINCIDÊNCIA**);

8. Item D.5 – falta de atualização da base cadastral e existência de inconsistências de dados para a avaliação atuarial (**REINCIDÊNCIA**).

Ademais, a Administração deve adotar providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, IX, da Constituição Federal e art. 33, X, da Constituição Estadual) e aprimorar a gestão nos seguintes pontos:

1. Item B.1.2 – avalie os impactos das ações coletivas de risco que discutem recálculo de vantagens e concessão de benefícios, no Contencioso Tributário Fiscal, e classifique adequadamente os riscos possíveis ou prováveis, estimando o impacto, no Contencioso Geral, de modo que as provisões passivas sejam efetivamente constituídas, conforme o MCASP, além de avaliar o impacto dos passivos contingentes, à luz da LRF;

2. Item B.1.3 – aprimore o controle das informações individualizadas das contribuições previdenciárias, em esforço conjunto com os demais Poderes/Órgãos;

3. Item B.1.4 – envide esforços para aprimorar a inscrição e consequente arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa;

4. Item D.6.2 – crie dispositivo em sua Política de Investimento para adequação da carteira quando houver previsão de rentabilidade real negativa frente à inflação, observadas as restrições de ordem legal do Estado de São Paulo e as particularidades de seu RPPS, para dar efetividade ao art. 4º, III, da Resolução CMN nº 3.922/2010;

5. Item D.6.2 – adeque a Política de Investimentos para que as receitas provenientes da cessão dos direitos dos royalties e participações especiais no resultado da exploração de petróleo e gás natural (R&PE) sejam reservadas à amortização do passivo atuarial, permitindo que sejam utilizadas para pagamento de benefícios presentes.

Acerca de tais recomendações, é preciso alertar a Origem que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas relativas a exercícios vindouros, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104, da LCE nº 709/1993.

Por fim, caso haja juntada de qualquer novo documento ou pronunciamento nos autos, nisto incluída a manifestação de órgão técnico desta Corte de Contas, desde já se requer vista, nos termos do art. 70, § 1º, do Regimento Interno, c/c art. 3º, I, da Lei Complementar nº 1.110/2010, a fim de que o Ministério Público de Contas, atuando como fiscal da ordem jurídica, possa ter acesso a todos os elementos da instrução processual.

É o parecer.

São Paulo, 27 de fevereiro de 2023.

RENATA CONSTANTE CESTARI
PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

/56

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA CONSTANTE CESTARI. 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: 4-EJXH-6RPL-66QB-3MGC