



Processo: eTC – 2578.989.18-8
Interessado: Instituto de Previdência e Assistência Social de Pirapora do Bom Jesus
Assunto: Balanço Geral Anual
Exercício: 2018

Excelentíssimo Senhor Auditor,

Trata-se do **Balanço Geral Anual** apresentado pelo Instituto de Previdência e Assistência Social de Pirapora do Bom Jesus, relativo ao exercício financeiro de 2018, pautando-se o controle externo nos documentos inicialmente acostados aos autos. Após visita *in loco*, a diligente Fiscalização elaborou relatório (*Evento 11.1*) onde consignou as seguintes falhas:

- **DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO EXERCÍCIO:** elevada dependência de aportes do Poder Executivo, o que não se coaduna com os objetivos legais da Entidade;
- **A.2 – ÓRGÃOS DIRETIVOS:** os diretores e a maioria do Conselho Administrativo são nomeados pelo Chefe do Executivo, em prejuízo da independência da gestão dos Fundos Previdenciários;
- **A.2.2 – APRECIÇÃO DAS CONTAS POR PARTE DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO:** os ocupantes dos cargos de Conselheiros possuem, em princípio, conhecimento técnico incompatível com as atividades que exercem na gestão de investimentos do órgão;
- **B.1.1 – RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:** as receitas correntes realizadas ficaram aquém das previstas em 31,52%; déficit de arrecadação de R\$ 1.245.970,18; situação recorrente tendo sido verificada igualmente em exercícios anteriores, dada a falta de transferência dos valores devidos pelo Executivo Municipal; tentativas de recebimento dos débitos acumulados, tanto pela via administrativa como judicial, sem êxito até o momento;



- **B.1.2 – RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL:** piora no resultado patrimonial que derivou, basicamente, da contabilização da provisão matemática dos benefícios a conceder, calculada no parecer atuarial do exercício de 2018 (R\$ 39.046.847,85), que é superior à calculada no parecer atuarial de 2017 (R\$ 31.248.197,49);
- **B.1.3 - FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS:** divergências entre o Balancete Contábil e os demonstrativos da Origem para as contribuições patronais (R\$ 68.792,97) e dos servidores (R\$ 51.949,20), sem explicação das suas causas, alegando-se ausência do Contador contratado pelo Instituto;
- **B.1.3.1 – PARCELAMENTOS:** existem acordos de parcelamento firmados com o Executivo e o Legislativo Municipais que não foram cumpridos e estão sendo cobrados judicialmente pelo Instituto;
- **B.2.2 - DESPESAS ADMINISTRATIVAS:** a Municipalidade editou duas leis conflitantes sobre a forma de cálculo da taxa de administração, sendo uma sobre as contribuições e outra sobre as remunerações dos segurados. O cálculo da taxa de administração efetuado com base nesta última lei não apresenta extrapolação ao limite de 2%;
- **C.1.2 - CONTRATOS EXAMINADOS IN LOCO:** Não foi constatada a publicação na Imprensa Oficial do extrato dos contratos nºs 001/2018 e 002/2018, contrariando o art. 61, § único da Lei de Licitações (falha reincidente);
- **D.1 - LIVROS E REGISTROS:** divergência de R\$ 2.786,56 entre o valor dos rendimentos lançados no Balanço Patrimonial somando R\$ 17.362,08 e o fornecido pela Origem em 31/12/2018 no total de R\$ 14.575,52, sem que fosse apresentada alguma justificativa; ausência do Contador contratado, prejudicando o andamento dos serviços desta Fiscalização;
- **D.2 – FIDELIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP:** o Sistema AUDESP apresentou inconsistências entre os Demonstrativos Contábeis elaborados pela entidade referente ao exercício em exame;
- **D.3 – PESSOAL:** a Lei Municipal nº 710/02, que reorganizou o Instituto de Previdência do Município, não definiu os requisitos para investidura nos cargos em comissão, obrigação exigida pelo inciso II, do § 1º do art. 39 da CF/88 (falha reincidente); não houve regulamentação do cargo de Diretor de Ação Social, criado pela Lei Municipal nº 277/92 e recepcionado pela Lei nº 948/09 (falha reincidente);



- **D.5 – ATUÁRIO:** deficit atuarial de R\$ 49.767.371,22 em relação à base de 2017;
- **D.6 – GESTÃO DOS INVESTIMENTOS:** as quantias monetárias em poder da Origem são insuficientes para representarem reservas garantidoras de benefícios previdenciários e, neste momento, não necessitariam de gestão de investimentos;
- **D.6.2 - RESULTADO DOS INVESTIMENTOS:** os poucos valores aplicados são quase que totalmente resgatados para cumprimento das obrigações do Instituto, resultando em pequenos saldos mantidos aplicados e reduzidos ganhos financeiros auferidos; retorno do investimento tendo como referência índice 6%; a meta atuarial anual, porém, ficou em 9,97%, sendo que o RPPS conseguiu um retorno de 9,64%, ou seja, o mesmo ficou com 96,69% da meta atuarial;
- **D.7 – CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA:** o Município não possui o Certificado de Regularidade atualizado, emitido pela Secretaria de Previdência Social, devido à falta de repasses da Prefeitura Municipal.

Em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, a Origem foi notificada a apresentar razões de seu interesse, conforme r. Despacho publicado em 15/10/2019 (*Evento 17*). Ato seguinte, a Origem veio aos autos para apresentar razões de seu interesse (*Evento 19*). Nesses termos vêm os autos ao MPC para a elaboração do parecer ministerial.

É o relatório do que reputo necessário.

Passo ao pronunciamento do mérito.

Preliminarmente, observo o desenvolvimento válido e regular do processo, porquanto os interessados foram notificados a apresentar seus esclarecimentos em relação às falhas ao longo da instrução. Quanto ao **mérito**, este *Parquet* de Contas ater-se-á apenas às falhas mais relevantes para o deslinde da matéria, que, por sua vez, não foram satisfatoriamente afastadas pela Origem, ensejando na **irregularidade** da matéria.

Inicialmente, cabe uma breve nota a respeito dos regimes próprios de previdência social. Observa-se, 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 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.

Cotejando tais premissas ao presente, nota-se que a falta de regularidade nos repasses oriundos do Poder Executivo (**item “das atividades desenvolvidas no exercício”**) afeta severamente as disponibilidades financeiras do fundo previdenciário, o que denota a crescente dependência da Entidade dos aportes provenientes da Prefeitura Municipal. Tal fato vai de encontro ao objetivo legal de qualquer fundo de previdência que é o de assegurar os meios de subsistência a seus beneficiários. Em suas razões, a



Origem alegou que, apesar de não receber nenhum aporte da Prefeitura durante o exercício de 2018, cumpriu todas as suas obrigações de forma tempestiva.

Em que pese essa alegação, resta claro que o Instituto é deveras dependente de tais repasses. Tanto o é que, consoante relatado pela Fiscalização, a Origem informou que não houve dotação orçamentária para Reserva de Contingências por falta de repasse do Poder Executivo. Nessa esteira, remete-se ao item **B.1.1 (resultado da execução orçamentária)**. Constatou-se que apenas 5% do total estimado para a Reserva de Contingência foi realizado, o que contribuiu massivamente para uma economia orçamentária artificial no valor de R\$ 1.435.973,50 (36,32%), onde R\$ 1.158.302,00 foram oriundos da não execução do fixado para a Reserva de Contingência. Tal economia cobriu o deficit de arrecadação no valor de R\$ 1.245.970,18 (31,52%), gerando um superavit 'irreal' no Resultado da Execução Orçamentária no valor de R\$ 190.003,32.

Receitas	Previsão	Realização	AH %	AV %
Receitas Correntes	1.712.301,00	1.457.233,63	-14,90%	53,83%
Receitas de Capital	-	-		0,00%
Deduções da Receita	-	-		
Outras Receitas	2.241.001,00	1.250.098,19	-44,22%	46,17%
Subtotal das Receitas	3.953.302,00	2.707.331,82		
Outros Ajustes				
Total das Receitas	3.953.302,00	2.707.331,82		100,00%
Déficit de arrecadação		1.245.970,18	-31,52%	46,02%
Despesas Empenhadas	Fixação Final	Execução	AH %	AV %
Despesas Correntes	2.780.000,00	2.516.868,50	-9,47%	99,98%
Despesas de Capital	15.000,00	460,00	-96,93%	0,02%
Reserva de Contingência	1.158.302,00	-		
Despesas Intraorçamentárias	-	-		
Subtotal das Despesas	3.953.302,00	2.517.328,50		
Outros Ajustes				
Total das Despesas	3.953.302,00	2.517.328,50		100,00%
Economia Orçamentária		1.435.973,50	-36,32%	57,04%
Resultado Ex. Orçamentária:	Superávit	190.003,32		7,02%

Relatório da Fiscalização, p. 9 – Evento 11.1

A respeito do deficit de arrecadação, cabe ressaltar que tal fato é recorrente e foi constatado nos exercícios anteriores, consequência da falta de transferência dos valores devidos pelo Executivo Municipal. A esse respeito, a Origem informou que acompanha tal situação de modo incisivo e prioritário, obtendo êxito em suas demandas (ações de cobrança), vez que o Poder



Executivo iniciou tratativas com o Instituto no ano de 2019 paralelamente ao procedimento judicial em curso.

Ainda nessa esteira, cumpre destacar os apontamentos do item **D.6.2 (resultado dos investimentos)**, onde foi constatado que o pouco valor aplicado é utilizado, quase que em sua totalidade, no cumprimento das obrigações do Instituto, comprometendo os rendimentos financeiros. Também a esse respeito, a Origem alegou a falta de repasse pelo Ente Executivo, ressaltando, porém, ter garantido o perfeito pagamento dos benefícios.

Ainda que a Entidade esteja atuando ativamente no sentido de exigir o que lhe é devido, a maior preocupação deste MPC está na elevada dependência do Instituto dos repasses do Poder Executivo, o que denota que a Entidade não conseguirá cumprir suas obrigações com suas receitas próprias em um futuro próximo. Essa realidade gera consequências graves para a higidez econômica-financeira da Entidade, notadamente o deficit atuarial.

Como pôde ser verificado no **item D.5 (atuário)**, a Entidade incorreu em um deficit atuarial de R\$ 49.767.371,22 em relação à base de 2017. Em suas razões, a Origem atribuiu, novamente, a situação à falta de repasses do Executivo. Informou que, em se compensando os valores a serem pagos pela Municipalidade, o deficit será eliminado, vez que o valor devido é muito superior ao deficit suscitado. Ressaltou, ainda, a tempestividade no pagamento a seus beneficiários não obstante tal constatação.

Em que pesem as alegações da Origem a respeito do tema, vale ressaltar que os cálculos atuariais são indispensáveis para a sobrevivência dos Institutos de Previdência, visto que é por meio deles que o Poder Público conhece o montante de recursos necessários para garantir a aposentadoria de seus contribuintes no futuro. A ocorrência de déficit atuarial, ainda que haja superávit orçamentário, denota deficiência tanto na gestão dos recursos, quanto no planejamento previdenciário levado a cabo, o que acarretará insolvência futura. Traduzindo, o déficit atuarial de hoje significa a ausência de pagamentos de aposentadorias no futuro, ainda que tenha havido



contribuição compulsória e sistemática ao longo dos anos.

Demais disso, quanto à falha consignada no **item A.2.2 (apreciação das contas por parte do conselho de administração)**, a Origem aduziu que os conselheiros nomeados pelo Executivo seguiram o critério da graduação em nível superior. Além disso, informou que no referido exercício, patrocinou a participação de duas conselheiras no curso CPA-10, com vistas ao aprimoramento na gestão dos investimentos.

Em que pesem as justificativas trazidas pela Origem, percebe-se que tanto o Conselho de Administração quanto a Diretoria Executiva apresentam, em sua grande parte, servidores cujas formações não se coadunam com as atividades que exercem na gestão dos investimentos.

Conselho de Administração

NOME	ESCOLARIDADE
Katia Regina dos Santos	Ensino Superior - Magistério
Maria do Rosário Matoso dos Santos	Superior Completo - Magistério
Mauro Felipe	Ensino Superior – Magistério
Rafael Luiz	Superior – Magistério

(Anexo 9d)

Diretoria Executiva

NOME	ESCOLARIDADE
Eduardo Bruno Brito	Ensino Superior - Direito
Pedro Paulo da Silva Neto	Ensino superior incompleto – Propaganda e Marketing
Jaime Ribeiro Rocha Filho	Curso Técnico em Química- Agente Autônomo de Investimento – CPA-10

(Anexo 9c)

Relatório da Fiscalização, p. 6 – Evento 11.1

A ausência de comprovação de experiência profissional adequada às atividades exercidas pelo Comitê, conforme determina o §2º, do artigo 1º, da Resolução nº 3.922/2010¹, do Banco Central do Brasil, demonstra que não

¹ Art. 1º Os recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios nos termos da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, devem ser aplicados conforme as disposições desta Resolução.

[...]

§ 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.



houve zelo com as aplicações financeiras. É imperioso destacar que tal falha é crítica, porquanto coloca em xeque a aposentadoria de inúmeros servidores que contribuem mensalmente com parte de seus salários para o Instituto de Previdência e Assistência Social de Pirapora do Bom Jesus, na certeza de que suas economias estarão sob o cuidado de profissionais capacitados e que gerarão rendimentos capazes de lhes garantir a sobrevivência no futuro.

No que tange ao **item D.3 (pessoal)**, a Fiscalização apontou a ausência de definição dos requisitos para investidura nos cargos em comissão, obrigação exigida pelo art. 39, § 1º, inciso II da CF/88, e a ausência de regulamentação do cargo de Diretor de Ação Social criado pela Lei Municipal nº 277/92 e recepcionado pela Lei nº 948/09. Em suas razões, a Origem destacou que, embora a ocorrência seja de competência alheia às atribuições do gestor, enviou ao Executivo uma minuta de projeto de Lei a fim de solucionar os apontamentos. Entretanto, tal minuta ainda não foi objeto de votação pela Casa de Leis.

A esse respeito este MPC entende que a Origem logrou êxito em justificar tais irregularidades, sendo que a efetividade da medida adotada deverá ser verificada nos exercícios seguintes.

Por fim, ainda sobre o quadro de pessoal, faz-se necessário uma breve observação. O artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988 é taxativo ao afirmar que a investidura em cargos públicos deve ocorrer, via de regra, através do concurso público, de modo a resguardar os princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade. Logo, o provimento dos cargos em comissão é exceção constitucional e assim deve ser aplicada, restringindo-se aos cargos de direção, chefia e assessoramento. Sobre a matéria, o TJSP já frisou *“ser absurda a pretensão de que mais de 15% das funções exijam o requisito da confiança”*². Isto porque o provimento dos cargos

² TJ/SP, Órgão Especial, ADI 0222803-81.2009.8.26.0000 [994.09.222803-0], Rel. Des. Maurício Vidigal, j. 23.02.2011, v.u.



comissionados em patamares desproporcionais revela, senão, o descumprimento da referida regra constitucional.

No caso em exame, ainda que não suscitado pela Fiscalização, este *Parquet* de Contas notou a existência de três servidores no Instituto, todos comissionados. Dois deles pertencem à Diretoria Executiva e Conselheiros, e o outro servidor é ocupante do cargo de Diretor de Ação Social. Vale ressaltar que existem seis cargos efetivos criados e nenhum provido, enquanto que há três cargos em comissão criados, todos providos. Cabe, portanto, severa recomendação para que a Entidade proceda à reestruturação de seu quadro pessoal, em observância à regra do concurso público e aos princípios que norteiam a Administração Pública.

Diante de todo o exposto, e verificada a adequação da instrução processual, com o respeito das garantias do contraditório e da ampla defesa, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio de seu Procurador que este subscreve, nos termos do artigo 69, inciso II, do Regimento Interno desta Egrégia Corte de Contas, manifesta-se pelo **JULGAMENTO IRREGULAR** da prestação de contas do Instituto de Previdência e Assistência Social de Pirapora do Bom Jesus, relativa ao exercício financeiro de 2018, em virtude, sobretudo, das falhas de ordem econômico-financeiras, configurando ato ilegítimo e antieconômico, nos termos do artigo 33, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei Complementar nº 709/93, sem prejuízo das recomendações dispostas neste parecer.

É o parecer que cumpria ofertar como *custos legis*.

São Paulo, 02 de dezembro de 2019.

RAFAEL ANTONIO BALDO
Procurador do Ministério Público de Contas

/44