



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Procuradoria de Contas

TC-2558.989.18-2

Fl. 1

Processo nº:	TC-2558.989.18-2
Órgão:	Instituto de Previdência Municipal de General Salgado – IPREM
Gestor(a):	Maria Rosa Lopes Marques
Período	01/01/2018 a 31/12/2018
População (2010) ¹ :	10.669
Exercício:	2018
Matéria:	Balanço Geral do Exercício

RELATÓRIO.

Em exame, nos termos do art. 71, inc. II, c/c art. 31, § 1º, ambos da Constituição Federal, art. 33, inc. XIII, da Constituição Estadual, e art. 2º, inc. III, da Lei Complementar Estadual 709/1993, as contas dos gestores responsáveis pelo Regime Próprio de Previdência Social em epígrafe, do Município de General Salgado.

De modo a contextualizar a análise, oportuno trazer os indicadores do exercício² e a síntese do apurado pela Fiscalização (evento 10.38):

Indicadores 2018		Fonte
Variação PIB nacional	1,10%	IBGE
SELIC acumulada no período (1ª de janeiro a 31 de dezembro)	6,40%	Banco Central
Inflação no período (IPCA)	3,75%	IBGE
Ibovespa anual	15,00%	B3
IMA-B	13,06%	ANBIMA
Síntese do apurado		
Despesas administrativas (limite: 2%)	1,48%	Fls.19
Meta atuarial definida pelo Instituto de Previdência	9,98%	IPCA + 6%
Rentabilidade dos investimentos do Instituto	10,60%	Fls.26
Rentabilidade REAL dos investimentos (expurgada inflação)	6,60%	MPC
A meta atuarial foi atingida?	Sim	MPC
Resultado atuarial no exercício deficitário	R\$ 93.469.259,45	Fls.24
Investimentos respeitaram os limites da Resolução CMN 3.922/2010?	Sim	Fls.27
Certificado de Regularidade Previdenciária durante todo o exercício?	Não	Fls.27

¹ Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/>

² PIB: IBGE (Contas Nacionais Trimestrais: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt_2018_4tri.pdf); SELIC acumulada: Banco Central (<https://www.bcb.gov.br/https/selic/selicacumul.asp?frame=1>); IPCA no período: IBGE (<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7236>); Ibovespa anual: B3 (http://www.b3.com.br/pt_br/market-data-e-indices/indices/indices-amplos/indice-ibovespa-ibovespa-estatisticas-historicas.htm); IMA-B: ANBIMA (https://www.anbima.com.br/pt_br/informar/precos-e-indices/indices/ima.htm). Meta atuarial obtida pela fórmula = ((1+meta)*(1+inflação))-1. Rentabilidade real obtida pela fórmula = ((1+rentabilidade)/(1+inflação))-1.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](#)



[MPdeContas_SP](#)



[mpc_sp](#)



[spoti.fi/20QcACq](#)



Em manifestação anterior, datada de 04/03/2020, este Ministério Público de Contas, diante da aparente preclusão temporal (certidão de término da contagem do prazo no evento 25) e face aos apontamentos efetuados pela Fiscalização, opinou pela irregularidade do balanço (evento 32).

Em 04/03/2020, às 12h09, o Instituto de Previdência protocolou suas justificativas ao processo (evento 31), que só foram juntadas aos autos em 06/03/2020, às 14h45 (evento 34).

Posteriormente, aos 06/03/2020, a defesa do Instituto de Previdência protocolou ‘petição complementar’ para requerer que “*ao final da instrução dos autos, seja concedida nova oportunidade ao IPREM para manifestar-se acerca dos pareceres dos órgãos técnicos dessa Casa e, eventualmente, sobre novo posicionamento do MPC-SP, caso houver*” (evento 35.1).

Após requerimento deste MPC (evento 41.1), por despacho da Auditora Silvia Monteiro, foi declarada nula a certidão de término de contagem de prazo constante do evento 25 e indeferido pleito da defesa de se manifestar após o Ministério Público de Contas (evento 50.1).

Assim, pôde-se considerar **tempestiva** a defesa protocolada pelo Instituto em 04/03/2020, às 12h09, cabendo apreciá-la.

Em sequência, diante da documentação técnica constante nos autos em exame, este Ministério Público de Contas (MPC) solicitou prévia oitiva da Assessoria Técnico-Jurídica (ATJ) (evento 56.1).

A ATJ, após percuciente análise sob o enfoque econômico-financeiro das alegações e documentações apresentadas, opinou pela **irregularidade** da prestação de contas em exame (evento 68.1).

Tornam os autos com vista ao Ministério Público de Contas para sua atuação como fiscal da ordem jurídica.

É o relatório.

A.2.1 – CONSELHO FISCAL.

A.2.2 – APRECIÇÃO DAS CONTAS POR PARTE DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO.

A Fiscalização apontou que a existência de membros do Conselho Fiscal e Conselho Administrativo cuja experiência profissional e conhecimentos técnicos, em princípio,





são incompatíveis com as atividades que exercem na gestão de investimentos do órgão (evento 10.38, fls. 04/06).

Garantido o contraditório, o RPPS defendeu que, por ser um município de pequeno porte, a exigência de ensino superior para os membros dos conselhos poderia resultar em limitação da representatividade.

Concluiu, ainda, que “(...) os colegiados, mesmo que compostos por membros que, teoricamente, não atendem às qualificações ideais, exercem suas atividades de maneira satisfatória, inexistindo apontamentos da fiscalização que possam afastar a eficiência dos conselheiros.” (evento 34.1, fls. 05/07)

Para o MPC, quanto à falta de qualificação dos membros dos Conselhos, frisa-se que a falha é grave e enseja a **irregularidade** dos demonstrativos.

Nesse sentido, 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 do Conselho Fiscal e do Conselho de Administração 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 Resolução CMN 3.922/2010 passou a demandar comprovada experiência profissional e conhecimento técnico dos gestores:

Resolução CMN 3.922/2010, art. 1º, §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. [parágrafo incluído pela Resolução CMN 4.604/2017] (destaque do MPC-SP)

Corroborando este entendimento, a exigência de capacitação foi expressamente imposta aos Conselheiros pelo art. 8º-B da Lei 9.717/1998, incluído pela Lei 13.846/2019:

Lei 9.717/1998, art. 8º-B. Os dirigentes da unidade gestora do regime próprio de previdência social deverão atender aos seguintes requisitos:

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. (destaques do MPC-SP)

A respeito do tema, bem resumiu o Auditor Antonio 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 **demaís 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.” (grifo meu)*

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, destaques do MPC-SP).

A.2.3 – COMITÊ DE INVESTIMENTOS.

A Fiscalização apontou omissão do Regimento Interno do Comitê de Investimentos quanto: (1) à existência de mandato; (2) à representatividade dos órgãos municipais e; (3) aos requisitos necessários e forma de investidura de seus membros.

Constatou, ainda, que há comprovação de certificação de apenas 1 dos 5 membros do Comitê, desatendendo ao disposto no art. 3º-A, §1º, alínea “e”, da Portaria MPS 519/2011³ (evento 10.38, fls. 07/08).

Em sua defesa, o IPREM argumentou que as omissões reportadas pela Fiscalização não seriam matéria a ser disciplinada pelo Regimento Interno, mas em ato normativo do ente

³ Portaria MPS 519/2011, art. 3º-A, §1º. A estrutura, composição e funcionamento do Comitê de Investimentos previsto no caput, será estabelecida em ato normativo pelo ente federativo, devendo atender, no mínimo, aos seguintes requisitos: e) previsão de composição e forma de representatividade, sendo exigível a certificação de que trata o art. 2º desta Portaria, para a maioria dos seus membros até 31 de julho de 2014.





municipal que disciplina a criação do Comitê e escolha de seus integrantes, tudo de acordo com a art. 3º-A, §1º, da Portaria MPS 519/2011.

Já no que toca à falta de certificação da maioria dos membros do Comitê, lembrou que a ausência de contraprestação pecuniária desestimula os segurados do regime próprio em buscar capacitação e estudos para obter a certificação.

Noticiou, ainda sobre à falta de certificação, que a solução dessa impropriedade estaria sendo objeto de acordos com os Poderes Executivo e Legislativo (evento 34.1, fls. 07/10).

Em que pese as justificativas do RPPS, não há como relevar o apontamento.

Isso porque, as falhas aqui tratadas também foram apontadas pela Fiscalização nos exercícios de 2015⁴, 2016⁵, 2017⁶ e 2019⁷, e, em linhas gerais, as justificativas do IPREM em todos esses exercícios foram as mesmas.

Tampouco apresentou, ao longo de todos esses anos, medidas concretas capazes de reverter o panorama observado.

Recorda-se, ainda, que no exercício anterior, este *Parquet* de Contas relevou a falha, expedindo a seguinte recomendação:

“O Parquet de Contas recomenda à Origem encaminhar proposta de ato normativo ao Ente Federativo e aperfeiçoamento do Regimento Interno dispondo sobre sua estrutura, composição e funcionamentos de acordo com a Portaria MPS nº 519/2011, a Resolução CMN nº 3922/2010 e a boa governança. Os membros do Comitê de Investimentos devem buscar certificação de capacitação técnica em respeito ao requisito expresso na alínea “e”, § 1º do art. 3º-A da Portaria MPS nº 519/20113 a fim de profissionalizar a gestão do RPPS e melhorá-la.” (TC-2229.989.17-3, evento 41.1, fls. 02/03)

Portanto, diante da inércia do Instituto de Previdência em adotar medidas efetivas para contornar a situação, este MPC conclui que as máculas no Comitê de Investimento ensejam a **irregularidade** do balanço.

B.1.1 – RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

A Fiscalização constatou que o IPREM – no exercício em exame, assim como nos anteriores – contabilizou todas as variações patrimoniais de aplicações financeiras (fundos de investimentos) como receitas/despesas orçamentárias efetivas, procedimento esse que ofende o

⁴ TC-4846.989.15-0, evento 13.29, fls. 06/07.

⁵ TC-1433.989.16-7, evento 54.59, fls. 07/08.

⁶ TC-2229.989.17-3, evento 13.50, fls. 05/06.

⁷ TC-2923.989.19-8, evento 12.23, fls. 04/06.





princípio da evidência contábil (arts. 85 e 89, da Lei 4.320/1964⁸), os ditames da Nova Contabilidade Aplicada ao Setor Público e as orientações emanadas do Ministério da Previdência Social, tendo sido objeto do Comunicado da Divisão AUDESP em 12/05/2014⁹.

No exercício do contraditório, o Instituto de Previdência considerou a forma de registro contábil explanado pela Fiscalização como apenas uma sugestão, não havendo nenhuma ilegalidade na contabilidade realizada pela Entidade.

Instada a se manifestar, a ATJ, sob o enfoque econômico, entendeu que a defesa não merece prosperar, devendo ser observado a Portaria MPS 509/2013 que nos seus artigos 1º, 2º e 3º determinam que os RPPS deverão observar o previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional com adoção dos procedimentos contábeis do MCASP.

Entendeu, ainda, que, seguindo o regime de competência, os ganhos auferidos, com ativos ainda não resgatados, serão contabilizados como receita econômica (VPA – variações patrimoniais aumentativas) e nas perdas em papéis ainda não resgatados (VPD – variações patrimoniais diminutivas). Assim, as receitas orçamentárias só serão reconhecidas quando da efetiva alienação do ativo (evento 68.1, fls. 03/04).

Por se tratar de grave desrespeito à legislação, o Ministério Público de Contas acompanha o entendimento da ATJ e opta por pugnar pela **irregularidade** das contas, recomendando, ao RPPS, a adesão aos procedimentos contábeis prescritos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e o Comunicado da Divisão AUDESP.

B.1.2 – RESULTADO FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL.

A Fiscalização constatou a ocorrência de resultado econômico negativo de R\$ 10.842.777,26, o qual acentuou, ainda mais, o saldo patrimonial também negativo (Passivo a

⁸ Lei 4.320/1964, Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial.

⁹ Comunicado da Divisão AUDESP em 12/05/2014: Os “ganhos” auferidos com a carteira serão contabilizados como “Variações Patrimoniais Aumentativas, afetando positivamente o resultado do exercício, e não mais como receitas orçamentárias, que serão reconhecidas na efetiva alienação (resgate) do ativo.





Descoberto de R\$ 94.246.340,85), evidenciando risco de inadimplemento futuro das obrigações do Instituto perante seus segurados, em ofensa ao art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰.

Anotou, ademais, divergência no registro do déficit atuarial e na apuração do saldo patrimonial, decorrente da incorreta contabilização do saldo de reservas sobre as sobras da taxa de administração (evento 10.38, fls. 13/14).

Garantido o contraditório, o RPPS compartilhou parte do entendimento da Fiscalização e abordou medidas para a sustentabilidade do RPPS.

Lembrou que não possui autonomia legislativa para propor quaisquer mudanças nas normas municipais e, quanto à questão de ser ou não viável a existência do RPPS, alegou que esta conclusão cabe à Chefia do Poder Executivo Municipal.

Já acerca da divergência apontada, alegou que se refere à correção de um valor registrado equivocadamente no exercício de 2017, contemplando a contabilização do saldo de reserva da taxa de administração (evento 10.38, fls. 12/14).

Acerca do assunto, a ATJ entendeu que os resultados econômico e patrimonial negativos foram decorrentes das provisões matemáticas crescentes, motivados pelo déficit atuarial da entidade, colocando em risco a viabilidade e a continuidade do regime (evento 68.1, fls. 04).

O MPC lembra que a ocorrência já foi abordada pelo Auditor Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, no exame das contas do próprio Instituto de Previdência no exercício de 2016:

“(…) crescentes déficits patrimonial (R\$ 65.409.445,34), econômico (R\$ 11.030.097,86) e orçamentário (R\$ 1.645.942,37) em contrariedade ao princípio do equilíbrio das contas públicas, previsto no §1º, do art. 1º, da LRF, revestem-se de gravidade suficiente para ensejar a reprovação das contas, pois, além de reproduzirem tendências já verificadas em exercícios anteriores, demonstram o elevado e progressivo quociente de endividamento da Entidade, denotando a desastrosa gestão no exercício analisado.” (TCE-SP, juízo singular, TC-1433.989.16, Sentença do Aud. Subs. Cons. Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, j. 18/05/2018)

Portanto, por colocar em risco a organização e funcionamento do RPPS, o Ministério Público de Contas opta por pugnar pela **irregularidade** das contas recomendando que a gestão envide esforços na busca de melhores resultados.

¹⁰ LRF, art. 1º, §1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.





B.1.3 – FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS.

A Fiscalização constatou a falta de recebimento das contribuições patronais, referentes às competências de julho a dezembro de 2017 e janeiro a março de 2018, no montante de R\$ 1.342.265,37, objeto de execução fiscal (Processo 1000519-98.2018.8.26.0204, em trâmite perante a vara única do foro de General Salgado).

Apontou, ainda, a falta de recebimento integral de aporte para cobertura déficit atuarial (evento 10.38, fls. 14/16).

Em sua defesa, o IPREM confirmou os apontamentos da Fiscalização e argumentou que o gestor do IPREM não poderia ser penalizado pela inabilidade administrativa do Chefe do Poder Executivo.

Aduziu, ainda, que ingressou com medida judicial de execução fiscal; porém, a ação proposta não surtiu os efeitos esperados a curto prazo, porquanto a Prefeitura interpelou pedidos protelatórios em juízo, postergando a todo custo o pagamento (evento 34.1, fls. 14/16).

Instada a se manifestar, a ATJ destacou que o Executivo não honrou com as obrigações de pagamentos, prejudicando os resultados financeiros da Entidade.

Além disso, verificou que o Instituto de Previdência não registrou adequadamente os direitos a receber nas peças contábeis de 2018, provocando distorções nos resultados econômico e financeiros da Autarquia (evento 68.1, fls. 04/05).

De todo modo, recomenda-se que o RPPS registre adequadamente os direitos a receber nas peças contábeis, de modo a evitar distorções nos resultados econômicos e financeiros do RPPS.

Recomenda-se, ademais, o acompanhamento pela Fiscalização nos exercícios seguintes, tanto da Ação de Execução Fiscal (Processo 1000519-98.2018.8.26.0204), como dos incidentes correlatos (Embargos à Execução Fiscal 1000893-17.2018.8.26.0204, em trâmite perante a vara única do foro de General Salgado; Apelação Cível 1000893-17.2018.8.26.0204, apreciada pela 15ª Câmara de Direito Público no TJ-SP; e Agravo em Recurso Especial 1000893-17.2018.8.26.0204, em trâmite perante o STJ).

Ainda que se tenha demonstrado que o RPPS não se quedou inerte sobre a questão, será preciso avaliar se as medidas adotadas foram, de fato, acertadas.

Isso porque, aparentemente, o Instituto de Previdência não soube ajuizar adequadamente a forma de cobrança dos valores devidos.





Veja-se o quanto decidido na Apelação referente aos Embargos à Execução Fiscal (ainda pendente de trânsito em julgado):

*“EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL - Rejeição em primeiro grau - Contribuição Previdenciária Patronal - Exercícios de julho/2017 a março/2018 - Município de General Salgado - Crédito de natureza tributária - Cobrança contra a Municipalidade, por parte de Autarquia Municipal (administração indireta) - Lançamentos de ofício, ante o inadimplemento - Dispensa de processo administrativo - Notificação que se considera aperfeiçoada - Execução Fiscal - Cabimento - Art. 1º da Lei 6830/80 e Súmula 279 do E. STJ - Rito Especial adotado - Exclusão do CPC - Inicial que atende ao art. 6º da mesma Lei - Subscrição por procuradora contratada - Possibilidade - Ausência de dúvida, quanto ao objeto, base de cálculo e fundamento legal da cobrança - **Certidão da dívida ativa que não preenche todos os requisitos do artigo 202 do CTN e art. 2º e seus §§ da LEF - Cobrança inválida - Ausência de autenticação da autoridade competente e da indicação da folha de inscrição na dívida ativa CDA não substituída até a sentença - Nulidade reconhecida - Aplicação do art.203 do CTN, do art. 2º §§ 5º, 6º e 8º da Lei 6830/80 e da Súmula 392 do STJ - CDA anulada - Presunção de liquidez e certeza do débito abalada - Embargos ora acolhidos - Sucumbência invertida - Honorários fixados de acordo como art. 85 § 3º e incisos e § 5º, do CPC, prejudicado o seu § 11 - Recurso oficial, considerado interposto e apelo municipal providos.”*** (TJ-SP, 15ª Câmara de Direito Público, Apelação 1000893-17.2018.8.26.0204, Rel. Des. Silva Russo, j. 30/07/2020, v.u.) (destaques do MPC)

Anote-se, desde já, que eventual decisão desfavorável ao Instituto de Previdência nos referidos Embargos à Execução Fiscal não adimplirá o débito da Prefeitura, demandando do RPPS efetiva cobrança dos valores não pagos, com os devidos encargos moratórios.

D.5 – ATUÁRIO.

A Fiscalização constatou que foi apurado, em 2018, um déficit no importe de R\$ 91.994.134,98, indicando piora em relação aos exercícios anteriores.

Ademais, apontou a falta de implementação do plano de equacionamento do déficit atuarial e inconsistências no Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA) entregue em 2018 (evento 10.38, fls. 24/25).

No exercício do contraditório, o IPREM alegou que a viabilidade do regime previdenciário a longo prazo vem sendo comprometida pela omissão do Poder Executivo e, por essa razão, não haveria motivo para aplicações de reprimendas aos gestores do RPPS, que atuaram dentro dos limites de sua competência.

Quanto às inconsistências no DRAA, informou que os indicativos divergentes foram devidamente corrigidos logo após a realização da fiscalização deste TCE (evento 34.1, fls. 16/18).

Sobre o assunto, a ATJ teceu os seguintes comentários (evento 34.1, fls. 05):

“No que tange ao déficit atuarial, em face da não implementação na totalidade das recomendações do atuário, bem como, da não integralidade dos aportes adicionais dos Órgãos





municipais, a situação atuarial piorou de R\$ 64.314.174,51(2016) para R\$ 93.469.259,45 base 31.12.2018, colocando em risco a sustentabilidade e a continuidade do RPPS. ”

De início, quanto às divergências encontradas no DRAA, o MPC entende que o apontamento pode ser excepcionalmente relevado; todavia, deve o RPPS atentar-se para que as divergências não se repitam nos exercícios posteriores.

Por outro lado, no entendimento do *Parquet* de Contas, o déficit atuarial apresentado pelo Instituto de Previdência não é matéria a ser tratada no mero campo das ressalvas, mas sim apta a motivar a reprovação das contas em tela.

Isso porque o déficit se alastra no mínimo desde 2016 e não existe perspectiva concreta de melhora na situação atuarial da Entidade.

Ao contrário, conforme apontado pela Fiscalização, o déficit cresce ano após ano, conforme se demonstra a seguir:

DRAA entregue em	Situação atuarial	Valor (R\$)
2020 (data base 31.12.2019)	Déficit	R\$ 93.469.259,45
2019 (data base 31.12.2018)	Déficit	R\$ 91.994.134,98
2018 (data base 31.12.2017)	Déficit	R\$ 85.374.272,13
2017 (data base 31.12.2016)	Déficit	R\$ 64.314.174,51

Cumprе ressaltar que o art. 40, *caput*, da Constituição Federal¹¹, consagrou o princípio do equilíbrio atuarial, que tem por objetivo a garantia de cobertura das despesas previdenciárias em longo prazo.

Frente a tal panorama, o elevado crescimento do déficit atuarial ano a ano, representa grave ameaça à gestão, não só das finanças da Entidade, mas também às do próprio Município. Daí a necessidade de uma atuação incisiva desta Corte de Contas, impondo a reprovação das contas com vistas a estimular a adoção de medidas concretas que salvaguardem a sustentabilidade do RPPS local. Este, aliás, o entendimento deste Tribunal de Contas¹².

¹¹ CF, 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.

¹² Neste sentido, a título de exemplo:

“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, consequentemente, 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, Aud. Subs. Cons. Valdenir Polizeli, j. 07/11/2017).

Decisão mantida em sede recursal:





Para contornar essa situação deficitária, sem incorrer nas alíquotas impraticáveis a médio e longo prazo, a gestão precisaria desempenhar rendimento dos investimentos superior à meta estabelecida paulatinamente.

Assim, os dados dos autos levam o Ministério Público de Contas a questionar a própria viabilidade do município em questão manter um regime próprio de previdência social para seus servidores e levar em consideração a possibilidade de sua extinção¹³.

Portanto, em consonância com a ATJ, as falhas verificadas no atuário do RPPS ensejam a **irregularidade** dos demonstrativos com recomendação de adoção das medidas sugeridas na avaliação atuarial para recuperação do equilíbrio atuarial e reversão dessa situação crítica.

D.7 – CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA.

A Fiscalização apontou que o Município não obteve Certificado de Regularidade Previdenciária por estar em situação irregular perante a Lei 9.717/1998, o qual está sendo emitido apenas por determinação judicial (evento 10.38, fls. 27/28).

Garantido o contraditório, o RPPS reconheceu que o CRP foi emitido por via judicial, e entendeu que, face à inadimplência, referido certificado deveria manter-se bloqueado, vez que as sanções cabíveis ao Município seriam um importante mecanismo administrativo para recebimento dos créditos previdenciários (evento 34.1, fls.18).

Para o MPC, em que pese o CRP ter sido emitido judicialmente em 30/10/2018, fato é que até essa data o Município não possuía CRP válido. Ou seja, de 01/01/2018 até 29/10/2019 (mais de 75% do ano), o Município ficou sem CRP válido.

*“3.4 Segundo, verifico que os relatórios emitidos pela empresa de consultoria e extratos dos investimentos realizados pelo Instituto, demonstram rentabilidade **negativa** da carteira de **investimentos** do Regime Próprio de Previdência Social de Bom Jesus dos Perdões, no exercício em exame, na ordem de – 7,85%, considerando a meta de 6% no período, conforme a correspondente política de investimentos (...), ao passo que dispositivos da Resolução CMN nº 3.922/2010, relacionados a essa rubrica, não foram observados pela entidade no período em questão, sendo este, inclusive, fator preponderante para a não emissão do CRP, conforme indica o item 5 do Relatório da Auditoria Direta Específica no RPPS do Município, emitido pelo Ministério da Previdência Social (...).” (TCE-SP, 1ª Câmara, Recurso Ordinário TC-19834.989.17-0, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 19.06.2018, v.u.) (destaques no original)*

¹³ Lei 9.717/1998, 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.





Em linhas gerais, a CRP atesta a adequação do regime próprio de previdência social ao disposto na Lei Geral da Previdência no Serviço Público (Lei 9.717/1998), de acordo com os critérios definidos na norma específica (Portaria MPS 204/2008).

Não possuir o CRP válido denota, de imediato, inadequação da organização e do funcionamento do RPPS às regras gerais. Sua situação irregular implica penalizações (art. 7º da Lei 9.717/1998), não somente para o Instituto de Previdência com a suspensão de pagamento de valores devidos pelo RGPS, como para a municipalidade em geral, na suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União; impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União; suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

E, segundo a jurisprudência deste Tribunal de Contas, essa falha é suficiente para ensejar o juízo de **irregularidade** das contas dos Institutos de Previdência¹⁴.

D.8 – ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL.

A Fiscalização apurou que não foi encaminhado o quadro de pessoal ao Sistema AUDESP, em contrariedade ao art. 52, inc. IV, das Instruções 02/2016¹⁵, c/c com o Comunicado SDG 31/2017¹⁶ (evento 10.38, fls. 28).

¹⁴ Nesse sentido, a título de exemplo:

“Por outro lado, incide sobre as contas em exame falha gravíssima que, por si só, é suficiente para sua reprovação. A entidade não possui o certificado de regularidade previdenciária em razão do descumprimento de exigências estabelecidas na Lei Federal nº 9.717/98 e em Portarias do Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS. O último certificado emitido teve a sua vigência até 12/09/2015” (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, Aud. Subs. Cons. Valdenir Polizeli, j. 07.11.2017).

Decisão mantida em sede recursal:

“3.3 Primeiro observo que, realmente, o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP não foi concedido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPS do Ministério da Previdência Social ao PREV BOM JESUS, no exercício em apreço (...), haja vista o descumprimento de dispositivos da Lei Federal nº 9.717/98, assim como de Portarias do próprio MPS, cujas correspondentes irregularidades remontam, inclusive, a exercícios antigos (2003, 2004, 2005, 2008 e 2014).

Aliás, até a data da interposição do presente Recurso Ordinário (...), o Certificado de Regularidade Previdenciária, referente ao período em análise, ainda não havia sido obtido pelo Instituto de Previdência de Bom Jesus dos Perdões, conforme informado pelo próprio peticionário.” (TCE-SP, 1ª Câmara, Recurso Ordinário TC-19834.989.17-0, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 19.06.2018, v.u.) (destaques no original)

¹⁵ Instruções 02/2016 do TCE-SP, art. 52. Para fins de apreciação da legalidade e registro dos atos de admissão de pessoal, os Poderes, órgãos e entidades mencionados no art. 1º destas Instruções providenciarão:

IV - preenchimento, de forma eletrônica, dos dados relativos aos Módulos de Atos de Pessoal, de acordo com Comunicados e Calendário disponibilizados pelo Sistema AUDESP – Fase III.

¹⁶ Disponível em https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/comunicado_sdg_31_2017.pdf





Em sua defesa, o Instituto de Previdência alegou que, embora configurada a impropriedade, tratar-se-ia de vício sanável, vez que adotou as providências para prestar as informações, demonstrando que o equívoco foi corrigido sem acarretar nenhum prejuízo à fiscalização exercida por este TCE (evento 34.1, fls. 19).

Para o MPC, tendo em vista que a falha não se repetiu no exercício ulterior, pode-se relevar o apontamento, sem prejuízo da recomendação para que o Instituto de Previdência encaminhe as informações e documentos tempestivamente a este Tribunal.

CONCLUSÃO.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE**, nos termos do **art. 33, inc. III, alínea 'b'** (infração a norma legal ou regulamentar), com proposta de aplicação de **MULTA**, conforme **artigos 36, parágrafo único, e 104, inc. II** (ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar), todos da **Lei Complementar Estadual 709/1993**, pelos seguintes motivos:

1. **Itens A.2.1 e A.2.2** – membros dos Conselhos Fiscal e Administrativo cuja experiência profissional e conhecimentos técnicos, em princípio, são incompatíveis com as atividades que exerce na gestão de investimentos do órgão, desatendendo à Resolução CMN 3.922/2010;
2. **Item A.2.3** – omissão do Regimento Interno do Comitê de Investimentos quanto: (1) à existência de mandato; (2) à representatividade dos órgãos municipais; (3) aos requisitos necessários e forma de investidura de seus membros;
3. **Item A.2.3** – 4 dos 5 membros do Comitê de Investimentos não possuem certificação comprovada, desatendendo ao disposto no art. 3º-A, §1º, alínea “e”, da Portaria MPS 519/2011;
4. **Item B.1.1** – afronta ao princípio do equilíbrio das contas públicas, previsto no §1º, do art. 1º, da LRF e inobservância da Portaria MPS 509/1993, do MCASP e do comunicado da Divisão AUDESP;
5. **Item B.1.2** – desequilíbrio financeiro contrário ao disposto no *caput* do art. 1º, da Lei 9.717/1998;
6. **Item D.5** – desequilíbrio atuarial sem adoção de medidas para seu equacionamento, contrário ao disposto no *caput* do art. 1º, da Lei nº 9.717/1998;
7. **Item D.7** – falta de CRP válido durante todo o exercício.

Ademais, impende que a Administração adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, inc. IX, da Constituição Federal e art. 33, inc. X, da Constituição Estadual) e aprimore a gestão nos seguintes pontos:

1. **Item A.2.3** – encaminhe proposta de ato normativo ao Ente Federativo sugerindo a estrutura, composição e funcionamento do Comitê de Investimento de acordo com a Portaria MPS 519/2011, a Resolução CMN





MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Procuradoria de Contas

TC-2558.989.18-2

Fl. 14

3922/2010 e a boa governança;

2. **Item A.2.3** – postule para que os membros do Comitê de Investimento obtenham a certificação necessária, nos termos da Portaria MPS 519/2011;
3. **Item B.1.1** – adote os procedimentos contábeis do MCASP e do Comunicado da Divisão AUDESP na contabilização dos investimentos;
4. **Item B.1.2** – envide esforços na melhoria da gestão para melhores resultados;
5. **Item B.1.2** – elabore planejamento viável para recuperação do equilíbrio financeiro;
6. **Item B.1.3** – registre adequadamente os direitos a receber nas peças contábeis, de modo a evitar distorções nos resultados econômicos e financeiros do RPPS;
7. **Item B.1.3** – efetue o adequado acompanhamento da cobrança dos valores devidos pela Prefeitura;
8. **Item D.5** – atente-se quando do preenchimento das informações do DRAA, de modo a evitar que as divergências se repitam nos anos posteriores;
9. **Item D.8** – encaminhe as informações e documentos tempestivamente a este Tribunal, em obediência às Instruções 02/2016 e ao Comunicado SDG 31/2017.

Acerca de tais recomendações, é preciso alertar 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, VI e §1º, da Lei Complementar Estadual 709/1993¹⁷.

É o parecer.

São Paulo, 15 de julho de 2021.
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-60

¹⁷ LCE 709/1993, art. 104. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:
VI - reincidência no descumprimento de determinação ou Instruções do Tribunal de Contas.
§1º. Ficarão sujeitos à multa prevista neste artigo aqueles que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal de Contas, salvo motivo justificado.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcAcq