

<b>Processo nº:</b>	TC-4438.989.20-4
<b>Órgão:</b>	Instituto de Previdência Municipal de Jales – IMPS-Jales
<b>Gestor(a):</b>	Claudir Balestreiro – Superintendente
<b>Período:</b>	01/01/2020 a 31/12/2020
<b>População (2020)<sup>1</sup>:</b>	49.201 – Estimada
<b>Exercício:</b>	2020
<b>Matéria:</b>	Balanço Geral do Exercício

## RELATÓRIO

Em exame, nos termos do art. 71, inc. II, c/c art. 31, § 1º, ambos da Constituição da República, 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 Jales.

De modo a contextualizar a análise, oportuno trazer os indicadores do exercício<sup>2</sup> e a síntese do apurado pela Fiscalização (evento 15.66):

Indicadores 2020		Fonte
Variação PIB nacional	-4,10%	IBGE
SELIC acumulada no período (1º de janeiro a 31 de dezembro)	2,75%	Banco Central
Inflação no período (IPCA)	4,52%	IBGE
Ibovespa anual	2,90%	B3
IMA-B	6,41%	ANBIMA
Síntese do apurado		
Despesas administrativas (limite: 2%)	0,87%	Fls.11
Meta atuarial definida pelo Instituto de Previdência	10,62%	IPCA + 5,84%
Rentabilidade dos investimentos do Instituto	7,23%	Fls.25
Rentabilidade REAL dos investimentos (expurgada inflação)	2,59%	MPC
A meta atuarial foi atingida?	<b>Não</b>	MPC
Resultado atuarial no exercício <b>deficitário</b>	<b>R\$ 346.366.016,54</b>	Fls.21
Investimentos respeitaram os limites da Resolução CMN 3.922/2010?	<b>Não</b>	Fls.25/28
Certificado de Regularidade Previdenciária durante todo o exercício?	Sim	Fls.29

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

<sup>2</sup> PIB: IBGE (Contas Nacionais Trimestrais: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt\\_2020\\_4tri.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt_2020_4tri.pdf)); SELIC acumulada: Banco Central (<https://www.bcb.gov.br/htms/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](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](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 =  $((1+rentabilidade) / (1+inflação)) - 1$ .



Registre-se que, embora o relatório da Fiscalização indique a meta atuarial como sendo 10,36% (evento 15.66, fls. 25), este Ministério Público de Contas (MPC) adotou o percentual de 10,62%, considerando a meta de rentabilidade real de 5,84% e IPCA de 4,52% na fórmula  $((1+meta)*(1+inflação))-1$ .

Garantidos o contraditório e a ampla defesa, foram apresentadas justificativas e documentos pelo Instituto de Previdência, representado por seu Superintendente, Sr. Claudir Balestreiro, em petição assinada por Procurador Jurídico (eventos 27 e 30).

Em manifestação anterior, datada de 16/07/2021, este MPC solicitou prévia oitiva da Assessoria Técnico-Jurídica (ATJ) (evento 38.1).

A ATJ, após percuente análise sob o enfoque econômico-financeiro das alegações e documentações apresentadas, aos 28/04/2022 opinou pela **regularidade** das contas em apreço (evento 47.1). Aos 31/05/2022 a ATJ-Chefia encaminhou os autos (evento 47.2).

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

É o relatório.

## **A.2.2 - APRECIACÃO DAS CONTAS POR PARTE DO CONSELHO DELIBERATIVO.**

A Fiscalização apontou que as aplicações tiveram aprovação prévia apenas do Comitê de Investimentos, enquanto os Conselhos Consultivo, Deliberativo e Fiscal tomaram conhecimento posteriormente à movimentação ocorrida na carteira de investimentos (evento 15.66, fls. 04).

No exercício do contraditório, o RPPS afirmou que, de acordo com a legislação municipal, compete ao Comitê de Investimento a prévia aprovação das aplicações financeiras e que os membros do Conselhos Consultivo, Deliberativo e Fiscal são responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização dos atos da Autarquia.

Noticiou que, com a promulgação da Lei Complementar Municipal 336/2021, de 03/03/2021, o Conselho Deliberativo passou a atuar também no processo decisório das aplicações financeiras do RPPS (evento 27.1, fls. 02/04).



Diante do arrazoado pela defesa, bem como da ausência de impropriedades nos aportes iniciais efetuados no exercício, este MPC entende que a ocorrência pode ser relevada.

### **B.1.3 - FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS.**

#### **B.1.3.1 - PARCELAMENTOS.**

A Fiscalização consignou que o ente municipal recolheu alguns encargos patronais em atraso, bem como deixou de recolher, no exercício em análise, o montante de R\$ 281.164,16, referente à parte do 13º salário.

Identificou divergência entre os valores contabilizados (R\$ 3.206.538,28) e os apresentados pelo RPPS (R\$ 3.322.055,79) quanto ao recebimento dos parcelamentos.

Anotou que o Termo de Acordo de Parcelamento 694/2020, celebrado no exercício, não observou os termos previstos na Lei Municipal 3.613/2009<sup>3</sup>, eis que não havia equilíbrio atuarial no Instituto (evento 15.66, fls. 08/10).

Garantido o contraditório, o Instituto de Previdência asseverou que, apesar dos ofícios notificatórios enviados ao Executivo, alguns pagamentos foram realizados intempestivamente, porém com a devida atualização monetária.

Quanto à contribuição patronal referente ao 13º salário, informou que a Prefeitura Municipal efetuou o pagamento em janeiro de 2021.

Alegou que a divergência verificada pela Fiscalização decorreu de falha no sistema da Secretaria da Previdência Social, que corrige a maior o saldo devedor dos pagamentos, todavia, anunciou que a Contabilidade do Instituto já estornou o lançamento, sanando, assim, a falha.

Referente à celebração do Acordo de Parcelamento 694/2020 sem a observância do equilíbrio atuarial do Regime, arrazoou que o ano de 2020 foi atípico em virtude da Pandemia do Coronavírus, noticiando que, por intervenção do Instituto, conseguiu a retirada e devolução

<sup>3</sup> Lei Municipal, art. 1º. Esta Lei disciplina e autoriza acordo de parcelamento das contribuições previdenciárias devidas e não recolhidas na data própria pelo Município ao Instituto Municipal de Previdência Social.

§1º. Também poderão ser objeto de parcelamento os valores necessários para o equacionamento de déficit atuarial.  
(...)

Art. 2º. Desde que mantido o equilíbrio financeiro e atuarial, as contribuições previdenciárias devidas e não recolhidas pelo Município ao Instituto Municipal de Previdência Social poderão ser parceladas em até 60 (sessenta) meses em prestações iguais e sucessivas, com os seguintes acréscimos:



ao Executivo de um Projeto de Lei, embasado no art. 9º, §2, da Lei Complementar 173/2020<sup>4</sup>, que previa a suspensão do recolhimento das contribuições previdenciárias patronais e o aporte anual do exercício de 2020 devidos pelo Município de Jales ao Instituto.

Por fim, afirmou que as parcelas devidas pela Prefeitura foram devidamente corrigidas na forma da legislação municipal<sup>5</sup>, afirmando que não houve prejuízos financeiros para o Instituto (evento 27.1, fls. 04/07).

Instada a se manifestar, a ATJ entendeu que as justificativas ofertadas esclarecem as ocorrências, anotando que estas não causaram prejuízo à apreciação das contas (evento 47.1, fls. 07).

Para este MPC, as justificativas ofertadas não são suficientes para afastar as ocorrências, que ensejam a **irregularidade** do balanço.

Isso porque, o tempo tem demonstrado que o mero envio de ofícios ao Executivo, de modo a compeli-lo a honrar em dia o recolhimento da totalidade das contribuições patronais e o pagamento dos parcelamentos, não tem se mostrado medida efetiva de exação dos créditos que são de direito do RPPS.

Do contrário, em consulta ao *site do CADPREV*<sup>6</sup>, é possível verificar que a Prefeitura de Jales faz uso corriqueiro de acordos de parcelamentos e reparcelamentos:

<sup>4</sup> Lei Complementar 173/2020, art. 9º Ficam suspensos, na forma do regulamento, os pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos Municípios com a Previdência Social com vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020.

§1º. (VETADO).

§2º. A suspensão de que trata este artigo se estende ao recolhimento das contribuições previdenciárias patronais dos Municípios devidas aos respectivos regimes próprios, desde que autorizada por lei municipal específica.

<sup>5</sup> Tabela extraída da peça defensiva (evento 27.1, fls. 07):

VALOR INICIAL DAS PARCELAS DEVIDAS		R\$ 6.824.442,15
ATUALIZAÇÃO	IPCA + 0,70% a.m.	R\$ 96.198,82
JUROS		R\$ 220.034,20
VALOR TOTAL ATUALIZADO DO PARCELAMENTO		R\$ 7.140.675,17

<sup>6</sup> <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/index.xhtml>



Acordos de Parcelamento						
Número do Acordo	Rubrica	Situação do Acordo	Natureza do Acordo	Tipo de Parcelamento	Visualizar DCP	Visualizar Acompanhamento do Acordo
00068/2009	Outros Critérios	Repactuado	Antigo			
00067/2010	Outros Critérios	Quitado	Antigo			
00068/2010	Outros Critérios	Quitado	Antigo			
00062/2011	Outros Critérios	Quitado	Antigo			
00074/2013	Outros Critérios	Quitado	Novo			
00075/2013	Outros Critérios	Quitado	Novo			
00076/2013	Outros Critérios	Quitado	Novo			
00077/2013	Outros Critérios	Quitado	Novo			
02424/2013	Contribuição Patronal	Quitado	Novo			
02425/2013	Contribuição Patronal	Quitado	Novo			
02426/2013	Contribuição Patronal	Quitado	Novo			
00428/2014	Contribuição Patronal	Quitado	Novo			
00429/2014	Contribuição Patronal	Quitado	Novo			
00430/2014	Contribuição Patronal	Quitado	Novo			
00112/2015	Contribuição Patronal	Quitado	Novo			
00146/2016	Contribuição Patronal	Quitado	Novo			
01101/2016	Contribuição Patronal	Aceito	Novo			
00837/2018	Outros Critérios	Aceito	Novo			
00907/2019	Contribuição Patronal	Aceito	Novo	Confessado		
00694/2020	Outros Critérios	Aceito	Novo	Confessado		
00967/2021	Contribuição Patronal	Aceito	Novo	Confessado		

Como se vê, é bastante provável que a Prefeitura recorra a um novo acordo de parcelamento/reparcelamento, dando continuidade à sistemática que se repete há anos.

Desse modo, não apenas os servidores são prejudicados, vez que tem suas pensões e aposentadorias ameaçadas, mas também os demais munícipes de Jales, que veem preciosa parte do orçamento municipal ser gasto rotineiramente com pagamento de juros e multas.

Inegável que o Executivo local é o maior responsável por este descalabro, mas a gestão do RPPS, ao não buscar meios mais efetivos (e coercitivos), acaba tolerando tal deletéria sistemática, terminando, ao final, por incentivá-la

Diante dessas situações, o gestor deve usar todos os meios necessários para fazer cumprir a lei, inclusive ingressar com ação de cobrança em juízo.

A inércia em acionar o Judiciário inclina o Ente a fazer uso dos recursos do RPPS como se fossem parte do orçamento discricionário do Poder Executivo, em detrimento do



aumento do déficit atuarial. Dessa forma, esse ciclo vicioso precisa ser interrompido, antes que a situação se torne calamitosa.

Importante citar que Institutos de Previdência de outros municípios já ingressaram em juízo com ações de cobrança, a exemplo do RPPS de Pirapora do Bom Jesus, que tem ao menos 3 ações contra a Fazenda Pública Municipal (Processos 0001434-97.2012.8.26.0068, 0000055-87.2013.8.26.0068 e 1010087-70.2017.8.26.0529)<sup>7</sup>.

### B.2.1 – BENEFÍCIOS CONCEDIDOS.

A Fiscalização constatou que no exercício em exame foi promulgada a Lei Municipal 326/2020, a qual alterou a regulamentação das carreiras da Prefeitura Municipal de Jales quanto aos direitos previdenciários, sem a avaliação do impacto financeiro ou atuarial no RPPS (evento 15.66, fls. 10/11).

No exercício do contraditório, o RPPS informou que não foi chamado a participar do processo pelos Poderes Executivo ou Legislativo, arguindo que não houve qualquer ingerência imputável ao Instituto (evento 27.1, fls. 07/08).

Para este MPC, a falha pode ser excepcionalmente relevada.

Entretanto, embora o RPPS não seja o responsável pelo processo legislativo, cabe aos gestores e demais órgãos diretivos atuarem junto aos Poderes Executivo e Legislativo no sentido de influir em processos legislativos que afetam as despesas com pessoal do Ente,

<sup>7</sup> Nessa perspectiva, insta colacionar trecho de destaque:

*“O INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PIRAPORA DO BOM JESUS – IPASPBJ, ajuizou a presente ação em face do MUNICÍPIO DE PIRAPORA DO BOM JESUS.*

*Alega o autor que o Poder Executivo municipal não repassou os valores de contribuições previdenciárias do período de 31/12/2003 a 30/11/2012. Informa que os débitos de 31/12/2003 a 30/11/2012 foram parcelados por diversas vezes, conforme leis municipais autorizativas, acordos estes não honrados. Já as contribuições relativas a 01/12/2009 a 30/11/2012 não foram objeto de acordo*

*(...)*

*Aqui vale mencionar o quão triste é essa prática pelo Município. As contribuições previdenciárias destinam-se a cobrir aposentadorias e benefícios de servidores municipais que contribuíram para o bom andamento do serviço público municipal. Ao deixar de recolher verba que irá garantir a esses servidores condição mínima de sustento, quando não tiverem mais condição de trabalho, atacou o Município a dignidade daqueles que tanto contribuíram para o comandamento da máquina pública.*

*Ante o exposto, julgo PROCEDENTE a pretensão do autor e condeno o requerido ao pagamento do valor pleiteado na inicial devidamente corrigido desde o inadimplemento. Deverão incidir juros de mora desde a citação. Os índices a serem utilizados deverão ser os estabelecidos na legislação municipal regente da matéria. Caso não há previsão na legislação municipal, para correção monetária deverá incidir o IPCA-E e para os juros de mora o índice da caderneta de poupança. Resolvo o mérito com fundamento no artigo 487, inciso I do Código de Processo Civil.” (TJ-SP, Procedimento Comum Cível 0000055-87.2013.8.26.0068, j. 14/08/2019) (destaques do MPC-SP)*



apresentando os estudos e projeções necessários, atuando sempre em defesa dos interesses dos atuais e futuros beneficiários do regime.

Ademais, em eventual nova alteração de lei com reflexos previdenciários, deve o Instituto de Previdência postular aos poderes legislativo e executivo para que participe, no limite de sua atuação, do processo legislativo.

Ainda, deve o RPPS, mesmo que posteriormente e usando como base a nova lei promulgada, elaborar avaliação financeira e atuarial para quantificar o impacto da Lei Municipal 326/2020.

### **B.3 – TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS.**

#### **D.1 – LIVROS E REGISTROS.**

#### **D.2 – FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP.**

A Fiscalização verificou divergências entre os saldos registrados na contabilidade do RPPS e os valores apurados com base nos balancetes mensais encaminhados ao Sistema AUDESP (evento 15.66, fls. 12/13 e 15).

Garantido o contraditório, a defesa asseverou que o Instituto enviou os dados correta e tempestivamente, aduzindo que a divergência decorreu de um erro na geração do relatório extraído do Sistema AUDESP.

Informou que abriu chamado junto a este Tribunal de Contas para questionar tal inconsistência e que, discordando da resposta recebida, apresentou uma declaração argumentando que o Sistema AUDESP não identifica a conta contábil 1.1.4 (investimentos e aplicações) na geração do relatório de conciliação bancária.

Carreou aos autos extensa documentação probatória (extratos de Conciliação Mensal enviada ao AUDESP, Boletim de Caixa, Relatório do Sistema AUDESP) (evento 27.1, fls. 08/10).

Instada a se manifestar, a ATJ entendeu que as justificativas ofertadas esclarecem as ocorrências, anotando que estas não causaram prejuízo à apreciação das contas (evento 47.1, fls. 07).

Diante dos documentos apresentados pelo Instituto, que sanam as divergências anotadas, bem como da manifestação da ATJ, este MPC entende afastadas as suspeições.



Todavia, há de se recomendar ao RPPS para que observe as instruções e orientações deste Tribunal de Contas quanto ao preenchimento dos dados no Sistema AUDESP, de modo que tal apontamento não torne a constar em Relatórios de contas futuras.

### D.3.1 - PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO DE ANIVERSÁRIO.

A Fiscalização constatou que foram pagos no exercício o montante de R\$ 31.657,80 à título de ‘gratificação de aniversário’ a servidores inativos, com fundamento na Lei Complementar Municipal 16/1993, anotando que tal benefício ofende aos princípios da moralidade, do interesse público e finalidade, da razoabilidade e da economicidade.

Coligiu aos autos excerto de decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – SP, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (processo 2046688-93.2017.8.26.0000<sup>8</sup>), na qual os artigos 99 e 100 da Lei Complementar 16/1993 do Município de Jales<sup>9</sup> foram declarados ilegais (evento 15.66, fls. 15/18).

Garantido o contraditório, a defesa do RPPS rebateu o entendimento da Fiscalização alegando que não há irregularidades em tais pagamentos, tendo em vista que estes decorrem de determinações judiciais transitadas em julgado em período anterior ao julgamento da supracitada Ação (evento 27.1, fls. 10/17).

Para este MPC, a falha é grave e corrobora para a **irregularidade** das contas.

Isso porque, mesmo ciente da inconstitucionalidade declarada dos artigos 99 e 100 da Lei Complementar Municipal 16/1993, o RPPS manteve o pagamento de referida verba.

<sup>8</sup> “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Município de Jales – Artigos 99 e 100 da Lei Complementar nº 16, de 31 de maio de 1993, que concede “gratificação de aniversário” aos servidores ativos e inativos – Vantagem que não atende ao interesse público e às exigências do serviço – Violação aos princípios constitucionais da moralidade, interesse público e razoabilidade – Arts. 111, 128 e 144 da Constituição Estadual – Inconstitucionalidade declarada – Ação procedente.” (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 2046688-93.2017.8.26.0000, Rel. Des. João Negrini Filho, j. 07/03/2018, v.u.)

<sup>9</sup> Lei Complementar Municipal 16/1993, art. 99. Conceder-se-á ao servidor público municipal que contar um ano de serviço, no mês correspondente ao aniversário de seu nascimento, uma gratificação, independentemente do vencimento e ou remuneração a que fizer jus.

§1º. A gratificação de que trata este Artigo corresponde a um padrão de vencimento inicial do respectivo cargo do servidor.

§2º. O aposentado também fará jus ao benefício previsto neste Artigo, no valor correspondente a um padrão de vencimento inicial do cargo correspondente ou similar da ativa, em que foi aposentado.

§3º. A gratificação previstas nos parágrafos 1º e 2º serão pagas, juntamente com o vencimento e ou remuneração do servidor ou do provento do aposentado.

§4º. Não será devida a gratificação de que trata este Artigo ao servidor que registrar afastamento, por período superior a 30 (trinta) dias, exceto nos casos previstos nos Artigos 151, 264, 266, 273, 274 e 276.

Art. 100. A importância despendida pelo Instituto de Previdência e Assistência Social Municipal, para dar cumprimento ao que dispõe o Artigo 99, parágrafo 2º desta Lei, será coberta pela Prefeitura, Câmara dos Vereadores, autarquias e fundações públicas do Município, concernente aos que estão ou que vierem a ser aposentados nas respectivas entidades públicas, conforme for definido na Lei de Previdência e Assistência Social dos servidores públicos municipal”.



Registre-se que a mencionada ADI 2046688-93.2017.8.26.0000 foi julgada pelo TJ-SP em 07/03/2018, sem modulação de efeitos, todavia sem a necessidade de devolução das gratificações até então recebidas, por se tratar de verba de natureza alimentar e recebida de boa-fé.

Inconformados com tal decisão, a Câmara Municipal e o Prefeito do Município de Jales interpuseram recursos extraordinários, com pedido de atribuição de efeito suspensivo.

Aos 19/04/2018, a Presidência do TJ-SP denegou os pedidos de efeito suspensivo (doc. anexo). E, aos 22/05/2018, a Presidência do TJ-SP negou seguimento aos recursos extraordinário (doc. anexo).

Inconformados, a Câmara Municipal e o Prefeito do Município de Jales impetraram agravo no Supremo Tribunal Federal contra a decisão do TJ-SP que negou seguimento aos recursos extraordinários.

Todavia, o ARE 1.149.017/ SP não foi conhecido no STF (doc. anexo), ocorrendo o trânsito em julgado aos 20/03/2019<sup>10</sup>.

Ou seja, desde abril de 2018, competência seguinte à declaração de inconstitucionalidade dos artigos 99 e 100 da Lei Complementar Municipal 16/1993, todos os pagamentos de gratificação de aniversário eram ilegais, pois carentes de fundamento legal.

Vale dizer, ausente o fundamento legal do pagamento, caberia ao RPPS promover a reforma dos atos de aposentadoria e pensão que contivessem tal rubrica nos proventos, ainda que decorrentes de decisão judicial.

Nessa esteira, importa trazer à baila que, quando do julgamento das contas do exercício anterior ao ora analisado, tendo sido reconhecida a ilegalidade na manutenção do pagamento a título de 14º Salário (Gratificação de Aniversário), foi determinado para que a Entidade cessasse tais pagamentos:

*“Verifico que a entidade realizou despesas de R\$ 25.035,18 a título de pagamento de 14º salário (gratificação de aniversário), previsto no art. 99 e 100 da lei complementar nº 16/2003.*

*Em relação ao tema, porém, o Órgão Especial do TJSP decidiu de forma contrária a esse tipo de pagamento, julgando procedente (DOE 14/03/2018) a inconstitucionalidade dos arts. 99 e 100 da Lei Complementar Municipal nº 16/1993 (Adin nº 2046688-93.2017.8.26.0000).*

*Encaminhado apelo ao STF, teve seu seguimento negado, com trânsito em julgado em março de 2019. Dessa forma, a entidade, no exercício em apreço, deveria estar ciente da irregularidade do pagamento. A Origem justifica que os pagamentos foram decorrentes de ações judiciais transitadas em julgado antes da decisão proferida quanto à citada Adin.*

<sup>10</sup> Conforme tramitação disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5512161>, acesso aos 14/06/2022.



*Mesmo que se compreenda o pagamento efetivado antes do julgamento da Adin, pois advindo de decisões judiciais, nada justifica o pagamento posterior à decisão do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e, especialmente, posterior ao seu rechaço no STF, ou seja, após março de 2019. Em que pese a entidade não ter se posicionado contra decisões exaradas pelo Poder Judiciário, quando se tem a decisão da Adin, o pagamento se torna inconstitucional, o que supera as decisões judiciais particulares obtidas pelos servidores.*

*Ainda, de acordo com os documentos anexados aos eventos 50.27 e 50.28, houve questionamento por parte do MP local para que se incorresse devolução dos valores pagos entre abril de 2018 e novembro de 2019.*

*A entidade alegou que não poderia impugnar cumprimento de sentenças efetivadas em 2013 e 2014, visto que anteriores à decisão do STF e tampouco poderia propor ação rescisória, pois os processos tramitaram no Juizado Especial da Fazenda Pública, contra a qual não cabe ação rescisória, de acordo com o art. 59 da lei nº 9.099/95.*

*De qualquer forma, mesmo que não se possa incorrer na devolução dos valores pagos irregularmente, deve a Entidade deixar de incorrer na irregularidade.*

*Desta forma, deverá a Entidade cessar os pagamentos de benefício a título de 14º Salário (Gratificação de Aniversário) imediatamente, sob pena de, doravante, o Gestor ser compelido a restituir as importâncias indevidamente despendidas aos cofres Públicos”. (TCE-SP, juízo singular, TC 2928.989.19-3, Aud. Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, j. 01/10/2020, trânsito em julgado 23/09/2021) (destaques do MPC-SP)*

Frise-se que tal determinação foi mantida em sede de recurso ordinário<sup>11</sup>. Por oportuno, pela clareza na exposição e robusta fundamentação, pede-se vênica para transcrever excerto do voto condutor do referido recurso ordinário que bem enfrentou a questão:

*“O pagamento do décimo quarto salário aos servidores aposentados, portanto, não observa o interesse público ou às exigências do serviço, mas apenas o interesse privado dos próprios servidores. Trata-se, na verdade, de forma de aumentar a remuneração de forma oblíqua e sem que isso traga benefício à população local.*

*Os argumentos do Recorrente de que os pagamentos decorrem de decisões judiciais transitadas em julgado em período anterior ao julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, a meu ver, não podem prevalecer.*

*A Constituição Federal é hierarquicamente superior a todas as outras normas do sistema, ocupando posição privilegiada no sistema jurídico, situando-se no topo da pirâmide da ordem jurídica; é fundamento de validade das demais normas, pelo que não admite a desconformidade daquela situada abaixo com seus preceitos fundamentais, de modo que a norma destoante estará sujeita ao controle de constitucionalidade.*

*Não se pode descartar a relevância da coisa julgada, fundamental para a estabilidade das relações sociais. Esta, entretanto, poderá, em casos excepcionais, ser relativizada.*

*Em eloquente trabalho sobre a Relativização da Coisa julgada, Renan Kfuri Lopes, destaca da lição do eminente Professor Cândido Rangel Dinamarco2 :*

*É inconstitucional a leitura clássica da garantia da coisa julgada, ou seja, sua leitura com a crença de que ela fosse algo absoluto e, como era hábito dizer, capaz de fazer do preto branco e do quadrado redondo. Irrecorribilidade de uma sentença não apaga a inconstitucionalidade daqueles resultados substanciais política ou socialmente ilegítimos, que a Constituição repudia. Daí a propriedade e a legitimidade sistemática da locução, aparentemente paradoxal, coisa julgada inconstitucional.*

(...)

<sup>11</sup> TC-24059.989.20-2, evento 67.3:

*“Reforço, por fim, que o pagamento do 14º salário a servidores tem sido objeto de reprovação por este Tribunal de Contas em diversas oportunidades, razão pela qual fica mantida a decisão recorrida quanto à determinação para a cessação dos pagamentos a título de 14º Salário.”*



não é lícito entrincheirar-se comodamente detrás da barreira da coisa julgada e, em nome desta, sistematicamente assegurar a eternização de injustiças, de absurdos, de fraudes ou de inconstitucionalidades.

*Ainda, sobre o cabimento de ação rescisória em causas processadas perante Juizados Especiais, como no caso presente, o Ministro Barroso, nos autos da Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 615-DF, assim se posicionou:*

Realmente, pela literalidade do art. 59 da Lei n.º 9.099/1999, chega-se a uma situação jurídica excêntrica, na qual uma sentença inconstitucional proferida por um Juizado Especial, em cognição sumária, torna-se imune à impugnação, enquanto sentenças proferidas pelos demais órgãos judiciais, em rito ordinário, podem ser rescindidas. **Ainda que a intenção do legislador tenha sido a de prover o ordenamento jurídico de procedimentos judiciais mais céleres e informais para resolução de conflitos de menor complexidade, essa excentricidade parece, pelo menos nesse juízo de cognição sumária, incompatível com o princípio da supremacia constitucional e outros preceitos fundamentais da Constituição Federal. Isto porque a desconstituição de decisões judiciais inconstitucionais, mas do que tutelar interesses das partes, visa a preservar a supremacia da constituição, quer tenham sido elas proferidas no âmbito dos procedimentos ordinários, quer tenham elas origem em procedimento sumário, sumaríssimo ou especial.**

Embora o princípio da coisa julgada seja importante para a segurança jurídica e outros princípios, não se pode conferir a ele uma sobrevalorização que o torne hierarquicamente superior a outros princípios constitucionais, especialmente o da supremacia da constituição. Como se vê, o Sistema Jurídico Brasileiro prevê, expressamente, a ponderação da coisa julgada com a supremacia da Constituição que, mais do que um princípio, é uma premissa lógica dos modelos de Constituição Rígida. **Conferir imunidade e caráter absoluto às sentenças inconstitucionais dos Juizados Especiais transitadas em julgado antes de decisão em controle abstrato e concentrado de constitucionalidade proferida por tribunal competente para dirimir a controvérsia acerca da constitucionalidade de lei ou ato normativo questionado pode representar grave ofensa à supremacia constitucional.** (g.n.)

*Destaco, também, como notoriamente assentado pela Corte Constitucional, que não existe direito adquirido a regime jurídico, sobretudo quando tal direito não resta reconhecido por declaração formal de inconstitucionalidade proferida, mediante controle abstrato, pela mais alta instância do Poder Judiciário do Estado de São Paulo.” (TCE/SP, Tribunal Pleno, TC-24059.989.20-2, Cons. Rel. Dimas Ramalho, j. 27/07/2021, trânsito em julgado em 23/09/2021) (destaques no original) (notas de rodapé suprimidas)*

### D.3.2 - PAGAMENTO DE CESTA BÁSICA AOS INATIVOS.

A Fiscalização consignou que a Lei Municipal 4.977/2020 estendeu a concessão do auxílio ‘cesta básica’ (R\$ 400,00) aos aposentados e pensionistas, cujos benefícios mensais não ultrapassassem o valor de R\$ 2.840,00<sup>12</sup>, em ofensa ao disposto na Súmula Vinculante 55<sup>13</sup>.

Constatou que foram dispendidos, no exercício em análise, o montante de R\$ 1.897.930,00 com tal auxílio.

<sup>12</sup> Lei Municipal 4.977/2020, art. 2º O valor da Cesta Básica de Alimentos, com efeito retroativo a 1º de janeiro de 2020, passa a ser de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) para todos os servidores e empregados públicos municipais que a ela já têm direito. §1º. Observado o disposto no “caput” deste artigo, permanece estendida a Cesta Básica de Alimentos aos servidores públicos aposentados e pensionistas cujo benefício não ultrapasse o valor de R\$ 2.840,00 (dois mil, oitocentos e quarenta reais) no mês de referência de janeiro de 2020.

<sup>13</sup> Súmula Vinculante nº 55: O direito ao auxílio-alimentação não se estende aos servidores inativos.



Apontou irregularidades no pagamento do referido auxílio, tanto acima dos R\$ 400,00 previstos na legislação, quanto pago a servidores que auferiram mais de R\$ 2.840,00 mensais (evento 15.66, fls. 18/20).

No exercício do contraditório, o RPPS sustentou que não há irregularidades no pagamento do auxílio 'cesta básica' aos inativos e pensionistas, arguindo que a Súmula Vinculante 55 se refere à 'auxílio-alimentação', enquanto o benefício aqui debatido teria caráter assistencial, uma vez que não é pago a todos os servidores inativos, mas apenas àqueles com baixa remuneração – até o limite de R\$ 2.840,00.

Por fim, observou que referido benefício é pago pela Prefeitura Municipal de Jales, não onerando os cofres do RPPS (evento 27.1, fls. 17/19).

De início, em que pese a Fiscalização apontar que a Lei Municipal 4.977/2020 estendeu a concessão do auxílio 'cesta básica' aos aposentados e pensionistas, cumpre observar que a Lei Municipal 4.012/2013<sup>14</sup>, em seu art. 2º, já previa a concessão do referido benefício a tais categorias.

Entretanto, acerca da legalidade da concessão do auxílio 'cesta básica' aos aposentados e pensionistas, a despeito dos argumentos de defesa, na ótica ministerial, assiste razão à Fiscalização, vez que da leitura da Lei Municipal 2.908/2005<sup>15</sup>, que instituiu o benefício no âmbito municipal, é possível inferir que, com as devidas exceções, para fazer jus ao recebimento, o servidor tem que estar no exercício de suas funções laborais, não se compatibilizando, assim, com as categorias dos aposentados e pensionistas. Veja-se:

*“Art. 3º Não será concedida Cesta Básica de Alimentos ao servidor que:*

- I. tiver uma ou mais faltas injustificadas no mês;*
- II. estiver de licença sem remuneração para tratar de interesses particulares;*
- III. tiver afastamentos, a qualquer título, por período superior a 12 (cento e vinte) dias, excetuando-se:
  - a. os servidores que se encontrarem em licença para tratamento de saúde;*
  - b. os servidores afastados em virtude de acidente de trabalho.”**

Nesse contexto, dada a patente inconstitucionalidade das normas em questão, este membro do Ministério Público de Contas representou ao Procurador-Geral de Justiça para que ajuíze a competente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

<sup>14</sup> Evento 15.41:

Lei 4.102/2013, art. 1º A partir de 1º de março de 2013, **fica concedido, a título assistencial, o benefício da Cesta Básica de Alimentos**, criado pela Lei Municipal nº. 2.908, de 08/06/2005, com alterações posteriores, **aos servidores públicos municipais aposentados e pensionistas**, que a partir da promulgação desta Lei, passarem a ganhar até R\$ 900,00 (novecentos reais) por mês. (destaques do MPC-SP)

<sup>15</sup> <https://jales.siscam.com.br/arquivo?Id=23183>



Quanto às impropriedades consignadas pela Fiscalização nos pagamentos do auxílio, a defesa nada alegou.

Todavia, de acordo com arrazoado pela defesa, o pagamento do referido auxílio é custeado pela Prefeitura Municipal de Jales, devendo, assim, ser objeto de exame nas contas anuais do Ente.

## D.5 - ATUÁRIO.

A Fiscalização verificou que o Instituto apresentou, no exercício em exame, déficit atuarial no montante de R\$ 346.366.016,54.

Registrou a ausência de implementações das seguintes medidas indicadas no parecer atuarial entregue à Secretaria da Previdência em 2020:

- o recenseamento está sendo realizado no exercício de 2021;
- ausência de planejamento viável e de menor custo total a longo prazo para que a previdência seja garantida respeitando todos os princípios da economicidade e eficiência;
- ausência de edição de legislação que aperfeiçoe a concessão e auditoria dos benefícios do regime próprio;
- a alteração do plano de custeio realizada não observou o recomendado.

Anotou que o plano de custeio, previsto no DRAA entregue à SPREV em 2021 (data focal 31/12/2020), contém aportes para amortização do déficit atuarial em valores incompatíveis com a capacidade financeira do Ente Executivo Municipal, potencializando a inviabilidade de seu cumprimento (evento 15.66, fls. 21/24).

No exercício do contraditório, o RPPS alegou que a elaboração do estudo atuarial se deu em conformidade com as normas técnicas que disciplinam o sistema.

Afirmou que a implementação do novo plano de amortização por aporte visou possibilitar o pagamento das despesas sem afetar o limite de pessoal fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Noticiou a realização de estudos técnicos com intuito de aplicação no Município das alterações trazidas pela Emenda Constitucional 103/2019, porém, estão no aguardo da análise do Poder Executivo para posterior envio ao Legislativo.

Informou que foi proposto ao Chefe do Executivo a alteração da norma para aplicação dos 14%, porém, por decisão dos Vereadores, a proposta foi alterada.



Ressaltou que o RPPS vem exercendo suas funções de forma independente e autônoma, todavia, alguns assuntos não são de competência do Instituto e sim de outros poderes (evento 27.1, fls. 19/20).

Instada a se manifestar, a ATJ entendeu que o resultado atuarial deficitário pode ser relevado e alçado ao campo das recomendações, assim se manifestando (evento 47.1, fls. 07):

*“Acerca do déficit atuarial, a Origem implementou a opção de amortização por aportes e está realizando estudos técnicos com o intuito de aplicação no Município das alterações trazidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019. Por decisão dos vereadores não foi aplicada a alteração da alíquota de contribuição para 14%. No entanto, considerando a atipicidade do exercício em exame, em face da pandemia do Coronavírus (COVID-19), impactando negativamente nas finanças da Prefeitura, fato que motivou o parcelamento dos aportes devidos pela Comuna ao RPPS, refletindo, por certo, nos cálculos atuariais, penso que o déficit possa ser relevado e alçado ao campo das recomendações para que Gestor do Instituto busque alternativas na melhora do equilíbrio financeiro e atuarial do regime.”*

No entendimento deste MPC, o déficit atuarial, no caso em concreto, não é matéria a ser relevada, ou alçada ao campo das recomendações, mas sim apta a motivar a **reprovação** das contas.

Isso porque o déficit se alastra no mínimo desde 2016, alcançando, no exercício, o montante de R\$ 346.366.016,54, que, em cotejo com o exercício anterior, representou um incremento de aproximadamente 23%.

Destarte, verifica-se que não existe perspectiva de melhora na situação atuarial da Entidade, ao contrário, o déficit é cada vez maior, conforme se demonstra a seguir<sup>16</sup>:

DRAA entregue em	Situação Atuarial	Valor (R\$)
<b>2021 (data base 31/12/2020)</b>	<b>Déficit</b>	<b>R\$ 346.366.016,54</b>
2020 (data base 31/12/2019)	Déficit	R\$ 282.443.600,19
2019 (data base 31/12/2018)	Déficit	R\$ 307.317.664,92
2018 (data base 31/12/2017)	Déficit	R\$ 247.806.777,91
2017 (data base 31/12/2016)	Déficit	R\$ 77.576.671,82

<sup>16</sup> Dados extraídos do site: <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/modulos/draa/consultarDemonstrativos.xhtml>



Cumprе ressaltar que o art. 40, *caput*, da Constituição Federal<sup>17</sup> consagrou, dentre outros, 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, conforme preceituado no art. 2º, §1º, da Lei 9.717/1998<sup>18</sup>.

Daí a necessidade de uma atuação incisiva desse Tribunal 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, é o entendimento deste Tribunal de Contas<sup>19</sup>.

Oportuno trazer à baila que os sucessivos aumentos do déficit atuarial experimentados pelo RPPS ao longo dos últimos exercícios, bem como o plano de amortização do déficit atuarial previsto na Lei Complementar Municipal 313/2019, foi mote de externada preocupação pelo julgador das contas do exercício anterior ao ora em análise, consoante excerto abaixo transcrito:

*“Por fim, no que tange ao atuário, o déficit registrado no exercício foi de R\$ 282.443.600,19. O déficit apresentado em 2019 é um pouco menor do que aquele apresentado no exercício anterior, passando de -R\$ 307.317.764,92 (2018) para -R\$ 282.443.600,19. **Porém, observo que o déficit vem aumentando pelo menos desde 2016**, ano em que o valor foi de -R\$ 77.576.671,82 (2016) frente a -R\$ 247.806.777,92 em 2017.*

**O déficit atuarial se apresenta preocupante**, conforme se observa:

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Lei 9.717/1998, art. 2, § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

<sup>19</sup> 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, 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, Aud. Valdenir Polizeli, j. 07/11/2017).*

Decisão mantida em sede recursal:

*“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 Stanislaw Beraldo, j. 19/06/2018, v.u.) (destaques no original)*



Exercício	Situação atuarial	Valor do Déficit Atuarial* (R\$)	Receita Corrente Líquida (R\$)	Disponibilidades do RPPS (R\$)	Déficit / RCL	Déficit / Disponibilidades
2019	Déficit	282.443.600,19	126.659.171,38	55.938.002,91	2,2	5,0

Muito embora a sustentabilidade deste RPPS não seja aferida apenas neste exercício, observo indícios da inviabilidade do RPPS. **A situação em tela é grave**, posto que em caso de insolvência do RPPS, o Município encontrará sérias dificuldades para honrar os compromissos com os pensionistas e inativos, conforme preceitua o art. 2º, § 1º, da Lei Federal nº 9.717/1998, visto que certamente haverá significativo déficit orçamentário do Ente Federativo, o que, conseqüentemente, aumentaria sobremaneira a dívida fiscal líquida.

Desta forma, ainda que o plano de amortização tenha sido apresentado ao Ministério da Economia e a recomendação do atuário seja de se refazerem os cálculos a cada exercício, é necessário que o IMPSJ e a Prefeitura estejam atentos tanto em relação às futuras provisões do Instituto quanto aos aportes solicitados da Prefeitura, para que haja viabilidade financeira em ambas as Casas. Além disso, ainda que a Prefeitura tenha feito e faça os aportes devidos, é preciso se atentar para a excessiva onerosidade do plano proposto.

Observo que a Lei Complementar Municipal n.º 313/2019, que dispõe sobre o plano de amortização do déficit atuarial, não está acompanhada de demonstrativo da viabilidade orçamentária e financeira do ente federativo, em arrepio ao disposto pelo art. 19, § 2º, da Portaria MPS n.º 403/2008, alterada pela Portaria MPS n.º 21/2013.

Mais, noto que o plano de amortização previsto pela mencionada Lei prevê a amortização do déficit atuarial mediante aportes suplementares crescentes ao longo do tempo, atingindo o expressivo montante de R\$ 44.044.269,98 em 2046.

Isso representa um aumento de 761%, se comparado ao aporte inicial previsto na mencionada lei para o exercício de 2019 (R\$ 5.780.582,91). Apesar de não ter sido apresentada a memória de cálculo a título de prova da viabilidade financeira do Ente Patrocinador, penso que o plano de amortização proposto pela Lei Complementar Municipal n.º 447/2019 é **INEXEQUÍVEL** para a realidade orçamentária e financeira da municipalidade.

O cenário em tela preocupa sobremaneira essa Auditoria de Contas.

A existência de um déficit atuarial reclama a atuação do Regime Próprio de Previdência perante as autoridades legislativas locais, no intuito de que a legislação municipal absorva as novas regras veiculadas na Emenda Constitucional n.º 103/2019, no que forem aplicáveis aos Municípios, em atendimento, inclusive, à Portaria ME/SPS n.º 1.348/2019.

Deste modo, recomendo que o RPPS, em conjunto com executivo municipal, busquem junto ao atuário a elaboração de medidas que, em prazo não superior a 20 anos, anulem o presente déficit atuarial, em um programa que apresente encargos exequíveis e decrescentes no tempo, observando-se, com rigor, as disposições contidas na Portaria MPS n.º 403/2008, alterada pela Portaria MPS n.º 21/2013, especialmente no que tange ao estabelecimento de alíquotas suplementares, bem como o disposto no art. 64 da Portaria MPS n.º 464/2018.

Deve a Origem buscar, suplementarmente, junto ao Executivo Municipal, a possibilidade do equacionamento do déficit atuarial através das medidas indicadas no inciso III do § 2º do art. 53 da Portaria 464 de 19/11/2018, ou seja, mediante:

- aporte de bens, direitos e ativos;
- aperfeiçoamento da legislação do RPPS e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios;
- aumento da alíquota de contribuição; e
- adoção de medidas que visem à melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do RPPS e da identificação e controle dos riscos atuariais do regime.

Acaso perceba-se que tal plano de recuperação do Regime de Previdência não existe, deve o ente buscar a sua extinção." (TCE-SP, juízo singular, TC-2928.989.19-3, Aud. Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, j. 01/10/2020, trânsito em julgado em 23/09/2021) (destaques do MPC-SP)

Por fim, contribui para a **irregularidade** das contas, a não implementação das medidas propostas pelo atuário.



## D.6 – RESULTADO DOS INVESTIMENTOS.

### D.6.3 - COMPOSIÇÃO DOS INVESTIMENTOS.

A Fiscalização registrou que a rentabilidade da carteira de investimentos do Regime, no exercício em exame, foi na ordem de 7,23%, não atingindo a meta atuarial.

Verificou que as aplicações financeiras do RPPS, no encerramento do exercício de 2020, encontravam-se em desacordo com os limites estipulados no art. 7º, inc. IV, “a”, da Resolução CMN 3.922/2010<sup>20</sup>.

Apontou que a política de investimento do RPPS previu limites em divergência dos estabelecidos nos arts. 8º, §1º, e 9º-A, da Resolução CMN 3.922/2010<sup>21</sup>.

Verificou que o fundo de investimento “Fundo Caixa Petrobras FI Ações” obteve, no exercício em tela, rentabilidade negativa de 10,32% (evento 15.66, fls. 25/28).

No exercício do contraditório, o RPPS alegou que o cenário econômico de 2020 foi um dos piores momentos para a economia, defendendo que, mesmo nesse cenário atípico, o resultado dos investimentos foi positivo em 7,23%.

Trouxe aos autos Parecer Técnico elaborado pela empresa de assessoria de investimentos do RPPS, o qual sustenta que as aplicações respeitaram os limites estipulados na Resolução CMN 3.922/2010 e informa que a nova política de investimentos contém a previsão do limite de 30%, sanando a questão verificada.

No tocante ao retorno negativo do ‘Fundo Caixa Petrobras FI Ações’, referido relatório salienta que se trata de aplicação de renda variável (ações), sujeita a volatilidade inerentes aos ativos, bem como defende a importância de se manter a carteira de investimentos

<sup>20</sup> Resolução 3.922/2010, art. 7º No segmento de renda fixa, as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social subordinam-se aos seguintes limites:

IV - até 40% (quarenta por cento) no somatório dos seguintes ativos:

a) cotas de fundos de investimento classificados como renda fixa constituídos sob a forma de condomínio aberto, conforme regulamentação estabelecida pela CVM (fundos de renda fixa);

<sup>21</sup> Resolução 3.922/2010, art. 8º No segmento de renda variável e investimentos estruturados, as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social subordinam-se aos seguintes limites:

§ 1º As aplicações previstas neste artigo limitar-se-ão, cumulativamente, a 30% (trinta por cento) da totalidade das aplicações dos recursos do regime próprio de previdência social.

Art. 9º-A No segmento de investimentos no exterior, as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social subordinam-se ao limite de até 10% (dez por cento) no conjunto de:



do RPPS diversificada, para minimizar os impactos do risco não sistemático e auxiliar na obtenção de retornos no longo prazo (eventos 27.1, 21/23; 27.47).

Instada a se manifestar, a ATJ entendeu passível de relevação o resultado dos investimentos, anotando que os investimentos obtiveram resultado positivo na ordem de 7,23%.

Considerou demonstrado nas razões de defesa que as aplicações respeitaram os limites estabelecidos na Resolução CMN 3.922/2010.

Quanto ao resultado negativo do 'Fundo Caixa Petrobrás FI Ações', ressaltou que *"se faz necessário observar a natureza da aplicação, que por ser de renda variável, principalmente em ações, estão sujeitos a volatilidade inerentes ao ativo, porém, não há que se falar em prejuízo financeiro, uma vez que não houve o resgate da referida aplicação"* (evento 47.1, fls. 07/08).

Em concordância com as considerações lançadas pela ATJ, este MPC entende afastado o apontamento quanto aos limites permitidos para aplicação dos recursos do RPPS e o resultado negativo do 'Fundo Caixa Petrobrás FI Ações'.

De todo modo, registre-se que, embora o relatório da Fiscalização indique a meta atuarial como sendo 10,36% (evento 15.66, fls. 25), este Ministério Público de Contas (MPC) adotou o percentual de 10,62%, considerando a meta de rentabilidade real de 5,84% e IPCA de 4,52% na fórmula  $((1+meta)*(1+inflação))-1$ .

Do qualquer forma, é possível excepcionar o não atingimento da meta atuarial, mormente por considerar que a rentabilidade da carteira do RPPS alcançada no exercício (7,23%), mesmo aquém da meta atuarial, performou acima dos principais indicadores do mercado (Selic: 2,75%; Ibovespa: 2,90%; IMA-B: 6,41%).

Ainda assim, é preciso frisar que o não atingimento da meta atuarial, além de demonstrar ineficiência na alocação dos recursos, prejudica a redução do déficit atuarial, comprometendo ainda mais as finanças locais.

Não se deve olvidar que os recursos dos Regimes Próprios de Previdência Social devem ser aplicados presentes as condições de segurança, **rentabilidade**, solvência, liquidez e transparência (Resolução CMN 3.922/2010, editada nos termos do art. 6º, inc. IV, da Lei 9.717/1998<sup>22</sup>).

<sup>22</sup> Lei 9.717/1998, art. 6º. Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos:

IV - aplicação de recursos, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional;



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

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

A Fiscalização consignou que o RPPS entregou intempestivamente o Demonstrativo de Receitas Previdenciárias de abril de 2020.

Constatou o descumprimento, no exercício fiscalizado, de recomendações proferidas por este Tribunal de Contas quando do julgamento das contas de 2016<sup>23</sup> e 2017<sup>24</sup> do RPPS (evento 15.66, fls. 29).

No exercício do contraditório, o RPPS arrazou que tem cumprido as recomendações e instruções deste Tribunal de Contas, contraditando os pontos indigitados pela Fiscalização (evento 27.1, fls. 23/26).

Para este MPC, a despeito de remanescer alguns descumprimentos, as ocorrências podem ser relevadas.

Isso porque, o trânsito em julgado das decisões que contêm as recomendações citadas pela Fiscalização se deu no decorrer do exercício ora em exame, ou seja, sem que houvesse tempo hábil para que o Instituto as observassem.

Porém, desde já, adverte-se que a inércia em atender as recomendações deste Tribunal de Contas poderá ensejar a irregularidade das contas do Instituto de Previdência, bem

<sup>23</sup> TC-1437.989.16-3, decisão transitada em julgado em 10/02/2020

“Recomendações:

- Realize a correta e tempestiva alimentação de dados no Sistema Audesp;

Advertência:

- Advirto a Origem para que envide esforços, junto ao Executivo, a fim de cessar os atrasos e sucessivos parcelamentos dos repasses da contribuição patronal para o RPPS.”

<sup>24</sup> TC-2234.989.17-6, decisão transitada em julgado em 04/06/2020

“Recomendações:

- Zele para que o plano de custeio proposto na avaliação atuarial esteja escorado em “demonstração em que se evidencie que possui viabilidade orçamentária financeira e fiscal” para o ente federativo, nos termos dos artigos 48, II c.c. o artigo 64, ambos da Portaria MF nº 464/2018;

- Disponibilize no seu portal da transparência as informações relacionadas no artigo 48-A da Lei Fiscal.”



como a aplicação de pena pecuniária, nos termos do art. 104, inc. VI, da Lei Complementar Estadual 709/1993<sup>25</sup>.

## D.10 – TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.

A Fiscalização identificou descumprimento ao art. 48-A, da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>26</sup>, eis que no *site* do RPPS não estava inserido nenhum balanço contábil, tampouco as receitas e despesas em tempo real e as licitações e contratos efetuados no exercício (evento 15.66, fls. 29).

Em sua defesa, o RPPS afirmou que as informações apontadas como ausentes estão disponíveis e são inseridas automaticamente em seu *site* (evento 27.1, fls. 26/27).

De fato, em consulta ao *site* do RPPS<sup>27</sup>, verifica-se a correção de algumas das impropriedades anotadas pela Fiscalização, todavia, ainda faltam ou encontram-se desatualizadas certas informações.

Nesse sentido, considerando as providências adotadas, este MPC entende que as falhas são passíveis de serem relevadas, sem prejuízo de recomendação ao RPPS para que continue a envidar esforços na divulgação de todas as informações de interesse público legalmente exigíveis.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Lei 101/200, art. Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

<sup>27</sup> <http://www.impsjales.com.br/> Acesso em 13/06/2022



## E.1 - ATENDIMENTO AOS DISPOSITIVOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019.

A Fiscalização constatou que não houve o ajuste da alíquota de contribuição previdenciária para, no mínimo, 14%, nos termos dos arts. 9º, §4º, e 11 da Emenda Constitucional 103/2019<sup>28</sup>, bem como a ausência de vedação não exaustiva da incorporação de vantagens de caráter temporário (evento 15.66, fls. 30/33).

No exercício do contraditório, o Instituto de Previdência informou que a Lei Complementar 340/2021, de 29/03/2021, alterou a alíquota da contribuição previdenciária dos servidores do Município para 14%.

Quanto à ausência de vedação não exaustiva da incorporação de vantagens de caráter temporário, defendeu que não tem mais reconhecido para fins de concessão de aposentadoria quaisquer vantagens concedidas após 12/11/2019 (evento 27.1, fls. 27/28).

Diante dos esclarecimentos ofertados, este MPC entende que as falhas podem ser relevadas, sem prejuízo de recomendação ao RPPS para que postule junto aos poderes competentes à perfeita e completa adequação da legislação municipal às disposições da Emenda Constitucional 103/2019.

## CONCLUSÃO.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE**, nos termos do **art. 33, inc. III, alíneas 'b'** (infração a norma legal ou regulamentar) e **'c'** (infração a norma legal ou regulamentar e dano ao erário), com proposta de aplicação de **MULTA**, conforme **arts. 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 B.1.3 e B.1.3.1** – falta de medidas efetivas para cobrar as parcelas das contribuições e dos parcelamentos

<sup>28</sup> EC 103/2019, 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 artigo.

[...]

§ 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 *deficit* atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.

[...]

Art. 11. Até que entre em vigor lei que altere a alíquota da contribuição previdenciária de que tratam os arts. 4º, 5º e 6º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, esta será de 14 (quatorze por cento).



- atrasados, tendo em vista os recorrentes inadimplementos das obrigações devidas pela Prefeitura;
2. **Item D.3.1** – pagamento de ‘gratificação de aniversário’ após ter sido declarada sua inconstitucionalidade;
  3. **Item D.5** – déficit atuarial recorrente, alcançando o montante de R\$ 346.366.016,54 no 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 B.1.3.1** – envie esforços para a cobrança das contribuições e parcelamentos não pagos pelo Executivo Municipal, a fim de evitar os sucessivos parcelamentos/reparcelamentos das obrigações em atraso;
2. **Item B.2.1** – empregue esforços com vistas a garantir a participação do RPPS em processos legislativos que tenham desdobramentos previdenciários;
3. **Item B.2.1** – deve o RPPS elaborar avaliação financeira e atuarial para quantificar o impacto da Lei Municipal 326/2020;
4. **Itens B.3, D.1 e D.2** – observe fielmente as instruções e orientações deste Tribunal de Contas com vista ao preenchimento de dados fidedignos no Sistema AUDESP;
5. **Item 3.1** – cesse imediatamente o pagamento da verba à título de ‘gratificação de aniversário’;
6. **Item D.5** - envie esforços para implementação das medidas propostas pelo atuário, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS;
7. **Item D.6** – faça uma análise dos ativos em carteira, com vistas a alcançar a meta atuarial nos próximos exercícios, cumprindo, assim, a condição de rentabilidade imposta pelo art. 6º, inc. IV, da Lei 9.717/1998;
8. **Item D.8** – entregue tempestivamente os documentos exigidos nas Instruções deste Tribunal de Contas;
9. **Item D.8** – cumpra integralmente as recomendações exaradas por este Tribunal de Contas;
10. **Item D.10** – continue a envidar esforços para passar a reunir em seu *site* todas as informações de interesse público legalmente exigíveis;
11. **Item E.1** – postule junto aos poderes competentes à perfeita e completa adequação da legislação municipal às disposições da EC 103/2019.

Oportuno que tais determinações (expedidas também com base no art. 35 da Lei Complementar Estadual 709/1993<sup>29</sup>), sejam incluídas pela SDG no cadastro específico previsto no art. 212, inc. II, alínea ‘r’, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas<sup>30</sup>, para fins de monitoramento.

<sup>29</sup> LCE 709/1993, art. 35. Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal de Contas dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias a correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

<sup>30</sup> RITCESP, art. 212. Ao Secretário-Diretor Geral compete:

II - como Diretor Geral:

r) manter cadastro específico das sanções pecuniárias aplicadas aos administradores e das recomendações, que impliquem obrigação de fazer, dirigidas à Administração.



É preciso alertar que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar na reprovação das contas, conforme art. 33, §1º, da Lei Complementar Estadual 709/1993<sup>31</sup>, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104, inc. VI e §1º, da mesma lei.

Registre-se, por fim, conforme tratado no item D.3.2, que este membro do Ministério Público de Contas representou ao Procurador-Geral de Justiça para que ajuíze a competente Ação Direta de Inconstitucionalidade em face das normas municipais que concederam o benefício da “Cesta Básica de Alimentos” a aposentados e pensionistas.

É o parecer.

São Paulo, 20 de junho de 2022.  
**RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA**  
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-65

<sup>31</sup> LCE 709/1993, art. 33, §1º. O Tribunal de Contas poderá julgar irregulares as contas, no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feitas em processo de tomada ou prestação de contas.

