



SENTENÇA

PROCESSO: TC-004860/989/20.

INTERESSADO: Instituto Previdenciário do Município de São Sebastião – São Sebastião PREV.

MUNICÍPIO: São Sebastião.

EM EXAME: Balanço Geral – Contas do Exercício de 2020.

DIRIGENTES: Adilson Ferreira de Moraes e Ricardo dos Santos Braz, Presidentes à época.

INSTRUÇÃO: UR-07 / DSF-I.

ADVOGADOS: Luiz Henrique Pereira Erthal da Costa, Procurador Municipal, OAB/SP nº 447.781; Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, OAB/SP nº 109.013; Eloisa Lima dos Santos Braz, OAB/SP nº 445.374; Renata Cunha Gomes Marques, OAB/SP nº 261.149.

RELATÓRIO

Em exame o Balanço Geral do exercício de 2020 do Instituto Previdenciário do Município de São Sebastião – São Sebastião PREV.

A **Fiscalização**, na conclusão dos seus trabalhos, apontou as seguintes ocorrências (relatório no *evento 14.78*):

Item A.2.1 - CONSELHO FISCAL: As demonstrações financeiras não foram aprovadas pelo Conselho Fiscal, contrariando o inciso II do art. 29 da Lei Complementar nº 241/2019;

- Ausência de comprovação de experiências profissionais e conhecimentos técnicos, assim contrariando a Resolução CMN nº 3.922/2010, art. 1º, § 2º e a Portaria SEPRT/ME nº 9.907, de 14 de abril de 2020.

Item A.2.2 - APRECIÇÃO DAS CONTAS POR PARTE DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO: Ausência de comprovação de aprovação das demonstrações financeiras do exercício de 2020, contrariando o art. 9º da Lei nº 867/1992;



- Nem todos os membros do Conselho têm nível de escolaridade e formação compatíveis com a atividade, entendimento e complexidade que requer um atuante Conselho Administrativo, infringindo a Resolução CMN nº 3.922/2010, art. 1º, § 2º.

Item A.2.3 - COMITÊ DE INVESTIMENTOS: Servidores possuem experiências profissionais e conhecimentos técnicos, em princípio, incompatíveis com as atividades que exercem na gestão de investimentos do órgão, contrariando a Resolução CMN nº 3.922/2010, art. 1º, § 2º, a Portaria SEPRT/ME nº 9.907, de 14 de abril de 2020, bem como o § 6º do art. 47 da Lei Complementar nº 241/2019;

- Ausência de certificação de que trata o art. 2º da Portaria MPS 519 de 24/08/11, para a maioria dos seus membros (conforme alínea “e” do § 1º do art. 3º-A da portaria supra, incluída pela Portaria MPS 440 de 09/10/13).

Item B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: Inobservância do princípio do planejamento previsto no § 1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Item B.1.2 - RESULTADO FINANCEIRO E ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL: Autarquia com passivo a descoberto, comprometendo sua continuidade e a futura previsão para o pagamento de proventos de aposentadoria.

Item B.1.3 - FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS: Não foram enviadas ao Sistema AUDESP, descumprindo o Comunicado SDG nº 34, de 2009 e os princípios da transparência (art. 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83, da Lei Federal nº 4.320/64).

Item B.1.3.1 – PARCELAMENTOS: Inércia na cobrança de diversos parcelamentos que estão sendo recebidos com atraso (multas e juros) ou não recebidos, comprometendo o fluxo de caixa e os investimentos do Instituto.

Item B.2.1 - BENEFÍCIOS CONCEDIDOS: O último censo previdenciário foi realizado em 2017 gerando uma possível falha na avaliação atuarial;



- Falta de atualização da base cadastral para servir de suporte para a elaboração do Parecer Atuarial e do impacto em relação ao resultado apurado, nos termos do art. 29 da Portaria MF nº 464, de 19/11/18.

Item B.3 - TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS: O Instituto não providenciou meios para salvaguardar os documentos, os processos e a segurança local no exercício em exame;

- O Instituto possui o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros com validade vencida desde o dia 22/05/2021.

Item D.1 - LIVROS E REGISTROS: Ausência de notas explicativas, infringindo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público na Parte V - Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público.

Item D.2 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP: Dados (item B.1.3 - Fiscalização das Receitas) não enviados a este Tribunal, descumprindo o Comunicado SDG nº 34, de 2009 e os princípios da transparência (art. 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei Federal nº 4.320/64).

Item D.5 – ATUÁRIO: Não efetivado o processo de gestão atuarial;

- Recebimento de aportes para amortização da dívida atuarial em valor inferior ao devido;

- Déficit atuarial de R\$ 1.036.293.537,98, aumento de 64% em relação ao exercício anterior.

Item D.6.2 - RESULTADO DOS INVESTIMENTOS: Rentabilidade negativa da carteira de investimentos do Regime no exercício em exame na ordem de - 2,09%, equivalendo a um déficit de -12,72% em relação à meta que era de IPCA+5,85% (10,63%);

- Resgates superaram os aportes em investimentos em R\$ 13.733.493,88;

- Foram identificados fundos com perdas superiores a 90% no exercício;

- O Instituto possui diversos investimentos em fundos vedados pela Resolução CMN 3.922/10;



- O Instituto possui fundos cujos administradores e gestores não atendem o art. 15 da Resolução CMN 3.922/10;
- A Entidade possui em sua carteira fundos que são considerados de elevado grau de risco e iliquidez - “Estressados”.

Item D.6.3 - COMPOSIÇÃO DOS INVESTIMENTOS: A totalidade de valores investidos informada pela Entidade difere da apresentada no Balanço Patrimonial.

Item D.8 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL: Inobservância a recomendações desta Corte.

Item E.1 - ATENDIMENTO AOS DISPOSITIVOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 2019: Não houve a vedação da incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo (art. 39, § 9º, da CF, incluído pela emenda acima citada).

Regularmente notificados, os Presidentes do Instituto à época, senhores **Ricardo dos Santos Braz e Adilson Ferreira de Moraes**, por intermédio de advogadas, apresentaram defesa com documentação correlata nos autos (respectivamente nos eventos 34.1 a 34.3 e 40.1 a 40.28).

Também a **Prefeitura Municipal de São Sebastião**, por intermédio do procurador municipal, se manifestou no feito e juntou documentos, conforme se percebe do evento 70.1 a 70.3.

Ademais, no evento 81.1 a 81.5, consta que o senhor **Adilson Ferreira de Moraes**, por sua advogada constituída, informou que diante da apresentação de documentação nova sobre a finalização do exercício financeiro de 2020, bem como, de algumas ponderações, houve a aprovação, com ressalva, pelos Conselhos Fiscal e de Administração das contas do exercício de 2020, conforme documentos anexados.

Encaminhado o processo com vista ao **d. Ministério Público de Contas**, o mesmo, tendo em vista, em especial, o caráter



eminentemente técnico dos apontamentos constantes dos itens **B.1.1, B.1.2, B.1.3, B.1.3.1, B.2.1, D.1, D.2 e D.5** do relatório da Fiscalização, requereu a manifestação da *Assessoria Técnica* desta Corte, o que foi por este juízo deferido (*eventos 71.1 e 75.1*).

Instada, a **ATJ-ECO**, feitas as análises dos itens solicitados sob o aspecto econômico-financeiro, opinou no sentido de que **as falhas apontadas não tiveram o condão de macular as presentes contas, cabendo recomendações**. Diversamente, sua **CHEFIA** opinou pela **irregularidade** do balanço geral em exame (*eventos 84.1 e 84.2, respectivamente*).

Obtendo nova vista dos autos, o **d. MPC** posicionou-se pela **irregularidade** da matéria com proposta de aplicação de **multa** e sem prejuízo de **determinações** (*evento 87.1*).

E assim se apresenta a posição dos julgamentos dos últimos exercícios apreciados:

Exercícios	Processos	Decisões	Datas
2019	003338/989/19	Irregulares com recomendações ¹	21/06/23 (DO)
2018	003004/989/18	Irregulares com determinações e multas ²	11/08/22 (TJ)
2016	009760/989/16	Irregulares com determinações e multa ³	18/10/22 (TJ)
2015	009757/989/16	Irregular com multa	10/06/21 (TJ)

Eis o relatório.

DECIDO

Trata-se da análise de entidade antes denominada Fundo de Aposentadoria e Pensões dos Servidores Municipais de São Sebastião – *FAPS*, que com o advento da Lei Complementar nº 241/2019 passou a se intitular Instituto Previdenciário do Município de São Sebastião – São Sebastião Prev.

¹ Decisão mantida em sede de recursos ordinários e embargos de declaração – TCs. 014425.989.22, 014433.989.22 e 013377.989.23.

² Decisão mantida em sede de recursos ordinários -TC-015610.989.21 e TC-015649.989.21.

³ Decisão mantida em sede de recursos ordinários - TC-018121.989.20 e TC-018196.989.20.



Já adentrando no mérito, não há como dissentir dos julgamentos anteriores e decidir de modo diverso que não seja pela **irregularidade** das contas em apreço.

Alio-me, pois, com o **d. MPC** e com a **d. Chefia de ATJ-ECO** pela **desaprovação da matéria** sob apreciação.

Ainda que se trate de Autarquia Previdenciária recém-criada e ainda que a suspensão dos pagamentos das contribuições patronais e dos acordos de parcelamentos (autorizada por leis e motivada pela Pandemia da Covid-19) tenha contribuído para uma queda brusca na arrecadação das receitas do Instituto, observo que o **elevadíssimo crescimento do déficit atuarial e o aumento do passivo a descoberto** não são exclusivos do exercício fiscalizado, sendo já objetos de censura e alerta em contas precedentes.

Como se percebe abaixo, o déficit alastra de maneira expressiva, no mínimo desde 2015, não havendo perspectiva de melhora da situação atuarial do Regime:

DRAA entregue à SPREV em	Situação Atuarial	Valor R\$
2021 (data-base 31.12.20)	Déficit	1.036.293.537,98
2020 (data-base 31.12.19)	Déficit	631.118.131,46
2019 (data-base 31.12.18)	Déficit	556.895.554,16
2018 (data-base 31.12.17)	Déficit	514.524.186,95
2017 (data-base 31.12.16)	Déficit	256.023.583,05
2016 (data-base 31.12.15)	Déficit	192.485.060,36

Veja que somente de 2019 para 2020 houve um aumento de 64%, em total descompasso com o equilíbrio atuarial preconizado pelo art. 40, *caput*, da Constituição Federal. Denotando que as medidas adotadas pelo Instituto para a reversão do quadro deficitário não têm surtido o efeito esperado.

As razões da defesa não são suficientes para justificar o aumento na medida em que o montante total das parcelas dos acordos



nºs 555/2017, 556/2017, 864/2019 e 865/2019 que deixou de ser pago no exercício de 2020 foi de apenas R\$ 4.101.815,67 (em razão da LC nº 173/20), ao passo que o déficit aumentou muito mais, ou seja, R\$ 405.175.406,52. Além disso, a origem não apresentou cálculos ou elementos que demonstrem os efeitos, no resultado atuarial, das alegadas inconsistências na base de dados do cadastro previdenciário dos servidores (observações da **Chefia de ATJ-ECO**, evento 84.2).

Também não foi esclarecida a razão dos **valores pagos a menor** referentes às 03 (três) primeiras parcelas quitadas em 2020 - janeiro, fevereiro e março, relativas aos acordos de parcelamentos supraditos, cuja diferença totaliza R\$ 30.292,55 de valor principal e R\$ 2.810,33 de multas e juros de mora. Portanto, remanesce o apontamento **a contribuir para a reprovação das presentes contas**.

Ademais, a falta da totalidade dos aportes pelos entes patronais em 2020 contribuiu para o aumento do déficit (previsão de R\$ 3.568.992,72, repasses de R\$ 1.290.923,99, valor a menor de R\$ 2.278.068,73).

Daí resulta que a cobrança dos valores dos aportes para a amortização da dívida atuarial mediante simples ofícios, sem força coativa, não são o bastante. As circunstâncias requerem medidas mais efetivas por parte do Instituto em face dos entes patrocinadores, vez que necessita dos aportes para a realização de investimentos a fim de assegurar meios de subsistência aos segurados e beneficiários, cumprindo sua finalidade.

Esclareço que esta Corte de Contas está ciente das dificuldades enfrentadas pelos gestores das entidades previdenciárias municipais em obter os créditos devidos dos entes patrocinadores, bem como em implementar os planos de amortização de déficits atuariais com o propósito de atender ao equilíbrio financeiro-atuarial previsto em texto constitucional.

Entretanto, cabe ao gestor buscar o recebimento dos recursos devidos utilizando todos os meios legais disponíveis, inclusive mediante



ações judiciais, bloqueio no Fundo de Participação do Município, comunicação ao Ministério Público Estadual, dentre outros. Não bastam meros ofícios/notificações ou sucessivos acordos de parcelamentos, transferindo as dívidas para as futuras gestões.

Sobre o aumento expressivo das provisões matemáticas previdenciárias em longo prazo para R\$ 1.502.098.623,63, a defesa reconheceu que ainda não reflete totalmente a realidade, dependendo do censo previdenciário em curso para apurar o real valor a ser provisionado.

A entidade continua a operar com passivo a descoberto (R\$ 562.243.873,97 em 2020), o qual tende a ser progressivo (em 2019 era de R\$ 492.857.911,07. Aumento, portanto, de 14,08%) e sem solução, comprometendo a continuidade da autarquia e sua futura previsão de pagamento das despesas previdenciárias.

Como bem sustentado pelo **d. MPC**, “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 dessa Corte, impondo a reprovação das contas com vistas a estimular a adoção de medidas concretas que salvaguardem a sustentabilidade do RPPS local.”

De fato, o conjunto exposto é alarmante vez que, no caso de falência do RPPS, caso o município não dispuser de margem orçamentária e/ou financeira para honrar os pagamentos aos inativos e pensionistas, não poderá receber socorro quer da União, quer do Estado, haja vista a vedação constitucional insculpida no inc. X do art. 167, o que poderá causar imensuráveis danos sociais.

As circunstâncias revelam o descumprimento do contido no art. 40, *caput*, da Carta Magna, ao dispor que o RPPS 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 os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (grifos nossos).

Sendo assim, estudos **devem** ser elaborados, englobando o poder público, a gestão e os órgãos do Instituto, juntamente com os segurados, para a deliberação sobre a adoção de um plano de custeio adequado e eficaz para a recuperação e manutenção do RPPS, sob pena de risco concreto de inviabilidade e de prejuízo dos pagamentos dos benefícios previdenciários.

Do mesmo modo, a importância da atualização da base cadastral **é premente** e não se restringe tão somente à cessação dos benefícios nos casos cabíveis, mas serve de suporte para a elaboração do parecer atuarial e do impacto em relação ao resultado apurado.

Todavia, considerando que o censo previdenciário foi realizado em 2021, conforme relatado pela Fiscalização seguinte (TC-003053.989.21, evento 14.94, fl. 25), afasto os referidos apontamentos.

Considerando, ainda, que as circunstâncias de 2020 (início das atividades como Instituto e ano de pandemia) tornaram, deveras, todo o **processo de gestão atuarial** dificultoso, afasto a falha narrada no “**item 5**” sobre o tema.

Passando à análise de outra ocorrência, registro que **a falta tempestiva de emissão dos devidos pareceres** pelos Conselhos Fiscal e de Administração sobre as demonstrações financeiras de cada exercício fragiliza o controle das contas públicas. Caracteriza um dos pilares da responsabilidade fiscal, em detrimento do instituído pelo art. 1º, § 1º, da LRF. Desatende ainda a omissão ao disposto na legislação local (o sustentado pela origem de impossibilidade de emissão oportuna em razão da pandemia não lhe socorre).

Por sua vez, o **exame dos investimentos** revela que, embora, sem dúvida, não seja ideal a obtenção de rentabilidade negativa da carteira do Regime, tal percentual (-2,09%) ainda se mostra tolerável por esta Corte e a falha pode ser excepcionalmente **recomendada**.



Em situações normais, caberia rigidez por parte deste Tribunal e consequente rejeição das contas. Contudo, é corrente que em 2020 o São Sebastião Prev, além de outros institutos previdenciários, tornou-se refém de um cenário econômico desfavorável não apenas nacional como mundial. Em decorrência, houve dificuldades no atingimento de melhor resultado nos investimentos, o que incluiu o não atingimento da meta atuarial estabelecida para aquele período.

O desequilíbrio dos investimentos onde os resgates superaram os investimentos até se justifica. É porque os valores não repassados em 2020 em razão da suspensão lastreada em legislação federal e municipal resultaram em queda drástica das receitas do Instituto, o que comprometeu seu fluxo de caixa e a realização de novos investimentos.

Via de consequência, removo a alegação da Fiscalização de **inobservância do princípio do planejamento**.

Tal entendimento não impede de **alertar** a origem sobre o declínio de seus investimentos. Caso contrário, suas reservas não serão capazes de suportar os pagamentos de suas aposentadorias e pensões futuras, contribuindo para o agravamento da situação atuarial da entidade previdenciária. Nesse aspecto, há que se mencionar a responsabilidade da Prefeitura, que vem realizando diversos parcelamentos dos valores devidos e pagando com atrasos.

Acerca dos intitulados “**Fundos Estressados**”, argumentou a defesa, dentre outras razões, que são de gestões passadas e no exercício fiscalizado foram recuperados alguns ativos desses fundos estressados, fruto do trabalho e participação de Assembleias Gerais de Cotistas entre os anos de 2017 a 2020.

Sobre o impasse, convém reiterar as seguintes **recomendações** ao RPPS, pois embora tais investimentos tenham principiado em exercícios pretéritos, eventuais efeitos negativos não deixam de repercutir nos seguintes: a) mantenha a adequada tutela de seus interesses diante dos administradores desses fundos e b) acompanhe detalhadamente cada um dos



investimentos ilíquidos, considerando, inclusive, ingressar em juízo visando resguardar o patrimônio previdenciário e defender os interesses dos segurados.

Enfatizo que a defesa do patrimônio público é um poder-dever que se impõe ao administrador, e a lesão a esse bem jurídico pode ocorrer tanto por ação como por omissão.

Além disso, é importante lembrar que a Lei Federal nº 9.717/98 traz responsabilidade solidária aos dirigentes do ente federativo e da unidade gestora, bem como aos demais responsáveis, pelo ressarcimento dos prejuízos de aplicações em desacordo com a legislação vigente a que tiverem dado causa - Art. 8º-A incluído pela Lei nº 13.846, de 2019.

Quanto à **totalidade de valores investidos informada pela entidade diferir da lançada no balanço patrimonial**, a defesa sustentou a necessidade de contratação de empresa de auditoria independente para a apuração do verdadeiro patrimônio do SSPREV.

Recomendo, então, que a entidade proceda com brevidade à apuração do valor correto de seus investimentos e à sua contabilização decorrente para que haja harmonização entre os demonstrativos a serem elaborados.

Preconizo, além do mais, que o órgão passe a enviar corretamente as informações, relativas às receitas arrecadadas, ao Sistema AUDESP desta Casa.

Quanto às falhas relatadas nos **“itens A.2.1, A.2.2 e A.2.3”** (relativamente à **ausência de comprovação de experiências profissionais, de conhecimentos técnicos e de certificações**), **recomendo** que a autarquia previdenciária cumpra os requisitos e prazos dispostos nas legislações de regência em vigor.

Atualmente a matéria é regulada pelo art. 8º-B, seus incisos e parágrafo único, da Lei Federal nº 9.717, de 1998 (incluídos pela Lei Federal nº 13.846, de 2019) e pelos artigos 76 ao 80, da Portaria MTP nº 1.467, de 02 de junho de 2022, com as alterações da Portaria MTP nº 3.803, de 16 de



novembro de 2022. Sem olvidar do contido no Manual de Certificação Profissional da SPREV (versões atualizadas).

Recomendo, ainda, a periódica capacitação dos envolvidos nos processos decisórios dos investimentos do São Sebastião Prev.

Com a mudança de sede no exercício de 2021, o Instituto regularizou a falha contida no “**item B.1.3**” (providenciou meios para salvaguardar os documentos, os processos e a segurança local).

Demonstrou, igualmente, a existência do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros válido para o exercício de 2020, objeto da análise da Fiscalização.

As notas explicativas ao balanço patrimonial, antes faltantes segundo a Fiscalização, foram trazidas nesta oportunidade pelo Instituto no *evento 34.3*.

Também aceitáveis as justificativas quanto ao cumprimento da EC nº 103/2019, em especial no que tange ao art. 39, § 9º, da Constituição Federal⁴

Enfim, é certo que não cabe considerar como descumpridas as recomendações insertas nos TCs 009757/989/16 e 009760/989/16 vez que as decisões exaradas nos respectivos feitos transitaram em julgado somente em exercícios seguintes ao auditado (2021 e 2022).

Posto isso e pelas atribuições de judicatura a mim conferidas, nos termos do que dispõem a CF/88, art. 73, § 4º c.c. parágrafo único do art. 4º da Lei Complementar do Estado de São Paulo nº 979/2005 e a Resolução TCE/SP nº 02/2021, **Julgo Irregular** o presente **Balanço Geral do Instituto Previdenciário do Município de São Sebastião – São Sebastião Prev**, relativo ao exercício de **2020**, nos termos dispostos no art. 33, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, sem prejuízo do cumprimento dos **comandos** exarados no corpo desta decisão, sob pena de

⁴ É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo.



sanções futuras mais severas, aplicando-se, por via de consequência, o contido nos incisos XV e XXVII do art. 2º do mesmo diploma legal.

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

1. Ao Cartório para:

a) Aguardar o decurso do prazo recursal e certificar;

b) Oficiar à Câmara e à Prefeitura Municipal, nos termos dos incisos XV e XXVII do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

2. Após, ao Arquivo.

C.A., em 1º de novembro de 2023.

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

gtgv