



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO AUDITOR SAMY WURMAN

SENTENÇA

PROCESSO:	TC – 2.668/989/18.
ENTIDADE:	IPREM – Instituto de Previdência Municipal de Mogi das Cruzes.
MATÉRIA:	Balanço Geral do Exercício de 2018.
RESPONSÁVEL:	Sr. José Carlos de Aguiar Calderaro – Superintendente, à época.
INSTRUÇÃO:	UR – 07 – Unidade Regional de São José dos Campos.
ADVOGADA:	Sr. ^a Lilian de Freitas – OAB/SP n.º 206.813 – Procuradora Jurídica.

ÍNDICES ECONÔMICOS (BCB)	
IPCA:	3,75%
INPC:	3,43%
SELIC:	6,40%

DADOS DO MUNICÍPIO (AUDESP/CADPREV)	
Receita Corrente Líquida:	R\$ 1.315.113.460,67
Contribuição Patronal:	R\$ 74.810.754,11 (5,69% RCL)
Parcelamentos:	R\$ 0,00
Aportes:	R\$ 38.859.872,11 (2,95% RCL)
Transferências Totais - RPPS: (Custo para o Ente federativo)	R\$ 113.669.946,22 (8,64% RCL)

SÍNTESE DO APURADO (AUDESP/CADPREV)	
Resultado Orçamentário:	R\$ 22.804.433,62 – 15,87% (superávit) ↑
Indicador de Situação Financeira:	0,87
Resultado Financeiro:	R\$ 509.760.972,14 (superávit) ↑
Resultado Econômico:	R\$ 147.174.969,27 (superávit) ↑
Saldo Patrimonial:	R\$ 318.282.833,53 (positivo) ↑
Saldo de Parcelamentos:	Não havia

Despesas Administrativas:	R\$ 1.797.154,75 – 0,50% (regular)
Rentabilidade dos Investimentos/Meta Atuarial:	10,06%/9,98%
Saldo dos Investimentos:	R\$ 517.008.030,49 ↑
Plano Previdenciário - Déficit Atuarial a Amortizar:	R\$ 787.381.770,46 (59,87% RCL) ↑
Plano Previdenciário - Resultado Atuarial:	R\$ 292.370.953,75 (superávit) ↑
Plano Previdenciário - Índice de Solvência Geral:	0,40
Plano Financeiro - Resultado:	R\$ 550.402.022,14 (insuficiência) (41,85% RCL) ↑
Plano Previdenciário - Índice de Solvência Geral:	0,0002
Certificado de Regularidade Previdenciária:	Regular

SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA (ME/SPREV)	
Grupo:	Grande Porte
Subgrupo - RPPS Municipais por Estrutura de Maturidade da Massa:	Maior Maturidade
Indicador de Situação Previdenciária - ISP:	C
Perfil Atuarial:	II
Perfil de Risco Atuarial:	Indisponível
Nível de Certificação no Pró-Gestão RPPS:	C

Abrigam os autos o **BALANÇO GERAL DO EXERCÍCIO DE 2018 do IPREM – INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE MOGI DAS CRUZES**, autarquia, criado pela Lei Complementar Municipal n.º 35/2005, com as alterações introduzidas pelas Leis Complementares Municipais n.ºs 40/2005, 60/2009, 61/2009, 77/2020 e 128/2016.

Em consonância com os artigos 70, *caput* e 71, II, da Carta Política da República e os artigos 32, *caput* e 33, II, da Constituição Bandeirante, espelhados no artigo 2.º, III, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, competiu à UR – 07 – Unidade Regional de São José dos Campos proceder à fiscalização contábil, operacional, orçamentária, financeira, econômica e patrimonial da Entidade, assim como à análise atuarial do RPPS por ela gerido, tendo sido levantadas, na conclusão dos seus trabalhos (eventos 12.47 a 12.49), as seguintes ocorrências:

Origem e Constituição (Preâmbulo):

- *Ausência de Estatuto Social e Regimento Interno.*

Órgãos Diretivos (Item A.2):

- *Diretor Superintendente do Regime de Previdência é nomeado e exonerado por meio de Decreto do Prefeito Municipal por período indeterminado;*

- *Composição da cúpula diretiva da Entidade exclusivamente por cargos comissionados, embora as atribuições elencadas na LC nº 35/2005 não justifiquem a natureza de tal provimento;*
- *Retorno e manutenção do servidor JOEL LEGNAIELI VASCONCELLOS, desobedecendo recomendação do Ministério Público e a ordem expedida pelo Tribunal de Justiça do Estado ocasionando grave conflito de interesse a ponto de comprometer a fidedignidade e relevância das informações geradas pelo Instituto e agravando a credibilidade da Instituição.*

Conselho Fiscal (Item A.2.1):

- *Membros do Conselho Fiscal com níveis de escolaridade e formação incompatíveis com a atividade, entendimento e complexidade que requer um atuante Conselho Fiscal.*

Comitê de Investimentos (Item A.2.3):

- *Elevado número de membros do Comitê de Investimentos sem a Certificação CPA-10.*

Resultado da Execução Orçamentária (Item B.1.1):

- *Crescimento percentual da despesa orçamentária superior a da receita orçamentária;*
- *Diminuição dos aportes periódicos para pagamento de benefícios.*

Fiscalização das Receitas (Item B.1.3):

- *Diminuição constante dos recursos com Compensação Previdenciária.*

Benefícios Concedidos (Item B.2.1):

- *Diferença de informações de inativos e pensionistas entre as respostas às requisições e as informações da avaliação atuarial apresentada.*

Despesas Administrativas (Item B.2.2):

- *Crescentes gastos com perícia médico decorrente da não existência de Médico específico no quadro de funcionários do IPREM.*

Demais Despesas Elegíveis para Análise (Item B.2.4):

- *Adiantamentos - disponibilização de numerário a servidor que não exerce cargo de chefia ou direção;*
- *Diferença de valores de adiantamentos apresentado à fiscalização com o apurado nas relações de empenho.*

Livros e Registros (Item D.1):

- *Peças contábeis elaboradas em 31/12/2017 levam a assinatura do Diretor Superintendente, do auxiliar de tesouraria e do Diretor Financeiro, em lugar do Contador responsável por sua elaboração, embora não lhe seja atribuição descrita no artigo 60 da LC nº 35/05;*
- *Relatórios elaborados de forma consolidada sem condições de demonstrar a posição financeira dos distintos planos;*
- *Ausência de segregação no Balanço Patrimonial entre os investimentos de renda fixa e renda variável.*

Pessoal (Item D.3):

- *Preenchimento do quadro de pessoal do ente com número significativo de servidores comissionados cuja natureza das atividades desempenhadas não justifica a excepcionalidade do provimento em comissão, contrariando-se o artigo 37, caput, inciso II, da Constituição Federal e artigo 115, caput, inciso II, da Constituição do Estado de São Paulo;*

- Ausência de cargo efetivo relativo ao controle interno do órgão, deixando-se de cumprir mandamento dos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, artigos 54, parágrafo único, e 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 38, parágrafo único, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, além das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

Atuário (Item D.5):

- Déficit atuarial informado no DRAA no montante de R\$ 721.904.077,58;
- Apresentação de inconsistências no DRAA;
- Elevado índice do Custo Mensal para assegurar o equilíbrio atuarial;
- Necessidade de rentabilidade dos Investimentos, de 6% a.a. mais a inflação, para cobrir parte do déficit atuarial.

Resultado dos Investimentos (Item D.6.2):

- Superávit de apenas 0,81%, em relação a meta, que é IPCA + 6% ao ano, necessários para cobrir parte do déficit atuarial.

Atendimento a Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal (Item D.8):

- Não atendimento às recomendações de julgamentos anteriores do Tribunal.

Os detalhes desses apontamentos encontram-se registrados nos correspondentes itens do relatório de fiscalização.

Ante o anotado, em homenagem aos princípios constitucionais da *ampla defesa* e do *contraditório*, a Origem e o Responsável foram notificados, nos termos do artigo 29 da Lei Complementar Estadual n.º 709/1993, para tomarem conhecimento dos autos e apresentarem alegações de interesse, conforme despacho publicado no DOE de 07.12.2019 e o Ofício C.C.A. n.º 35/2020 (eventos 15.1, 23.1 e 28.1).

Após deferimento de pedido de prorrogação de prazo, noticiado no DOE de 15.05.2020 (eventos 31.1 a 31.5, 35.1 e 42.1), o Instituto, ainda sob a Superintendência do Senhor José Carlos de Aguiar Calderaro, encaminhou razões de interesse e documentos (eventos 45.1 a 45.6).

Quanto à inexistência de *estatuto social e regimento interno*, ponderou que, em obediência ao disposto no artigo 54, II, da Lei Complementar Municipal n.º 35/2005, o Conselho de Administração elaborou o seu *Regimento Interno*.

Em adição, a informar que possui um *Código de Ética*, instituído pela Resolução n.º 9/2015, argumentou ser estruturado e regido pela sobredita lei complementar municipal e não por *estatuto social*.

Sobre a nomeação do Superintendente pelo Prefeito, mediante decreto e por prazo indeterminado, alegou que aguardava a conclusão da *reforma previdenciária*, ocorrida em 13.11.2019, para a alteração da Lei Complementar Municipal n.º 35/2005, com eventual estabelecimento de mandato para o Gestor.

Acerca da composição da sua cúpula diretiva contar apenas com cargos comissionados, cujas atribuições legais não justificariam a forma de provimento deles, em acréscimo e complementação ao acima justificado, alegou que, com a crise pandêmica, o estudo para a reforma da sua legislação de regência foi suspenso.

Em relação ao retorno e à manutenção de servidor em desobediência à

recomendação do Ministério Público do Estado e à ordem expedida pelo Tribunal de Justiça do Estado, informou que, desde 03.12.2019, o aludido agente não integra o seu quadro de funcionários.

Ainda, registrou ter sido publicado edital, em 1.º.05.2020, para o provimento do cargo efetivo de *contador*, criado pela Lei Municipal n.º 7.547/2019.

No que tange ao nível de escolaridade ou formação insuficientes dos membros do Conselho Fiscal, salientou que se trata de segurados eleitos e concordou com a anotação da Inspeção, segundo a qual *“a formação técnica não garante competência, pois ela é adquirida no decorrer da carreira profissional”*.

Nesse sentido, destacou que um dos conselheiros citado é fiscal de renda municipal, há 09 (nove) anos, e possui MBA em Gestão Fiscal, sendo o seu suplente formado em Direito e, há 06 (seis) anos, Chefe de Divisão da Fiscalização do ISS da Prefeitura.

Concernentemente ao fato de integrantes do Comitê de Investimentos não possuírem a certificação CPA-10, anotou que, a partir de 07.11.2018, com a nomeação de novos membros, 86% deles detinham a habilitação reclamada.

No que se reporta ao crescimento da despesa orçamentária e à diminuição dos aportes periódicos para pagamento de benefícios, explicou que a elevação dos gastos já era prevista, ante as discussões acerca da *reforma previdenciária*, que acentuou a busca pela aposentadoria. Em complementação, a salientar que a receita manteve um ritmo de crescimento estável, sublinhou que, no plano de equacionamento do déficit atuarial, a alíquota passou de 12% para 14%.

No mais, lembrou que a *segregação de massas*, adotada pelo Regime, é também *“uma forma de amortização do déficit atuarial decrescente com previsão de extinção inicial de 35 anos”*.

No que toca à constante diminuição das receitas com compensação previdenciária, explanou que, em 2018, o INSS apenas manteve os pagamentos deferidos em exercícios anteriores, sem autorizar novos repasses, situação verificada em relação a vários RPPS, que, por meio de associações, buscam uma solução perante a autarquia federal.

Assegurou, contudo, buscar rotineiramente a inclusão de novas compensações, cujo deferimento depende do órgão credor.

Relativamente à inconsistência do número de inativos/pensionistas declarado e o constante das informações atuariais, expôs que os dados disponibilizados ao Atuário referem-se aos benefícios integrantes da sua folha de pagamentos de Dezembro/2018, enquanto a planilha oferecida à Fiscalização traz a posição desse grupo de segurados daquele mês, sendo a diferença criticada o resultado de concessões de aposentadorias e pensões no final de 2018, que apenas no início do ano seguinte passaram a gerar despesas previdenciárias para o Regime.

No que se relaciona ao constante aumento da despesa com perícia médica, em razão da inexistência de médico especialista no quadro de pessoal, enfatizou que o valor empenhado (R\$ 313.877,58), consonante com o previsto no contrato, difere-se do efetivamente pago (R\$ 170.228,67).

Narrou que, de 2016 para 2017, ocorreram alteração da empresa contratada para prestação de serviços de saúde do trabalho e reajustes contratuais, o que redundou no crescimento do empenhamento dessa despesa.

Grifou ter sido pago no ano o valor de R\$ 11.250,00 para médico perito, em razão de exames relacionados a aposentadorias por invalidez.

Criticou, em relação à comparação da despesa contratual com o custo unitário de *Médico 20H*, não terem sido considerados os gastos acessórios, a exemplo do salário de um profissional de enfermagem e da manutenção de um consultório.

Ao final, afirmou que já se vislumbrava a transferência da responsabilidade pelos benefícios que reclamam perícia médica aos entes patronais, medida estabelecida pela Emenda Constitucional n.º 103/2019, pelo que a efetivação de médico revelava-se desnecessária e antieconômica para o Regime.

Tangente à concessão de adiantamento para servidores que não exercem cargos de chefia ou direção, em desobediência a decreto municipal, respondeu que, como o Superintendente não poderia autorizar a sua própria despesa, houve autorização dela pelo Diretor de Previdência, seu substituto legal, conforme prevê o artigo 59, I, da Lei Complementar n.º 35/2005. Assim, protestou ter agido de boa-fé e não no intuito de afrontar o diploma regulamentador.

Já no que se atine às inconsistências censuradas nos valores de adiantamentos apresentados à Fiscalização, revelou que os empenhos de R\$ 500,00 e R\$ 120,00, que continham erros formais, foram anulados.

Respeitante às ocorrências verificadas em relação aos livros e registros, a ressaltar que o Diretor Financeiro, que assinou os seus demonstrativos contábeis, deve ser bacharel em Ciências Contábeis e possuir registro no Conselho Regional de Contabilidade, pretextou que, segundo o artigo 60 da Lei Complementar Municipal n.º 35/2005, o Auxiliar Contábil não tem competência para assinar os seus Balanços.

Afiçou que, conforme documentos anexados aos autos, são realizadas segregadamente as demonstrações relativas aos planos financeiro, previdenciário e administrativo, sem que exista um modelo impositivo nesse sentido. Todavia, prometeu acolher orientação do órgão de fiscalização para que essa informação conste nas Notas Explicativas.

Enfim, rebateu que o *Audesp* não permite a discriminação no *Balanço Patrimonial* dos investimentos por seguimentos de *renda fixa e renda variável*.

A respeito do provimento de cargos comissionados que não atenderiam às exigências constitucionais para a sua forma de provimento, discorreu que, em atendimento a determinação judicial e recomendação administrativa do Ministério Público do Estado, os agentes envolvidos foram desligados e não mais nomeados, pelo que o único cargo de direção ocupado desde Fevereiro/2019 é o de *Superintendente*.

Com relação à carência de cargo efetivo para o controle interno, declarou ter intenção de instituir uma comissão para exercer essa vigilância, assim que houver conclusão do concurso deflagrado e o provimento de seus cargos.

No tocante a inconsistências no DRAA, contrapôs que o laudo técnico contempla "*tratamento da base cadastral*", segundo disciplinado pelo Ministério da Economia, para garantir a completude e consistência do dado envolvido, motivo por que "*um erro ou a falta de uma informação não impedem a realização da avaliação atuarial, apenas podendo afetar seus resultados a partir da hipótese usada para sua correção*".

Desse modo, entendeu que os itens citados no relatório de fiscalização (tempo de contribuição para o RPPS e compensação previdenciária) não alterariam o *plano de custeio* previdenciário.

Referentemente à extrapolação de apenas 0,81% da meta atuarial fixada para os investimentos, recordou que, em 2018, a corrida presidencial e a greve dos caminhoneiros provocaram instabilidades no mercado financeiro, que, entretanto, não impediram a colheita de um resultado nominal positivo de 10,06%.

No que se reporta ao incumprimento de recomendações desta Casa, a salientar a oferta de justificativas específicas para as ocorrências enredadas, acima transcritas, asseverou buscar a sua reestruturação, tendo sido elaborada proposta de projeto de lei nesse sentido, o qual, contudo, não prosperou, em razão de vícios de constitucionalidade levantados pela Procuradoria Jurídica do Município e das discussões no Congresso Nacional acerca da reforma da previdência.

Nesses termos abreviados, espera a aprovação da matéria.

Sob os prismas técnico-contábil e econômico-financeiro, a **Assessoria Técnica-Economia**, ouvida por solicitação do Ministério Público de Contas, opinou pela **regularidade** da matéria, a sublinhar os resultados orçamentário, financeiro, econômico e patrimonial positivos alcançados, o atendimento ao limite legal imposto à despesa administrativa, o desempenho positivo dos investimentos e a obtenção pelo Município do *Certificado de Regularidade Previdenciária* (eventos 52.1, 61.1, 64.1 e 73.1).

Sem opinar sobre as contas em apreço, a Chefia de ATJ restituiu os autos a este Gabinete (evento 73.2).

O **Ministério Público de Contas** pugnou pela emissão de decreto de **irregularidade** à matéria, em razão da existência de membros do Conselho Fiscal com conhecimentos técnicos incompatíveis com as suas atribuições e de integrantes do Comitê de Investimentos sem a certificação exigida pelo órgão federal de supervisão, em desalinho com a Resolução BC/CMN n.º 3.922/2010. Ainda, propôs a emissão de uma série de recomendações voltadas ao afastamento de apontamentos levantados pela Fiscalização e ao exato cumprimento da lei (evento 77.1).

Enfim, encerrada a instrução processual, os autos foram conclusos para recebimento de sentença (eventos 78 a 81).

Assim se mostram os julgamentos das Contas do IPREM dos últimos 05 (cinco) exercícios, respectivamente:

2017 – TC – 002.340/989/17: pendente. Processo sob a responsabilidade da Auditora Silvia Monteiro.

2016 – TC – 001.542/989/16: regulares com ressalva (art. 33, II, LCE n.º 709/1993). Decisão do Auditor Antonio Carlos dos Santos, publicada no DOE de 15.09.2021, e com trânsito em julgado, em 06.10.2021.

2015 – TC – 005.161/989/15: regulares com ressalva (art. 33, II, LCE n.º 709/1993). Decisão do Auditor Márcio Martins de Camargo, publicada no DOE de 25.02.2021, e com trânsito em julgado, em 18.03.2021.

2014 – TC – 001.371/026/14: regulares (art. 33, I, LCE n.º 709/1993). Decisão do Auditor Alexandre

Manir Figueiredo Sarquis, publicada no DOE de 21.02.2017, e com trânsito em julgado, em 16.03.2017.

2013 - TC - 001.159/026/13: regulares com ressalva (art. 33, II, LCE n.º 709/1993). Decisão do Auditor Josué Romero, publicada no DOE de 18.05.2018, e com trânsito em julgado, em 15.06.2018.

Eis o relatório.

Passa-se à decisão.

Malgrado o entendimento do Órgão Ministerial, a matéria comporta juízo de regularidade, sem prejuízo das pertinentes determinações e alerta.

Com efeito, trata-se da Unidade Gestora do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos efetivos do Município de Mogi das Cruzes, que, no exercício de 2018, deu satisfatória consecução às finalidades para as quais foi legalmente criada, tendo colhido um superávit orçamental de R\$ 22.804.433,62, equivalente a 15,87% da receita arrecadada.

Impulsionado principalmente por esse desempenho positivo, a caminhar de R\$ 440.656.710,43 para R\$ 509.760.972,14, o superávit financeiro trazido de 2017 elevou-se em 15,68%.

A situação geral do Regime é de *equilíbrio financeiro*, nos termos definidos no inciso XI do artigo 2.º da Orientação Normativa SPS/MPS n.º 2/2009, porquanto há *“garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro”*.

Sob o aspecto das receitas, destaque-se que, em comparação com o exercício pretérito, a representar um crescimento à volta de 5,90%, a arrecadação total da Autarquia passou de R\$ 135.677.370,73 para R\$ 143.678.372,87.

Mercê da *responsabilidade previdenciária*, os entes patronais procederam ao integral recolhimento de suas contribuições previdenciárias, a inexistir saldo de parcelamentos em 31.12.2018.

Conquanto o resultado efetivo dos investimentos tenha sido positivo e tenham ocorrido, segundo indica o *Sistema Delphos*, resgates, ou seja, realizações financeiras, no montante de 124.629.494,17, os demonstrativos orçamentais do Instituto não indicam arrecadação com esses ativos financeiros, ocorrência que não é objeto de censura nem de comentários na peça técnica produzida pelo Escritório Regional de São José dos Campos.

À vista disso, ante a consolidação da alteração de entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional sobre o momento e a forma de consideração dos ganhos e das perdas atingidos pelas Unidades Gestoras de RPPS com as suas carteiras de investimentos, **impõe-se alerta à Origem para que observe estritamente ao disposto nos itens 133 e 134 das IPC - 14 - Instruções de Procedimentos Contábeis - Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS, e às orientações inscritas no Comunicado SDG n.º 30/2018, publicada no DOE de 29.09.2018.**

A diminuição de apenas 2%, em comparação com 2017, dos repasses recebidos para pagamento de benefícios sob responsabilidade do Tesouro Municipal pode ser desconsiderada, dado que a instrução da matéria não indica incumprimento de obrigações previdenciárias pelo Ente federativo, conforme já salientado[1].

Sendo que se trata de receita variável, cuja realização depende de uma série de atos e procedimentos, alguns dos quais estranhos ao âmbito de atuação da Unidade Gestora, em relação à qual o relatório de fiscalização não indica nenhuma incúria na tutela dos créditos do

Regime, a retração da arrecadação com compensações previdenciárias com o RGPS, verificada em relação aos 02 (dois) últimos exercícios, pode ser abonada[2].

Todavia, a ter-se em vista a nova regulamentação estabelecida pelo Decreto Federal n.º 10.188/2019 e pela Portaria ME/SEPRT n.º 15.829/2020, e a inscrição, superveniente ao período examinado, de irregularidades no *extrato previdenciário* do Município, **cumprir determinar ao IPREM a adoção das medidas imprescindíveis à efetivação de compensações previdenciárias, não apenas com o RGPS, mas também com os outros RPPS, sob pena de incidirem as sanções previstas no artigo 7.º da Lei Federal n.º 9.717/1998. Trata-se, ademais, de medida indispensável à retração do déficit atuarial a amortizar do plano previdenciário.**

Embora preocupante, o crescimento das despesas da Entidade, em patamar superior ao da evolução das suas receitas, não caracteriza nenhuma sorte de irregularidade. Cuida-se, no caso, de consequência da expansão dos gastos obrigatórios com pagamentos de benefícios previdenciários, especialmente *aposentadorias e pensões*, acentuada pelo desenvolvimento, a partir de 2016, das discussões pelo Congresso Nacional acerca de uma nova reforma da previdência, que, no Governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro, levaram à aprovação da Emenda Constitucional n.º 103/2019.

Observe-se, nesse sentido, que, consoante indica o *Audesp*, as despesas previdenciárias do Regime de 2018 foram de R\$ 119.003.991,81, enquanto esses gastos em 2017 totalizaram R\$ 104.019.381,59. Ou seja, no intervalo de apenas um exercício financeiro, houve um crescimento de 14,40% desses dispêndios cogentes.

As despesas administrativas de 2018 totalizaram R\$ 1.797.154,75, correspondentes a 0,50% dos valores creditados aos segurados do RPPS no exercício anterior a título de remunerações, proventos e pensões (R\$ 361.237.833,56), percentual aquém do estabelecido como limite pelo artigo 6.º, VIII, da Lei Federal n.º 9.717/1998 c.c. o artigo 15 da Portaria MPS n.º 402/2008 e o artigo 41, *caput*, da Orientação Normativa SPS/MPS n.º 2/2009.

Acolhe-se a peça de interesse, em relação aos achados relacionados a *adiantamentos*, a destacar que a diferença de valores apurada (R\$ 620,00) refere-se a cancelamento de empenhos.

Diante desse cenário, pese embora a contratação de perícias médicas, ocorrência que será mais adiante analisada, o relatório de instrução não indica aplicação irregular de recursos previdenciários.

Por oportuno, calha registrar que a Portaria SEPRT n.º 19.451/2020 possibilita aos RPPS municipais do grupo "*Grande Porte do ISP-RPPS*", como no caso do instituído pelo Município de Mogi das Cruzes, a efetivação de despesa administrativa de até 2,4% do somatório da remuneração de contribuição de todos os servidores ativos vinculados ao Regime, apurado no exercício financeiro anterior, desde que haja previsão específica nesse sentido na legislação local[3]. Aliás, referido diploma normativo, no que altera a Portaria MPS n.º 402/2008 e a Portaria MF n.º 464/2018, estabelece uma série de parâmetros e critérios que deve ser observada com rigor pelas entidades e pelos órgãos de previdência.

Medida da saúde atuarial do Regime, dado que influenciado pela contabilização das *provisões matemáticas previdenciárias*, o resultado econômico do exercício saldou-se superavitário em R\$ 147.174.969,27. Resultado disso, o patrimônio líquido da Autarquia, a viandar de R\$ 171.093.312,89 para R\$ 318.282.833,53, experimentou uma ascensão de 86,03%.

Adotada a *segregação de massas*, conforme registra o *DRAA - 2019 - Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial*, disponibilizado pelo *CADPREV - Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social*, em relação ao *plano previdenciário*, o Regime atingiu em 2018 um déficit atuarial de 787.381.770,46. Porém, a considerar o *plano de amortização* estabelecido pelo Ente federativo, esse resultado negativo transmuta-se para um superávit atuarial de 292.370.953,75:

CONTA	2017	2018	VARIAÇÃO
Ativos Garantidores:	R\$ 446.483.646,83	R\$ 516.910.603,03	+ 15,77%
Passivo Atuarial:	(R\$ 1.168.387.724,41)	(R\$ 1.304.292.373,49)	+ 11,63%
LIQUIDEZ GERAL:	0,38	0,40	-
Parcelamentos:	R\$ 0,00	R\$ 0,00	-
Déficit Atuarial a Amortizar:	(R\$ 721.904.077,58)	(R\$ 787.381.770,46)	+ 9,07%
Plano de Amortização:	R\$ 979.457.893,43	R\$ 1.079.752.724,21	+ 10,24%
RESULTADO:	R\$ 257.553.815,85 (superávit)	R\$ 292.370.953,75 (superávit)	+ 13,52%

O agravamento da situação atuarial no período observado reside, fundamentalmente, no crescimento das *provisões matemáticas previdenciárias* dos *benefícios concedidos* e a *conceder*, calculado em consonância com as premissas e as hipóteses atuariais disciplinadas na Portaria MPS n.º 403/2008, então vigentes.

Não há como se imputar responsabilização à Unidade Gestora pelo crescimento do déficit técnico, nem mesmo sob a perspectiva dos *ativos garantidores*.

Para além de o Regime haver amealhado a totalidade das suas receitas e ter produzido superávit orçamental, a gestão dos investimentos no exercício mostrou-se exitosa, já que a rentabilidade real lograda (6,08%) superou a meta atuarial estabelecida para o exercício (6%), a despeito da volatilidade do mercado financeiro citada pela Origem.

Em razão disso, o saldo de investimentos reconhecido no *sistema contábil patrimonial* da Inspeccionada viandou de R\$ 446.871.565,45, em 31.12.2017, para R\$ 517.008.030,49, em 31.12.2018, o que corresponde a um crescimento de 15,69% (R\$ 46.299.828,07).

Registre-se que a imensa maioria dos ativos financeiros do RPPS encontra-se atrelada a esse plano e, conforme sublinha a Fiscalização, desde 2014, “o IPREM vem conseguindo manter-se próximo ou acima da meta de rendimentos para a manutenção do sistema de previdência”.

Para fins de amortização do déficit atuarial, o Município aportou para a Entidade o montante de R\$ 38.859.872,11.

Excluído esse aporte das *receitas previdenciárias* e considera a totalidade das despesas realizadas no período, chega-se a um indicador de suficiência financeira geral de 0,87. Ainda, a despeito do crescimento do *passivo atuarial*, em razão do crescimento dos *ativos do plano*, houve uma tímida melhora no percentual de cobertura dessas obrigações (38%/40%).

A Origem justifica suficientemente as questões suscitadas em relação à base cadastral utilizada pelo *Atuário-2019* (Data focal: 31.12.2018), tendo sido adotadas as fórmulas

integrativas previstas na Portaria MPS n.º 403/2008 para a estimação tanto do tempo de contribuição ao Regime e aos demais RPPS como da compensação previdenciária.

Quanto ao *plano de custeio suplementar* proposto, a adimplência do Ente federativo e a necessidade de readequação do cálculo atuarial ao regramento instituído pela Emenda Constitucional n.º 103/2019 permitem que sua eventual onerosidade excessiva para o Município seja analisada nas próximas inspeções, já sob a influência da Portaria MF n.º 464/2018 e da Instrução Normativa ME/SEPRT n.º 7/2018.

Anote-se, nesse aspecto, que, segundo anotado no relatório de fiscalização anexado ao TC – 4.545/989/20, que trata do Balanço Geral do IPREM de 2020, último exercício fiscalizado, mediante a edição da Lei Complementar Municipal n.º 151/2020, a alíquota de contribuição ordinária dos segurados foi elevada para, no mínimo, 14% e o rol dos benefícios de responsabilidade do Regime foi reduzido a *aposentadorias e pensão por morte* [4].

O *plano financeiro*, nascido naturalmente deficitário e infimamente capitalizado, atingiu no ano em apreço uma insuficiência financeira de R\$ 550.402.022,14, ligeiramente inferior à anteriormente lograda (R\$ 552.994.216,25):

CONTA	2013	20118	VARIAÇÃO
Ativos Garantidores:	R\$ 113.228,09	R\$ 129.312,37	+ 14,20%
Provisões Matemáticas:	(R\$ 553.107.444,34)	(R\$ 550.531.334,51)	- 0,47%
LIQUIDEZ GERAL:	0,0002	0,0002	-
Parcelamentos:	R\$ 0,00	R\$ 0,00	-
RESULTADO:	(R\$ 552.994.216,25) (insuficiência)	(R\$ 550.402.022,14) (insuficiência)	- 0,47% ↑

Cuida-se de um grupo açambarca apenas segurados inativos e, em 2018, o Ente federativo repassou à Entidade R\$ 40.086.953,31 para pagamento de benefícios previdenciários, em obediência à legislação de regência.

O Diretor Financeiro possui competência e habilitação profissional para, em conjunto com o Superintendente e o Auxiliar de Tesouraria, assinar os demonstrativos contábeis do Instituto, elaborados pelo Auxiliar de Contabilidade, que possui inscrição no Conselho Regional de Contabilidade do Estado. Tratou-se, no caso, de solução mais econômica para o Regime, ante a inexistência de cargo de contador, que seria criado pela Lei Municipal n.º 7.547/2019 e objeto do Concurso Público n.º 1/2020.

Demais questões relacionadas à escrituração contábil da Fiscalizada mostram-se suficientemente justificadas, sendo importante destacar que o *Balancete-13-2018* dela, armazenado no *Audesp*, evidencia, segregadamente, os investimentos de *renda fixa* e de *renda variável*.

A contratação de serviços de perícia médica era necessária à realização de exames para a concessão ou a manutenção de aposentadorias por invalidez permanente e de dependente inválido, dado que a Autarquia não possui médico especialista no seu quadro de

servidores. O valor efetivamente desembolsado no período com esse ajuste foi de R\$ 170.228,67 (evento 45.4), naturalmente maior do que os desembolsados nos exercícios anteriores, em razão dos reajustes aplicados.

Qualquer comparação entre a despesa contratual e os custos de um médico contratado pela Administração, como a engendrada pela Fiscalização, deve ser examinada com a devida cautela, pois que não considera os custos derivados, a exemplo de constituição de uma junta médica, férias, encargos sociais, equipe de apoio, manutenção de consultório, etc. A par disso, no caso, foi realizada licitação (Concorrência n.º 1/2016), precedida de cotação prévia de preços.

Note-se que a avença sob censura não consta como irregularidade na peça técnica abrigada no TC – 4.545/989/20 (BGE 2020). Também, o *Painel dos Municípios* desta Casa não indica liquidação de empenhos em favor da empresa envolvida. Tais circunstâncias permitem a presunção de atendimento a prescrições desta Casa, no sentido da regularização dessa ocorrência, que demandava planejamento para que não houvesse prejuízo às atividades envolvidas.

Provavelmente, essa regularização foi acelerada pelo recém-editado mandamento constitucional, segundo o qual os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho serão pagos diretamente pelo Ente federativo.

Há uma distância entre o que é desejável e o que é obrigatório, a qual não pode ser encurtada por este Tribunal de Contas, sob pena de indevida avocação de competências legislativas e administrativas do Ente federativo.

Nesse sentido, observe-se que a Lei Complementar Municipal n.º 35/2005 não prevê a elaboração de um estatuto social para o IPREM. E, em atendimento ao disposto no artigo 54, I, desse Diploma Legal, o Conselho de Administração instituiu o seu regimento interno.

É certo que o *Manual Pró-gestão*, tão adequadamente citado pelo Ministério Público de Contas, sugere a criação de regimentos internos no âmbito dos órgãos colegiados dos RPPS. Porém, esse documento não se impõe como obrigatório. Quando muito, o incumprimento aos parâmetros estabelecidos nesse guia impede a adesão do Regime ao *Pró-gestão RPPS* ou interfere no seu nível de certificação. No caso, o Município de Mogi das Cruzes aderiu a esse programa e obteve o nível mínimo de certificação “C”.

A nomeação, em comissão e sem prazo de mandato, do Superintendente da Entidade pelo Prefeito escora-se no artigo 57, *caput*, da Lei Complementar Municipal n.º 35/2005, motivo por que não há se falar em irregularidade.

Não se olvida de que a Administração Indireta tem a prerrogativa de propor às autoridades competentes a alteração da legislação de seu interesse. Contudo, não cabe a esta Casa impor a modificação de um modelo de gestão que não se desalinha da legalidade.

Sublinhe-se, nesse aspecto, que a Lei Federal n.º 9.717/1998, a Portaria MPAS n.º 402/2008 e a Orientação Normativa SPS/MPS n.º 2/2009 não estabelecem nenhuma forma de escolha do Gestor das entidades ou dos fundos de previdência.

Cabe, pois, ao Ente federativo, em caráter privativo, disciplinar esse assunto, observado o caráter democrático e paritário que deve presidir a gestão do patrimônio previdenciário dos segurados do Regime. Aliás, no plano municipal, outro entendimento não se pode extrair da norma abrigada no artigo 30, I, da Constituição Federal.

A possibilidade de existência de *conflito de interesses* com a Administração Central é inerente à *descentralização administrativa* e reclama sempre análise casuística. E, no caso,

não há nos autos descrição de desavença que tenha sido resolvida em desfavor do RPPS.

Como bem observa o *Parquet* de Contas, a decisão judicial que reconhece a inconstitucionalidade da forma de provimento de cargos comissionados do IPREM, inclusivamente da sua cúpula diretiva, é de Fevereiro/2019, razão pela qual a nomeação de gestor em eventual contrariedade a acórdão do Tribunal de Justiça do Estado, ocorrida em Março/2019, não deve integrar o exame das contas em julgamento, sob pena de violação ao princípio da *anualidade*.

Em que pesem as medidas corretivas realizadas, **é necessário prescrever ao Instituto que efetive as providências adequadas à compatibilização do seu quadro de pessoal com as exigências e os princípios constitucionais que balizam a Administração Pública, quanto à forma de provimento em comissão dos cargos públicos.**

A composição do Conselho Fiscal no exercício atendeu ao regramento instituído pelo artigo 55, § 3.º, da Lei Complementar Municipal n.º 35/2005, que não exige nível mínimo de escolaridade para que os segurados do Regime tenham assento nesse colegiado.

Todos os agentes envolvidos são servidores efetivos do Município, eleitos pelos seus pares para o exercício de função relevante e não remunerada, com formação em diversas áreas complexas do conhecimento (*Desenvolvimento de Sistemas, Administração em RH e Informática com ênfase em Gestão*).

Conforme este Julgador tem explicado amiúde, os requisitos de habilitação técnico-profissional dos integrantes dos conselhos dos RPPS, introduzidos, no plano infralegal, pela Resolução BC/CMN n.º 4.604/2017, não se confundem com demonstração de nível universitário em determinado estrato do Saber.

No plano legal, a Lei Federal n.º 9.717/1998, com as alterações introduzidas pela Lei Federal n.º 13.846/2019 e a regulamentação instituída pela Portaria ME/SEPRT n.º 9.907/2020, exige dos membros dos Conselhos e do Comitê das Unidades Gestoras de RPPS apenas demonstração, em procedimento de habilitação, de probidade e certificação.

A atual redação do artigo 8.º-B da Lei Geral dos RPPS indica a exclusão, em relação a esses gestores, dos requisitos de “*formação superior*” e “*comprovada experiência no exercício de atividade na área financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização, atuarial ou de auditoria*”, exigidos apenas dos dirigentes, ou seja, do representante legal da Unidade Gestora e dos demais integrantes do órgão de direção a ele subordinados.

Dessarte, atendidas a legislação local e as normas gerais de regência, não cabe a esta Instituição tolher o caráter abrangente, representativo e democrático que preside a gestão dos RPPS.

No mais, não há nos autos nenhum elemento que indique o mau funcionamento do Conselho Fiscal no exercício inspecionado.

Quanto ao Comitê de Investimentos, a maioria dos membros titulares desse órgão detinha a certificação, em cumprimento ao disposto no artigo 3.º-A, § 1.º, “e” c.c. o artigo 2.º da Portaria MPS n.º 519/2011, conforme inclusivamente atesta a Fiscalização. E, a partir de 07.11.2018, também a generalidade dos suplentes passaram a demonstrar a habilitação em comento.

Inda, consoante a peça técnica: a documentação dos investimentos encontrava-se em boa ordem de organização; foram atendidos os limites de enquadramento fixados pela Resolução BC/CMN n.º 3.922/2010 e Alterações; antes dos primeiros aportes para os fundos escolhidos, houve deliberações prévias do Comitê de Investimentos e do Conselho de Administração;

e não foram constatadas situações de anormalidade nos regulamentos/prospectos dos fundos investidos.

Também, o *CADPREV* não indica *notificação de irregularidade* nos *DAIRs – Demonstrativos das Aplicações e Investimentos dos Recursos* encaminhados em 2018 à Secretaria de Previdência.

A Autarquia deve envidar as ações necessárias para que todos os membros que integram o seu Comitê de Investimentos detenham a certificação prevista na Lei Federal n.º 9.717/1998, conforme os parâmetros, as exigências e os prazos estabelecidos pela Portaria ME/SEPRT n.º 9.907/2020.

A considerar a recomendação dimanada do julgamento das Contas do IPREM do exercício de 2016 (TC - 1.542/989/16), publicado no DOE de 15.09.2021, ou seja, após o período examinado, **reitera-se, sob forma de determinação, a prescrição à Fiscalizada voltada à obrigatoriedade de instituição do controle interno, que prescinde da criação do cargo específico de controlador, embora essa medida seja desejável. Nesse intuito, hão de ser observadas, no que couber, as orientações inscritas no Comunicado SDG n.º 35/2015, publicado no DOE de 05.09.2015.**

Ante o exposto e o que mais consta dos autos, em consonância com a Resolução TCE-SP n.º 3/2012, **JULGA-SE REGULAR COM RESSALVA o BALANÇO GERAL DO EXERCÍCIO DE 2018 do IPREM – INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE MOGI DAS CRUZES**, com fundamento no artigo 33, II, da Lei Complementar Estadual n.º 709, de 14 de Janeiro de 1993.

Nos termos explicados no corpo desta decisão, **DETERMINA-SE à Origem que:**

- a) Adote as medidas indispensáveis à efetivação de compensações previdenciárias, não apenas com o RGPS, mas também com os outros RPPS, em consonância com o Decreto Federal n.º 10.188/2019 e a Portaria ME/SEPRT n.º 15.829/2020;**
- b) Efetive as providências necessárias à compatibilização do seu quadro de pessoal com o regramento jurídico-constitucional vigente, sendo, nesse sentido, imprescindível a descrição normativa das atribuições dos seus cargos comissionados, os quais devem atender às exigências estabelecidas no artigo 37, II e V, da Constituição Federal;**
- c) Atue para que todos os membros que integram o seu Comitê de Investimentos detenham a certificação prevista na Lei Federal n.º 9.717/1998, conforme os parâmetros, as exigências e os prazos estabelecidos pela Portaria ME/SEPRT n.º 9.907/2020;**
- d) Institua o seu sistema de controle interno, em atendimento, inclusivamente, às orientações abrigadas no Comunicado SDG n.º 35/2015.**

ADVIRTA-SE o atual Gestor de que, sem prejuízo de prescrições pretéritas, o incumprimento dessas determinações poderá implicar reprovação de contas futuras e consequente aplicação de multa, conforme autorizam os artigos 33, § 1.º e 104, VI e § 1.º, da supracita lei complementar paulista.

Ainda, **ALERTE-SE a Entidade para a obrigatoriedade de atendimento ao disposto nos itens 133 e 134 das IPC - 14 - Instruções de Procedimentos Contábeis - Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS**, e às orientações inscritas no Comunicado SDG n.º 30/2018, publicada no DOE de 29.09.2018.

QUITA-SE o responsável, Senhor José Carlos de Aguiar Calderaro, com

fulcro no artigo 35 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

Este julgamento não alcança eventuais atos pendentes de apreciação por esta Corte de Contas, mesmo que relacionados ao exercício em apreço.

Frise-se que, por se tratar de procedimento eletrônico, e em conformidade com a Resolução TCE-SP nº 1/2011, a íntegra desta decisão e dos demais documentos integrantes dos autos poderá ser obtida mediante obrigatório e regular cadastramento no Sistema de Processo Eletrônico – e.TCESP, na página www.tce.sp.gov.br.

Publique-se por extrato.

1. Ao Cartório para que certifique o trânsito em julgado.
2. Em seguida, ao arquivo.

G.A.S.W., em 07 de Abril de 2022.

SAMY WURMAN

Auditor

SW-04

[1] Mencionados aportes foram diminuídos no intervalo considerado de R\$ 41.102.794,18 para R\$ 40.086.953,31.

[2] Em 2016, 2017 e 2018, as receitas do Regime com compensações previdenciárias foram de R\$ 3.256.477,59, R\$ 2.773.326,07 e R\$ 1.227.016,43, respectivamente.

[3] Tal limite pode ser aumentado em 20% para as despesas destinadas exclusivamente à obtenção da certificação institucional no Pró-Gestão e à habilitação profissional de dirigentes e conselheiros.

[4] <https://leismunicipais.com.br/a/sp/m/mogi-das-cruzes/lei-complementar/2020/15/151/lei-complementar-n-151-2020-dispoe-sobre-a-alteracao-da-contribuicao-previdenciaria-dos-servidores-municipais-do-municipio-de-mogi-das-cruzes-de-acordo-com-a-emenda-constitucional-n-1032019-e-da-outras-providencias>

EXTRATO PARA PUBLICAÇÃO DE SENTENÇA

PROCESSO: TC – 2.668/989/18.
ENTIDADE: IPREM – Instituto de Previdência Municipal de Mogi das Cruzes.
MATÉRIA: Balanço Geral do Exercício de 2018.
RESPONSÁVEL: Sr. José Carlos de Aguiar Calderaro – Superintendente, à época.
INSTRUÇÃO: UR – 07 – Unidade Regional de São José dos Campos.
ADVOGADA: Sr.ª Lilian de Freitas – OAB/SP n.º 206.813 – Procuradora Jurídica.

EXTRATO: Nos termos consignados em sentença, **JULGA-SE REGULAR COM RESSALVA o BALANÇO GERAL DO EXERCÍCIO DE 2018 do IPREM – INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE MOGI DAS CRUZES**, com fundamento no artigo 33, II, da Lei Complementar Estadual n.º 709, de 14 de Janeiro de 1993. Nos termos explicados no corpo desta decisão, **DETERMINA-SE à Origem que:** a) **adote as medidas indispensáveis à efetivação de compensações previdenciárias, não apenas com o RGPS, mas também com os outros RPPS, em consonância com o Decreto Federal n.º 10.188/2019 e a Portaria ME/SEPRT n.º 15.829/2020;** b) **efetive as providências necessárias à compatibilização do seu quadro de pessoal com o regramento jurídico-constitucional vigente, sendo, nesse sentido, imprescindível a descrição normativa das atribuições dos seus cargos comissionados, os quais devem atender às exigências estabelecidas no artigo 37, II e V, da Constituição Federal;** c) **atue para que todos os membros que integram o seu Comitê de Investimentos detenham a certificação prevista na Lei Federal n.º 9.717/1998, conforme os parâmetros, as exigências e os prazos estabelecidos pela Portaria ME/SEPRT n.º 9.907/2020;** d) **institua o seu sistema de *controle interno*, em atendimento, inclusivamente, às orientações abrangidas no Comunicado SDG n.º 35/2015. ADVIRTA-SE o atual Gestor de que, sem prejuízo de prescrições pretéritas, o incumprimento dessas determinações poderá implicar reprovação de contas futuras e consequente aplicação de multa, conforme autorizam os artigos 33, § 1.º e 104, VI e § 1.º, da supracita lei complementar paulista. Ainda, ALERTE-SE a Entidade para a obrigatoriedade de atendimento ao disposto nos itens 133 e 134 das *IPC – 14 – Instruções de Procedimentos Contábeis – Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS*, e às orientações inscritas no Comunicado SDG n.º 30/2018, publicada no DOE de 29.09.2018. QUITA-SE o responsável, Senhor José Carlos de Aguiar Calderaro, com fulcro no artigo 35 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas. Este julgamento não alcança eventuais atos pendentes de apreciação por esta Corte de Contas, mesmo que relacionados ao exercício em apreço. Frise-se que, por se tratar de procedimento eletrônico, e em conformidade com a Resolução TCE-SP n.º 1/2011, a íntegra desta decisão e dos demais documentos integrantes dos autos poderá ser obtida mediante obrigatório e regular cadastramento no Sistema de Processo Eletrônico – e.TCESP, na página www.tce.sp.gov.br. Publique-se.**

G.A.S.W., em 07 de Abril de 2022.

SAMY WURMAN

Auditor

SW-04

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: SAMY WURMAN. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 3-SAU6-DCIB-6TAZ-7L3I