



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORPO DE AUDITORES



SILVIA MONTEIRO
(11) 3292-3891 - cgca@tce.sp.gov.br

SENTENÇA

PROCESSO:	TC-002283.989.17-6
ÓRGÃO:	■ GUARUJA PREVIDENCIA
RESPONSÁVEL(S):	■ CELIA RODRIGUES RIBEIRO de 01/01/17 a 08/12/17 ■ EVERTON SANT ANA de 09/12/17 a 31/12/17
ADVOGADO:	JOAO BATISTA ALEX SANDRO DE OLIVEIRA (OAB/SP 232.803)
EM EXAME:	Balço Geral do Exercício
EXERCÍCIO:	2017
INSTRUÇÃO:	UR-20/DSF-1

RELATÓRIO:

Em exame as contas anuais no **exercício de 2017 da Guarujá Previdência**, Autarquia criada pela Lei Complementar Municipal 179/2015.

Consoante relatório de fiscalização, foi elaborada a declaração de bens dos dirigentes, nos termos da Lei Federal 8.429/92.

De acordo com sua Lei de Criação, são órgãos do Instituto: Conselho de Administração, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva.

A fiscalização desta Casa incumbida dos trabalhos (UR-20), elaborou o substanciado relatório sobre as contas, inserido em evento 15.68, atestando que as atividades do órgão coadunam-se com seus objetivos legais e apresentando as seguintes ocorrências:

A.2.1-CONSELHO FISCAL: Nas atas apresentadas constam apenas parecer a respeito dos relatórios mensais, não havendo nenhuma ata de reunião contendo deliberação expressa a respeito da aprovação dos balanços anuais de 2017, em prejuízo da verificação do pleno cumprimento das atribuições do Conselho, nos termos do artigo 21, inciso II, da Lei Complementar Municipal nº 179/15;

A.2.2 - APRECIÇÃO DAS CONTAS POR PARTE DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO: Apesar da aprovação, pelo Conselho de Administração, da quase totalidade dos pareceres favoráveis às contas mensais, do Conselho Fiscal, a falta do parecer anual e respectiva aprovação expressa, prejudicou a verificação, por esta Fiscalização, da inequívoca aprovação dos demonstrativos financeiros anuais;

B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: Contabilização de Receitas Orçamentárias oriundas dos ganhos auferidos pela carteira de investimentos do RPPS, antes da efetiva alienação do ativo, em desacordo com o Roteiro Contábil sobre o assunto, emitido pela Divisão AUDESP,

e em desacordo com as Instruções de Procedimentos Contábeis IPC 09, de 2017;

B.1.2 - RESULTADO FINANCEIRO E ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL: Substancial piora do resultado econômico, ocasionada, em sua maior parte, pela constituição de provisões matemáticas previdenciárias, decorrente aumento do déficit atuarial no exercício;

B.1.3 - FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS: A base de cálculo da contribuição previdenciária considerava, apenas, a remuneração do cargo de origem (efetivo) acrescida somente das partes já incorporadas e não da totalidade do ganho adicional advindo do exercício de cargo comissionado ou função gratificada, em ofensa ao Princípio Constitucional Contributivo, esculpido nos artigos 40, caput e 201 da Constituição Federal;

B.2.1.1 - SERVIDORES NÃO EFETIVOS SEGURADOS PELA GUARUJÁ PREVIDÊNCIA: Existência de **436 servidores não efetivos**, que adentraram ao serviço público sem concurso e/ou foram abrangidos pelo artigo 19 do ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, contribuindo para o RPPS do Município de Guarujá, em desacordo com o art. 40 da Constituição Federal;

B.3 - TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS: Parte das disponibilidades do RPPS, relativas à taxa de administração, não são mantidas em bancos públicos, desacordo com o artigo 164, § 3º, da Constituição Federal;

D.2 - FIDELIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP: Divergência entre os dados informados ao Sistema AUDESP verificados na Origem (Quadro de Pessoal);

D.3 – PESSOAL: Funções de confiança foram informadas ao Sistema AUDESP como sendo cargos comissionados, em desatendimento dos Princípios da Transparência (artigo 1º, §1º, da LRF) e da Evidenciação Contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64);

D.4. - DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES: eTC's-20207.989.17-7 e 20204.989.17-2: Denúncia referente à apuração da conduta ética de conselheiro, que fez uso da participação de congresso custeado por Autarquia Municipal e para atender aos interesses de instituição privada estranha às atividades do RPPS (Improcedentes);

D.5-ATUÁRIO: Aumento do déficit atuarial (R\$ 83.649.961,00) de 13,77% em relação ao que foi apurado no exercício anterior (R\$ 73.527.467,77); O Município não implementou nenhuma das alternativas propostas no parecer atuarial para a redução do déficit apurado;

D.6.1 - ANÁLISE DA DOCUMENTAÇÃO DOS INVESTIMENTOS: Não existe norma municipal que regulamente a gestão documental e a proteção especial a documentos, nos termos dos artigos 1º e 21 da Lei Federal nº 8.159/91;

D.6.3 - COMPOSIÇÃO DOS INVESTIMENTOS: O Fundo BTG PACTUAL TIMBERLAND FUND I FIC FIP tem, desde 2015, apresentado rendimento negativo, sendo que em 2017 foi registrada queda no seu valor da ordem 3,02%;

Em resposta à notificação de praxe, a Origem apresentou as justificativas e os documentos anexados em evento 28.

Argumentou a defesa (item A.2.1 e A.2.2) que o processo de aprovação das contas é feito mensal e quadrimestralmente pelo Conselho Fiscal, que encaminha seu parecer junto com o relatório original da Diretoria Executiva ao Conselho de Administração, alegando assim prestar “as informações da forma mais tempestiva possível”.

Quanto à correta forma de contabilizar ganhos auferidos pela carteira de investimentos do RPPS (item B.1.1.), a origem alegou que no exercício de 2017 as receitas foram contabilizadas indevidamente. O problema foi corrigido para o exercício de 2018.

Já no que tange à piora no resultado econômico (item B.1.2.), a autarquia ponderou que foram adotadas medidas como a transposição de parte do fundo financeiro para o fundo patrimonial e

estudos de alternativas para solução do equilíbrio atuarial junto ao município. Ademais sustenta que as novas regras do Direito Previdenciário irá impactar os resultados da Guarujá Previdência com mudanças no rol de benefícios concedidos e nas regras para concessão.

No que concerne ao apontamento da existência de **436 servidores não efetivos**, vinculados ao RPPS (item B.2.1.1), a origem sustentou cumprir a legislação municipal, recolher as contribuições e conceder benefícios quando o segurado cumprir os requisitos. Sobre essa matéria, encaminha o parecer do procurador da autarquia (evento 28.2).

Atinente à manter as disponibilidades em bancos públicos (item B.3), a entidade admiti a falha e informa que em 2018, as disponibilidades do RPPS foram transferidas para conta própria na Caixa Econômica Federal.

Sobre o disposto em Item D.3. – PESSOAL, informa ter seguido a tabela de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas da lei Complementar 179/2015, no anexo II. Em todo caso, declarou ter corrigido o quadro a partir do 3º quadrimestre de 2018.

Tocante à falha descrita no Item D.4. - DENÚNCIAS / REPRESENTAÇÕES / EXPEDIENTES, nada acrescentou, tendo em vista improcedentes (eTC's-20207.989.17-7 e 20204.989.17-2).

No que diz respeito às falhas trazidas em Item D.5 – ATUÁRIO, justificou que aguarda consequências positivas com a reforma da previdência. Quanto ao cumprimento das recomendações contidas no parecer atuarial, afirmou que o município obteve autorização da Secretaria para realizar a transferência de saldos entre os fundos financeiro e previdenciário, realizada em 2018.

Acerca da ausência de norma municipal que regulamente a gestão documental e a proteção (item D.6.1 - ANÁLISE DA DOCUMENTAÇÃO DOS INVESTIMENTOS), em que pesa não haver norma municipal, argumentou que estão sendo tomadas diversas medidas protetivas, como digitalizar e armazenar em nuvem os processos de concessão; as informações de investimentos podem ser obtidas diretamente com as instituições financeiras e o controle das aplicações é feito em sistema contratado via web; e encontra-se em fase adesão ao Sistema Eletrônico de Informações – SEI.

A ATJ - Assessoria Técnica Jurídica, em análise anexada em evento 47.1, opinou pela Regularidade da matéria quanto ao enfoque técnico-contábil, propondo recomendação à Origem que intensifique sua atuação junto às instancias municipais competentes para que seja cumprido o plano indicado no Parecer do Atuário.

O D. Ministério Público de Contas, por sua procuradora a Dra. Élide Graziane Pinto, em manifestação anexada ao Evento 51, opinou pela irregularidade destas contas com fundamento no artigo 33, inciso III, alínea “b e c”, c/c § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, e, ainda, face à evidência da inconstitucionalidade da Lei Municipal - LC 135/2012, requer a imediata remessa dos autos ao Ministério Público Estadual para alçar as providências cabíveis à espécie.

As contas pretéritas tiveram o seguinte trâmite nesta Corte:

2016 – TC - 1486.989.16-3 - Em trâmite

2015 – TC - 5663.989.15-0 - Em trâmite

2014 – TC - 249/020/15 - Em trâmite

É a síntese do relatório.

DECISÃO

Em juízo as contas do exercício de 2017 da Autarquia Guarujá Previdência.

Cumpre assinalar que houve aspectos positivos como a realização de atividades que se coadunaram com seu objetivo legal e o atendimento ao limite legal referente às despesas administrativas conforme estabelecido em Inciso VIII, do artigo 6º da Lei Federal nº 9.717/98 e artigo 41 e seus incisos, da Orientação Normativa SPS nº 02/09.

Nota também que o Instituto apresentou o Certificado de Regularidade, emitido pela Secretaria de Previdência Social atestando que a entidade vem observando os critérios e o cumprimento das exigências estabelecidas na Lei Federal nº 9.717/98.

Passando aos apontamentos apresentados em relatório de fiscalização, verifico que algumas falhas podem ser relevadas devido ao aspecto formal ou pelo esclarecimento apresentado pela Origem.

Contudo, preocupante se apresenta a situação de déficit atuarial, cujo crescimento ao longo dos anos trago ao bojo deste juízo conforme demonstrado em tabela abaixo:

Exercício	Situação Atuarial	Valor (R\$)[1]	Crescimento em relação à data base 2013
2017	Déficit	R\$ 83.649.961,00	56,13%
2016	Déficit	R\$ 73.527.467,77	37,23%
2015	Déficit	R\$ 33.352.696,77	-37,74%
2014	Déficit	R\$ 53.576.507,28	100%

Destaco ainda que durante o exercício em apreço houve um incremento de 13,77% do valor do déficit atuarial.

Tal expansão do Déficit Atuarial demonstra insucesso das medidas tomadas ao longo do tempo para se alcançar o equilíbrio exigido em Artigo 40, *caput*, da Constituição Federal[2], caracterizando o descumprimento da referida regra constitucional.

De mais a mais, inobstante o cenário adverso apresentado pela autarquia, não houve o atendimento total das recomendações do atuário, na contramão do que seria prudente dado o crescimento ano a ano do déficit atuarial do Guarujá Previdência.

Por fim, ainda restaram desacertos relativos aos **436 servidores não efetivos**, vinculados ao RPPS por força de norma inconstitucional insculpida no Art. 1004[3] da Lei Complementar Municipal 135/2012. Tal dispositivo, contraria a Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98, a qual restringe a filiação ao Regime Próprio somente aos servidores civis ocupantes de cargos **efetivos**.

Neste sentido, em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os beneficiários do artigo 19 ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias -gozam, apenas, do direito de permanência no serviço público, vinculados à função que exerciam quando estabilizados:

- “AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ESTABILIDADE EXCEPCIONAL ART. 19 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS ADCT. IMPOSSIBILIDADE DE OBTENÇÃO DAS VANTAGENS INERENTES AO CARGO EFETIVO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 604.519 Segunda Turma - Rel. Min.CARMEN LÚCIA j. 18.09.2012)”.
- “ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. LEI 11.712/90 DO CEARÁ. ALEGADA ISONOMIA ENTRE SERVIDORES EFETIVOS E SERVIDORES BENEFICIADOS PELA ESTABILIDADE DO ART. 19, ADCT. IMPOSSIBILIDADE. O art. 19 do ADCT, por estabilizar no serviço público quem não ocupa cargo efetivo, por configurar exceção ao republicanismo instituído do concurso público (art. 37, II), deve ser interpretado nos seus estritos termos. Precedentes. Consoante iterativa

jurisprudência desta Corte, os beneficiários do art. 19 do ADCT gozam, apenas, do direito de permanência no serviço público, vinculados à função que exerciam quando estabilizados. Agravo Regimental a que se nega provimento. (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 356.612 Segunda Turma - Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA j. 31.08.2010)”.

- “RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. ESTABILIDADE EXCEPCIONAL: ART. 19 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. IMPOSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DE VANTAGENS INERENTES AO EXERCÍCIO DE CARGO EFETIVO. PREENCHIMENTO DE REQUISITO PARA PROVIMENTO DE CARGO EFETIVO: SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. (Recurso Extraordinário com Agravo nº 852.600 - Rio de Janeiro – Segunda Turma - Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 24.02.2015)”

Conforme as decisões citadas, o Regime Próprio de Previdência Social é exclusivo aos servidores efetivos, que não se confunde com os meramente estáveis. Assim, qualquer um que não tenha ingressado por concurso público, só pode aposentar-se pelo Regime Geral de Previdência Social, devendo haver a recíproca de tempo de contribuição e a compensação financeira entre os diferentes regimes, segundo o disposto no §9º do art. 201 da Constituição Federal.

Finalmente, a despeito dos resultados desfavoráveis acumulados nos exercícios pretéritos, não se evidenciam medidas administrativas estabelecendo um plano de ação visando combater o desequilíbrio financeiro.

Ante ao exposto, nos termo da Resolução nº 03/2012 deste Tribunal de Contas, **JULGO IRREGULAR o BALANÇO GERAL DO EXERCÍCIO DE 2017 do GUARUJÁ PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE GUARUJÁ**, com fundamento no artigo 33, III, “b”, da Lei Complementar Estadual nº 709, de 14 de janeiro de 1993. Aplicando-se, por via de consequência, o disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º do mesmo diploma legal.

Determino que a Origem

- A. Faça constar expressamente nas futuras atas do Conselho Fiscal, a aprovação ou não dos demonstrativos financeiros do exercício como um todo, não apenas mensal ou quadrimestral, permitindo a clara verificação do pleno cumprimento das atribuições do Conselho Fiscal;
- B. Implemente as medidas indicadas no parecer atuarial;
- C. Exclua o vínculo de contribuinte/segurado dos **436 servidores não efetivos**, adotando as medidas necessárias junto ao INSS para que haja a recíproca de tempo de contribuição e a compensação financeira entre os diferentes regimes, segundo o disposto no §9º do art. 201 da Constituição Federal.
- D. Providenciar um plano de ação para solucionar a situação temerária que se revela nos números do presente balanço.

Esta sentença não alcança eventuais atos pendentes de apreciação por esta Corte de Contas.

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) Certificar o Trânsito em Julgado;
 - b) Encaminhar, por meio de ofícios, cópias deste julgado aos atuais Prefeito e Presidente da Câmara, a fim de que tenha conhecimento do quanto nele decidido, nos termos dos incisos XV e XXVII, do artigo 2º, da Lei Complementar Estadual n. 709/93;;
 - c) Oficiar ao Ministério Público do Estado para conhecimento e eventual adoção de medidas em suas esferas de competência e atribuição, em especial quanto a inconstitucionalidade do

Art. 1004 da Lei Complementar Municipal 135/2012;

d) Encaminhar, cópia deste julgado ao Relator das Contas da Prefeitura de Guarujá no exercício de 2020 a fim de que tenha conhecimento do quanto nele decidido.

2. Após, ao arquivo.

CA, 9 de Setembro de 2020.

SILVIA MONTEIRO
AUDITORA SUBSTITUTA DE CONSELHEIRO

[1] Dados extraídos do sítio eletrônico do Ministério da Previdência Social – CADPREV: <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/modulos/draa/consultarDemonstrativos.xhtml> consulta realizada em 06/09/2020 às 09:30

[2] Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

[3] Art. 1004 - Passarão a integrar o Regime Jurídico estabelecido por esta Lei a partir da data de sua publicação:

I - os servidores ocupantes de emprego público contratados por prazo indeterminado e regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, cuja admissão tenha ocorrido mediante prévia aprovação em concurso público;

II - os servidores admitidos, antes de 05 de outubro de 1983, com ou sem concurso público, que foram estabilizados pelo artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ADC

III - os servidores admitidos até 05 de outubro de 1988 que não tenham cumprido, naquela data, o tempo previsto para aquisição da estabilidade no serviço público previsto no inciso anterior;

IV - os servidores que se aposentaram pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS e que continuaram no exercício ininterrupto de seus empregos públicos junto a Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Município de Guarujá.

Parágrafo Único. Os servidores públicos municipais a que se refere este artigo passarão a se vincular ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS do Município de Guarujá).

PROCESSO:	TC-002283.989.17-6
ÓRGÃO:	■ GUARUJA PREVIDENCIA
RESPONSÁVEL(IS):	■ CELIA RODRIGUES RIBEIRO de 01/01/17 a 08/12/17 ■ EVERTON SANT ANA de 09/12/17 a 31/12/17
ADVOGADO:	JOAO BATISTA ALEX SANDRO DE OLIVEIRA (OAB/SP 232.803)
EM EXAME:	Balanço Geral do Exercício
EXERCÍCIO:	2017
INSTRUÇÃO:	UR-20/DSF-1

EXTRATO: Pelos motivos expressos na sentença proferida, nos termo da Resolução nº 03/2012 deste Tribunal de Contas, **JULGO IRREGULAR o BALANÇO GERAL DO EXERCÍCIO DE 2017 do GUARUJÁ PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE GUARUJÁ**, com

fundamento no artigo 33, III, "b" , da Lei Complementar Estadual nº 709, de 14 de janeiro de 1993. Aplicando-se, por via de consequência, o disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º do mesmo diploma legal. Determino que a Origem: Faça constar expressamente nas futuras atas do Conselho Fiscal, a aprovação ou não dos demonstrativos financeiros do exercício como um todo, não apenas mensal ou quadrimestral, permitindo a clara verificação do pleno cumprimento das atribuições do Conselho Fiscal; Implemente as medidas indicadas no parecer atuarial; Exclua o vínculo de contribuinte/segurado dos **436 servidores não efetivos**, adotando as medidas necessárias junto ao INSS para que haja a recíproca de tempo de contribuição e a compensação financeira entre os diferentes regimes, segundo o disposto no §9º do art. 201 da Constituição Federal; Providenciar um plano de ação para solucionar a situação temerária que se revela nos números do presente balanço. Esta sentença não alcança eventuais atos pendentes de apreciação por esta Corte de Contas. 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

CA, 9 de Setembro de 2020.

SILVIA MONTEIRO
AUDITORA SUBSTITUTA DE CONSELHEIRO

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: SILVIA CRISTINA MONTEIRO MORAES. 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: 2-OIPG-CW67-6PJP-DDA4