

S E N T E N Ç A

| | |
|-------------------------|---|
| PROCESSO: | 00004488.989.20-3 |
| ENTIDADE: | <ul style="list-style-type: none"> ▪ PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ - GUARUJÁ PREVIDÊNCIA (CNPJ 17.391.027/0001-55) ▪ ADVOGADO: JOÃO BATISTA ALEX SANDRO DE OLIVEIRA (OAB/SP 232.803) |
| MUNICÍPIO: | ▪ GUARUJÁ |
| INTERESSADO(A): | <ul style="list-style-type: none"> ▪ EVERTON SANT ANA (CPF ***.477.988-**) <ul style="list-style-type: none"> ▪ EDLER ANTONIO DA SILVA (CPF ***.167.678-**) |
| ASSUNTO: | Balanco Geral do Exercício |
| EXERCÍCIO: | 2020 |
| INSTRUÇÃO POR: | UR-20/DSF-II |
| PROCESSO(S) | 00021228.989.20-8 |
| REFERENCIADO(S): | |

SÍNTESE DO APURADO

| INDICADORES | | | |
|---|---------------------------------|------------------------------|---------|
| DADOS ESTRUTURAIS: PERFIL DEMOGRÁFICO Fonte: DRAA | MASSA PREVIDENCIÁRIA | Nº Segurados Ativos | 3.293 |
| | | Nº Aposentados | 33 |
| | | Nº Pensionistas | 41 |
| | | Razão Ativos X Beneficiários | 44,5000 |
| | MASSA FINANCEIRA | Nº Segurados Ativos | 2.327 |
| | | Nº Aposentados | 218 |
| | | Nº Pensionistas | 261 |
| | | Razão Ativos X Beneficiários | 8,3405 |

| | | | |
|------------------------------------|----------------------------------|---|--------|
| | MANTIDOS PELO TESOURO | Aposentados | 67 |
| | | Pensionistas | 36 |
| <u>DADOS ECONÔMICO-FINANCEIROS</u> | | Suficiência Financeira [01] | 1,1136 |
| | | Acumulação de Recursos [02] | 4,0769 |
| | | Cobertura dos Compromissos Previdenciários [03] | 5,2896 |
| | | Perfil de Risco Atuarial [04] | II |

Aspectos quantitativos

| | | |
|--|---|--------------------------------------|
| Resultado Orçamentário: | R\$ 98.587.649,14 75,75% (superávit) | |
| Resultado Financeiro: | R\$ 790.410.103,40 (positivo) Aumento de 17,97% | |
| Resultado Econômico: | R\$ 44.534.840,36 (positivo) Reversão do resultado negativo anterior | |
| Saldo Patrimonial: | R\$ 66.842.701,73 (positivo) Melhoria em 200,70% | |
| Despesas Administrativas: | R\$ 3.232.370,41 (0,56%) (regular) | |
| Rentabilidade dos Investimentos no exercício: | R\$ 41.222.040,80 (-0,14%) Rentabilidade real ^[05] Rentabilidade nominal: 5,30% INPC: 5,45% | |
| Saldo de Investimentos: | R\$ 772.963.474,33 | |
| Insuficiência Financeira: | Massa Financeira | R\$ 2.617.836.061,88 (déficit) |
| Resultado Atuarial: | Massa Previdenciária [06] | R\$ 156.149.152,61 (déficit) |
| <u>Parcelamentos:</u> | | |
| (+) Estoque de Parcelamentos Exercício Anterior: | | - |
| (-) Recebimentos no Exercício | | - |
| (+) Atualização monetária | | - |

| | |
|--|---|
| (correção/juros/multa) | - |
| (+) Ajustes firmados no Exercício: | |
| = Estoque de Parcelamentos do Exercício | - |
| | - |
| % de recebimentos em relação ao Estoque Ano Anterior | |
| % de Crescimento/Redução do Estoque em relação ao Ano Anterior | |

| <u>Aspectos qualitativos:</u> | |
|---|-------------|
| Regularidade na formação/investidura dos grupos colegiados de gestão (conselhos, comitês) | Sim |
| Atendimento às proposições do técnico atuário | Parcial |
| Certificado de Regularidade Previdenciária | Sim |
| Diluição de risco de carteira cfme CMN | Sim |
| Despesas Administrativas nos limites legais | Sim |
| Atendimento à Lei de Licitações | Sim |
| Mapa de Precatórios | Prejudicado |
| Atendimento à Lei de Transparência | Prejudicado |
| Atendimento às recomendações da Corte | Não |

EMENTA: BALANÇO GERAL DO EXERCÍCIO. REGULARES. RESSALVAS. RECOMENDAÇÃO.

RESSALVAS:

(I) Migração de servidores abrangidos pelo Art. 19 dos ADCT para o Regime Próprio de Previdência Social, em desacordo com os artigos 40, caput e 195, § 5º da Carta Magna. Matéria já analisada pela E. Segunda Câmara, com posicionamento unânime sobre a irregularidade de tal procedimento. Necessário cumprimento da decisão de 1ª instância referendada em grau recursal.

(II) Inconsistências relevantes no cálculo atuarial, fragilizando o cálculo das reservas matemáticas, do resultado atuarial e do plano de amortização traçado. Inobservância do disposto nos artigos 39

e 40, incisos I e II da Portaria MF nº 464/2018 (então vigente).

RECOMENDAÇÃO:

(I) Adoção da gestão integrada e proativa de seus ativos e passivos, nos termos dos artigos 73 4 74 da Portaria MF nº 464/2018.

RELATÓRIO

1.1 Cuidam estes autos das contas apresentadas pelo gestor do **Previdência Social dos Servidores do Município de Guarujá – Guarujá Prev**, de 2020, em face do inciso III, artigo 2º, da Lei Complementar nº 709/93.

Também em exame nesta oportunidade o expediente protocolizado sob o TC-21228.989.20, que abriga o Ofício n. 1565/2020 – EXPPGJ, subscrito pelo DD Promotor de Justiça Substituto Dr. Gustavo Trincado, o qual solicita informação acerca da existência de eventual procedimento instaurado em relação a gastos com viagens para congressos de previdência realizados para as cidades de Florianópolis/SC, Foz do Iguaçu/PR, Belém/PR e Maceió/AL.

O Fundo Especial de Previdência Social dos Servidores Públicos Efetivos do Município de Guarujá, denominado Guarujá Previdência, foi criado pela Lei Complementar Municipal nº 135/2012, Livro II, artigos 764 a 912, Unidade Gestora Única do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, vinculado à Secretaria Municipal de Administração. A Lei de Criação e alterações foram devidamente aprovadas.

Em 13 de fevereiro de 2015, foi sancionada e promulgada a Lei Complementar Municipal nº 179/2015, que dispôs sobre a Reestruturação do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS do Município de Guarujá).

Com isso, foi criado o Guarujá Previdência, Unidade Gestora Única do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, pessoa jurídica de direito público interno de natureza Autárquica e que passou a compor a Administração Pública Indireta do Município de Guarujá.

O referido normativo legal sofreu alterações introduzidas pelas Leis Complementares Municipais nos 184/2015, 195/2016, 217/2017, 237/2018, 239/2018, 250/2019, 254/2019, 260/2019, 269/2020, 270/2020 e 273/2020.

A entidade conta com três massas distintas: (a) a de servidores cujos benefícios são mantidos pelo Tesouro, abrigando atualmente 67 aposentados e 37 pensionistas; (b) a massa financeira, implementada a partir da Lei Complementar Municipal n. 135/2012 (alterada pela LCM n. 179/2015), cuja data de coorte é 31/12/2000. No exercício examinado contava com 2.327 servidores ativos, 218 aposentados e 261 pensionistas; e, (c) a massa previdenciária, cujos segurados ingressaram a partir de 01/01/2021, com 3.293 ativos, 33 aposentados e 41

pensionistas.

1.2 Responsável pela instrução da matéria, a UR-20, elaborou circunstanciado relatório (evento 14), cujas conclusões trouxeram os apontamentos abaixo sintetizados:

Item A.2.3 - COMITÊ DE INVESTIMENTOS

- Foram aplicados recursos equivalentes a 25,44% do total da carteira do RPPS em cotas de fundos de investimento classificados como ações, constituídos sob a forma de condomínio aberto, conforme

regulamentação estabelecida pela CVM (fundos de ações), apesar da estratégia de alocação definida pela política de investimentos prever a alocação máxima de 25% dos recursos da entidade;

- A sobredita ocorrência também denota extrapolação do limite de 25% para a espécie de aplicação, definida pelo artigo 8º, inciso II, alínea “a”, da Resolução CMN nº 3.922/10 (já considerado o acréscimo de 5% ao limite original de 20%, relativo ao atingimento do nível 1 de governança no Programa Pró-Gestão);

Item B.1.2 - RESULTADO FINANCEIRO E ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- Divergência de R\$ 49.181.898,66 entre o valor do Passivo Atuarial reportado pelo Instituto de Previdência Municipal de Guarujá no Balanço Patrimonial e o indicado na Avaliação Atuarial elaborada pelo ETA – Escritório Técnico de Assessoria Atuarial S/C Ltda., em detrimento dos Princípios da Transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da Evidenciação Contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64) - reincidência;

Item B.2.1.1 - SERVIDORES NÃO EFETIVOS SEGURADOS PELA GUARUJÁ PREVIDÊNCIA

- Existência de 372 servidores não efetivos, que adentraram ao serviço público sem concurso e/ou foram abarcados pelo artigo 19 do ADCT –Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, contribuindo para o RPPS do Município de Guarujá, em desacordo com o artigo 40 da Constituição Federal (reincidência);

Item B.3 - TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

- Incompatibilidade entre o valor total apresentado no inventário de bens (R\$ 412.994,52) e o que consta no Balanço Patrimonial (R\$ 440.196,46), em

desatendimento aos Princípios da Transparência (artigo 1º, § 1º, da LRF) e da Evidenciação Contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64);

Item D.5 - ATUÁRIO

- O Município não implementou nenhuma das alternativas propostas no parecer atuarial (data base 31/12/2019) para a redução do déficit técnico apurado (reincidência);

- Em virtude da não implementação das medidas para redução do déficit, o parecer relativo a 2020 acabou registrando substancial elevação do déficit atuarial em relação a 2019 (de 64,6%), implicando em recomendações ainda mais onerosas ao Ente para a redução do déficit nos exercícios vindouros;

- Inconsistência no DRAA entregue à SPREV em 2021, com base no parecer emitido pela empresa Escritório Técnico de Assessoria Atuarial S/S Ltda. – CNPJ: 57.125.353/0001-35, relativa ao número de

professores ativos informado, que apresenta uma defasagem de cerca de 36,42% em relação à quantidade real de professores efetivamente vinculados ao regime no plano previdenciário e 38,90% no plano financeiro, o que, em razão das condições especiais de aposentadoria desses profissionais, pode, s.m.j., ter resultado no subdimensionamento do cálculo atuarial, não refletindo adequadamente a realidade previdenciária do Município;

Item D.6.2 - RESULTADO DOS INVESTIMENTOS

- Rentabilidade real negativa de 0,14% da carteira de investimentos em 2020 (meta atuarial: Rentabilidade Real de 5,87%);

Item D.6.3 - COMPOSIÇÃO DOS INVESTIMENTOS

- Fundos de Investimentos com rentabilidade negativa no período, sob a justificativa do impacto ocasionado pela pandemia da Covid-19;

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

- Entrega intempestiva de documentos ao Sistema Audesp e falta de resposta à questão do IEG-Prev Municipal 2021 - dados de 2020, em desacordo com o artigo 55 das Instruções nº 01/2020 do TCESP;

Item E.1 - ATENDIMENTO AOS DISPOSITIVOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 2019

- O rol de benefícios do regime próprio de previdência social não está

limitado às aposentadorias e à pensão por morte, pois há previsão do pagamento de auxílio reclusão a segurados de baixa renda (apesar de não haver servidores no Município que se enquadrem nessa qualificação), em desacordo com o artigo 9º, § 2º, da EC nº 103/2019;

- Apesar da Origem declarar o contrário, ainda há na legislação municipal dispositivo que permite 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, em desacordo com o artigo 39, § 9º, da Constituição Federal, incluído pela EC 103/2019;

- Ainda não há legislação municipal, e nem proposta de lei em trâmite na Câmara, para instituição do regime de previdência complementar.

1.3 As conclusões da diligente equipe de fiscalização motivaram a notificação à Origem e ao responsável, ofertando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que apresentassem as alegações que julgassem oportunas, consoante despacho publicado no DOE de 11/08/2021 (evento 25).

Com o transcurso do prazo sem qualquer manifestação dos interessados, foi-lhes assinado novo lustro por igual período (DOE de 10/09/2021, evento 39).

1.4 Compareceu aos autos o **Regime Próprio de Previdência** (evento 45), e apresentou suas alegações de defesa.

Informou que o total de 25,44% apontado pela Fiscalização representa a posição dos ativos do dia 31/12/2020, incluindo a valorização passiva dos ativos. À época do aporte – mês de setembro/2020 – a posição consolidada dos ativos classificados como ações encerrou o mês em 23,55%. Daí os recursos alocados evoluíram passivamente até 25,44%. Em janeiro/2021 a carteira retornou ao percentual de 24,61%. Logo, caracterizou-se o “desenquadramento passivo”.

Abordou que a reavaliação atuarial data-base 31/12/2020 se realizou, obedecendo ao prazo deferido pela SPS em abril/2021. Assim, os dados constantes da base de dados do Sistema Audeps foram aqueles da reavaliação 31/12/2019 em razão das informações do exercício de 2020 não terem sido concluídas até o prazo de encaminhamento das informações de fechamento ao Tribunal de Contas. Daí a divergência dos valores patrimoniais utilizados na avaliação atuarial e no balanço patrimonial, em virtude das competências lançadas.

Sustentou inexistir desacordo com o artigo 40 da CF por haver servidores estabilizados, que adentraram ao serviço público sem concurso, mas que foram abarcados pelo art. 19 do ADCT. A própria Fiscalização reconhece, em seu apontamento, a existência de contribuições por parte destes servidores. Tais colaboradores estariam amparados pelo artigo 1004, incisos II e III e § único da Lei Complementar Municipal n. 135/2012 ^[07].

Alegou que a Nota Técnica nº 03/2013/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS bem

como a Instrução Normativa RFB n. 971/2009 amparariam o enquadramento de tais servidores.

Noticiou não terem sido realizadas as baixas contábeis de bens que teriam sido reavaliados, doados e baixados no sistema de controle de patrimônio. A contabilidade foi notificada para proceder ao ajuste da divergência.

Defendeu que o município implementou uma das alternativas propostas no parecer atuarial (data-base 31/12/2019) – a amortização por alíquotas – para a redução do déficit técnico apurado. Ao mesmo tempo, adequou suas alíquotas à EC n. 103/2019, de forma a mitigar o déficit atuarial demonstrado na Avaliação Atuarial feita pela empresa encarregada das reavaliações atuariais. A LC n. 273/2020, de 29/10/2020, resolveu parte do déficit atuarial, com a majoração das alíquotas patronal para 15,25% e individual para 14%. A norma foi editada em período compatível com a Portaria MF n. 464/2018 (art. 53, § 6º c/c art. 49 da citada Portaria [08]).

Assinalou ter ocorrido falha na triagem do sistema de cálculo, afetando as projeções atuariais de 2020 quanto aos segurados elegíveis para a modalidade de aposentadoria especial de professor. Não houve má-fé dos servidores de vários setores da Prefeitura e da Autarquia no tratamento dos dados encaminhados ao atuário, houve falha sistêmica corrigível.

Procurou relativizar o fato de que a diferença de cinco anos a menos do critério de tempo de contribuição e, de igual forma, de idade de elegibilidade restaria compensada por cinco anos a mais de arrecadação das contribuições e do avanço de idade para a elegibilidade em cinco anos.

Anunciou medidas adotadas como a Auditoria da Avaliação Atuarial da data focal de 31/12/2019 e o recálculo da avaliação atuarial data-base 31/12/2020.

Alegou as limitações impostas pela legislação para as entidades de previdência quanto à sua exposição aos riscos e a volatilidade do mercado financeiro no ano em questão em razão da pandemia de Covid-19. Com todas as restrições legais a carteira da entidade obteve rendimentos de 5,30%, ou seja, 0,746% acima do IPCA e -0,14% abaixo do INPC. Seu rendimento, portanto, teria sido maior do que a bolsa, mesmo com uma exposição muito menor ao risco.

Repisou os argumentos da volatilidade dos mercados financeiros no ano de 2020, principalmente no segmento de renda variável.

Noticiou as medidas adotadas visando sanar as impropriedades quanto à remessa de informações ao sistema Audep e de resposta aos quesitos do IEG-Prev Municipal 2021.

O município limitou o rol de benefícios às aposentadorias e pensões por morte a partir da Lei Complementar n. 286/2021.

Pontuou que com a superveniência da EC 103/2019 teria ocorrido a revogação tácita de quaisquer outras normas infraconstitucionais que previssessem o direito às incorporações. Assim, o benefício vigeu somente até 13/11/2019 no âmbito do município.

Arrematou que a EC 103/2019 estende o prazo para a instituição do regime de previdência complementar para até dois anos. A matéria, portanto,

desbordaria das contas em análise.

1.5 Juntou-se aos autos (evento 49) cópia da notificação por AR do Sr. Everton Sant'ana, responsável pela gestão da entidade no período entre 01/01 e 02/12/2020. O prazo para a apresentação de eventuais justificativas transcorreu sem qualquer manifestação do interessado (evento 50).

1.6 A Guarujá Prev trouxe novas informações acerca da realização dos recálculos e da adoção do plano de amortização, implementadas ao final do exercício de 2021 para serem executadas a partir do exercício de 2022 (evento 64).

1.7 A **Assessoria Técnico-Jurídica** (evento 68), em face dos argumentos dispostos pela defesa, manifestou-se pela regularidade da matéria com ressalvas.

1.8 O **Ministério Público de Contas** manifestou-se pela irregularidade das contas em exame (evento 71).

1.9 As contas pretéritas do Previdência Social dos Servidores do Município de Guarujá tiveram/estão tendo o seguinte trâmite nesta Corte:

| Exercício | TC | RESULTADO | Data Publicação no DOE | Data do Trânsito em Julgado |
|-----------|-------------|--|------------------------|-----------------------------|
| 2019 | 2978.989.19 | REGULAR COM RESSALVA (mantida em grau recursal) [09] | 20/09/2020 | 31/10/2022 |
| 2018 | 2612.989.18 | REGULAR COM RESSALVA | 16/03/2021 | 08/04/2021 |
| 2017 | 2283.989.17 | REGULAR COM RESSALVA (mantida em grau recursal) [10] | 25/06/2022 | 06/07/2022 |

É a síntese necessária.

DECISÃO

2.1 Em análise, as contas do exercício de 2020 do **Previdência Social dos Servidores do Município de Guarujá**, apresentadas em face do inciso III, artigo 2º, da Lei Complementar nº 709/93.

Também em exame nesta oportunidade o expediente protocolizado sob o TC-21228.989.20, que abriga o Ofício n. 1565/2020 – EXPPGJ, subscrito pelo DD Promotor de Justiça Substituto Dr. Gustavo Trincado, o qual solicita informação acerca da existência de eventual procedimento instaurado em relação a gastos com viagens para congressos de previdência realizados para as cidades de Florianópolis/SC, Foz do Iguaçu/PR, Belém/PR e Maceió/AL.

Sob a perspectiva econômico-financeira, o RPPS obteve um elevado resultado orçamentário **favorável** de R\$ 98.58 milhões, equivalente a 75,75% das receitas do período.

O RPPS teve resultado financeiro de R\$ 670.03 milhões em 31/12/19, aumentando-o para R\$ 790.41 milhões em 31/12/20. Suas reservas técnicas evoluíram de R\$ 644.55 milhões no exercício anterior para R\$ 772.96 milhões no ano em exame, mesmo com rendimentos positivos na ordem de R\$ 41.22 milhões. Ao final de 2020, expurgado o índice inflacionário, o GUARUJÁ PREV obteve rentabilidade real **negativa** de 0,14%.

As despesas administrativas situaram-se abaixo dos patamares legais definidos pela Lei Federal nº 9.717/98.

O Instituto é detentor da Certificado de Regularidade Previdenciária, vem observando, portanto, os critérios e o cumprimento das exigências estabelecidas na Lei Federal n. 9.717/98.

A Fiscalização atestou que as atividades desenvolvidas no exercício foram compatíveis com os objetivos legais da Entidade.

2.2 Quanto aos servidores, sem vínculo com a Administração por meio de concurso público, admitidos antes de 05/10/1988 – que cumpriram, ou não, os requisitos temporais de estabilidade constantes do artigo 19 da ADCT – destaco que a matéria já foi objeto de apontamento nas contas de 2019 (TC-2978/989/19), tendo sido considerado irregular. Reproduzo excerto da decisão do DD Auditor Alexandre Manir de Figueiredo Sarquis, da seguinte lavra:

“ É pacífico e assentado, portanto, o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que servidores públicos beneficiados pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias — ADCT adquiriram apenas o direito à estabilidade, mas não a efetividade ou o direito de transpor o Regime Geral da Previdência para o Regime Próprio da Previdência dos Servidores Públicos titulares de cargos efetivos.

Ainda que, eventualmente, tenham ingressado no cargo precário antes da Emenda Constitucional 20/1998, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que o regime previdenciário aplicável aos servidores é aquele vigente na data em que se completaram os requisitos para a inatividade.

Nesse passo, DETERMINO à Origem que cesse o vínculo de contribuinte/segurado dos servidores não efetivos, adotando as medidas necessárias junto ao INSS para a contagem recíproca de tempo de contribuição e a compensação financeira entre os diferentes regimes, conforme disposto no §9º do art. 201 da Constituição Federal de 1988.” (DOE de 20/09/2020, evento 63 do citado processo)

Interposto recurso ordinário sobre o ponto aludido, a E. 2ª Câmara, em sessão de 12/04/2022, sob a Relatoria do Exmo. Conselheiro Renato Martins Costa, negou provimento por unanimidade o pleito da entidade. Peço vênias para reproduzir trecho de interesse do voto condutor:

“Com efeito, a migração de servidores do Regime Geral de Previdência para o Regime Próprio promovida pelo artigo 1.004 da Lei Complementar 135/2012 atenta contra o equilíbrio financeiro e atuarial do Órgão de Previdência local, em flagrante afronta ao artigo 40, caput, da Constituição Federal.

Além disso, tal preceito descumpre o artigo 195, § 5º, da Constituição Federal, segundo o qual nenhum benefício da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

Assim, o servidor que não tenha ingressado por concurso público deverá filiar-se ao Regime Geral de Previdência Social, devendo haver a contagem recíproca de tempo de contribuição e a compensação financeira entre os diferentes regimes, segundo o disposto no § 9º, do art. 201 da Constituição Federal.

E, como destacado na r. Decisão recorrida, é pacífico o entendimento do E. Supremo Tribunal Federal no sentido de que servidores públicos beneficiados pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias — ADCT adquiriram apenas o direito à estabilidade, mas não à efetividade ou o direito de transpor o Regime Geral da Previdência para o Regime Próprio da Previdência dos Servidores Públicos titulares de cargos efetivos.

Nesse sentido, não se questiona o direito líquido e certo à aposentadoria dos servidores que atendem aos requisitos previstos nas normas de regência; porém, os proventos assegurados na forma da Lei Complementar Municipal nº 135/2012 não encontram respaldo nas normas gerais estabelecidas na Constituição Federal e nas normas regulamentares no que tange à sua sustentabilidade e à correspondência entre benefícios e o plano de custeio.” (Decisão publicada no DOE de 03/06/2022, evento 76 do TC-23708/989/20)

Opostos os embargos de declaração (abrigados no TC-14486/989/22), o Colegiado rejeitou os aclaratórios (sessão de 23/08/2022, publicada no DOE de 28/10/2022, evento 34).

Em face de já se ter esgotado todo o iter procedimental no âmbito desta Corte, culminando na determinação de cessação do vínculo de contribuinte/segurado dos servidores não efetivos e a adoção das medidas necessárias junto ao INSS com vistas à contagem recíproca de tempo de contribuição e a compensação financeira

entre os respectivos regimes, remanesce a irregularidade do apontamento da Fiscalização, segundo o decidido pela C. 2ª Câmara.

Assim, em razão da superveniência do acórdão após o final do exercício em exame, a matéria deve ser ressalvada.

Destaco, porém, que o não cumprimento da decisão exarada por esta E. Corte poderá ensejar não somente o reconhecimento da reincidência e a consequente aplicação de sanção pecuniária ao gestor – nos termos do inciso VI do artigo 104 da LCE 709/1993 – como também o encaminhamento dos autos ao Ministério Público Estadual para a apuração de eventual responsabilidade.

2.3 Em relação à alegada falha sistêmica na transmissão dos dados relacionados aos professores destaco, de um lado a responsabilidade da Administração pela fidedignidade das informações uma vez que é a partir delas que o atuário se utilizará das técnicas correlatas para a confecção do cálculo atuarial, nos termos do artigo 39, caput e § 1º da então vigente Portaria MF n. 464/2018:

“Art. 39. Os poderes, órgãos e entidades do ente federativo deverão encaminhar à unidade gestora do RPPS as informações dos beneficiários do regime para elaboração da avaliação atuarial, ou permitir o seu acesso por meio de sistemas informatizados, em tempo hábil para sua análise, correção, processamento e apresentação dos resultados.

§ 1º A unidade gestora do RPPS deverá realizar análise prévia da base de dados e prestar os esclarecimentos necessários para que o atuário **possa apurar adequadamente os compromissos do plano de benefícios.**” (grifos meus)

De outro lado, incide também a responsabilidade do próprio expert na elaboração da sua análise (art. 40, incisos I e II da citada Portaria):

”Art. 40. O Relatório da Avaliação Atuarial deverá descrever a base de dados dos beneficiários utilizada, explicitando:

I - se foram apresentadas todas as informações necessárias para o correto dimensionamento dos custos e compromissos do plano de benefícios do RPPS;

II - a análise da qualidade dos dados, destacando sua atualização, amplitude e consistência;” (grifos meus)

Ganha maior relevância a consistência dos dados nas situações de jubilação disciplinadas por requisitos especiais e específicos – como a da classe dos professores. Tal se dá em razão do tempo reduzido em 5 anos para os servidores do sexo masculino e, com maior gravidade, para as servidoras da educação, cuja abreviação do tempo de contribuição se dá no patamar de 10 anos. Ou seja, ressalvadas as hipóteses excepcionalíssimas dos benefícios concedidos por morte de servidor ainda na ativa, esta categoria profissional verte contribuições ao sistema

de previdência em tempo menor e goza dos benefícios por maior tempo do que os demais contribuintes, circunstância mais gravosa ainda como no caso das profissionais da educação.

No caso sob análise destaco que a assessoria atuarial dos exercícios dos anos-base 2019 e 2020 foi a mesma, de maneira que testes de consistência – antecedente básico à elaboração do cálculo atuarial – poderiam ter sido realizados. O próprio exemplo trazido pelo justificante, no qual constava expressamente a matrícula do servidor, poderia servir de alerta para a migração da categoria correspondente a “professor” para “sem critério diferenciado”.

Equivoca-se a defesa ao tentar relativizar os erros de cálculo decorrentes procurando equiparar, de forma linear, o fato da redução do tempo de contribuição e de elegibilidade, em cinco anos cada, se contrapor às projeções de arrecadação e de retardamento da elegibilidade por igual período. O lapso decorre do fato de que inexistente compensação linear entre “um lado e outro”. A razão é simples: não se trata de mero balanceamento aritmético, incidem premissas atuariais (de caráter estatístico) que transmutam a linearidade em progressão geométrica para o cálculo das reservas matemáticas e, conseqüentemente, das provisões necessárias ao seu equilíbrio. Eis o motivo pelo qual o equilíbrio não é visto apenas sob o conceito financeiro (linear), mas também sob a ótica atuarial (exponencial), potencializada pela inclusão do fator tempo na sua apuração. O cálculo, portanto, exorbita as meras comparações quantitativas trazidas pela defesa.

Destarte, as distorções ocasionadas na reavaliação atuarial fragilizam o cálculo das reservas matemáticas, do resultado atuarial obtido e até mesmo do plano de amortização do déficit, uma vez que calcados em premissas incorretas. A situação ganha ainda mais destaque pelo fato de as divergências terem ocorrido em categoria cujos requisitos de elegibilidade cotejado com o tempo de pagamento dos benefícios (contribuição em menor tempo versus dispêndios com benefícios por maior período que as demais categorias) é bastante representativo nas reavaliações atuariais.

As medidas anunciadas pelo RPPS (auditoria da avaliação atuarial 31/12/2019 e recálculo da avaliação atuarial 31/12/2020) só produzirão seus efeitos em tempo futuro ao das contas analisadas. Como mencionado pela defesa em suas justificativas complementares, os novos cálculos resultaram em novo plano de amortização cujos efeitos se deram a partir do exercício de 2022, o que denota o desacerto das premissas adotadas no exercício analisado. Tal circunstância me impede de analisar os resultados prospectivos. Resta também prejudicado o pedido de sobrestamento das presentes contas – medida que sequer caberia enquanto se aguardava o resultado de tais levantamentos. Incide aqui o princípio da anualidade das contas tanto quanto à prejudicialidade da análise dos desdobramentos futuros quanto à suspensão do julgamento em si.

De mais a mais, o parágrafo introdutório da reavaliação atuarial é bem claro que sua pretensão foi a avaliação do “impacto da utilização da média das 80% (oitenta por cento) maiores salários de contribuições dos servidores da ativa para a estimativa da aposentadoria dos servidores, alicerçadas nas Emendas Constitucionais n. 20/1998, n. 41/03, n. 47/05 e n. 70/12 (...)”, o que não se coaduna com os motivos listados pela entidade como fundantes para a realização da reavaliação atuarial e que fora, inclusive, objeto de deliberação pelos Conselhos de Administração e Fiscal, por ocasião da realização da 2ª reunião extraordinária, realizada no dia 13/09/2021, conforme a ata disponibilizada pela defesa (evento 45.5).

Destaco, ainda, cotejando ambas as avaliações atuariais a mudança de diversas premissas que, como é de se esperar, mudaram significativamente o resultado atuarial, mesmo se utilizando do mesmo regime de financiamento.

Afora as inconsistências cadastrais de enquadramento – como tive a oportunidade de abordar – não há justificativas plausíveis, ou ao menos não foram trazidas pela defesa, que autorizassem a mudança das premissas utilizadas. Pressupostos distintos dão causas também a resultados distintos. Os recálculos realizados tiveram escopo além daqueles deliberados pelos Conselhos reunidos em conjunto.

Não bastasse isso, a reavaliação apresentada em sede de justificativas complementares engloba as três massas (previdenciária, financeira e mantidas pelo Tesouro) em um único bloco, desconsiderando – só a título de exemplo – a existência de ativos garantidores e de receitas de compensação previdenciárias distintos para os Planos Atuarial e Financeiro e a aplicação de taxa de juros atuarial única, em nítida afronta ao que dispõe o artigo 58 da Portaria MF n. 464/2018 que, pela importância do tema, peço vênia para reproduzir:

“Art. 58. A segregação da massa deverá ser implementada em até 90 (noventa) dias da data da publicação da lei de sua instituição, observando-se, a partir de sua implementação, que:

I - deverá ser realizada a alocação dos beneficiários ao Fundo em Repartição e ao Fundo em Capitalização, considerando a massa existente na data da sua publicação;

II - os saldos acumulados dos recursos financeiros do RPPS adicionados aos bens, direitos e demais ativos destinados ao Fundo em Capitalização deverão ser a ele imediatamente vinculados e somente poderão ser utilizados para pagamento dos beneficiários desse fundo;

III - deverá ser promovida a separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações vinculados a cada um dos fundos;

IV - fica vedada transferência de beneficiários, recursos ou obrigações entre os fundos, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro, ressalvada a revisão da segregação de que trata o art. 60; e

V - as avaliações atuariais deverão considerá-la para fins do encaminhamento dos documentos e informações de que trata o art 68 e apurar, por fundo, os custos, compromissos e resultado atuarial, sendo que o Fundo em Repartição deve ser avaliado por processo atuarial à taxa de juros de que trata o art. 27.” (grifos meus)

Acresço, ainda, que as alterações realizadas resultaram numa expressiva redução dos valores dos aportes anuais para a amortização do déficit. Na melhor das hipóteses disponibilizadas pela avaliação atuarial original – cenário II, com a utilização do limite do déficit atuarial (LDA) calculado pela duração do passivo (DP) – haveria a necessidade de aportes no valor de R\$ 6.131.302,36 e pelo prazo de 41 anos (fl. 49 do doc. 25, evento 14) contra uma amortização que, considerada a opção em aporte, resultaria num montante de R\$ 3.826.815,34, constante do recálculo realizado (fl. 02, doc. 01, evento 64).

Há indícios, pois, de que mais do que a mera retificação dos cálculos originais em razão das inconsistências de base cadastral, a nova reavaliação tenha se dado buscando, através das alterações das premissas, reduzir o valor dos aportes necessários, haja vista a confusão de recursos e de segurados de massas previdenciárias já segregadas de longa data.

A mudança de premissas e da metodologia de cálculo, sem observar o regramento vigente e com efeitos retrospectivos, há de ser visto com muito acautelamento, notadamente pelo fato de que, a partir de eventuais impropriedades detectadas pela auditoria atuarial realizada, medidas saneadoras deveriam ser adotadas pelo responsável pelo cálculo originário, retificando-o, se o caso, e encaminhando a DRAA com os ajustes ao Ministério da Previdência. Não é o que se vê nestes autos. A própria empresa responsável pela auditoria procede à nova reavaliação atuarial.

Por fim, minha assessoria, em pesquisa ao sítio eletrônico do CadPrevWeb ^[11] não constatou que a reavaliação atuarial de recálculo houvesse sido encaminhada ao Ministério da Previdência, nos termos do que disciplina o artigo 4º da Portaria MF n. 464/2018 ^[12].

Esse conjunto de circunstâncias me leva a concluir o tema sob ressalva.

Determino, ainda, o encaminhamento de cópia integral deste processado à Secretaria de Regimes Próprios de Previdência para ciência das medidas adotadas pelo Guarujá Prev e para as providências que entender pertinentes. Mesmo encaminhamento deverá ser realizado, oficiando-se ao Instituto Brasileiro de Atuária (IBA) para ciência e eventual apuração das condutas dos profissionais e de seus filiados.

2.4 É verdade que a legislação vigente faz amarras ao perfil de

investimentos dos regimes próprios de previdência. O motivo é óbvio: baixa exposição de risco às volatilidades dos mercados financeiros, tendo em vista que o bem tutelado é a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial (arts. 40 e 201 da CF).

Devem os sistemas de previdência serem capazes de arcar com os futuros benefícios daqueles que, anos a fio, vertem suas contribuições ao regime na expectativa de obterem o devido amparo quando assim forem elegíveis. As limitações impostas são delineadas para que aventuras no mercado financeiro não acabem por comprometer o seu fluxo de desembolsos e, conseqüentemente, este delicado equilíbrio constitucional.

A engenharia financeira mune, entretanto, aos operadores de técnicas que visam otimizar a performance das carteiras de investimento e de imunizá-las quanto às flutuações.

O desempenho real negativo obtido não me permite concluir não ter havido prejuízo aos investimentos e nem à rentabilidade.

Os elementos trazidos pela defesa não foram suficientes para elidir a falha, ou sequer demonstrassem a adoção de medidas objetivando à gestão dos ativos e à imunização do seu portfólio, buscando preservar a liquidez e a solvência da entidade.

Recomendo, portanto, a gestão integrada e proativa de seus ativos e passivos, nos termos dos artigos 73 e 74 da então vigente Portaria MF n. 464/2018.

2.5 A rentabilidade negativa de alguns investimentos em um exercício não são, de per si, fatos que possam ser considerados irregulares.

Os investimentos devem ser vistos num contexto mais amplo que abarca a estratégia de alocação dos recursos em face das necessidades dos desembolsos financeiros projetados no tempo. Assim, pode-se admitir, em princípio, a coexistência de aplicações possam experimentar retornos negativos a priori, visando rentabilidades maiores no horizonte temporal. Repito, entretanto, a compatibilidade com numa estratégia atrelada aos fluxos financeiros.

Por outro viés, não pode o RPPS assistir passivamente às intempéries do mercado financeiro e aguardar o seu desfecho, colhendo os frutos da tempestade quando a tormenta tiver passado.

Reforço, pois, a recomendação da gestão proativa disposta no item anterior desta decisão.

2.6 As demais questões, diante dos argumentos dispostos, entendo como

justificadas, sem prejuízo de que a Fiscalização, na sua próxima inspeção, afira a efetividade das medidas corretivas anunciadas pela defesa.

A matéria objeto do pedido de informações pelo DD. Parquet Estadual foi tratado amiúde pela Fiscalização em seu relatório, no item D.4 (pág. 21).

Advirto que a manutenção do *status quo* poderá ensejar a aplicação de sanção pecuniária ao gestor, nos termos do artigo 104 da LCE 709/93.

A fim de aprimorar sua gestão, deverão os responsáveis ter atenção aos apontamentos da zelosa inspeção bem como às recomendações exaradas pela ATJ e MPC.

2.7 Pelos fundamentos expostos, as contas em apreciação merecem o beneplácito desta Corte, sob ressalvas.

Por todo o exposto, considerando o contido nos autos, com supedâneo na Constituição Federal, art. 73, § 4º e na Resolução TCESP 03/2012, **JULGO REGULARES COM RESSALVAS E RECOMENDAÇÃO** as contas do exercício de 2020 do **Previdência Social dos Servidores do Município de Guarujá – GUARUJÁ PREV**, nos termos do art. 33, inciso II, c/c art. 35, ambos da Lei Complementar Estadual nº 709/93. Quito os responsáveis.

Excetuo os atos pendentes de julgamento por este Tribunal.

Advirto ao responsável que tome como norte os apontamentos realizados pela inspeção, da ATJ e do Douto Parquet de Contas, no sentido de aprimoramento da gestão da Autarquia Previdenciária.

Determino à Fiscalização que, na próxima inspeção, averigue as medidas saneadoras noticiadas pela entidade.

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.

Ao Cartório do Corpo de Auditores para:

1. Publicar;
2. Certificar o trânsito em julgado;
3. Encaminhar cópia integral destes autos à Secretaria de Regimes Próprios de Previdência do Ministério da Previdência Social e ao Instituto Brasileiro de Atuária (IBA), conforme constou do corpo desta decisão;
4. Oficiar ao subscritor do Expediente TC-21228.989.20, encaminhando-lhe cópia do relatório da Fiscalização e desta decisão.

Após, ao arquivo.

CA, em 25 de julho de 2023.

**ANTONIO CARLOS DOS SANTOS
AUDITOR**

wog

EXTRATO: Pelos motivos expressos na sentença referida, considerando o contido nos autos, com supedâneo na Constituição Federal, art. 73, § 4º e na Resolução TCESP 03/2012, 73, § 4º e na Resolução TCESP 03/2012, **JULGO REGULARES COM RESSALVAS E RECOMENDAÇÃO** as contas do exercício de 2020 do **Previdência Social dos Servidores do Município de Guarujá – GUARUJÁ PREV**, nos termos do art. 33, inciso II, c/c art. 35, ambos da Lei Complementar Estadual nº 709/93. Quito os responsáveis. Excetuo os atos pendentes de julgamento por este Tribunal. Advirto ao responsável que tome como norte os apontamentos realizados pela inspeção, da ATJ e do Douto Parquet de Contas, no sentido de aprimoramento da gestão da Autarquia Previdenciária. Determino à Fiscalização que, na próxima inspeção, averigue as medidas saneadoras noticiadas pela entidade. 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.

CA, em 25 de julho de 2023.

**ANTONIO CARLOS DOS SANTOS
AUDITOR**

[01] SUFICIÊNCIA FINANCEIRA: Tem por objetivo avaliar o grau de cobertura das despesas do RPPS pelas receitas do regime. Corresponde à razão do valor anual de receitas pelo valor anual das despesas previdenciárias. **INTERPRETAÇÃO:** quanto maior, melhor.

[02] ACUMULAÇÃO DE RECURSOS: Visa avaliar a capacidade do RPPS de acumular recursos para o pagamento dos benefícios previdenciários. Corresponde à razão do acréscimo ou decréscimo anual das aplicações de recursos pelo total das despesas previdenciárias do ano. **INTERPRETAÇÃO:** quanto maior, melhor.

[03] COBERTURA DOS COMPROMISSOS PREVIDENCIÁRIOS: Visa avaliar a solvência do plano de benefícios. Corresponde à razão das provisões matemáticas previdenciárias pelo das aplicações financeiras e disponibilidades do RPPS. **INTERPRETAÇÃO:** quanto menor, melhor.

[04] “O art. 77 da Portaria MF nº 464, de 2018, previu que os RPPS seriam segmentados, para fins de aplicação de supervisão prudencial, por perfil de risco atuarial, atualizado anualmente, por meio de matriz de risco que considere o porte do regime e as informações constantes do CADPREV e do SICONFI. O § 1º desse artigo estabeleceu que o perfil de risco dos RPPS basear-se-ia no ISP-RPPS e no Pró-Gestão RPPS. Por sua vez, a Instrução Normativa SPREV nº 01, de 2019, passou a prever de forma mais expressa que a matriz do perfil de risco atuarial será baseada no ISP-RPPS e utilizará os grupos relacionados ao porte dos RPPS definidos para esse indicador.

Art. 14 da Portaria nº 14.762/2020: Perfil Atuarial I: os RPPS com classificação D no ISP-RPPS; Perfil Atuarial II: os RPPS com classificação C no ISP-RPPS; Perfil Atuarial III: os RPPS com classificação B no ISP-RPPS; Perfil Atuarial IV: os RPPS com classificação A no ISP-RPPS.” Fonte: Relatório do Indicador de

Situação Previdenciária 2021.

[05] Rentabilidade real = $[1 + \text{rentabilidade nominal}] / (1 + \text{IPCA período}) - 1$

[06] Os números devem ser vistos sob ressalva. Há notícias nos autos de inconsistências significativas que impactam de forma relevante o cálculo atuarial.

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

I – (...);

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 – ADCT;

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.

(...)

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 (redação original)

Parágrafo Único. Os servidores públicos municipais da Administração Direta, Autárquica e Fundacional dos Poderes Executivo e Legislativo, que se refere este artigo, passarão a se vincular ao Regime Próprio de Previdência Social – RPP do Município de Guarujá (redação dada pela LC n. 238/2018).”

[08] “Art. 53. No caso de a avaliação atuarial de encerramento do exercício apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento.

§ 1º O Relatório da Avaliação Atuarial, com base no estudo específico da situação econômico-financeira e atuarial do RPPS, deverá identificar as principais causas do déficit atuarial por meio do balanço de ganhos e perdas atuariais, apresentar cenários com as possibilidades para seu equacionamento e os seus impactos e propor plano de equacionamento a ser implementado em lei pelo ente federativo.

§ 2º O equacionamento do déficit atuarial poderá consistir:

I - em plano de amortização com contribuição suplementar, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;

II - em segregação da massa; e

III - complementarmente, em:

a) aporte de bens, direitos e ativos, observado o disposto no art. 62;

b) aperfeiçoamento da legislação do RPPS e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios; e

c) 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, conforme art. 73.

(...)

§ 6º O plano de equacionamento do déficit somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, observados o prazo e condições previstos no art. 49.

Art. 49. O plano de custeio proposto na avaliação atuarial com data focal em 31 de dezembro de cada exercício que indicar a necessidade de majoração das contribuições, implementado por meio de lei do ente federativo editada, publicada e encaminhada à Secretaria de Previdência e ser exigível até 31 de dezembro do exercício subsequente, observará o seguinte:

I - o ente federativo deverá atentar para os prazos relativos ao processo legal orçamentário; e

II - em caso de majoração das alíquotas relativas aos segurados ativos, aposentados e pensionistas, a lei deverá ser publicada em prazo compatível para observância do previsto no § 6º do art. 195 da Constituição Federal.”

[09] Migração dos servidores enquadráveis no artigo 19 dos ADCT para o Regime Próprio de Previdência.

[10] Mesmo motivo das contas de 2019.

[11] <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/modulos/draa/consultarDemonstrativos.xhtml>

[12] “Art. 4º O ente federativo deverá comprovar à Secretaria de Previdência a realização das avaliações atuariais anuais por meio do encaminhamento do Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA), no prazo previsto na norma que disciplina a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP

§ 1º Independentemente do prazo de envio do DRAA, deverão ser adotadas as providências para a realização da avaliação com data focal em 31 de dezembro de cada exercício e para o atendimento às demais obrigações estabelecidas em disposições legais.

§ 2º As informações e documentos a serem encaminhados à Secretaria de Previdência deverão corresponder aos da avaliação atuarial elaborada pela unidade gestora do RPPS ou, em caso de elaboração de outras avaliações, aos daquela aprovada pelo conselho deliberativo do regime, que deverá ser considerada para os fins de que trata o § 1º do art. 3º.” (grifo meu)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ANTONIO CARLOS DOS SANTOS. 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: 4-PZAM-B0M9-7AH4-6GGZ