

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO AUDITOR MÁRCIO MARTINS DE CAMARGO

SENTENÇA

PROCESSO:	TC-004497.989.20-2
ENTIDADE:	Instituto de Previdência Municipal de Lençóis Paulista - IPREM
INTERESSADA:	Prefeitura Municipal de Lençóis Paulista
MATÉRIA:	Balanço Geral – Contas do Exercício de 2020
RESPONSÁVEIS:	Antônio Marcos Martins - Diretor Executivo Marcos Norabele – Substituto
INSTRUÇÃO:	UR-02 – Unidade Regional de Bauru
ADVOGADO:	Edemilson Antônio Barbosa, OAB/SP 295.835.

RELATÓRIO

Analisa-se, na oportunidade, o Balanço Geral de 2020, do **Instituto de Previdência Municipal de Lençóis Paulista**, autarquia criada pela Lei Complementar Municipal nº 27, de 01/08/2005, com alterações posteriores.

O Diretor Executivo do Regime de Previdência é nomeado e exonerado pelo Conselho Administrativo[1].

Inicialmente, consigno os dados e índices considerados relevantes, para uma contextualização do Município de Lençóis Paulista:

DESCRIÇÃO	FONTE/DATA	DADO
População	Site IBGE - Cidades	68.990 habitantes
Arrecadação Municipal	Sistema Audep	R\$ 313.480.844,58[2]
Receita total do IPREM[3]	Relatório	R\$ 54.557.232,72
Nº de beneficiários[4]	Relatório	2.609

Os recolhimentos previdenciários por parte da Prefeitura estão regulares, sem acordos de parcelamentos vigentes e o Município dispõe do Certificado de Regularidade Previdenciária.

Na conclusão da instrução processual, a Unidade Regional de Bauru apontou as seguintes ocorrências:

Das Atividades Desenvolvidas no Exercício: o relatório de atividades não conta com métrica que possa mensurar a efetividade da gestão previdenciária, em reincidência e desatendendo recomendação.

Item D.5 - Atuário: elevação acentuada da situação técnica atuarial deficitária: R\$ - 133.791.670,60 (aumento de 300%).

Item D.6.2 - Resultado dos Investimentos: o resultado dos investimentos em termos nominais (4,71%) não superou a meta atuarial prevista (10,76%); evolução inexpressiva no resultado real dos investimentos da Entidade (rentabilidade real = 0,18%).

Item D.8 - Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal: descumprimento de recomendações do Tribunal, em reincidência:

- TC-2621.989.18: a contemplação - no relatório de atividades a ser encaminhado ao Sistema Audep - de aspectos atuariais relacionados à gestão do RPPS (Item “Das Atividades Desenvolvidas no Exercício”);
- TC-2293.989.17: demonstre, por indicadores, a avaliação da meta atuarial, no Relatório de Atividades (Item “Das Atividades Desenvolvidas no Exercício”).

Os detalhes dessas ocorrências encontram-se nos tópicos correspondentes do presente relatório.

Determinei a notificação^[5] da Origem e corresponsáveis, conforme publicação no DOE em 04/12/2021 e o Instituto ofereceu, através de seu Diretor Executivo, justificativas acompanhadas de documentos, conforme evento nº 31 alegando, em síntese, o que segue.

Quanto ao **relatório de atividades** e ao **descumprimento de recomendações** do Tribunal, argumentou que atendeu às finalidades para as quais foi instituído e que medidas saneadoras já foram realizadas, como se comprova nas mudanças da LDO 2021.

Sustentou que a jurisprudência deste Tribunal de Contas tem relevado a ausência de indicadores de metas no relatório de atividade, ainda que a falha seja recorrente, conforme TC-2932.989.19-7.

Alegou que, em que pese o fato de o relatório de atividades não ter trazido indicadores que possibilitassem mensurar o atingimento da meta atuarial, não houve nenhuma falha capaz de comprometer a regularidade do balanço geral em análise.

No que se refere à **situação atuarial e aumento do déficit**, aduziu que implementou, através da Lei Complementar Municipal 128/2021, as medidas para equacionamento do referido déficit.

Defendeu que o Instituto Previdenciário está em constante busca pelo melhor resultado, procurando atender às medidas propostas pelo atuário, de forma a trazer mais rentabilidade, estando com suas despesas dentro do limite e cumprindo os objetivos para os quais foi devidamente criado, não havendo irregularidade nas aplicações.

Quanto ao **não atingimento da meta atuarial**, alegou que os investimentos estão 100% aderentes à Resolução CMN 3.922/2010 e de acordo com os limites expressos no Demonstrativo de Política de Investimento.

Sustentou que o exercício de 2020 foi marcado pela Pandemia COVID-19, que gerou grande volatilidade no mercado financeiro e causou inúmeros eventos tidos como atípicos, aumentando as incertezas e, conseqüentemente, o risco por parte dos investidores.

Por fim, argumentou que o Instituto de Previdência tem respeitado os princípios de boa governança, segurança, rentabilidade, liquidez, solvência, transparência e diversificação estabelecidos na Política de Investimentos.

O ex-dirigente e corresponsável, Sr. Marcos Norabele, ratificou as justificativas apresentadas pelo Instituto de Previdência (evento 65.1).

Instada a se manifestar, a Assessoria Técnica opinou, sob o enfoque econômico-financeiro, pela **regularidade** das contas. A respeito do item D.5 – Atuário, acolheu parcialmente a defesa, alertando, contudo, para o índice de cobertura das Provisões Matemáticas, pelo Ativos Garantidores, que vem

decrecendo com o passar dos anos. No tocante ao Resultado dos Investimentos (item D.6.2), considerou que as justificativas merecem prosperar, vez que o retorno positivo de 4,71% está dentro da média, comparado aos outros Institutos no exercício de 2020, conforme informação extraída IEGM 2021, base 2020.

O Ministério Público de Contas, após percuente análise, opinou pela irregularidade do presente Balanço Geral (evento nº 91).

Julgamentos das Contas recentes:

2017 (2293.989.17) – regular com ressalva; **trânsito em julgado em 11/06/2019**;

2018 (2621.989.18) – regular com ressalva; **trânsito em julgado em 19/02/2020**;

2019 (2987.989.19) – regular com ressalva; **trânsito em julgado em 08/10/2021**.

DECISÃO

Em preliminar, verifico que a instrução destes autos transcorreu sem quaisquer vícios, tendo os responsáveis sido regularmente notificados, podendo exercer todas as faculdades processuais inerentes ao contraditório e à ampla defesa.

No mérito, os dados apurados requerem uma atuação incisiva deste Tribunal de Contas, com vistas a estimular a adoção de medidas concretas, que salvaguardem a sustentabilidade do RPPS local.

Prejudicam as contas em análise, o **déficit atuarial** da entidade e a **falta de adoção de providências para controlá-lo**. No exercício seguinte ao aqui analisado (final de 2021), a situação atuarial alcançou o déficit de R\$ 188.921.435,91, o que representou aumento de 41,2% (em relação a 2020), mantendo a preocupante tendência de aumento, que tem sido verificada, ao longo dos últimos exercícios.

DRAA entregue em	Situação Atuarial	Valor R\$
2021 (data base 31.12.2020)	Déficit	R\$ 133.791.670,60
2020 (data base 31.12.2019)	Déficit	R\$ 33.242.760,12
2019 (data base 31.12.2018)	Déficit	R\$ 34.807.849,82
2018 (data base 31.12.2017)	Déficit	R\$ 30.321.803,12
2017 (data base 31.12.2016)	Déficit	R\$ 14.120.396,77
2016 (data base 31.12.2015)	Superávit	R\$ 2.790.950,85

Há, portanto, a necessidade de medidas concretas e urgentes para recuperação financeira da entidade previdenciária, vez que a previdência social é direito social fundamental (art. 6º da Constituição da República).

No exame das Contas, observa-se a gestão de forma ampla, sob diferentes perspectivas^[6] e, do ponto atuarial e econômico, os dados dos autos levam ao questionamento a respeito da própria viabilidade do município em questão manter um regime próprio de previdência social para seus servidores e levar em consideração a possibilidade de sua extinção^[7].

A busca do equilíbrio financeiro e atuarial, não diz respeito apenas ao RPPS, mas também ao Poder Executivo e Legislativo locais, quanto à perseguição da concretização das **finalidades** para as quais o Instituto foi criado, na Administração Indireta do Município de Lençóis Paulista.

Verifico que foi editada a Lei Municipal nº 128/2021, de 23-06-21, que dispõe sobre o plano de amortização para o equacionamento do déficit técnico do RPPS para o exercício de 2021, entretanto conforme atestado pelo próprio Atuário, o plano de custeio adotado em lei se mostrou insuficiente^[8].

O art. 40, *caput*, da Constituição Federal consagrou, dentre outros, o princípio do equilíbrio atuarial, que tem por objetivo a garantia de cobertura das despesas previdenciárias a longo prazo.

O elevado crescimento do déficit atuarial representa grave ameaça à gestão, não só das finanças da Entidade, mas também às do próprio Município. Este, aliás, o entendimento deste Tribunal de Contas, conforme trecho de interesse que transcrevo a seguir (decisão mantida, em sede recursal):

...Outra impropriedade fundamental refere-se ao aumento do déficit atuarial. Em caso de insolvência do RPPS, o Município encontrará dificuldades para **honrar os compromissos com os beneficiários do Regime**, conforme determina o artigo 2º, § 1º, da Lei Federal nº 9.717/98. Isto certamente causará significativo déficit orçamentário do Ente Federativo, o que, conseqüentemente, fará disparar o estoque da sua **dívida fiscal líquida**. (grifos meus)

(TCE-SP, juízo singular, Balanço 2016 do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Bom Jesus dos Perdões, TC-1526.989.16-5, Aud. Subs. Cons. Valdenir Polizeli, j. 07.11.2017).

Neste sentido, transcrevo ainda, trecho de interesse da Manifestação do *Parquet* de Contas, relativa às contas de 2021 do mesmo Órgão:

...Registre-se, por oportuno, que esta crítica não é inédita. **No julgamento das contas de 2013**, o e. Conselheiro Substituto Alexandre Manir Figueiredo Sarquis já expunha sua preocupação com o aumento do déficit, tendo alertado que *“deve a Origem continuar envidando esforços objetivando a adoção das recomendações propostas nas reavaliações atuariais, no intuito de que o déficit atuarial apurado no exercício de 2017 seja equacionado”* (TC-952/026/13, trânsito em julgado em 18/10/2018, Rel. Aud. Alexandre Manir Figueiredo Sarquis). (grifos meus)

A agravar o panorama processual, o índice de cobertura vem decrescendo, com o passar dos anos, como muito bem pontuado pela ATJ Economia:

Data-Base	Provisão Matemática	Ativos Garantidores	Índice de Cobertura
Dez/20	798.027.439,26	402.032.619,84	50,38%
Dez/19	648.952.505,63	373.993.165,71	57,63%
Dez/18	562.927.155,75	320.143.458,67	56,87%

Fonte: parecer da ATJ (evento 85), pág. 2.

Passo ao tema da **meta atuarial**. Conforme demonstrado pela Fiscalização, o resultado obtido com investimentos, no exercício (4,71%), ficou muito aquém do previsto (IPCA+6,00%, equivalente a 10,79%).

O não atingimento da meta atuarial prejudica a redução do déficit atuarial, comprometendo ainda mais as finanças locais, todavia, por se tratar de 2020, ano inicial da Pandemia de Covid-19, (que abalou a economia mundial como um todo e também o mercado financeiro) e pelo fato de o retorno positivo de 4,71% estar dentro da média, comparado aos outros Institutos no exercício de 2020, conforme informação extraída IEGM 2021, base 2020^[9], alço-a ao campo das ressalvas.

Entretanto, cabe consignar que, para contornar esta situação deficitária, sem incorrer em alíquotas impraticáveis a médio e longo prazo, a gestão precisaria desempenhar rendimento dos investimentos superior à meta estabelecida, paulatinamente – diferentemente da oscilação vista nos últimos 4 anos, conforme quadro abaixo.

Exercício	Total dos Investimentos	Meta Atuarial Nominal	Rentabilidade Nominal	Atingiu a Meta?
-----------	-------------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------

2020	402.032.619,84	10,76%	4,71%	não
2019	373.993.165,71	10,59%	12,76%	sim
2018	320.143.458,67	9,35%	7,23%	não
2017	294.438.611,59	9,04%	11,79%	sim

Remanesce e, a meu ver, enseja a **irregularidade** do presente Balanço Geral, a falha referente à ausência de métrica que possa mensurar – no **Relatório de Atividades** - a efetividade da gestão previdenciária, notadamente o atingimento da meta atuarial, em reincidência e desatendendo recomendação anterior.

Como bem apontou a Fiscalização, o relatório das atividades desenvolvidas não definiu nenhuma unidade de medida ou quantidade estimada para as Ações definidas, o que, na prática, torna tal documento completamente inócuo para mensurar a efetividade da gestão previdenciária.

Além disso, tal falha vem sendo apontada, ao menos, desde 2015[10] e foi objeto de recomendação deste Tribunal de Contas, nos julgamentos das contas de 2017, 2018 e 2019.

...demonstre, por indicadores, a avaliação da meta atuarial, no Relatório de Atividades (Item Das Atividades Desenvolvidas no Exercício).” (TCE-SP, Corpo de Auditores, TC-2293.989.17-4, Aud. Márcio Martins de Camargo, j. 17/05/2019)

“a contemplação no relatório de atividades a ser encaminhado ao Sistema AudeSP de aspectos atuariais relacionados à gestão do RPPS (Item Das Atividades Desenvolvidas no Exercício).” (TCE-SP, Corpo de Auditores, TC-2621.989.18-5, Aud. Samy Wurman, j. 22/01/2020)

“a) passe a contemplar, no relatório de atividades a ser encaminhado ao Sistema AUDESP, os aspectos atuariais relacionados à gestão do RPPS;” (TCE-SP, Corpo de Auditores, TC-2987.989.19-1, Aud. Josué Romero, j. 10/09/2021.

Quanto à alegação de que “medidas saneadoras já foram realizadas”, verifico que, se de fato adotadas, tais medidas não surtiram efeito, uma vez que, em consulta aos Relatórios de Fiscalização dos exercícios de 2021 e 2022[11], a falha foi novamente apontada pela Fiscalização.

Em sua defesa, o Instituto mencionou o TC-2932.989.19-7, sob minha relatoria, no qual relevei falha semelhante. Entretanto, o caso concreto aqui analisado é diverso, vez que o IPREM de Lençóis Paulista já estava ciente de reiteradas recomendações anteriores, a respeito deste item.

Sob a vertente econômico-financeira, o resultado orçamentário do IPREM foi superavitário de R\$ 21.810.241,32 (39,98% das receitas do período).

Por outro lado, os resultados Financeiro, Econômico e Patrimonial se deterioraram bastante, o que prejudica sobremaneira, a necessária capitalização do RPPS:

Resultados	Exercício Anterior	Exercício Fiscalizado	%
FINANCEIRO	373.979.669,88	33.242,71	-99,99%
ECONÔMICO	23.251.128,72	(26.344.007,61)[12]	-213,30%
PATRIMONIAL	21.601.791,08	(4.735.424,21)	-121,92%

Lembrando que o déficit financeiro é a insuficiência em cumprir com os compromissos durante o exercício, ou seja, a receita da previdência é menor que as despesas previdenciárias (aposentadorias, pensões, reservas e outros benefícios) havendo a necessidade de mobilizar recursos do Tesouro, para cobertura dessa diferença.

Conforme apurado pela Fiscalização, a significativa variação do resultado financeiro entre 2019 e 2020 deve-se ao acerto da contabilização dos investimentos atrelados ao **passivo atuarial** da Entidade (recursos investidos para fazer frente aos benefícios futuros), desta feita contabilizados com indicador de superávit financeiro (P) permanente (vide TC-02987.989.19). Já os Resultados Econômico e Saldo Patrimonial foram impactados pelo aumento das **provisões matemáticas atuariais**, de R\$ 354.951.308,49 para R\$ 407.235.925,83.

Os resultados refletem, portanto, o adequado registro contábil da precária situação atuarial do Instituto[13].

Por todo o exposto, à vista dos elementos que instruem os autos, e nos termos do que dispõem a Constituição Federal, art. 73, §4º e a Resolução nº 02/2021 deste Tribunal, **JULGO IRREGULAR**, o Balanço Geral do exercício de 2020 do **Instituto de Previdência Municipal de Lençóis Paulista - IPREM**, com amparo no art. 33, inciso III, alínea b, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, aplicando-se, por via de consequência, o disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º do mesmo diploma legal.

À margem, DETERMINO que a Administração adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, inc. IX, da Constituição Federal e art. 33, inc. X, da Constituição Estadual) e aprimore a gestão nos seguintes pontos:

1. **Das atividades desenvolvidas no exercício** – passe a contemplar, no relatório de atividades a ser encaminhado ao Sistema AUDESP, os aspectos atuariais relacionados à gestão do RPPS;
2. **Item D.5** – postule junto aos poderes competentes a adoção de medidas para diminuir o déficit atuarial, de modo a atender o previsto no art. 40, *caput*, da CF/88.

Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2011, a íntegra do presente processo poderá ser obtida mediante regular cadastramento e habilitação no Sistema de Processo Eletrônico – e.TCESP, na página www.tce.sp.gov.br.

Publique-se por extrato.

Após o trânsito em julgado:

1. Oficiar à Prefeitura e à Câmara Municipais de Lençóis Paulista, nos termos dos incisos XXVII e XV do artigo 2º Lei Complementar Estadual nº 709/93, para Ciência e providências de sua alçada, a serem verificadas no próximo roteiro fiscalizatório;
2. Comunique-se a definitividade deste julgamento à Secretaria-Diretoria-Geral, em atendimento ao disposto na Deliberação GP SEI n 13.122/2021-07 (republicada em 17/05/2022, por ter saído com incorreções);
3. Arquive-se.

C.A., 05 de setembro de 2023.

MÁRCIO MARTINS DE CAMARGO
Auditor

[1]. Art. 15 – O Diretor Executivo do IPREM – Lençóis Paulista constitui o órgão executivo da autarquia e ocupará cargo de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração pelo Conselho Administrativo, constante do Anexo I desta Lei, **privativo de servidor efetivo estável** da Administração Pública direta e indireta do Município de Lençóis Paulista, com formação em curso de nível superior. (grifo meu)

[2]. Dados do Município obtidos no Relatório do TC-003229.989.20 (evento 70), que analisou as Contas Anuais de 2020 da Prefeitura Municipal de Lençóis Paulista.

[3]. Página 7 do Relatório inserido no evento 14.24.

[4]. Página 9 do Relatório.

[5] Evento nº 18.

[6]. Constituição do órgão, composição de seu comando, adequação contábil, condição orçamentária, **saúde financeira**, nível de endividamento, cumprimento de obrigações trabalhistas e tributárias, panorama geral de licitações (atenção à legislação aplicável) e contratos, quadro de pessoal, formas de admissão, regulamentos, existência de controle interno e instâncias de aprovação etc.

[7]. Lei 9.717/1998, art. 10. No caso de extinção de regime próprio de previdência social, a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios assumirão integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários a sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do regime próprio de previdência social.

[8]. Avaliação atuarial, evento 14.19, fl. 52, do TC-2985.989.21.

[9]. Informação disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Anu%C3%A1rio%20IEG-Prev%20TCESP2022.pdf>, página 38. Anuário 2022 – exercícios 2019-2021, Índice de Efetividade da Gestão Previdenciária Local.

[10]. 2015: TC- 4995.989.15-9, evento 11.39;

2016: TC-1496.989.16-1, evento 12.43;

2017: TC-2293.989.17-4, evento 14.35;

2018: TC-2621.989.18-5, evento 9.17;

2019: TC-2987.989.19-1, evento 13.26.

[11] 2021: TC-2985.989.21-9, evento 14.29;

2022: TC-2380.989.22-8, evento 13.24.

[12]. Este valor representa 6,55% do total de Investimentos do RPPS, em 31.12.2020.

[13]. Lembrando que o déficit atuarial é obtido a partir da diferença entre a projeção da receita que o órgão vai recolher, menos a despesa que terá de pagar, em um prazo de 35 anos. <https://www.tce.mt.gov.br/noticias/deficit-previdenciario-de-r-42-bi-compromete-seguranca-de-servidores-de-mt/47004>.

/mirfs

EXTRATO PARA PUBLICAÇÃO DE SENTENÇA

PROCESSO:	TC-004497.989.20-2
ENTIDADE:	Instituto de Previdência Municipal de Lençóis Paulista - IPREM
INTERESSADA:	Prefeitura Municipal de Lençóis Paulista
MATÉRIA:	Balanço Geral – Contas do Exercício de 2020
RESPONSÁVEIS:	Antônio Marcos Martins - Diretor Executivo Marcos Norabele – Substituto
INSTRUÇÃO:	UR-02 – Unidade Regional de Bauru
ADVOGADO:	Edemilson Antônio Barbosa, OAB/SP 295.835.

EXTRATO: Por todo o exposto, à vista dos elementos que instruem os autos, e nos termos do que dispõem a Constituição Federal, art. 73, §4º e a Resolução nº 02/2021 deste Tribunal, **JULGO**

IRREGULAR, o Balanço Geral do exercício de 2020 do **Instituto de Previdência Municipal de Lençóis Paulista - IPREM**, com amparo no art. 33, inciso III, alínea b, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, aplicando-se, por via de consequência, o disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º do mesmo diploma legal. À margem, DETERMINO que a Administração adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, inc. IX, da Constituição Federal e art. 33, inc. X, da Constituição Estadual) e aprimore a gestão nos seguintes pontos: 1) **Das atividades desenvolvidas no exercício** – passe a contemplar, no relatório de atividades a ser encaminhado ao Sistema AUDESP, os aspectos atuariais relacionados à gestão do RPPS; 2) **Item D.5** – postule junto aos poderes competentes a adoção de medidas para diminuir o déficit atuarial, de modo a atender o previsto no art. 40, *caput*, da CF/88. Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2011, a íntegra do presente processo poderá ser obtida mediante regular cadastramento e habilitação no Sistema de Processo Eletrônico – e.TCESP, na página www.tce.sp.gov.br. **Publique-se.**

C.A., 05 de setembro de 2023.

MÁRCIO MARTINS DE CAMARGO
Auditor

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: MARCIO MARTINS DE CAMARGO. 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-TTRR-D8ZW-7EFH-5B6E