

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

---

**SENTENÇA**

---

**PROCESSO:** TC – 2.554/989/18.  
**ENTIDADE:** *IPREM* – Instituto de Previdência Municipal de Fernandópolis.  
**MATÉRIA:** Balanço Geral do Exercício de 2018.  
**RESPONSÁVEL:** Sr.<sup>a</sup> Creusa Maria de Castilho Nossa – Presidente, à época.  
**INSTRUÇÃO:** UR – 08 – Unidade Regional de São José do Rio Preto.  
**ADVOGADA:** Sr.<sup>a</sup> Vanessa Ruy Orati Mazeti – OAB/SP n.º 214.014.

---

Abrigam os autos o **BALANÇO GERAL DO EXERCÍCIO DE 2018 do IPREM – INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE FERNANDÓPOLIS**, autarquia, criado pela Lei Municipal n.º 2/1993, com as alterações introduzidas pela legislação superveniente.

Em consonância com os artigos 70, *caput*, da Carta Política da República e 32, *caput*, da Constituição Bandeirante, espelhados no artigo 2.º, III, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, competiu à equipe técnica da UR – 08 – Unidade Regional de São José do Rio Preto proceder à fiscalização operacional, orçamentária, financeira, econômica, patrimonial e atuarial do Regime, tendo sido levantadas, na conclusão dos seus trabalhos (eventos 13.36 a 13.38), as seguintes ocorrências:

**Atuário (Subitem D.5):** a) *déficit atuarial de R\$ 192.603.656,66; b) necessidade de reavaliar a conveniência de manutenção de um RPPS em detrimento da opção pelo RGPS, visto que os valores previstos para cobertura do déficit atuarial representam parcela significativa da arrecadação do município, a qual já tem se mostrado insuficiente; c) o aporte indicado no parecer atuarial para cobertura de déficit não foi quitado em sua totalidade, sendo o saldo remanescente compensado por meio de dação em pagamento de imóveis públicos, cuja transferência não havia sido concluída até o encerramento do exercício; d) no DRAA entregue à SPPS em 2019 foi proposto novo plano de amortização, uma vez que o plano de amortização vigente é insuficiente.*

**Resultado os Investimentos (Subitem D.6.2):** e) *a rentabilidade atingida na carteira de investimentos da Entidade foi 2,59% abaixo da meta atuarial proposta.*

Os detalhes desses achados encontram-se nos tópicos correspondentes do relatório de fiscalização.

Ante o anotado, a Origem e a Responsável foram notificadas, nos termos do artigo 29 da Lei Complementar Estadual n.º 709/1993, a fim de que tomassem conhecimento dos autos e apresentassem alegações de interesse, conforme despacho publicado no DOE de 25.07.2019 (eventos 16.1 e 22.1).

Em resposta, a Origem, ainda sob a Presidência da Responsável, encaminhou, por meio de sua advogada, razões e documentos (eventos 26.1 e 32.1 a 32.3).

Em suma, lembrou que o estudo técnico atuarial tem como objetivo principal indicar o plano de custeio adequado à concessão dos benefícios previstos na legislação de incidência.

A recordar que somente com a edição da Emenda Constitucional n.º 20/1998 o sistema passou a ser contributivo, alegou não poder ser responsabilizada pelo crescimento do déficit atuarial, uma vez que não há como se negar a concessão de benefícios previdenciários a quem a eles tem direito, ainda que durante algum tempo da sua atividade laborativa não tenha vertido contribuições ao Regime.

Destacou ter ocorrido um crescente número de admissão de docentes pelo Município, os quais geralmente permanecem pouco tempo no serviço municipal, trazem tempo de contribuição do RGPS e aposentam-se pela previdência municipal.

Argumentou que, em consonância com a legislação que disciplina a reavaliação atuarial dos RPPS, não seria correto afirmar que “o déficit cresce porque as alíquotas ou aportes estão dimensionados de fora escalonada”. Isso porque, a seu ver, “as alíquotas ou aportes são dimensionados conforme a necessidade de recurso para aquele momento, não podendo ser superestimado ou subestimado”.

Ainda, salientou que o prazo máximo de amortização de 35 (trinta e cinco) anos, considerado pelo Atuário, está expressamente previsto no artigo 6.º, I, da Instrução Normativa MF/SP n.º 7/2018.

Nessa senda, defendeu que o plano de amortização contemplado na legislação municipal estaria correto, motivo por que o CADPREV do Município registra como *regular* o item *equilíbrio financeiro e atuarial*.

Quanto ao fato de o aporte por meio de dação de imóveis em pagamento não ter sido integralmente finalizado no exercício, mencionou que “todo o processo de análise dos bens patrimoniais em conformidade com as Portarias Ministeriais foram realizadas, porém, não houve tempo suficiente para escrituração e registro”.

Em acréscimo, informou ter iniciado um novo processo de incorporação de bens patrimoniais para a amortização do déficit atuarial, com observância integral do artigo 62 da Portaria SPREV n.º 464/2018.

Respeitante à circunstância de não ter sido atingida a meta atuarial estabelecida para a rentabilidade dos investimentos, ponderou que, conforme destacado na própria peça técnica, a despeito dessa ocorrência, o Regime obteve ganhos de 7,125% com a sua carteira de aplicações, o que contribuiu para a elevação de R\$ 63.189.930,26 para R\$ 77.201.015,46 dos valores da espécie registrados no Balanço Patrimonial de 31.12.2017.

Reconheceu que alguns fundos, os quais já compunham a sua carteira, não receberam aportes no exercício fiscalizado e representavam apenas 1,82% dos valores investidos, obtiveram rentabilidade negativa, pelo que não foi possível atingir a meta atuarial. Em adição, noticiou que tais investimentos possuem “situação restrita de liquidez”, encontrando-se presentemente “fechados para aplicações e resgates”<sup>[1]</sup>.

Enfatizou, todavia, que, em relação aos demais fundos de investimento constantes de sua carteira, terá havido o acompanhamento das variações presentes no mercado financeiro.

Dessarte, requer o acatamento das suas justificativas e a concessão de prazo de 90 (noventa) dias para que possa realizar o estudo de viabilidade do Regime e decidir sobre a sua manutenção ou adoção pelo Município do RGPS, conforme sugerido pelo órgão de fiscalização.

Estes autos não foram selecionados para análise específica pelo Ministério Público de Contas, nos termos do Ato Normativo PGC n.º 6/2014, publicado no DOE de 08.02.2014 (evento 38.1).

As Contas da Autarquia dos exercícios de 2017 (TC – 2.412/989/17) e de 2015 (TC – 4.841/989/15) encontram-se pendentes de apreciação. Já o seu Balanço Geral do Exercício de 2016 (TC – 1.429/989/16) foi julgado irregular (art. 33, III, “b”, LCE n.º 709/1993) e atualmente encontra-se em discussão em sede de recurso ordinário.

#### **Eis o relatório.**

#### **Passa-se à decisão.**

A análise dos autos autoriza a emissão de juízo favorável à matéria com ressalva.

Com efeito, trata-se das contas do Exercício de 2018 da Unidade Gestora do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Fernandópolis, instituído pela vontade do legislador local, e que deve, portanto, obediência estrita ao artigo 40 da Constituição Federal e às normas legais e infralegais que o regulamentam, a exemplo da Lei Federal n.º 9.717/1998, da Portaria SPS/MPS n.º 2/2009, da Portaria MPS n.º 403/2008 e da Portaria MPS n.º 519/2011.

Nesse sentido, cumpre destacar, logo de partida, que o ente federativo instituidor detinha e detém o CRP – *Certificado de Regularidade Previdenciária*, emitido pela via administrativa, a evidenciar, ao menos aos olhos do órgão de supervisão federal, a observância das exigências prescritas na Lei Geral dos RPPS.

Ainda, a corroborar o atendimento da legislação especialíssima de regência, o atual extrato previdenciário do Município de Fernandópolis atesta a regularidade de todos os itens nele abrangidos, conforme pesquisa realizada pela Assessoria deste Corpo de Auditores no sítio do Ministério da Previdência Social, realizada em 11.09.2019.

Em 2018, a Entidade deu regular consecução às finalidades para as quais foi legalmente criada, tendo obtido um superávit orçamentário de R\$ 9.315.598,73, equivalente a 36,42% da receita arrecadada no período e superior ao alcançado no exercício de 2017 (R\$ 7.474.216,02).

Graças ao desempenho obtido na execução orçamentária, o superávit financeiro retificado trazido do período anterior elevou-se em 22,21%, tendo passado de R\$ 63.205.392,24 para R\$ 77.241.495,96.

Já o resultado econômico foi positivo em R\$ 26.144.829,81, a fazer com que a negatividade do saldo patrimonial de 31.12.2017 decrescesse 54,41% e passasse de R\$ 48.055.762,80 para R\$ 21.910.932,99[2].

Sempre em comparação com o exercício anterior (2017), as receitas de contribuição cresceram 6,13%, tendo caminhado de R\$ 15.828.746,19 para R\$ 16.800.440,38. Já o grupo das *demais receitas* (compensação previdenciária, rendimentos de aplicações, parcelamento de dívidas, aportes e outras) obteve um crescimento de 41,02%, havendo passado de R\$ 6.223.527,91 para R\$ 8.776.619,35[3].

Conforme descrito na peça técnica, os valores devidos pelo ente federativo e abrigados em termos de parcelamento eram de R\$ 48.128.001,27, não tendo ocorrido novos ajustes ou reparcelamentos no exercício fiscalizado[4]. Ainda, a Fiscalização atesta que *“o Regime Próprio de Previdência tem adotado formalmente as providências cabíveis quanto aos direitos a receber dos órgãos municipais, estando os mesmos devidamente registrados contabilmente”*.

Sob o ângulo da despesa, os gastos administrativos (R\$ 1.104.883,96) corresponderam a 1,45% dos pagamentos de remuneração e de provento de aposentadoria/pensão aos servidores ativos e inativos e/ou a seus segurados no exercício de 2017, percentual inferior ao limite estabelecido no artigo 6.º, VIII, da Lei Federal n.º 9.717/1998 e no artigo 41, *caput*, da Orientação Normativa SPS/MPS n.º 2/2009.

Decerto, ante o histórico do Regime dos últimos 03 (três) exercícios, não é possível afirmar com segurança que ele se encontra numa situação de suficiente equilíbrio financeiro[5]. Contudo, em deferência ao princípio da anualidade, tal fato não pode ser tomado em desabono dos resultados favoráveis obtidos pela Entidade no período de referência, acima expostos, os quais se harmonizam com a disciplina instituída pelo artigo 1.º, § 1.º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Apesar de não ter sido atingida no período a meta atuarial estabelecida para as aplicações financeiras[6], o saldo de recursos investidos de 31.12.2017 evoluiu de R\$ 63.189.930,26 para R\$ 77.201.015,46, o que representa um crescimento superior a 22%.

A par disso, segundo o laudo de instrução, para além de as aplicações realizadas no exercício estarem aderentes à política de investimento traçada, antes dos pertinentes aportes, *“houve reuniões do Conselho Administrativo/Comitê de Investimentos devidamente registradas em atas para análise dos investimentos propostos”*. Também, constata-se que *“as aplicações financeiras (investimentos) do Regime no encerramento do exercício fiscalizado encontravam-se de acordo com a Resolução CMN n.º 3.922/2010”*, não tendo sido detectada nenhuma situação atípica em seus regulamentos/prospectos.

Não obstante o parecer do órgão de fiscalização, a Origem noticia a ocorrência de perdas em percentuais significativos, relacionadas a investimentos realizados em momentos diversos (2013 a 2015) ao analisado e para os quais desde então não houve novos aportes. Trata-se de fundos de investimento sem suficiente liquidez e sem possibilidade de resgate no presente momento.

Assim, se por um lado, não se pode imputar a responsabilidade dessas perdas à gestão em apreço, por outro, cabe determinação à Origem para que se previna contra eventuais novas perdas, inclusivamente, por meio do processo de *due diligence* sobre esses e demais fundos com histórico de liquidez decrescente, a ser realizado em prazo razoável e por empresa especializada, conforme, registre-se, foi determinado pelo Auditor Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, aquando do julgamento desfavorável das contas da Entidade do exercício de 2016 (TC - 1.429/989/16 - DOE, em 17.05.2019), matéria que se encontra em discussão em grau de recurso[7].

Também, mercê do princípio da prudência, haverá o Instituto de adotar registro de ajuste para perdas estimadas, nos termos disciplinados pelo artigo 16, V, da Portaria MPS n.º 402/2008.

Questão de extrema seriedade anotada nos autos diz respeito ao elevado déficit atuarial, que, no exercício inspecionado, foi de R\$ 192.603.656,66, negatividade bem superior àquela apontada no *DRAA - Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial* encaminhado ao Ministério da Previdência Social no exercício de 2016 (R\$ 17.424.729,46).

Sobre esse tema, é forçoso reconhecer que o cálculo atuarial é sensível a uma série de fatores, alguns dos quais totalmente alheados da esfera de atuação da Unidade Gestora, a exemplo das situações que implicam alterações quantitativas e qualitativas da massa de segurados do Regime com conseqüente elevação das reservas matemáticas.

Cite-se, a título de ilustração, a corrida à aposentadoria provocada nos últimos anos pelo temor da aprovação de uma reforma previdenciária, cujo cenário já se descortinava prejudicial às carreiras públicas. Da mesma forma, pode ser mencionada a admissão de servidores docentes, cuja faixa etária e o tempo de contribuição impactam seriamente na composição dessas provisões.

Trata-se de verdadeiras externalidades, que escapam ao controle do Instituto, o qual apenas deve captá-las, documentá-las e informá-las ao Atuário, de tal guisa a viabilizar um cálculo atuarial condicente com a realidade do ente federativo.

Justamente, no vertente caso, conforme evidencia a documentação acostada aos autos (eventos 13.30 e 13.31), em comparação com os exercícios anteriores, houve um exponencial crescimento das provisões matemáticas previdenciárias, enquanto os ativos garantidores do plano de benefícios cresceram num ritmo bem menos acentuado, fato que levou ao gradual recrudescimento do déficit atuarial.

E, conforme destacado alhures, a Entidade vem zelando pelo cumprimento das obrigações previdenciárias assumidas pelo ente patrocinador, encontrando-se a totalidade os débitos existentes abrigada em termos de parcelamento, por vontade do legislador local, e corretamente escriturada.

O sistema de custeio do Regime adotado esteia-se em laudo técnico-atuarial, sendo, entretanto, manifesta a dificuldade de ordem financeira enfrentada pelo Município de Fernandópolis para atender ao plano de amortização do déficit atuarial estabelecido, o qual prevê, mantidas as condições atuais, a necessidade de aportes adicionais anuais à Unidade Gestora, no montante de R\$ 13.416.978,79, até o ano de 2041. Por tal motivo, mediante autorização legislativa, foi possibilitada ao ente federativo a dação em pagamento de bens imóveis de sua propriedade para a extinção do compromisso assumido para o exercício em exame, procedimento que, aquando do encerramento dos trabalhos de fiscalização, ainda se encontrava em curso.

Impende anotar que o artigo 7.º da Portaria MPS n.º 402/2008 permite a dação em pagamento com bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza, desde que destinada, como no caso concreto, à amortização de déficit atuarial[8], pelo que a providência principiada pelo Município, ainda que requeira algumas cautelas[9], não desborda da legalidade.

Ainda, cumpre destacar que essa ocorrência foi indicada no relatório das Contas Municipais da Prefeitura de Fernandópolis (TC - 4.524/989/18), das quais ainda pende apreciação, pois que redundou em anulação de empenho na ordem de R\$ 11.180.815,70 e fez com que a Administração Direta obtivesse um resultado orçamentário positivo de R\$ 797.325,35, insuficiente, contudo, para obstar à obtenção de um novo déficit financeiro no exercício inspecionado (R\$ 8.092.260,09).

Como se percebe, o plano de amortização do déficit atuarial indicado pelo Atuário e instituído pelo Município de Fernandópolis não consoa com a sua realidade financeira, razão por que deve ser revisto, à luz, inclusivamente, da norma extraível do § 2.º do artigo 19 da Portaria MPS n.º 403/2008, com a redação que lhe empresta a Portaria MPS n.º 21/2013, de acordo com o qual *“a definição do plano de amortização deverá ser acompanhada de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000”*. (Grifou-se)

Nesse desiderato, e dentro dos quadrantes de legalidade, de discricionariedade e de razoabilidade, haverá o Município de avaliar a necessidade de adoção de um plano de custeio consentâneo com as suas possibilidades orçamentárias e financeiras, ainda que mais severo em relação às alíquotas de contribuição ordinária dos servidores públicos ativos e inativos, assim como da Prefeitura e da Câmara Municipal.

O estudo de viabilidade do Regime sugerido pelo órgão de fiscalização faz-se necessário e pode ser providenciado *pari passu* com a próxima reavaliação atuarial e, até mesmo, dela fazer parte. Daí por que se mostra desnecessária a concessão do prazo solicitado pela Origem. Entretanto, a decisão quanto à sua extinção ou não cabe unicamente ao ente federativo instituidor, não devendo esta Casa, como órgão de controle externo, avocar as suas competências legislativas e/ou administrativas.

Demais disso, para além de o sistema especial de aposentadoria dos servidores públicos emergir diretamente da Constituição Federal, com perspectiva de inclusão dos Estados e dos Municípios, a reforma previdenciária proposta pelo Governo Federal está em avançado estado de tramitação no Congresso Nacional, e, uma vez aprovada, impactará de maneira favorável todos os RPPS.

Ante o exposto e o que mais consta dos autos, nos termos da Resolução n.º 3/2012 deste Tribunal de Contas, **JULGO REGULAR COM RESSALVA o BALANÇO GERAL DO EXERCÍCIO DE 2018 do IPREM - INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE FERNANDÓPOLIS**, com fundamento no artigo 33, II, da Lei Complementar Estadual n.º 709, de 14 de janeiro de 1993.

**Nos moldes delineados no corpo desta decisão, determino à Origem: a) a assunção de medidas acautelatórias em relação a investimentos com histórico de liquidez decrescente, os quais também deverão ser objeto do processo de *due diligence*; b) a adoção de provisão para o caso de perdas em investimentos; c) a elaboração de estudo de viabilidade financeira e atuarial do Regime, de sorte a preservar a sua solvência e a afastar embaraços fiscais para a Administração Direta; e d) atuação junto ao Atuário e às instâncias municipais competentes, a fim de que o plano de custeio a ser proposto e adotado pelo Município leve em consideração a sua atual situação orçamentária e financeira.**

Quito a responsável, Senhora Creusa Maria de Castilho Nossa, com fulcro no artigo 35 da suprarreferida lei complementar paulista.

Esta sentença não alcança eventuais atos pendentes de julgamento e/ou apreciação por esta Casa.

Concedo, desde já, vista e extração de cópias dos autos no Cartório do Corpo de Auditores, observadas as cautelas de estilo.

**Publique-se por extrato.**

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

G.A.S.W., em 12 de setembro de 2019.

**SAMY WURMAN**

**Auditor**

SW-04

[1] Trata-se dos seguintes fundos: *Tower Bridge I MA-B 5 FI RF; Tower II IMA-B 5 FI Renda Fixa; e LME REC IMA-B Renda Fixa.*

[2] É de se notar, neste ponto, ter ocorrido redução do saldo das provisões matemáticas previdenciárias de 31.12.2017, o qual passou de R\$ 114.555.011,11 para R\$ 113.659.723,46, situação incomum, mas que, contudo, não foi objeto de censura pelo órgão de fiscalização (evento 13.3).

[3] Assim se revela a composição das receitas do Regime do exercício de 2018: contribuição patronal – R\$ 11.036.989,14; contribuição dos segurados – R\$ 5.763.451,24; compensação previdenciária – R\$ 1.301.438,86; rendimentos de aplicações – R\$ 169.370,26; parcelamento de dívidas – R\$ 5.038.398,02; aportes – R\$ 2.236.163,09; e outras – R\$ 31.249,12.

[4] Em 2017, a receita advinda desses termos de parcelamento foi de R\$ 5.038.398,02.

[5] Segundo os dados coletados pela Fiscalização, o Regime não conseguiu mais atingir o resultado orçamentário obtido no exercício de 2015 (R\$ 11.153.514,58), em detrimento de uma maior evolução do superávit financeiro.

[6] A meta atuarial fixada para o período era de 9,75% (IPCA (3,75%) + 6%), enquanto o resultado alcançado foi de 7,12%.

[7] Na mesma oportunidade, foi determinada à Origem a abertura de sindicância para apuração de eventual irregularidade nas aplicações mantidas, entre outros, nos fundos *Tower Bridge I MA-B 5 FI RF e Tower II IMA-B 5 FI Renda Fixa.*

[8] E semelhante previsão consta do artigo 19, § 3.º, da Portaria MPS n.º 403/2008, com a redação que lhe é dada pela Portaria MPS n.º 21/2013, segundo o qual *poderão ser aportados ao RPPS, mediante lei do ente federativo, bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para constituição dos fundos referidos no art. 249 da Constituição Federal, para o equacionamento do déficit atuarial, desde que garantidas a solvência e a liquidez do plano de benefícios.*

[9] Uma dessas cautelas e, talvez, a mais importante, é a avaliação do imóvel, que deve refletir com extrema fidelidade os preços de mercado.

---

### EXTRATO PARA PUBLICAÇÃO DE SENTENÇA

---

**PROCESSO:** TC – 2.554/989/18.  
**ENTIDADE:** IPREM – Instituto de Previdência Municipal de Fernandópolis.  
**MATÉRIA:** Balanço Geral do Exercício de 2018.  
**RESPONSÁVEL:** Sr.ª Creusa Maria de Castilho Nossa – Presidente, à época.  
**INSTRUÇÃO:** UR – 08 – Unidade Regional de São José do Rio Preto.  
**ADVOGADA:** Sr.ª Vanessa Ruy Orati Mazeti – OAB/SP n.º 214.014.

---

**EXTRATO:** Nos termos consignados em sentença, **JULGO REGULAR COM RESSALVA o BALANÇO GERAL DO EXERCÍCIO DE 2018 do IPREM – INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE FERNANDÓPOLIS**, com fundamento no artigo 33, II, da Lei Complementar Estadual n.º 709, de 14 de janeiro de 1993. Nos moldes delineados no corpo desta decisão, determino à Origem: a) a assunção de medidas acautelatórias em relação a investimentos com histórico de liquidez decrescente, os quais também deverão ser objeto do processo de *due diligence*; b) a adoção de provisão para o caso de perdas em investimentos; c) a elaboração de estudo de viabilidade financeira e atuarial do Regime, de sorte a preservar a sua solvência e a afastar embaraços fiscais para a Administração Direta; e d) atuação junto ao Atuário e às instâncias municipais competentes, a fim de que o plano de custeio a ser proposto e adotado pelo Município leve em consideração a sua atual situação orçamentária e financeira. Quito a responsável, Senhora Creusa Maria de Castilho Nossa, com fulcro no artigo 35 da suprarreferida lei complementar paulista. Esta sentença não alcança eventuais atos pendentes de julgamento e/ou apreciação por esta Casa. Concedo, desde já, vista e extração de cópias dos autos no Cartório do Corpo de Auditores, observadas as cautelas de estilo. **Publique-se.**

G.A.S.W., em 12 de setembro de 2019.

**SAMY WURMAN**

**Auditor**