



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
CORPO DE AUDITORES**

Av. Rangel Pestana, 315 - Centro - CEP: 01017-906 - São Paulo/SP  
PABX: (11) 3292-3266 - Internet: <http://www.tce.sp.gov.br>



**SENTENÇA DO AUDITOR MÁRCIO MARTINS DE CAMARGO**

**PROCESSO:** TC-003058.989.21-1  
**ORGÃO:** Instituto de Previdência do Município de Suzano - IPMS  
**MUNICÍPIO:** Suzano  
**RESPONSÁVEL:** Joel de Barros Bittencourt  
**PERÍODO:** 01/01 a 31/12/2021  
**ASSUNTO:** Balanço Geral do exercício de 2021  
**INSTRUÇÃO:** DF-02 / DSF-II  
**ADVOGADA:** Carolina Montgomery Watanabe Aguiar - OAB/SP nº 244.502  
**MPC:** Dr. Rafael Neubern Demarchi Costa

**RELATÓRIO**

Versam os autos sobre as contas do exercício de 2021 do Instituto de Previdência do Município de Suzano – IPMS, criado pela Lei Municipal nº 4.583/2012, com alterações introduzidas por leis posteriores.

Competiu à 2ª Diretoria de Fiscalização da Capital – DF-02 proceder à fiscalização operacional, financeira, econômica e patrimonial da Entidade, tendo sido apontadas as seguintes ocorrências em seu minucioso relatório constante do evento 13.86:

ITEM A.2 – ÓRGÃOS DIRETIVOS - ITEM A.2.2 - APRECIÇÃO DAS CONTAS POR PARTE DO CONSELHO DELIBERATIVO:

- O Conselheiro Cláudio Aparecido dos Santos, CPF nº 537.126.768-91, indicado pelo Sindicato, e a Conselheira Luciene Aparecida Shinabe, CPF nº 095.091.798-25, eleita pelos segurados ativos e inativos, possuem experiência profissional e conhecimentos técnicos, em princípio, incompatíveis com as atividades que exercem na gestão de investimentos do órgão.

ITEM A.2.3 - COMITÊ DE INVESTIMENTOS:

- Não há previsão de formas de representatividade no Comitê de Investimentos, cuja composição mantém-se desde 08/05/2013 unicamente com servidores comissionados;

- Não há previsão de acessibilidade às informações relativas aos processos de investimento e desinvestimento de recursos do RPPS no Regimento Interno do Comitê de Investimentos;

- O processo de tomada de decisão na aplicação dos recursos é concentrado pelo Comitê de Investimentos, havendo espaço para maior participação do Conselho Deliberativo;

- O Sr. João Ramos Junior, Assessor Especial de Gabinete, assina as autorizações para as movimentações financeiras e aplicações de recursos (APR), apesar da ausência de previsão na Lei Municipal nº 4.583/2012.

#### ITEM B.1 - ANÁLISE DE BALANÇOS - B.1.2.1 – BALANÇO FINANCEIRO:

- Os dados do Balanço Financeiro informados pela origem e aqueles apurados com base nos balancetes armazenados no Sistema AUDESP apresentam divergência.

#### ITEM B.2.2 - DESPESAS ADMINISTRATIVAS:

- Inconsistência entre o valor total das remunerações informado no DRAA em relação ao relatório da Taxa Administrativa apresentado pela Origem.

#### ITEM C.1 - CONTRATOS E ACOMPANHAMENTOS DE EXECUÇÕES - C.1.2 - CONTRATOS EXAMINADOS:

- O objeto do Contrato nº 003/2021 sobrepõe-se às atribuições de responsabilidade da Procuradoria Jurídica do Instituto.

#### ITEM D.2 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP:

- Os dados do Balanço Financeiro informados pela origem e aqueles apurados com base nos balancetes armazenados no Sistema AUDESP apresentam divergência;

- Diferenças nas informações do quadro de pessoal apresentado pela origem em relação ao informado ao Sistema Audesp.

#### ITEM D.3 – PESSOAL:

- Pagamento indevido de gratificações a servidores comissionados do município.

#### ITEM D.5 – ATUÁRIO:

- A situação financeira do Fundo em capitalização apresentou Déficit Atuarial de R\$ 250.145.428,44;

- A Câmara Municipal e a Prefeitura não realizaram o cadastramento de servidores ativos.

#### ITEM D.6 - GESTÃO DOS INVESTIMENTOS – D.6.2 – RESULTADOS DOS INVESTIMENTOS:

- A meta de rentabilidade para o ano não foi alcançada;

- Resultado negativo de rentabilidade da carteira de investimento do IPMS em 2,07%;

- Não houve emissão de relatórios de investimento sobre o desempenho das aplicações efetuadas por entidade autorizada e credenciada, em desacordo com o artigo 3º, III, da Portaria MPS nº 519/2011.

#### ITEM D.6.3 - COMPOSIÇÃO DOS INVESTIMENTOS:

- Dos 38 fundos de aplicações que compõem a carteira investimento do Instituto, somente 15 apresentaram rentabilidade positiva no exercício;

- Há 10 (dez) fundos de investimentos na carteira que constam da lista de aplicações não elegíveis aos RPPS, sendo que 07 (oito) deles apresentam rentabilidades negativas no exercício atual e nos anteriores, com a possibilidade de perda patrimonial.

#### ITEM D.8 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL:

- Atendimento parcial às recomendações do Tribunal.

Ante os achados da Inspeção, a Origem e o Responsável foram notificados, nos termos do artigo 29 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas (evento 16), a fim de que tomassem conhecimento dos autos e apresentassem razões de interesses, de acordo com o despacho publicado no DOE de 04/08/2022 (evento 23).

Em resposta à notificação, o Instituto de Previdência do Município de Suzano – IPMS, após ter obtido regular prorrogação de prazo, ofertou, por meio de seu Superintendente, Sr. Joel de Barros Bittencourt, e da procuradora, Dra. Carolina Montgomery Watanabe Aguiar, suas justificativas, acompanhadas de documentos, anexadas no evento 43, as quais passo a relatar sinteticamente:

No que diz respeito ao Conselheiro Cláudio Aparecido dos Santos, indicado pelo Sindicato, e a Conselheira Luciene Aparecida Shinabe, eleita pelos segurados ativos e inativos, possuem experiência profissional e conhecimentos técnicos, em princípio, incompatíveis com as atividades que exercem na gestão de investimentos do órgão, discorda do apontamento, aduz que o artigo 194, inciso VII, da Carta Magna estabelece que compete ao Poder Público, organizar a seguridade social com base em alguns objetivos, entre eles, o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. A Lei Municipal nº 4.583/2012 em seu artigo 76 estabeleceu que o Conselho Deliberativo seria composto por 07(sete) membros: 01 (um) indicado pelo Poder Executivo, 01(um) indicado pelo Sindicato e 05 (cinco) eleitos por voto secreto e direto. Assevera que em nenhum momento a Constituição Federal e nem mesmo a Lei Municipal nº 4.583/2012 estabeleceram os conhecimentos técnicos, experiência profissional ou nível universitário como escolaridade mínima para a composição do Conselho Deliberativo.

Registra que a Lei Federal nº 13.846/2019 inseriu o artigo 8º-B à Lei nº 9.717/1998 e previu os requisitos mínimos que devem possuir os membros do Conselho Deliberativo e Fiscal, quais sejam: não ter sofrido condenação criminal ou incidido em alguma das demais situações de inelegibilidade, previstas no inciso I do *caput* do artigo 1º da Lei Complementar nº 64, de

18/05/1990, observados os critérios e prazos previstos na referida Lei Complementar e possuir certificação e habilitação comprovadas, nos termos definidos em parâmetros gerais. Esclarece que a Portaria SEPRT/ME nº 9.907/2020 que estabelece parâmetros para atendimento quanto aos requisitos mínimos do artigo 8º-B da Lei 9.717/1998, determinou em seu artigo 14 o prazo para atendimento da certificação exigida, sendo de 02 (dois) anos para a maioria dos membros titulares e de 01 (um) ano para 1/3 dos membros titulares dos conselhos administrativo e fiscal. Conclui que tal prazo não se esgotou até o fim do exercício de 2021.

Informa que, a fim de atender ao dispositivo legal da Portaria MPS nº 185/2015 e buscando também a melhoria da qualidade da gestão, foram realizados cursos com a finalidade de capacitar os membros dos Conselhos Deliberativo e Fiscal do RPPS, de forma que entende que os Conselheiros, após a capacitação fornecida pelo IPMS, possuem os conhecimentos mínimos exigidos.

Quanto a não existência de previsão de formas de representatividade no Comitê de Investimentos, cuja composição mantém-se desde 08/05/2013 unicamente com servidores comissionados, alega que a redação original do artigo 2º, § 4º, da Portaria MPS nº 519/2011 estabeleceu que o responsável pela gestão dos recursos do RPPS deverá ser pessoa física vinculada ao ente federativo ou à unidade gestora do regime como servidor titular de cargo efetivo ou de livre nomeação e exoneração e apresentar-se formalmente designado para a função por ato da autoridade competente. Ressalta que o texto atualizado da referida normativa também reafirma a possibilidade de os membros do Comitê de Investimentos serem servidores de livre nomeação e exoneração.

Sobre a não previsão de acessibilidade às informações relativas aos processos de investimento e desinvestimento de recursos do RPPS no Regimento Interno do Comitê de Investimentos, admite a impropriedade, contudo, afirma que o IPMS disponibiliza as Atas das reuniões do Comitê de Investimentos e dos Conselhos Deliberativo e Fiscal no sítio eletrônico <https://www.suzano.sp.gov.br/ipms/>. No mais, cita que todos os atos relativos aos investimentos e desinvestimentos das aplicações do RPPS de Suzano, encontram-se no portal da transparência, verificado no *link* citado. Anota que o acesso ao DAIR de Suzano também pode ser realizado diretamente no sistema do Ministério do Trabalho e Previdência Social – MTPS, no sistema CADPREV.

Atinente ao processo de tomada de decisão na aplicação dos recursos ser concentrado pelo Comitê de Investimentos, havendo espaço para maior participação do Conselho Deliberativo, elucida que o processo de decisão na aplicação dos recursos tem ampla participação do Conselho Deliberativo, que estabelece as diretrizes gerais da política de gestão do Instituto e depois aprova os planos de aplicação financeira dos recursos do IPMS, conforme constam nos incisos I e II do artigo 79 da Lei Municipal nº 4.583/2012. Reforça que o Comitê de Investimentos do IPMS apenas e tão somente executa aquilo que foi deliberado, aprovado e determinado na Política de Investimentos da Autarquia. Frisa que mensalmente o Conselho Deliberativo analisa e aprova o Relatório de Investimentos, em clara atitude de fiscalização da Política de Investimentos aprovada.

No que toca ao fato do Sr. João Ramos Junior, Assessor Especial de Gabinete, assinar as autorizações para as movimentações financeiras e aplicações de recursos (APR), apesar da ausência de previsão na Lei Municipal nº 4.583/2012, arrazoa que o Sr. João foi nomeado como membro do Comitê de Investimentos do IPMS por meio da Portaria nº 35.803/2013 do Sr. Prefeito (evento 43.4), depois passou a responder como gestor de recursos por meio da Portaria nº 16/2014 do Sr. Superintendente (evento 43.5). Sustenta que, embora não conste na legislação municipal, o assunto está disciplinado na Portaria nº 5019/2011, nos artigos 2º, § 4º e 3-A e na Resolução nº 3.922/2010 do Banco Central, alterada pelas Resoluções nºs 4.695/2018 e 4.994/2022, especialmente no artigo 1º, parágrafos: 2º, 4º, 5º, 6º e 7º.

Alusivo aos dados do Balanço Financeiro informados pela Origem e aqueles apurados com base nos balancetes armazenados no Sistema AUDESP apresentarem divergência, expõe que houve uma inconsistência entre o relatório dos Balanços do ano de 2021 e o arquivo XML enviado referente aos Balanços Isolados pelo Sistema Audesp. Relata que a empresa do software de gestão (Sonner) confirmou a inexatidão do arquivo transmitido e que abriu processo de investigação para verificar as razões do ocorrido, sendo apurado que de fato duas contas não estavam mapeadas para exportação ao Tribunal de Contas. Explica que providências estão sendo tomadas para corrigir a falha.

Com relação à inconsistência entre o valor total das remunerações informado no DRAA em relação ao relatório da taxa administrativa apresentada pela Origem, explana que o Atuário calcula a taxa de administração baseado na remuneração dos ativos da Prefeitura, Câmara e do IPMS que serve como base de cálculo para a incidência das contribuições previdenciárias, ou seja, soma o salário base com todas as vantagens pecuniárias que se incorporam ao benefício previdenciário, segundo o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial. A Autarquia, por sua vez, calcula a taxa de administração com base na remuneração bruta total dos ativos da Prefeitura, Câmara e do IPMS, inclui, além do salário base e verbas de caráter permanente, as verbas de caráter temporário, nos termos estabelecidos no artigo 96, § 1º e 2º da Lei Municipal nº 4.583/2012 e no artigo 84, inciso II, alínea “c” da Portaria nº 1.467/2022. Conclui que a diferença ocorreu porque o Atuário utilizou-se da remuneração dos ativos que serve como base de cálculo para a incidência das contribuições previdenciárias, enquanto o IPMS utilizou-se da remuneração bruta total, motivo pelo qual o valor informado pelo Atuário foi bem inferior ao apurado pela Autarquia.

Pertinente ao objeto do Contrato nº 003/2021, firmado com a empresa Norbell Assessoria e Consultoria S/S Ltda. – EPP, que ocasiona sobreposição de atribuições de tarefas com as exercidas pela Procuradoria Jurídica do Instituto, diverge do apontamento, explicita que a previdência do servidor público possui um vasto arcabouço jurídico e que no objeto do contrato com a assessoria estão incluídos outros serviços que demandam conhecimento técnico específico, tais como: realização de compensação previdenciária e atendimento às exigências da Secretaria de Previdência Social, preenchimento de Demonstrativos (DIPR, DAIR, DRAA) necessários para a manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária, além de capacitação e treinamento técnico da Diretoria Executiva, dos Conselheiros e dos servidores do IPMS.

Prossegue defendendo que, embora algumas atividades sejam semelhantes, como a elaboração de Notas Técnicas e a emissão de Pareceres Jurídicos, é correto afirmar que as atividades em geral são distintas, uma vez que a Procuradoria Jurídica, além da parte consultiva, também labora na área contenciosa, na redação de Portarias e documentos oficiais, analisa os processos que envolvem licitações e contratos, convênios, entre outros. Discorre que há a previsão de 02 (dois) cargos de Procurador no quadro geral de pessoal, porém, somente 01 (um) cargo foi preenchido, o outro ficou vago e não há previsão de convocação uma vez que o Concurso nº 01/2015 já prescreveu, não havendo possibilidade de convocação de outro Procurador até que seja aberto um novo concurso. Argumenta que a assessoria contratada é de fundamental necessidade para subsidiar as atribuições da Diretoria de Benefícios e Gestão de Pessoas e da Superintendência, evitando-se o retrabalho e o aumento nas demandas judiciais, além do mais, salienta que não existe nenhum impeditivo legal ou constitucional para a contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica para a orientação da Diretoria Executiva do Instituto. Menciona jurisprudência de contratações semelhantes.

No que se refere aos dados do Balanço Financeiro informados pela origem e aqueles apurados com base nos balancetes armazenados no Sistema AUDESP apresentarem divergência, reporta às justificativas do Item B.1.2.1.

Acerca das diferenças nas informações do quadro de pessoal apresentado pela origem em relação ao informado ao Sistema Audesp, enfatiza que no quadro apresentado foram apontados dois asteriscos (\*\*) um no cargo de ajudante geral e outro no cargo de agente de gestão administrativa, sendo que foi anotada observação de que tais servidoras foram cedidas e são remuneradas pela Prefeitura do Município de Suzano na forma do artigo 91 da Lei nº 4.583/2012, de modo que entende não haver irregularidade.

Relativamente ao pagamento indevido de gratificações a servidores comissionados do município, a saber: 02 (dois) Assessores Especiais de Gabinete, informa que a Lei Complementar Municipal nº 190/2010 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Suzano) prevê em seu artigo 56 que os servidores ocupantes dos cargos de provimento em comissão poderão receber gratificação a título de dedicação integral, pelo exercício de função de direção e assessoramento, em percentual que não ultrapasse 50% do vencimento correspondente. Recorda que na Administração Pública o princípio da legalidade que onde é permitido fazer o que a lei autoriza, ou seja, para que a Administração possa atuar, não basta a inexistência de proibição legal, é necessário tanto a existência de determinação ou autorização da atuação administrativa na lei. Desta feita, observa que o IPMS, por meio da Superintendência, agiu com boa-fé e dentro do Princípio da Legalidade ao conceder as referidas gratificações. Assegura que para que não haja novos apontamentos providências estão sendo tomadas quanto à alteração da Lei Municipal nº 4.583/2012.

Em referência à situação financeira do Fundo em capitalização que apresentou Déficit Atuarial de R\$ 250.145.428,44, alude que a explicação para o déficit atuarial está sintetizada nas páginas 21, 40, 59 e 64 da Avaliação Atuarial de dezembro/2021, tais como:

- Todo o grupo coberto pelo plano de benefícios envelhece um ano a cada avaliação, impactando os cálculos em que há consideração etária.

- Previamente ao advento da pandemia do Covid 19, as tábuas de mortalidade — onde se inserem as utilizadas no presente estudo — apresentavam alongamento da expectativa de vida dos brasileiros, também produzindo efeito direto no aumento da responsabilidade do plano.

- Crescimento do fundo de previdência em ritmo menos acelerado que o das provisões matemáticas.

- Crescimento das provisões matemáticas devido a alteração no perfil do grupo segurado, produzida pelo aumento na quantidade de servidores ativos, devido a incremento salarial em função de bonificações, especialmente àqueles que tenham mais tempo de serviço e devido a incremento em proventos de aposentadoria e pensão.

- Rentabilidade dos ativos garantidores afetada pela situação macroeconômica.

- Aumento dos valores de provisão matemática em função da redução progressiva da taxa de juros de desconto para cálculo do valor presente a cada exercício, imposta pela metodologia definida na Portaria MF nº 464/2018.

- A passagem de cada ano encurta o prazo disponível para que o fundo de previdência responda pela obrigação com cada participante; assim, quando calculado o valor que deve estar reservado para um participante que está um ano mais próximo da aposentadoria, este será maior que aquele calculado no ano anterior.

Alega que os Dirigentes, em consonância com os membros do Conselho Deliberativo, optaram por uma proposta de equacionamento do déficit atuarial, de acordo com a decisão aprovada em reunião do Conselho Deliberativo do dia 16/05/2022 (evento 43.15). Ademais, esclarece que a situação da implementação das medidas indicadas no parecer atuarial no DRAA foi entregue à Secretaria da Previdência em 2021 (data focal: 31/12/2020).

A respeito da Câmara Municipal e a Prefeitura não terem realizado o cadastramento de servidores ativos, considera que não é da competência do IPMS, cabendo a cada Entidade sua realização, entretanto, afirma que o Superintendente da Autarquia enviou os Ofícios nº 373/2021 e 374/2021 a fim de incentivar e estimular os referidos patrocinadores a realizarem o cadastramento (evento 43.17), todavia, como nenhuma medida foi tomada, o IPMS abriu um procedimento licitatório visando contratar empresa especializada para realizar o censo previdenciário no Município de Suzano, englobando os servidores ativos e inativos da Prefeitura, da Câmara e do IPMS. Comunica que o processo se encontra em fase de elaboração de Edital e Anexos e em breve será publicado.

No tocante à meta de rentabilidade para o ano não ter sido alcançada, assinala que em razão da pandemia do COVID-19, iniciada em 2020 e que se prosseguiu ao longo de todo o ano de 2021, o mercado financeiro enfrentou enormes dificuldades, com forte volatilidade nos investimentos, sejam eles de renda fixa, sejam de renda variável, volatilidade esta que, em muitos casos, ocasionou perdas significativas em investimentos. Indica o Comunicado nº 46/2020 deste Tribunal e aponta que o IPMS seguiu a Política de Investimentos estabelecida no ano anterior e manteve a prudência, que ao longo do ano de 2021 não houve melhora do cenário base de expectativas econômicas, pelo contrário, houve piora no quadro.

Em relação ao desempenho da carteira com rentabilidade negativa de 2,07%, valor aquém da meta atuarial do ano de 2021 (IPCA + 5,43% a.a.) e cuja inflação encerrou à 10,04% ao final do ano, pondera que se por um lado o desempenho foi pouco satisfatório, há de se considerar a brusca mudança de cenário que os investidores tiveram que enfrentar em 2021. Apresenta quadro da taxa Selic que em 20/01/2021 era de 2,00% e que em 08/12/2021 era de 9,25%, bem como o IPCA Acumulado que era de 4,56% em janeiro de 2021 e que em dezembro de 2021 era de 10,06%.

Salienta que a política de investimentos dos RPPS de modo geral, que visava a diversificação no mercado de renda variável como modo de alcançar a meta atuarial em um cenário de inflação baixa, acabou sendo prejudicada, visto a necessidade de reversão do cenário, reduzindo os aportes em renda variável e os concentrando no mercado de renda fixa, mas que mesmo neste há que se considerar as volatilidades.

Explana que o IPMS procede o acompanhamento de forma diária dos investimentos através de relatórios emitidos com informações obtidas através de software especializado no mercado financeiro e que os servidores atuantes no setor de investimentos do IPMS são qualificados, com o Comitê de Investimentos possuindo a Certificação CPA-10 ANBIMA e o Diretor Administrativo e Financeira e a Contadora a Certificação CPA-20, certificações emitidas pela Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro (ANBIMA), que atestam a capacidade de seus portadores quanto aos conhecimentos de produtos de investimento bem como seus riscos e potenciais de rentabilidade.

Quanto à ocorrência referente ao fato de que dos 38 (trinta e oito) fundos de aplicações que compõem a carteira investimento do Instituto, somente 15 (quinze) apresentaram rentabilidade positiva no exercício, repisa as justificativas já trazidas, como os desafios do mercado financeiro devido a pandemia da Covid 19, com volatilidades expressivas, perdas significativas em investimentos e piora do cenário no ano de 2021. Consigna que há 10 (dez) fundos de investimentos na carteira que constam da lista de aplicações não elegíveis aos RPPS, sendo que 07 (sete) deles apresentam rentabilidades históricas negativas, com a possibilidade de perda. Registra que na época, os aportes foram feitos antes da publicação da Resolução CMN nº 4.604/2017, que alterou diversos dispositivos da Resolução nº 3.922/2010, promovendo alterações referentes ao enquadramento das aplicações. Apura que o desenquadramento ocorreu após a alteração legal, sendo que a solução para estes casos é dada pelo próprio Conselho Monetário Nacional, órgão máximo do Sistema Financeiro Nacional.

Relata que o IPMS tem feito esforços administrativos e judiciais para a recuperação dos fundos. Complementa que este Tribunal de Contas incentivou o IPMS a não permanecer inerte quanto às perdas obtidas nos Fundos Incentivo e Leme. Recorda que toda ação judicial possui riscos e que caso a demanda seja positiva vai superar os gastos com a contratação do escritório de advocacia. Informa que o processo está em andamento e não houve sentença judicial.

Exibe uma tabela com os fundos relatados pela Fiscalização, anuncia que do valor aplicado (R\$ 48.456.270,64) já foram efetivamente recebidos no caixa do IPMS o total de R\$ 19.338.064,21, ou seja, 39,91% do



valor efetivamente desembolsado. Divulga outra tabela, com outros fundos, onde demonstra que do valor aplicado de R\$ 9.800.000,00 foram efetivamente resgatados R\$ 11.471.167,26, ou seja, houve uma recuperação de 17,05% acima do valor efetivamente desembolsado em sua aplicação.

Sobre o atendimento parcial às recomendações do Tribunal, argui que quanto aos investimentos a busca por melhor rentabilidade sempre fez parte da Política de Aportes do Instituto de Previdência, a fim de atingir ou superar a meta atuarial. Apesar disso, declara que toda rentabilidade embute um risco referente ao investimento realizado, pois como é destacado na Teoria do Portfolio, as decisões relacionadas à seleção de investimentos devam ser tomadas com base na relação risco-retorno.

Com referência às informações enviadas ao Sistema AUDESP, menciona que o IPMS sempre buscou cumprir todas as suas obrigações de modo tempestivo e com precisão de informações, não podendo ser caracterizado que houve má-fé em eventuais inconsistências e intempestividades na transmissão de informações pelo sistema AUDESP, sendo que em diversas ocasiões houve fatos alheios ao Regime de Previdência que impediram que se cumprisse com suas obrigações com a eficiência que lhe é de praxe.

Por fim, requer que sejam acolhidas as justificativas e julgadas regulares as contas referentes ao exercício de 2021, do Instituto de Previdência Municipal de Suzano - IPMS.

A Assessoria Técnica Jurídica - ATJ, por meio de sua Unidade de Economia, analisou os presentes autos e sob o enfoque econômico-financeiro opinou pela regularidade com ressalvas das contas em exame, conforme se verifica no evento 60.

Encaminhados os autos com vistas ao Ministério Público de Contas, o Procurador Rafael Neubern Dermachi Costa opinou pela irregularidade das contas da Entidade (evento 63).

As contas dos últimos exercícios encontram-se na seguinte conformidade:

•**2016 - TC-001565.989.16-7 – Irregulares.** Decisão do Auditor Josué Romero, publicada no DOE de 04/11/2020, com recurso ordinário conhecido e provido, constante do processo TC-025603.989.20, julgando **Regulares** as contas e cancelando a multa aplicada. Acórdão publicado no DOE de 23/06/2021, com trânsito em julgado em 01/07/2021;

•**2017 - TC-002363.989.17-9 – Regulares.** Decisão do Auditor Antonio Carlos dos Santos, publicado no DOE de 09/09/2022, com trânsito em julgado em 30/09/2022;

•**2018 - TC-002691.989.18-0 – Regulares com ressalvas.** Decisão de minha relatoria, publicada no DOE de 10/12/2020, com trânsito em julgado em 03/02/2021;

•**2019 - TC-003058.989.19-5 – Regulares com ressalvas.** Decisão do Auditor Valdenir Antonio Polizeli, publicada no DOE de 09/11/2021, com trânsito em julgado em 01/12/2021;

•**2020 - TC-004569.989.20-5 – Em trâmite.**

É o relatório.

## DECISÃO

De pronto, verifico a presença dos pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, com resguardo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

No mérito, acolho o posicionamento externado pela Assessoria Técnica Jurídica – ATJ, por sua Unidade de Economia, e considero que contas do Instituto de Previdência do Município de Suzano – IPMS, relativas ao exercício de 2021, merecem receber o beneplácito desta Corte de Contas.

Com efeito, observo que a Origem enfrentou, de forma pontual, todas as falhas destacadas pela Fiscalização, afastando parte delas e consubstanciando outras em medidas que foram e estão sendo adotadas para regularização. Dessa forma, os desacertos constatados não são suficientes para macular a totalidade da gestão fiscal, podendo ser ressaltados e remetidos ao campo das recomendações.

A favor do juízo de regularidade, assinalo que as ações desenvolvidas pelo Órgão se coadunaram com os objetivos para os quais fora legalmente criado, as despesas administrativas se mantiveram no limite legal, não foram detectadas ocorrências nas remunerações dos dirigentes e conselheiros, bem como foram realizados os recolhimentos dos encargos sociais.

Ademais, a Entidade obteve o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, condição que evidencia satisfatória observância das exigências da Lei Federal nº 9.717/1998 pelo RPPS, fato indispensável para que o município não se submeta às vedações fiscais previstas em lei.

No que tange aos aspectos econômico-financeiros, afiro que a execução orçamentária se mostrou satisfatória, apresentando um superávit de R\$ 84.262.187,76, equivalente a 82,75%, das receitas arrecadadas, com resultado financeiro positivo de R\$ 543.393.718,79, com crescimento de 18,36% em relação ao exercício anterior. Destaco, contudo, os resultados econômico e patrimonial negativos de R\$ 187.459.369,40 e R\$ 101.289.294,84, respectivamente, em decorrência, principalmente, de reconhecimento de constituições de provisões.

Quanto aos apontamentos referentes à experiência e nível de conhecimento técnico dos membros do Conselho Deliberativo, consigno que a própria natureza das funções, a complexidade das decisões a serem tomadas e o grau de responsabilidade envolvido, eis que decisões equivocadas de gestão, no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social, podem ter um expressivo impacto negativo nas finanças do ente por vários anos, demandam que os membros dos Conselhos possuam conhecimentos específicos para tanto; caso contrário, dificilmente exercerão seu papel de forma plena e satisfatória, em prejuízo não apenas dos beneficiários do RPPS, mas de toda a sociedade local, que deverá arcar com os custos do desequilíbrio financeiro e atuarial do regime de previdência. Neste sentido, a Resolução CMN nº 3.922/2010 em seu artigo 1º, § 2º, passou a demandar comprovada experiência profissional e

conhecimento técnico dos gestores. Assim, relevo a matéria com recomendação de que a busca pela profissionalização dos membros dos Conselhos deve constituir preocupação permanente do RPPS.

Do mesmo modo, elevo às recomendações a não previsão de composição e forma de representatividade do Comitê de Investimentos e a não previsão de acessibilidade às informações relativas aos processos de investimento e desinvestimento de recursos do RPPS, para fins de cumprimento do artigo 3º-A, § 1º, alíneas “c” e “e”, da Portaria MPS nº 519/2011.

Sobre a ausência de previsão na Lei Municipal nº 4.583/2012 dos responsáveis pela assinatura das Autorizações de Aplicações e Resgates – APR’s, recomendo que a Origem envide os esforços junto aos poderes competentes no sentido de alterar a legislação para que se estabeleça os cargos que poderão assinar os referidos documentos.

Alusivo à diferença entre o valor total das remunerações informado no Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA) em relação ao relatório da taxa administrativa apresentado pelo IPMS, creio que possa ser relevado pois foi cumprido o limite do percentual legal, previsto na Lei Federal nº 9.717/1998 c/c a Portaria SEPRT/ME nº 19.451, de 18/08/2020, até então vigente. Alerto para a alteração promovida pela Portaria MTP nº 1.467/2022, que estipulou os percentuais dependendo do porte dos municípios que serão aplicados sobre o somatório da base de cálculo das contribuições dos servidores ou sobre o somatório das remunerações brutas dos servidores, aposentados e pensionistas.

No tocante ao Contrato nº 003/2021, que teve por objeto a prestação de serviços técnicos administrativos especializados em consultoria e assessoria jurídica para o RPPS, a Fiscalização apontou que há sobreposição das atribuições de responsabilidade da Procuradoria Jurídica do Instituto. No exercício do contraditório, o IPMS argumentou que a atividade fim do Instituto de Previdência é a concessão de benefícios aos servidores titulares de cargo efetivo e aos seus dependentes, não sendo em nenhuma hipótese a jurídica e, para que possa respeitar a legislação e os órgãos fiscalizadores, buscou cercar-se de profissionais com vasta experiência na área da previdência do servidor público. Penso que assiste razão à Fiscalização pois nem se poderia cogitar da terceirização desses serviços uma vez que os temas albergados pela contratação não são matérias estranhas à rotina de qualquer RPPS, não ostentando complexidade para fundamentar o contrato. Todavia, considerando o início recente da Procuradoria do Instituto Previdenciário, o arcabouço legal previdenciário amplo e em constante alteração, a recente reforma previdenciária pela EC nº 103/2019 e o intuito de buscar eficiência e economicidade na contratação da consultoria apontado nos julgamentos apresentados, entendo, neste momento, por relevar o apontamento, com recomendação de capacitação da Procuradoria do Instituto de Previdência para melhor atuação de sua atividade.

Em que pese a manifestação desfavorável do Douto Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, com relação aos pagamentos de gratificações a servidores comissionados, noto que foram autorizados pelo artigo 56 da Lei Complementar Municipal nº 190/2010, que estabelece que poderá ser concedida, por ato do Chefe de cada Poder, gratificação a título de dedicação integral, pelo exercício de função de direção e assessoramento, a qual não

poderá ultrapassar 50% (cinquenta por cento) do vencimento correspondente, sendo que até o momento, não houve, nos autos, notícia de qualquer questionamento judicial acerca de sua constitucionalidade, não se admitindo, portanto, condenar o responsável por ter dado cumprimento à lei. Não obstante, realço que a interpretação dada ao assunto por esta E. Corte é no sentido de a referida gratificação não ser compatível com o exercício de cargo comissionado, conforme podemos verificar em decisão exarada no TC-001438/026/14, cujo trecho transcrevemos: “Os cargos de provimento em comissão já supõem naturalmente dedicação exclusiva e em regime integral ao serviço, uma vez que são considerados longa *manus* da autoridade nomeante, cuja atividade consiste um múnus público, sendo devidamente remunerados, nos termos da lei.”

Isto posto, faço severas recomendações para que a Origem empreenda esforços no sentido de diligenciar a correção da legislação municipal junto aos poderes competentes, de maneira a cessar os pagamentos das gratificações aos servidores comissionados, de forma a não se criar vantagens indevidas, utilizadas como meio de majorar a remuneração do servidor sem justificativa de interesse público, adequando-se às normas e aos preceitos preconizados nos artigos 111 e 128 c/c 144 da Constituição Paulista. Por essa razão, considero pertinente encaminhar esta decisão ao Ministério Público do Estado, para que, em face da suposta inconstitucionalidade do referido diploma legal, adote as medidas que julgar apropriadas.

No que diz respeito ao Atuário, tema relevante nos relatórios de entidades previdenciárias, constato que foi adotado o regime de segregação de massas visando equacionar o déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social de Suzano. Tal medida separa os beneficiários em dois grupos, a saber:

I. Sistema Financeiro de Repartição Simples (Fundo em Repartição - Plano Financeiro) – As pensões e aposentadorias concedidas até 31/12/2015 são administrados por este sistema, cuja diferença entre os pagamentos dos benefícios e as contribuições é custeada pelo ente federativo mediante repasse mensal ao RPPS;

II. Sistema Financeiro de Capitalização (Fundo em Capitalização - Plano Previdenciário) – As aposentadorias e pensões concedidas a partir de 01/01/2016 são administrados pelo sistema de Capitalização para as aposentadorias, pelo sistema de Repartição de Capital de Cobertura para a Pensão e Aposentadoria por Invalidez.

No caso de segregação de massa, o que deve ser analisado com mais enfoque é o Plano Atuarial (Fundo de Capitalização) do que o Plano Financeiro, visto que esse último se encontra em equilíbrio, segundo o Relatório de Avaliação Atuarial de 2021. A situação do Plano Previdenciário, por sua vez, é preocupante para as finanças municipais, pois em 31/12/2021 o Déficit Atuarial do Plano Previdenciário era de R\$ 250.145.428,44, quando a Receita Corrente Líquida (RCL) de Suzano era R\$ 919.261.374,72. Vale dizer, as insuficiências financeiras correspondiam então a 27,24% da RCL do município, sendo que em 31/12/2020 o Déficit Atuarial era de R\$ 167.744.998,77, ou seja, em um período de um ano ocorreu um aumento 49,12%, enquanto a RCL de 2020 era de R\$ 798.020.543,45, crescendo somente 15,19%, no mesmo período. Contemplo, assim, que o plano de amortização vigente até 31/12/2021 não se mostrou suficiente para reverter a situação deficitária projetada para o Regime, deixando ainda “a descoberto” R\$ 250.145.428,44, o que demonstra que as medidas

propostas nas reavaliações atuariais anteriores não estão surtindo efeito, trazendo perigo à viabilidade do plano, necessitando de providências concretas e urgentes para recuperação financeira da entidade previdenciária, sob pena de futuras e sérias consequências em desfavor dos segurados. À vista disso, ressalvo a matéria e faço severas recomendações à Origem para que adote medidas visando a adequada amortização de seu déficit, em prol da garantia do equilíbrio atuarial, disposto no artigo 40, *caput*, da Constituição Federal.

Acerca da falta de recadastramento dos servidores ativos, a defesa comunicou que o IPMS abriu um procedimento licitatório visando contratar empresa especializada para realizar o censo previdenciário no Município de Suzano, englobando os servidores ativos e inativos da Prefeitura, da Câmara e do Instituto, de modo que relevo a ocorrência e saliento que uma base cadastral atualizada é fundamental para que o RPPS consiga se planejar adequadamente e realizar os cálculos atuariais com maior precisão, portanto, recomendo que o Órgão atente para esta atualização.

Atinente à gestão de investimentos do IPMS, compartilho a preocupação expressada pelo Douto MPC, sobre o fato de sua carteira de investimentos ter uma rentabilidade negativa de 2,07%, quando a meta atuarial era de 16,04% (IPCA + 5,43%), contudo, reconheço que o ano de 2021 não foi propício a grandes retornos nos investimentos, dado as dificuldades no cenário econômico-financeiro nacional e internacional, bem como a continuação dos efeitos da pandemia da Covid-19, de maneira que ressalvo a ocorrência, visto que o não atingimento da meta atuarial prejudica a redução do déficit atuarial, comprometendo as finanças do RPPS. Outrossim, efetuo severas recomendações para que o Instituto analise a sua carteira de investimentos, a fim de se adequar à conjuntura econômica atual e cumprir a meta atuarial proposta. Lembro que as aplicações devem ser discutidas constantemente no âmbito dos Conselhos e Comitê de Investimentos, conforme preceitua a legislação pertinente, na busca em instituições sólidas, com histórico respeitável no mercado financeiro, por opções que combinem rentabilidade, segurança e risco aceitável, a fim de assegurar a suficiência no custeio dos benefícios a longo prazo, observando fielmente a política de investimentos traçada.

No tocante à composição da carteira de investimentos, a Fiscalização apurou que, no exercício em exame, dos 38 (trinta e oito) fundos existentes, somente 15 (quinze) apresentam rentabilidade positiva. A matéria em questão comporta ressalvas, isso porque cabe aos gestores a análise criteriosa dos investimentos com o intuito de reduzir as perdas ou eliminá-las. Enfatizo a necessidade de possuir equipe habilitada e bem capacitada, haja vista que a entrega de recursos previdenciários a sociedades desconhecidas, ainda que intermediada ou administrada por integrantes do Sistema Financeiro regularmente autorizados a operar, exige redobrada atenção do gestor, sob pena de fugir aos ditames da proteção e da prudência financeira de que trata o artigo 43, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Concernente as aplicações nos 10 (dez) fundos de investimentos que constam da lista de aplicações não elegíveis aos RPPS, afirmo que, embora não tenham sido realizadas no exercício, não há provas suficientes nos autos que demonstrem que os gestores do Instituto de Previdência atuaram diligentemente no sentido de minimizar as perdas nestes fundos. Tampouco há notícias de que a gestão do IPMS tenha aberto processo administrativo para

apurar a conduta daqueles que haviam realizado o investimento, com vistas a recuperar os valores perdidos. Tendo em vista que o Instituto foi alvo da Operação Encilhamento da Polícia Federal, em 12/04/2018, emito recomendação para que se efetive a abertura de sindicância para que seja avaliado se, no momento da escolha do investimento, houve dolo ou culpa grave dos responsáveis.

Sobre as falhas suscitadas relativas à falta de fidedignidade dos dados informados pela Origem e os apurados pelo Sistema Audeps, bem como ao atendimento parcial das recomendações desta Corte de Contas, alço ao campo das recomendações.

Nesta conformidade, considerando o contido nos autos, na boa companhia da Assessoria Técnica Jurídica, por sua Unidade de Economia, nos termos do que dispõem a Constituição Federal, artigo 73, §4º c.c. o parágrafo único, do artigo 4º, da Lei Complementar Estadual nº 979/2005 e a Resolução nº 02/2021 deste Tribunal de Contas, **JULGO REGULARES com ressalvas** as contas do Instituto de Previdência Municipal de Suzano - IPMS, relativas ao exercício de 2021, com fundamento no artigo 33, II, da Lei Complementar nº 709/1993, dando-se quitação ao responsável nos termos do seu artigo 35, excetuados os atos pendentes de apreciação por esta Corte. À margem recomendo à Origem que:

- busque a profissionalização dos membros dos Conselhos, visando dar atendimento ao disposto no artigo 1º, § 2º, da Resolução CMN nº 3.922/2010;

- atente para a previsão de composição e forma de representatividade do Comitê de Investimentos.

- realize a previsão da acessibilidade às informações relativas aos processos de investimento e desinvestimento de recursos do RPPS;

- postule pela alteração da Lei Municipal nº 4.583/2012, no sentido de que esta estabeleça quais os cargos que poderão assinar as Autorizações de Aplicações e Resgates - APR's;

- efetue a capacitação da Procuradoria do Instituto de Previdência para melhor atuação de sua atividade e, assim, deixar de fazer uso de contratos de terceirização;

- empreenda esforços no sentido de diligenciar a correção da legislação municipal junto aos poderes competentes, de maneira a cessar os pagamentos das gratificações aos servidores comissionados;

- adote medidas visando a adequada amortização de seu déficit, em prol da garantia do equilíbrio atuarial, disposto no artigo 40, caput, da Constituição Federal;

- proceda o cadastramento de servidores ativos do município;

- faça uma análise apurada da sua carteira de investimentos, a fim de se adequar à conjuntura econômica atual e cumprir a meta atuarial proposta;

- efetive a abertura de sindicância para que seja avaliado se, no momento da escolha dos investimentos em fundos não elegíveis, houve dolo ou culpa grave dos responsáveis;

- encaminhe dados fidedignos ao Sistema Audeps;

- atenda as recomendações deste Tribunal de Contas.

Transitada em julgado a presente decisão, oficie-se à Prefeitura e Câmara Municipal de Suzano, para fins de conhecimento e eventual adoção de medidas em suas esferas de competências e atribuições.

Oficie-se também ao D. Ministério Público do Estado de São Paulo, encaminhando-lhe cópia desta decisão.

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](http://www.tce.sp.gov.br).

**Publique-se por extrato.**

Ao Cartório para publicar e certificar o trânsito em julgado.

Oficie-se à Prefeitura e Câmara Municipal de Suzano, para fins de conhecimento e eventual adoção de medidas em suas esferas de competências e atribuições.

Oficie-se também ao D. Ministério Público do Estado de São Paulo, encaminhando-lhe cópia desta decisão.

Após, ao arquivo.

C.A., 23 de novembro de 2023.

**MÁRCIO MARTINS DE CAMARGO**  
**AUDITOR**

**SENTENÇA DO AUDITOR MÁRCIO MARTINS DE CAMARGO**

<b>PROCESSO:</b>	TC-003058.989.21-1
<b>ORGÃO:</b>	Instituto de Previdência do Município de Suzano - IPMS
<b>MUNICÍPIO:</b>	Suzano
<b>RESPONSÁVEL:</b>	Joel de Barros Bittencourt
<b>PERÍODO:</b>	01/01 a 31/12/2021
<b>ASSUNTO:</b>	Balanço Geral do exercício de 2021
<b>INSTRUÇÃO:</b>	DF-02 / DSF-II
<b>ADVOGADA:</b>	Carolina Montgomery Watanabe

Aguar - OAB/SP nº 244.502

**MPC:**

Dr. Rafael Neubern Demarchi Costa

**EXTRATO:** Pelos fundamentos expostos na sentença, **JULGO REGULARES com ressalvas** as contas do Instituto de Previdência Municipal de Suzano - IPMS, relativas ao exercício de 2021, com fundamento no artigo 33, II, da Lei Complementar nº 709/1993, dando-se quitação ao responsável nos termos do seu artigo 35, excetuados os atos pendentes de apreciação por esta Corte. À margem recomendo à Origem que: busque a profissionalização dos membros dos Conselhos, visando dar atendimento ao disposto no artigo 1º, § 2º, da Resolução CMN nº 3.922/2010; atente para a previsão de composição e forma de representatividade do Comitê de Investimentos; realize a previsão da acessibilidade às informações relativas aos processos de investimento e desinvestimento de recursos do RPPS; postule pela alteração da Lei Municipal nº 4.583/2012, no sentido de que esta estabeleça quais os cargos que poderão assinar as Autorizações de Aplicações e Resgates - APR's; efetue a capacitação da Procuradoria do Instituto de Previdência para melhor atuação de sua atividade e, assim, deixar de fazer uso de contratos de terceirização; empreenda esforços no sentido de diligenciar a correção da legislação municipal junto aos poderes competentes, de maneira a cessar os pagamentos das gratificações aos servidores comissionados; adote medidas visando a adequada amortização de seu déficit, em prol da garantia do equilíbrio atuarial, disposto no artigo 40, caput, da Constituição Federal; proceda o recadastramento de servidores ativos do município; faça uma análise apurada da sua carteira de investimentos, a fim de se adequar à conjuntura econômica atual e cumprir a meta atuarial proposta; efetive a abertura de sindicância para que seja avaliado se, no momento da escolha dos investimentos em fundos não elegíveis, houve dolo ou culpa grave dos responsáveis; encaminhe dados fidedignos ao Sistema AudeSP; atenda as recomendações deste Tribunal de Contas. Transitada em julgado a presente decisão, oficie-se à Prefeitura e Câmara Municipal de Suzano, para fins de conhecimento e eventual adoção de medidas em suas esferas de competências e atribuições. Oficie-se também ao D. Ministério Público do Estado de São Paulo, encaminhando-lhe cópia desta decisão. 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](http://www.tce.sp.gov.br).

**Publique-se.**

C.A., 23 de novembro de 2023.

**MÁRCIO MARTINS DE CAMARGO****AUDITOR**

vyn



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-ZAVD-G15F-5P14-FB1Q