



**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 JOSUE ROMERO

PROCESSO:	TC-00004983.989.15-3
ÓRGÃO:	<ul style="list-style-type: none">▪ INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS FUNCIONARIOS PUBLICOS MUNICIPAIS DE GUARULHOS - IPREF▪ ADVOGADO: LUCIANA DURAN SEGALA BERTONI (OAB/SP 287.562) / VANESSA MARQUES DA SILVA (OAB/SP 352.333)
RESPONSÁVEIS:	<ul style="list-style-type: none">▪ MIGUEL NELSON CHOUEIRI - Presidente - Período: 1º.01.2015 a 02.09.2015 e de 13.09.2015 a 31.12.2015▪ LUIZ SANTOS PEREIRA DE MENDONCA - Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro - Substituto - Período: 03.09.2015 a 12.09.2015
EXERCÍCIO:	2015
EM EXAME:	Balanço Geral do Exercício (14)
INSTRUÇÃO:	DF 8.1-GDF 8-DSF-I

Em exame as contas anuais de 2015 do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos, instituído pela Lei Municipal nº 2.690, de 14/06/1983 e alterações posteriores.

A Lei Municipal nº 6.977/11 estabeleceu a segregação de massas neste Instituto coma criação do Fundo Previdenciário Capitalizado (equilibrado) e o Fundo Previdenciário Financeiro (com déficit a ser coberto pelo Ente Municipal).

A Fiscalização apontou diversas ocorrências, abaixo citadas, sintetizadas na conclusão de seu laudo (Evento 12.81).

O órgão e os responsáveis foram regularmente notificados a tomar conhecimento do relatório de fiscalização e apresentar suas alegações a respeito (Eventos 15.1 1).

O Instituto representado por seu Presidente Miguel Nelson Choeri solicitou habilitação de seus advogados no evento 23, e prorrogação de prazo no evento 37. Deferida.

Assim, o Sr. Miguel Nelson Choeri apresentou defesa e documentos (Eventos 48.1 a 48.6).

Resumo seguir as ocorrências anotadas e as alegações ofertadas:

1) Das atividades desenvolvidas no exercício

- Falhas na fixação de metas informadas ao Sistema Audesp pelo fato de a Origem ter relacionado diversas Ações como realizadas sem, contudo, informar a quantidade estimada para os mesmos.

JUSTIFICATIVAS: Relativamente às metas fixadas, a defesa informou que todas as atividades relacionadas no relatório AUDESP foram retiradas da avaliação do PPA e não guardam relação direta com as finalidades do Instituto, pois são ações propostas como metas orçamentárias a própria Autarquia.

- Várias ações realizadas pela administração do IPREF objetivando o aumento da capacidade de atendimento dos servidores, previsto para ingressarem na previdência municipal em consequência de projeto de lei que instauraria um regime previdenciário único, como obras de ampliação de espaço destinado ao público, compras de equipamentos de informática, de cadeiras e armários. O projeto acabou sendo retirado da Câmara Municipal, sem previsão de reapresentação para aprovação.

- Compra de cadeiras: o programa citado na respectiva nota de empenho 708/15 é o 53 (Regime Próprio de Previdência Social) e ação 2173 – Gestão e Administração dos Serviços Previdenciários, ou seja, uma codificação genérica que dificulta o conhecimento do total dos gastos realizados objetivando a pretendida mudança de regime jurídico, não colocada em prática.

JUSTIFICATIVAS: As ações realizadas não visavam apenas a perspectiva de implantação do citado regime de contratação de servidores.

O Instituto vem trabalhando nos últimos 04 (quatro) anos em ações para modernização de seus processos de trabalho, objetivando proporcionar, tanto ao seu público alvo como aos seus servidores, mais ferramentas de trabalho.

Desse modo, as aquisições realizadas se justificam e foram devidamente precedidas de procedimento licitatório como será adiante demonstrado.

2) Remuneração dos Dirigentes e Conselhos

- A nomeação do Presidente do IPREF por parte do Prefeito, decorrente da Lei nº 6.056/05, art. 10, pode acarretar conflito de interesses vez que a gestão previdenciária tem como princípio a independência dos cofres públicos, não se confundindo, portanto, com a gestão municipal.

JUSTIFICATIVAS: A forma de provimento do cargo de Presidente da Autarquia se amolda ao estipulado em lei municipal.

Além disso, os mecanismos de controle externo como a fiscalização dos Tribunais de Contas, Ministério da Previdência Social, Ministério Público, etc, aliados às constantes atualizações de legislação permitem que se exerça um efetivo e transparente controle, independente da forma de provimento do cargo do gestor.

- Apesar de ser remunerado, não há base legal para se apurar o valor da remuneração do Presidente.

JUSTIFICATIVAS: Noticiou regularização por meio de remessa de Projeto de Lei ao Executivo Municipal, visando adotar como remuneração do referido cargo o subsídio no mesmo valor fixado para os secretários municipais.

3) Comitê de Investimentos

- Não constatamos o funcionamento do mesmo na Origem, na forma que está disposta na legislação, ou seja, “participante do processo decisório quanto à formulação e execução da política de investimentos”.

JUSTIFICATIVAS: As adequações sobre os pontos citados serão contempladas no texto da próxima POLÍTICA DE INVESTIMENTOS do IPREF (para o exercício de 2017).

4) Resultado da Execução Orçamentária

- Resultados negativos de aplicações financeiras no valor de R\$ 2.070.442,26, não deduzidos dos saldos da Receita Orçamentária, aumentando indevidamente o superávit

orçamentário efetivo, de R\$ 5.127.268,35 (3,37% sobre a Receita Arrecadada Ajustada) para R\$ 7.197.710,61 (4,74% sobre a Receita Arrecadada Ajustada).

- Saldo na conta "1.1.4.9.0.0.00.00 (-) Ajuste de perdas de investimentos e aplicações temporárias" de R\$ 69.438,66 sem representatividade uma vez que a provisão efetiva seria de R\$ 150,00.

- O resultado da execução orçamentária sem as transferências dos entes municipais (R\$ 90.078.812,88) ficaria negativo em R\$ 82.518.989,39.

JUSTIFICATIVAS: O responsável não se pronunciou sobre estas questões.

4) Resultado Financeiro e Econômico e Saldo Patrimonial

- Foi incluído como "Créditos a Longo Prazo/Clientes" no Ativo Patrimonial o total de R\$ 4.576.455,10 referente a aportes da Saúde não efetivados pela Prefeitura e SAAE, sem registro dos serviços correspondentes pelos hospitais credenciados haverem sido lançados em Restos a Pagar Processados, o que aumentou indevidamente o saldo patrimonial de 2015 da Origem, apresentado o superávit patrimonial de R\$ 12.797.363,80 quando pelo ajuste seria de R\$ 8.220.908,70.

JUSTIFICATIVAS: Este apontamento não foi objeto de defesa.

5) Fiscalização das Receitas

- Saldo contábil a título de "Créditos a Longo Prazo/Ativo Patrimonial" referente a direitos sobre a Assistência a Saúde, que apresenta um total acumulado em 31/12/15 de R\$ 8.046.226,94 sem que tenham sido apresentadas por parte da Origem cobranças formais sobre esses montantes.

JUSTIFICATIVAS: O responsável não abordou este questionamento.

6) Regime de Pagamentos de Precatórios

- O saldo dos precatórios no Balanço Patrimonial de 31/12/15 soma R\$ 3.140.382,93 (R\$ 3.089.315,08 + R\$ 51.067,85), o mesmo do exercício anterior, havendo uma divergência apurada pela fiscalização de R\$ 221.708,09, já apurada antes. A repetição do saldo implica que a Origem não está contabilizando a atualização monetária dos valores dos precatórios devidos.

JUSTIFICATIVAS: O precatório em questão foi liquidado no decorrer do exercício de 2016 em seu montante principal, restando apenas saldar o montante correspondente à atualização do mesmo, que gira em torno de R\$ 295.000,00 (duzentos e noventa e cinco mil reais).

Este Instituto já solicitou ao Município a suplementação de seu orçamento visando realizar o pagamento desse montante e informaremos a esse E. Tribunal assim que esse pagamento for realizado.

- Os maiores precatórios devidos, no montante de R\$ 3.248.252,41 (soma atualizada até outubro de 2015), estão sendo objetos de questionamentos junto a Prefeitura Municipal: a Origem entende que compete ao Poder Executivo local transferir os recursos para a quitação desses precatórios.

JUSTIFICATIVAS: A origem nada comentou acerca desta questão.

7) Despesas administrativas

- Gastos que objetivariam aumento da capacidade de atendimento dos servidores que ingressariam na previdência municipal em razão da mudança de regime jurídico, o que acabou por não ter sido aprovado pelo Poder Legislativo, gerando despesas sem justificativas para os mesmos.

JUSTIFICATIVAS: Reiterou informações prestadas no sentido de que as ações de aquisição de equipamentos e mobiliários também visaram a modernização dos processos de trabalho deste órgão, e foram devidamente precedidas de procedimento licitatório.

8) Encargos Sociais

- A Origem não possui a Certidão de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União, sob a alegação de que o CNPJ passou a vincular-se a todos os entes que compõe o município, e que este está com dificuldades para obtenção da referida certidão.

JUSTIFICATIVAS: Com base no disposto art. 3º, parágrafo único da Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 1751, de 02/10/14, transcrito na defesa, este Instituto passou a ter seu CNPJ vinculado ao do Município para fins de obtenção da certidão de débitos relativos a créditos tributários federais e à dívida ativa da União.

Afirmou, ainda, que a inspeção pode constatar que todos os recolhimentos de encargos deste órgão previdenciário estão em ordem e a qualquer momento poderão ser apresentados a essa E. Corte, caso necessário.

9) Demais despesas elegíveis para análise

- Valor concedido de R\$ 5.500,00 (Adiantamentos) e R\$ 6.362,84 (Diárias) – Processo da Origem 298/15, para participação no curso “Qualificação e atualização em OPME (órteses, próteses e materiais especiais)” de funcionários alheios a área médica (público alvo).

JUSTIFICATIVAS: O adiantamento em foco se destinou a servidores ligados à gestão da saúde, e que lidam cotidianamente com a negociação e acompanhamento junto aos hospitais que realizam os procedimentos médicos passíveis de utilização de OPME (órteses, próteses e materiais especiais), sendo dispensável a participação estrita de profissionais da área neste curso.

10) Formalização das licitações, dispensas e inexigibilidades

- Foram colhidos na amostragem gastos sem fundamentação adequada das justificativas, uma vez que foram implementados em razão de Implantação do Programa de Modernização Administrativa que tinha como um dos objetivos atender o aumento de capacidade de atendimento esperada com a mudança de regime jurídico municipal, projeto de lei que não foi aprovado.

- Nos processos examinados, verificamos haver indícios de direcionamento da licitação uma vez que constatamos orçamentos para compra com valores idênticos e/ou aproximados ao da proposta vencedora (Convite 003/15 e Pregão Presencial 6/15) e orçamento médio com grande disparidade de preços (Pregão Presencial 5/15).

JUSTIFICATIVAS: Quanto a compra de móveis (Convite nº03/15), não há direcionamento do respectivo procedimento em razão da sede das licitantes, pois todas as convidadas possuem escritório e “show room” na cidade de São Paulo.

Argumentou que o julgamento por item desta licitação não permitiria manter a homogeneidade do ambiente e padronização dos mobiliários.

No que concerne aos serviços de firewall (Pregão Presencial nº 06/15), alegou ausência de direcionamento porque foram cumpridas as fases relevantes da modalidade de pregão em comento.

Destacou algumas dificuldades na aquisição de equipamentos de informática (Pregão Presencial nº 05/15) durante a realização do certame, aduzindo a inocorrência de qualquer vício que comprometesse o procedimento licitatório instaurado.

11) Livros e Registros

- Pelos testes efetuados por amostragem, constatamos incorreções na contabilização da conta “(-) Ajuste de Perdas de Investimentos e Aplicações Temporárias” e falta de segregação nos registros das aplicações fixas e variáveis no Livro Diário e/ou Livro Razão. Falta também clareza nos históricos de contabilizações, o que dificulta a identificação dos lançamentos e prejudica a transparência.

JUSTIFICATIVAS: A defesa argumentou que estes apontamentos serão observados para melhoria dos registros desta Autarquia, e não constituem impeditivo para a aprovação destas contas.

12) Fidedignidade dos dados informados ao Sistema Audesp

- Foi apontada diferença de R\$ 2.070.442,26 (R\$ 680.303.727,54 – 678.233.285,28), verificada pela fiscalização como o total da “rentabilidade negativa” com aplicações financeiras no exercício que não foi deduzido contabilmente da conta “Receita Orçamentária de Aplicações Financeiras” que apresenta apenas o saldo da “rentabilidade positiva”, conforme comentado no item “B.1.1

JUSTIFICATIVAS: O responsável trouxe aos autos, dentre outros esclarecimentos, informações repassadas pelo Sistema AUDESP acerca da causa da diferença em foco, ou seja, decorrente da metodologia de cálculo utilizada pelo referido Sistema.

Esta metodologia determina que os valores apurados pelo AUDESP sejam maiores que os encontrados pelo órgão fiscalizado, visto que este possui controles os quais permitem o cálculo exato dos valores que afetaram o seu Ativo Disponível.

Esta divergência de metodologia de apuração não interfere nos montantes dos Saldos Anterior e Atual informado no Balanço Financeiro, demonstrando com isto que houve coerência na movimentação financeira registrada pelo órgão

13) Atuário

- O déficit técnico atuarial do Fundo Previdenciário Financeiro é de R\$ 4.814.072.536,86. O déficit técnico atuarial de ambos os fundos (Financeiro e Capitalizado) é de R\$ 2.811.335.168,85.

JUSTIFICATIVAS: A defesa discorreu sobre a segregação de massas instituída pelo município, e fez extensa descrição da metodologia de cálculo do resultado atuarial e da legislação incidente.

14) Gestão de Investimentos

- A Origem auferiu em 2015, a título de rendimentos de aplicação financeira, a importância de R\$ 4.892.015,97, alcançando rentabilidade média nominal de 11,91% e 0,58% real (expurgado índice inflacionário do INPC de 11,27%). Com isso ficou abaixo da taxa de atratividade constante da Política de Investimentos de 2015, de 6% (+) INPC.

JUSTIFICATIVAS: Esta questão não foi abordada pelo responsável.

- Falhas nos dados dos investimentos autorizados com os efetivamente realizados, sem que fossem formalizadas as retificações. A Fiscalização entende que devam ser melhores formalizados os procedimentos para autorização dos investimentos, para fins de adequado controle das responsabilidades.

JUSTIFICATIVAS: A origem informou que são formalizados os procedimentos para autorização dos investimentos.

Deste modo, os formulários de autorização refletem, exatamente, as movimentações apresentadas e fazem parte, obrigatoriamente, do Processo do Comitê de Investimentos, juntamente com as atas que registrem essas autorizações.

15) Composição de investimentos

- Não foram adotados os registros auxiliares para apuração das depreciações dos investimentos e da evolução de reservas em detrimento do artigo 16, inciso V, da Portaria MPAS nº 402/2008.

JUSTIFICATIVAS: Esta crítica não foi objeto de defesa.

- Causa estranheza ter havido em fundos de investimentos não destinados a recursos do dia a dia, resgates e aplicações num curto período de tempo para cobertura e complementação de recursos da folha de pagamento.

JUSTIFICATIVAS: As aplicações citadas são feitas no BB Fluxo, e caso ameçam ultrapassar o limite estipulado para este investimento, o que incorreria na não renovação do CRP do município, são feitas transferência de valores para o BB Prev RF IRF-M1 FIC, que possui características de rentabilidade e movimentação semelhantes às do BB Fluxo, com autorização legal para abrigar até 100% (cem por cento) do nosso patrimônio.

Argumentou, que embora sejam recursos da Folha de Pagamentos (nos casos dos Grupos Financeiros), a opção pelo BB Fluxo se dá em virtude de os repasses, dos entes, ocorrerem em datas diferentes daquelas em que o Instituto, efetivamente, paga os segurados e as mais diversas consignações das Folhas. A opção de aplicação/resgate automáticos, pelo sistema do Banco do Brasil, permite-nos otimizar a utilização desses recursos.

16) Atendimento às recomendações do Tribunal

- Tendo em vista o determinado no julgamento das contas de 2010 (TC 1167/026/10) sobre medidas a serem discutidas com o Executivo Municipal devido ao elevado déficit atuarial, verificamos ter havido atendimento parcial com o advento da Lei Municipal 6.977/11 que criou os Fundos Previdenciário Capitalizado (equilibrado e atendendo ao recomendado) e Previdenciário Financeiro que continua deficitário (não atendendo o recomendado, portanto).

JUSTIFICATIVAS: A defesa refutou o apontamento alegando que cumpriu a recomendação com a instituição da segregação de massa atendendo a legislação de regência e as técnicas atuariais e com isso criou o Fundo Previdenciário Capitalizado (comprovadamente superavitário) e o Fundo Previdenciário Financeiro (com déficit a ser coberto pelo Ente Municipal, nos termos da legislação em vigor), e se assim não fosse, haveria a punição com a perda do CRP (Certificado de Regularidade Previdenciária).

A pedido do MPC determinei a remessa destes autos à Assessoria Técnica para manifestação sobre aspectos contábeis (Evento 68.1).

Assim, o setor econômico-financeiro do órgão técnico avaliou a matéria e opinou pela sua irregularidade (Evento 85.1).

O Ministério Público de Contas também se posicionou pela reprovação destas contas, com imposição de sanção pecuniária aos responsáveis (Evento 90.1).

As contas dos 03 (três) exercícios anteriores ao examinado encontram-se nesta data na seguinte posição:

-TC-001139/026/14: aprovadas, com recomendações, transitadas em julgado em 18/06/19.

-TC-000930/026/13: aprovadas, com ressalvas e recomendações, transitadas em julgado em 27/01/2023.

-TC-003032/026/12: regulares, com ressalvas, e determinações à origem, transitadas em julgado em 24/08/18.

É o relato necessário.

Decido.

Preliminarmente, esclareço que o Órgão e os responsáveis Sr. Miguel Nelson Choueri – Presidente e Luiz Santos Pereira de Mendonça - Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro - Substituto, foram devidamente notificados nos termos do artigo 29 da Lei Complementar nº 709/93, com publicação no DOE de 27/07/2016, assim considerada perfeita nos termos do artigo 90 da mesma norma legal.

Esclareço ainda, que ao postarem suas assinaturas no Ofício nº 111/2016 – GDF-08 inserido no evento 12.4, o Sr. Miguel Nelson Choueri – Presidente se deu por NOTIFICADO para acompanhar todos os atos da tramitação processual exercendo o direito de defesa, interpondo recursos cabíveis, quando for o caso, e o que mais for do interesse.

Acolho as manifestações convergentes da Assessoria Técnica e do Ministério Público de Contas no sentido da reprovação destes demonstrativos.

De início, observo que são satisfatórios os esclarecimentos prestados acerca dos apontamentos mencionados nos itens Remuneração dos Dirigentes, Despesas, Encargos Sociais, Dados Informados ao Sistema AUDESP, Composição dos Investimentos (Aplicações no BB Fluxo), Atuário e Atendimento as recomendações do Tribunal.

No tocante aos resultados atuariais, importa destacar, em linhas gerais, que um dos aspectos da adoção da segregação de massas é a responsabilidade do ente patrocinador em cobrir o déficit dos Planos/Fundos Financeiros, como o ocorreu no caso vertente, cujo cumprimento deve ser constatado ao longo dos exercícios fiscalizados.

Nesse contexto, não há que se falar em descumprimento de recomendação do Tribunal como entendeu a inspeção.

As regularizações noticiadas acerca das questões anotadas nos itens Comitê de Investimentos, Remuneração dos Dirigentes (falta de base legal para pagamento da remuneração) não possuem reflexo no exercício em exame, e sim no ano em que efetivamente forem implantadas em face da aplicação do princípio da anualidade dos orçamentos públicos,

Todavia, comportam relevamento vez que não comprometem a matéria.

Também relevo os desacertos observados nos itens Investimentos que permanecem vez que alguns não foram objeto de justificativas, e a defesa não comprovou suas alegações concernentes as formalizações dos procedimentos para autorização dos investimentos, sem embargo de determinar à origem providência concretas para evitar a reincidência destes questionamentos.

Não obstante, as alegações defensórias não abordaram as inconsistências contábeis anotadas nos itens Resultado da Execução Orçamentária, Resultado Financeiro, Econômico, Saldo Patrimonial e Fiscalização das Receitas, fato grave que impede a aprovação destas contas.

A omissão do responsável não pode obter a condescendência deste Tribunal porque impediu a aferir a fidedignidade dos valores lançados nos balanços em confronto com os demais dados anotados nos registros contábeis/documentos deste órgão, prejudicando aferir a exata movimentação dos recursos previdenciários administrados pela origem, em detrimento dos princípios da transparência e da evidência contábil, estabelecidos nos art. 1.º, § 1.º, da Lei de Responsabilidade e 83 da Lei Federal nº 4.320/64.

De outro lado, a defesa não afastou o questionamento envolvendo os precatórios (repetição do saldo implica que a Origem não está contabilizando a atualização monetária dos valores dos precatórios devidos) que se agrega ao julgamento irregular desta gestão, posto que foi alegado apenas o valor quitado em 2016 e a solicitação deste Instituto ao ente patrocinador para suplementação de seu orçamento, visando realizar o pagamento da correção monetária da despesa em foco.

Relativamente as críticas observadas no item Licitações, entendo pertinente o posicionamento do Ministério Público de Contas a respeito, ou seja, “...as justificativas foram

suficientes para afastar apenas o apontamento acerca da pesquisa de preços com empresas de outros estados, eis que todas têm linha de produção e show room na região metropolitana de São Paulo. Todavia, os demais apontamentos não foram satisfatoriamente justificados, contribuindo para a irregularidade do balanço.”

Desse modo, determino a origem a implantação de providências concretas visando regularizar as questões que comprometeram estas contas, bem como as que foram relevadas, alertando-a que a reincidência no descumprimento de determinações deste Tribunal poderá ensejar a reprovação de futuros demonstrativos e imposição de sanção pecuniária ao responsável, nos termos do art. 104, VI, da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

À vista dos dados constantes da instrução dos autos, dos posicionamentos desfavoráveis da Assessoria Técnica e do Ministério Público de Contas, nos termos do que dispõe a Constituição Federal, art. 73, §4º e a Resolução nº 02/2021, JULGO IRREGULARES, as contas anuais de 2015 do INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS DE GUARULHOS, com amparo no art. 33, inciso III, letra “b”, c.c. o disposto no parágrafo único do art. 36, ambos da citada Lei Complementar nº 709/93, com as determinações mencionadas nesta decisão.

Outrossim, aplico ao responsável, Sr. Miguel Nelson Choueri, nos termos do artigo 104, I, da Lei Complementar nº 709/93, multa no equivalente pecuniário de 110 (cento e dez) UFESPS, proporcional ao tempo em que dirigiu este Instituto, sob pena de inscrição do débito em Dívida Ativa do Estado em caso de inadimplemento.

Deixo de impor sanção pecuniária ao outro responsável, Sr. Luiz Santos Pereira de Mendonça, pelo fato de que dirigiu este órgão semente 10 (dez) dias.

Determino ao Cartório que proceda notificação pessoal do responsável citado para pagamento da multa que lhe foi imposta, sob pena de inscrição do débito em Dívida Ativa do Estado.

Excetuo os atos pendentes de julgamento por este Tribunal.

Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2021, a íntegra desta decisão e demais documentos poderão ser obtidos mediante regular cadastramento no Sistema de Processo Eletrônico – e.TCESP, na página www.tce.sp.gov.br.

Publique-se, por extrato.

1. Ao cartório para:

a) aguardar o prazo recursal.

b) certificar o trânsito em julgado.

2. Após, expedir o ofício determinado e demais providências.

3. Arquivando-se em seguida.

C.A., 10 de abril de 2023.

JOSUÉ ROMERO

AUDITOR

PROCESSO:	TC-00004983.989.15-3
ÓRGÃO:	<ul style="list-style-type: none">▪ INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS FUNCIONARIOS PUBLICOS MUNICIPAIS DE GUARULHOS - IPREF▪ ADVOGADO: LUCIANA DURAN SEGALA BERTONI (OAB/SP 287.562) / VANESSA MARQUES DA SILVA (OAB/SP 352.333)
RESPONSÁVEIS:	<ul style="list-style-type: none">▪ MIGUEL NELSON CHOUERI - Presidente - Período: 1º.01.2015 a 02.09.2015 e de 13.09.2015 a 31.12.2015▪ LUIZ SANTOS PEREIRA DE MENDONCA - Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro - Substituto - Período: 03.09.2015 a 12.09.2015
EXERCÍCIO:	2015
EM EXAME:	Balanço Geral do Exercício (14)
INSTRUÇÃO:	DF 8.1-GDF 8-DSF-I

EXTRATO: Pelos motivos expostos na sentença, e a vista dos dados constantes da instrução dos autos, dos posicionamentos desfavoráveis da Assessoria Técnica e do Ministério Público de Contas, nos termos do que dispõe a Constituição Federal, art. 73, §4º e a Resolução nº 02/2021, JULGO IRREGULARES, as contas anuais de 2015 do INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS DE GUARULHOS, com amparo no art. 33, inciso III, letra “b”, c.c. o disposto no parágrafo único do art. 36, ambos da citada Lei Complementar nº 709/93, com as determinações mencionadas nesta decisão. Outrossim, aplico ao responsável, Sr. Miguel Nelson Choueri, nos termo do artigo 104, I, da Lei Complementar nº 709/93, multa no equivalente pecuniário de 110 (cento e dez) UFESPS, proporcional ao tempo em que dirigiu este Instituto, sob pena de inscrição do débito em Dívida Ativa do Estado em caso de inadimplemento. Deixo de impor sanção pecuniária ao outro responsável, Sr. Luiz Santos Pereira de Mendonça, pelo fato de que dirigiu este órgão semente 10 (dez) dias. Determino ao Cartório que proceda notificação pessoal do responsável citado para pagamento da multa que lhe foi imposta, sob pena de inscrição do débito em Dívida Ativa do Estado. Excetuo os atos pendentes de julgamento por este Tribunal. Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2021, a íntegra desta decisão e demais documentos poderão ser obtidos mediante regular cadastramento no Sistema de Processo Eletrônico – e.TCESP, na página www.tce.sp.gov.br.

Publique-se

ACÓRDÃO

TC-010566.989.23-2 (ref. TC-004983.989.15-3)

Órgão: Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos – **IPREF**

Recorrente(s): Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos – **IPREF**

Assunto: Balanço Geral do exercício de 2015.

Responsável(is): Miguel Nelson Choueri (Presidente) e Luiz Santos Pereira de Mendonça¹ (Diretor do Depto. Administrativo e Financeiro).

Em Julgamento: Recurso Ordinário interposto em face de sentença publicada no DOE-TCESP de 19/04/2023, que decretou irregulares as Contas do Instituto, com fulcro no artigo 33, inciso III, “b”, c.c. o disposto no parágrafo único do artigo 36, ambos da LC nº 709/93, com as determinações nela dispostas, e aplicou ao responsável, senhor Miguel Nelson Choueri, com esteio no artigo 104, I, da referida lei complementar, multa equivalente a 110 (cento e dez) UFESPs, deixando, porém, de aplicá-la ao outro responsável, senhor Luiz Santos Pereira de Mendonça, em razão do curto período em que dirigiu o órgão.

Advogado(s): Karoline Cedro Dias de Aquino (OAB/SP nº 308.610)

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. BALANÇO GERAL DE EXERCÍCIO. AUTARQUIA MUNICIPAL. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. RPPS. ARGUMENTAÇÃO INAPTA A ALTERAR AS RAZÕES QUE DETERMINARAM A REPROVAÇÃO DA MATÉRIA. EVOLUÇÕES APRESENTADAS, EVIDENCIANDO ATUAÇÃO EFETIVA DO INSTITUTO, AUTORIZAM A EXCLUSÃO DA PENA APLICADA. MANUTENÇÃO DOS DEMAIS TERMOS DA DECISÃO. DETERMINAÇÕES. CONTAS IRREGULARES. EXCLUSÃO DA MULTA. PROVIMENTO PARCIAL.

A Colenda Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sessão realizada em 15 de abril de 2025, pelo voto Conselheiro Substituto – Auditor Samy Wurman, Relator, e dos Conselheiros Renato Martins

¹) Período em que atuou como Presidente: de 03 a 12/09/2015.

Costa, Presidente, e Dimas Ramalho, em preliminar, conheceu do Recurso Ordinário e, quanto ao mérito, deu-lhe provimento parcial, para o fim exclusivo de afastar a multa aplicada ao ex-dirigente, mantidos, porém, todos os demais termos da decisão recorrida (que decretou irregulares as Contas de 2015 do IPREF de Guarulhos e lhe impôs determinações).

Certificado o trânsito em julgado da presente decisão e cumpridas todas as providências cabíveis, fica determinado o arquivamento dos autos, inclusive de expedientes eventualmente referenciados ao processo principal.

Presente na sessão o Procurador do Ministério Público de Contas João Paulo Giordano Fontes.

O processo eletrônico ficará disponível aos interessados para vista, independentemente de requerimento, mediante cadastro no sistema.

Publique-se.

Sala das Sessões, 15 de abril de 2025.

Renato Martins Costa – Presidente

Samy Wurman – Relator

CONSELHEIRO SUBSTITUTO-AUDITOR SAMY WURMAN

PRIMEIRA CÂMARA DE 15/04/25

ITEM Nº 136

RECURSO ORDINÁRIO

136 TC-010566.989.23-2 (ref. TC-004983.989.15-3)

Órgão: Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos – **IPREF**

Recorrente(s): Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos – **IPREF**

Assunto: Balanço Geral do exercício de 2015.

Responsável(is): Miguel Nelson Choueri (Presidente) e Luiz Santos Pereira de Mendonça¹ (Diretor do Depto. Administrativo e Financeiro).

Em Julgamento: Recurso Ordinário interposto em face de sentença publicada no DOE-TCESP de 19/04/2023, que decretou irregulares as Contas do Instituto, com fulcro no artigo 33, inciso III, “b”, c.c. o disposto no parágrafo único do artigo 36, ambos da LC nº 709/93, com as determinações nela dispostas, e aplicou ao responsável, senhor Miguel Nelson Choueri, com esteio no artigo 104, I, da referida lei complementar, multa equivalente a 110 (cento e dez) UFESPs, deixando, porém, de aplicá-la ao outro responsável, senhor Luiz Santos Pereira de Mendonça, em razão do curto período em que dirigiu o órgão.

Advogado(s): Karoline Cedro Dias de Aquino (OAB/SP nº 308.610)

Procurador(es) de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.

Fiscalizada por: 8ª Diretoria de Fiscalização (DF 8.1)

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. BALANÇO GERAL DE EXERCÍCIO. AUTARQUIA MUNICIPAL. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. RPPS. ARGUMENTAÇÃO INAPTA A ALTERAR AS RAZÕES QUE DETERMINARAM A REPROVAÇÃO DA MATÉRIA. EVOLUÇÕES APRESENTADAS, EVIDENCIANDO ATUAÇÃO EFETIVA DO INSTITUTO, AUTORIZAM A EXCLUSÃO DA PENA APLICADA. MANUTENÇÃO DOS DEMAIS TERMOS DA DECISÃO. DETERMINAÇÕES. CONTAS IRREGULARES. EXCLUSÃO DA MULTA. PROVIMENTO PARCIAL.

RELATÓRIO

Cuida-se de recurso ordinário² manejado pelo INSTITUTO DE

¹) Período em que atuou como Presidente: de 03 a 12/09/2015.

²) TC-010566.23-2, evento 1.1, autuado em 11 de maio de 2023 (ou evento 102 do TC-004983.989.15-3).

PREVIDÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS DE GUARULHOS – IPREF³ contra sentença⁴ que decretou **irregulares** as Contas de 2015 da Entidade e aplicou **multa** ao dirigente (senhor Miguel Nelson Choueri – Presidente à época), no valor equivalente a 110 (cento e dez) UFESPs, além de lançar **determinações**⁵ à Origem.

Observa-se, ainda, a interposição de outra peça recursal – objeto do expediente TC-010745.989.23-6⁶ – que, analisada de forma apartada, fora **indeferida e arquivada**⁷ em face de sua **intempestividade**.

A reprovação da matéria teve esteio nos seguintes motivos:

(i) presença de inconsistências contábeis (anotadas nos itens Resultado da Execução Orçamentária, Resultado Financeiro, Econômico, Saldo Patrimonial e Fiscalização das Receitas) consideradas graves e relativamente às quais o responsável manteve-se omissivo, impedindo a aferição da fidedignidade dos valores lançados em confronto com os demais dados anotados nos registros e documentos do órgão, prejudicando a transparência e a evidenciação contábil (art. 1º, §1º, da LRF, e 83 da LF nº 4.320/64);

(ii) ausência de manifestação quanto ao questionamento acerca dos precatórios, especificamente quanto à repetição do saldo, indicando que a Origem não tem contabilizado a atualização monetária dos valores devidos;

(iii) falhas relacionadas às licitações, as quais não foram satisfatoriamente justificadas pela Origem (à exceção apenas do apontamento acerca da *pesquisa de preços com empresas de outros estados* – único ponto aclarado a contento) e que se agregaram ao juízo de irregularidade firmado.

³) Neste ato representado por sua atual Presidente, senhora Marcela Bragança Zenati Barros, e subscrito por Karoline Cedro Dias de Aquino, procuradora autárquica devidamente constituída (OAB/SP nº 308.610).

⁴) De autoria do Auditor Josué Romero, proferida nos autos do TC-004983.989.15-3 em 10 de abril de 2023 (evento 93) e publicada no DOE-TCESP em 19 de abril seguinte (evento 98). Decisão com esteio no art. 33, III, “b”, c.c. o parágrafo único do art. 36, ambos da LC nº 709/93. Multa aplicada com lastro no art. 104, I, da referida lei complementar.

⁵) Assim constou: *Desse modo, determino a origem a implantação de providências concretas visando regularizar as questões que comprometeram estas contas, bem como as que foram relevadas, alertando-a que a reincidência no descumprimento de determinações deste Tribunal poderá ensejar a reprovação de futuros demonstrativos e imposição de sanção pecuniária ao responsável, nos termos do art. 104, VI, da Lei Complementar Estadual nº 709/93.*

⁶) Interposto por Miguel Nelson Choueri, ex-Presidente do IPREF, em 15/05/2023 (evento 106 do TC-4983.989.15-3).

⁷) Em despacho do e. Presidente (evento 13, TC-010745.989.23-6) com fundamento no art. 138, V, do Regimento Interno e ancorado em análise realizada pelo GTP (evento 09, TC-010745.989.23-6), tendo em vista que a “*decisão recorrida foi publicada no DOE de 19/04/2023 (quarta-feira), a contagem do prazo se iniciou em 20/04/2023 (quinta-feira) e se encerrou em 12/05/2023 (sexta-feira), enquanto a peça recursal foi protocolada em 15/05/2023 (segunda-feira), portanto fora do prazo de 15 (quinze) dias previsto no artigo 57, caput, da Lei Complementar Estadual nº 709/93*”.

Irresignado com a decisão, ocorre ao feito o **Instituto**, destacando, de partida, o histórico de apreciação das Contas do Regime (de 2011 a 2018), indicando, de modo geral, sua *regularidade*. Relativamente ao período de 2019 a 2021, ressalta a ocorrência de “*observações mínimas, as quais já foram objetos de melhoramentos, adotando-se e colocando em prática as sugestões que foram efetuadas pelas zelosas fiscalizações*”. Em adição, destaca o aperfeiçoamento de sua governança, materializada pela obtenção do certificado do Pró-Gestão nº 054-19, nível II. (*evento 1.1*)

Em seguida, chama a tenção para a necessária intimação pessoal dos ex-dirigentes (para ciência e eventual acompanhamento/participação) e, com relação ao mérito, traz os seguintes argumentos:

. quanto às inconsistências no resultado da execução orçamentária, sustenta que seguiu as orientações do TCE à época (oferecidas em resposta aos questionamentos da empresa CECAM, que prestava serviços ao IPREF), para que não fosse realizada nenhuma alteração na metodologia implementada em sistema, a fim de que a medida não comprometesse e nem influenciasse nas decisões gerenciais da entidade. Assim, sob orientação da CECAM, manteve-se a metodologia de cálculo adotada à época, como apresentado pelo sistema, com transparência e fidedignidade segundo a ocorrência da execução orçamentária;

. com referência às divergências nos resultados financeiro e econômico e saldo patrimonial (em razão de diferenças em restos a pagar), justificou que enfrentava, à época, problemas orçamentários que se refletiam no pagamento da prestação de serviços de assistência à saúde (valores que eram devidos sofriam atrasos em razão da alta demanda dos beneficiários e da indisponibilidade orçamentária), fazendo com que os montantes empenhados fossem limitados ao total disponível para pagamento, incluindo glosas realizadas nos faturamentos (que não eram baixadas), restringindo a inclusão desses valores em saldo de restos a pagar. Em seguida, passa a citar melhoras implementadas nesses procedimentos, tanto no credenciamento de novos prestadores quanto no processamento das despesas a serem liquidadas, bem como o levantamento e liquidação dos montantes devidos, em trabalho realizado entre 2017 e 2021, quando quitados os montantes devidos.

Por fim, requer seja sopesado o fato de que, ainda que divergente, o resultado do saldo patrimonial apurado pela Fiscalização em 2015 remanesca superavitário, o que atesta as boas práticas da instituição;

. com relação aos precatórios, argumenta que, além da questão em torno dos elevados montantes envolvidos (R\$ 3,25 milhões, restritos a 03 indivíduos) e do regime ordinário aplicável, a falha afeta à repetição de valores se deveu à ausência de familiaridade com o pagamento de valores expressivos e à necessidade de aprendizado de novas rotinas de trabalho. Destaca que os ajustes foram realizados no ano seguinte e que atualmente os processos estão solucionados, com todos os precatórios de sua responsabilidade pagos até o exercício em curso. Enfatiza a atuação firme para resolver a questão, e afastar suposta ocorrência de omissão e dolo em torno do assunto;

. na seara das licitações, defende que todas as etapas e aspectos relativos às licitações foram conduzidos em conformidade com os princípios estabelecidos no artigo 3º da Lei nº 8.666/93, com absoluta boa-fé e sem qualquer direcionamento ou prejuízo ao erário público. Destaca que as aquisições em geral foram necessárias para a modernização e adaptação às novas demandas, especialmente em vista da iminente transposição de regimes jurídicos⁸ dos servidores municipais. Nas laudas seguintes, passa a detalhar cada um dos procedimentos questionados, enfatizando que as aquisições em questão foram planejadas e justificadas, resultando em melhorias significativas para o atendimento aos segurados e beneficiários;

. no que toca aos investimentos, explica que, apesar do cenário econômico turbulento de 2015 (com recessão e perda do grau de investimento), os rendimentos auferidos foram satisfatórios, mantendo o poder de compra e rentabilizando o índice de inflação (INPC). Saliencia que, atualmente, o comitê de investimentos é composto por servidores efetivos devidamente certificados e capacitados, que seguem um processo claro e bem definido para a alocação de recursos, com responsabilidades segregadas, em consonância com a LM nº 6.056/2005 e regimentos internos. Em adição, anota que os investimentos são atualmente *marcados a mercado*, com suas

⁸) Ocorrida em 2019, com a publicação da Lei nº 7.696, fazendo com que os segurados do IPREF passassem de 3.116, em 2018, para 17.317, em 2019.

variações patrimoniais registradas contabilmente, em atenção à IPC-14. Enfim, destaca que o Instituto tomou as providências necessárias para o fim de evitar a reincidência destes questionamentos.

Em inserção inicial, o **Parquet de Contas**, requer prévia oitiva da assessoria especializada da Corte. (*evento 27*)

Instada (*evento 31*), ala de **Economia** de **ATJ** manifesta-se pelo **desproimento** do pedido, consignando, em suma, que a despeito das melhorias de gestão implementadas nos exercícios subsequentes, as razões recursais não são aptas a afastar as irregularidades identificadas no exercício de 2015. (*evento 42.1*)

De volta ao feito, o **MPC** compreende que a despeito das razões apresentadas, não há como acolher o pleito de reforma da decisão (*evento 45*).

Compreende que o Instituto não apresentou documentação suficiente para reverter as impropriedades identificadas (particularmente em relação a execução orçamentária, resultados financeiros e econômicos, saldo patrimonial e fiscalização das receitas e precatórios). Não foram justificados a contento, por exemplo, os critérios de análise adotados nas licitações (como a escolha do "menor preço global" em vez do "menor preço unitário", para itens de mobiliários independentes), tampouco os apontamentos relacionados à aquisição de *firewall* e computadores *all-in-one*.

Diante dessas razões, o MPC perfila-se ao parecer da ATJ e opina pelo **conhecimento** do recurso e, no mérito, por seu **não provimento**, mantendo-se inalterada a decisão recorrida (*evento 45*).

O item constou da pauta de julgamentos do dia 18 de março p.p., mas foi rela retirado com retorno ao gabinete deste Relator, após sustentação oral pela d. Defesa.

Este, o necessário relato.

TC-010566.989.23-2 (ref. TC-004983.989.15-3)

VOTO

PRELIMINAR

O recurso (TC-10566.989.23-2) preenche os requisitos de admissibilidade – pois interposto por parte legítima, dotada de interesse recursal e dentro do prazo legal⁹ –, devendo, portanto, ser **conhecido**.

Cita-se, por oportuno, a existência de peça interposta¹⁰ com o mesmo propósito (recurso ordinário), mas indeferida liminarmente (e arquivada), em razão de sua intempestividade¹¹.

MÉRITO

Os argumentos aportados – assinalando esforços efetivos do Instituto com vistas a sanear parte das falhas que ensejaram a desaprovação da matéria – embora incapazes de reparar as irregularidades que macularam a prestação de Contas de 2015, permitem, a este juízo, afastar a sanção pecuniária aplicada ao ex-dirigente.

Ao que se observa, foram observados inequívocos avanços em relação (i) às divergências em torno dos restos a pagar (oriundos de despesas

⁹) i. Auditor Josué Romero, relator originário:

- sentença publicada no DOE-TCESP de 19 de abril de 2023 (ev. 98, TC-004983.989.15-3);
- recurso protocolizado em 11 de maio de 2023 (ev. 102, TC-004983.989.15-3), dentro, portanto, do prazo previsto no art. 57 da LC nº 709/93 (de 15 dias), em combinação com o art. 144 do Regimento Interno desta Corte, e de acordo com o Comunicado GP nº 08/2016 e Ato GP nº 03/2023.

¹⁰) Objeto do expediente TC-010745.989.23-6.

¹¹) Em despacho do e. Presidente (evento 13, TC-010745.989.23-6) com fundamento no art. 138, V, do Regimento Interno e ancorado em análise realizada pelo GTP (evento 09, TC-010745.989.23-6), tendo em vista que a “*decisão recorrida foi publicada no DOE de 19/04/2023 (quarta-feira), a contagem do prazo se iniciou em 20/04/2023 (quinta-feira) e se encerrou em 12/05/2023 (sexta-feira), enquanto a peça recursal foi protocolada em 15/05/2023 (segunda-feira), portanto fora do prazo de 15 (quinze) dias previsto no artigo 57, caput, da Lei Complementar Estadual nº 709/93*”.

com serviços de assistência à saúde irregularmente registradas), cujo acerto se desenvolveu efetivamente a partir de 2017, culminando em sua regularização, em 2021; e (ii) à gestão dos precatórios, cujos procedimentos (relativos ao manejo e à atualização) foram revisados já no ano seguinte (2016) ao da prestação em debate, tendo sido regularizados e liquidados em seguida.

Com relação às licitações, filio-me à interpretação do MPC, de que alguns questionamentos – sejam aqueles relacionados aos critérios de julgamento adotados na aquisição de mobiliários, sejam outros afetos à aquisição de equipamentos específicos (como computadores *all-in-one*), entre outras impropriedades – remanescem insatisfatoriamente explicados e, dessa forma, agregam-se ao entendimento de que as melhorias anteriormente citadas (implementadas *a posteriori*) não reparam as falhas que determinaram a reprovação da matéria.

Melhorias no campo dos investimentos – relacionadas, em especial, à capacitação, certificação e adoção das melhores práticas de gestão – são igualmente oportunas e corroboram o senso de amadurecimento e evolução do Instituto na gestão de seus planos, contudo, são igualmente incapazes de alterar o juízo lançado em relação às Contas de 2015, consideradas *irregulares*.

Nesses termos, reconhecendo os esforços empenhados pelo Instituto nos anos subsequentes (em reparo a parcela das falhas apontadas), proponho seja dado **parcial provimento** à demanda, para o fim exclusivo de **afastar a multa aplicada** ao ex-dirigente, mantendo-se, porém, todos os demais termos da decisão recorrida (que decretou **irregulares** as Contas de 2015 do IPREF de Guarulhos e lhe impôs **determinações**).