



**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-00002977.989.21-9
ÓRGÃO:	<ul style="list-style-type: none">▪ INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS FUNCIONARIOS PUBLICOS MUNICIPAIS DE GUARULHOS - IPREF▪ ADVOGADOS: KAROLINE CEDRO DIAS DE AQUINO (OAB/SP 308.610) / MAURICIO LORENA COELHO DA SILVA (OAB/SP 363.726)
RESPONSÁVEIS:	<ul style="list-style-type: none">▪ ALESSANDRA DOS SANTOS MILAGRE SEMENSATO – Dirigente – Período: 01/01/2021 a 10/06/2021▪ MARCELA BRAGANCA ZENATI BARROS – Dirigente – Período: 11/06/2021 a 31/12/2021
EXERCÍCIO:	2021
EM EXAME:	Balanço Geral do Exercício (14)
INSTRUÇÃO:	2ª Diretoria de Fiscalização / DSF-II

Tratam os presentes autos das contas relativas ao exercício de 2021 do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos – IPREF, criado pela Lei Municipal nº 2.690/1983 e reestruturado pela Lei Municipal nº 6.056/2005, com alterações posteriores.

Acompanha estes autos o expediente TC-006575.989.22-3 (cópia do TC-006505.989.22-8), relativo ao Ofício nº 042105/2022 (Ref: Processo DEPRE nº 9000647-69.2015.8.26.0500/03), datado de 14 de fevereiro de 2022, subscrito pelo Dr. Afonso Faro Junior, MM. Desembargador Coordenador da Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos, acompanhado da Decisão proferida nos Autos do Processo em referência, demonstrando insuficiência dos depósitos efetuados pelo Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos referentes a Precatórios Judiciais (período de janeiro a dezembro de 2021), que se

encontra em mora frente às regras e aos padrões previstos na EC 109/2021, no montante de R\$ 210.096,79, atualizado até 14 de fevereiro de 2022.

Nos termos da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, a 2ª Diretoria de Fiscalização procedeu à fiscalização da matéria, consignando as ocorrências em seu relatório inserido no evento 20.62.

O órgão e as responsáveis no exercício de 2020, Sra. Alessandra dos Santos Milagre Semensato e Sra. Marcela Bragança Zenati Barros, foram regularmente notificados nos termos do art. 29 da Lei Complementar Estadual nº 709/93, para que, no prazo de trinta dias tomassem conhecimento do relatório de fiscalização e apresentassem suas alegações a respeito (evento 23), conforme publicação no DOE de 29/11/2022 (evento 30).

O Instituto, por meio de sua Procuradora, compareceu aos autos apresentando manifestação sobre os apontamentos do relatório de auditoria (evento 36).

A Sra. Marcela Bragança Zenati Barros, em acréscimo, juntou peça anuindo por completo à manifestação e aos esclarecimentos prestados anteriormente (evento 39).

Do mesmo modo, a Sra. Alessandra dos Santos Milagre Semensato reiterou por completo a manifestação e os esclarecimentos prestados pelo IPREF (evento 40).

O Instituto, por fim, requereu a juntada de novos documentos (evento 54).

Resumo a seguir, as ocorrências anotadas pela Fiscalização em seu relatório (evento 20.62), bem como as justificativas e esclarecimentos ofertados pelo Instituto de Previdência (eventos 36 e 54):

Item A.1 - REMUNERAÇÃO DOS DIRIGENTES E CONSELHOS:

- A remuneração do Presidente foi vinculada à remuneração do Secretário Municipal, atentando contra os incisos X e XIII, do Art. 37 da CF/88.

Justificativas:

Nas justificativas do evento 36, o Instituto assevera que a remuneração do Presidente do IPREF foi estabelecida como equivalente à do Secretário Municipal, não havendo inconstitucionalidade, pois não se trataria de vinculação, mas de limitação.

A Lei Municipal nº 7.783/2019 e a Lei Orgânica Municipal (art. 79, XVI), tornariam clara essa equivalência, respeitando o princípio da isonomia previsto no artigo 39, § 1º da Constituição Federal, uma vez que as funções de Presidente do IPREF e dos Secretários Municipais possuem a mesma natureza, grau de responsabilidade e complexidade.

Argumenta que o objetivo da norma constitucional alegadamente desrespeitada seria vedar o reajuste automático que vulneraria a autonomia do ente federativo, a teor da Súmula Vinculante nº 42 do STF: “*É inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária*”.

Informa que por meio da portaria nº 036/2022-IPREF foi designada comissão objetivando efetuar estudos e apresentar sugestão de reestruturação dos cargos da autarquia, dentre eles o de Presidente, a ser encaminhado ao Executivo, a quem compete a iniciativa de projetos dessa natureza.

Defende, ainda, que a remuneração é condizente com as limitações previstas (subsídio do Prefeito) e com as atribuições do cargo, bem como não houve prejuízo financeiro ao Instituto.

Por fim, no evento 54, a defesa acosta aos autos cópia da Lei Municipal nº 8.264, de 05 de abril de 2024, que fixa o vencimento do Presidente do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos, na forma de subsídio, no montante de R\$ 16.857,82.

Item A.2.1 - CONSELHO FISCAL:

- Membros do Conselho Fiscal com experiência profissional e conhecimentos técnicos, em tese, incompatíveis com as atividades que exercem na gestão do órgão, contrariando o que dispõe o art. 1º, §2º da Resolução CMN nº 3.922/2010;
- Metade dos membros do Conselho Fiscal não possui certificação, conforme determina o inciso II do artigo 6º da Portaria SEPRT/ME nº 9907, de 14 de abril de 2020.

Justificativas:

Argumenta que os membros do Conselho Fiscal foram eleitos e nomeados em 2017, antes da inclusão do artigo 8º-B na Lei Federal nº 9.717/1998, por meio da Lei Federal nº 13.846, de 18/06/2019, de modo que, em respeito ao princípio da segurança jurídica, deve-se projetar os efeitos da nova lei para o futuro, e não retroagir à situação consolidada sob a égide de lei anterior.

Assevera que a Administração já alterou a Lei Municipal nº 6.056/2005, para adequação futura às novas regras. Argumenta, ainda, que o Manual da Certificação Profissional - CP RPPS da Secretaria de Previdência (SPREV), em sua versão 1.2, estabelece novo prazo para atendimento do requisito, correspondente a 31 de julho de cada exercício, iniciando-se em 2024.

Defende, ademais, que a exigência de comprovada experiência no exercício de atividades nas áreas correlatas (experiência profissional e conhecimentos técnicos) não se aplica aos conselheiros, mas somente aos dirigentes, nos termos do parágrafo único do art. 8º-B da Lei Federal nº 9.717/1998 e da Portaria MTP nº 1.467/2022, já espelhada na legislação municipal.

Além disso, o Instituto promoveu em 2022 cursos de capacitação para os conselheiros obterem a certificação exigida, de sorte que a composição do Conselho Fiscal está regular, conforme as normas vigentes à época da eleição.

Item A.2.2 - APRECIÇÃO DAS CONTAS POR PARTE DO

CONSELHO ADMINISTRATIVO:

- Membros do Conselho Administrativo com experiência profissional e conhecimentos técnicos, em tese, incompatíveis com as atividades que exercem na gestão do órgão, contrariando o que dispõe o art. 1º §2º da Resolução CMN nº 3922/2010;

- Nenhum dos membros do Conselho Administrativo possui certificação, contrariando, a Portaria SEPRT-ME nº 9.907/20, art. 4º, §1º, inciso II.

Justificativas:

Replica a argumentação oferecida no item A.2.1 e informa que o Presidente do Conselho Administrativo já se encontra devidamente certificado (evento 36.12).

Item D.6.2 – RESULTADO DOS INVESTIMENTOS:

- Lançamentos de investimentos em contas incorretas ou lançamentos em duplicidade no Balancete de Verificação, gerando divergências de valores em relação ao Extrato Consolidado de Investimentos.

Justificativas:

Aduz que houve *“total esclarecimento por parte da Autarquia nos documentos e informações apresentados, (...) tais divergências não importam em quaisquer irregularidades ou situações atípicas em seus regulamentos/prospectos”*, bem como *“está buscando aprimorar seus processos e sistemas de lançamento e conferências, adequando-se às novas matrizes de sistemas informatizados, para que tais situações não ocorram mais”*.

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

- Entrega intempestiva de documentos ao Sistema AudeSP;
- Atendimento parcial das recomendações exaradas nas decisões deste E. Tribunal de Contas.

Justificativas:

Assevera que a entrega intempestiva de documentos ocorreu de modo não intencional, devido a problemas de cronologia na consolidação das informações dos sistemas. Frisa que as informações foram entregues com fidedignidade.

No que tange à remuneração do Presidente, alega que a situação está resolvida e não causou prejuízo ao IPREF. Informa que comunicou o Executivo Municipal a fim de viabilizar a alteração da legislação, contemplando os apontamentos desta Corte.

Destaca, ainda, a constituição de comissão objetivando estudar a reestruturação dos cargos, incluindo o de Presidente. Ressalta que os valores de remuneração estão em conformidade com os limites municipais e condizentes com as atividades exercidas.

Quanto ao atendimento aos prazos e parâmetros dispostos na Portaria SEPRT/ME nº 9.907/2020, relativos aos requisitos aplicáveis aos membros dos Conselhos, ratifica as informações prestadas no TC-002284.989.17-5 e se reporta

aos esclarecimentos apresentados nos itens A.2.1 e A.2.2.

O d. Ministério Público de Contas teve vista regimental, restituindo os autos para prosseguimento (eventos 49 e 57).

Os julgamentos das contas dos 03 (três) exercícios anteriores ao examinado obtiveram os seguintes resultados:

2020: TC-004489.989.20-2, em tramitação;

2019: TC-002979.989.19-1, Regular com Ressalva – disponibilizado e publicado no DOE de 19/01/2024 e 22/01/2024, respectivamente. Trânsito em julgado em 19/02/2024;

2018: TC-002613.989.18-5, Regulares com Ressalvas - DOE de 01/06/2021, trânsito em julgado em 24/06/2021.

As contas de 2022, por sua vez, abrigadas nos autos do TC-002372.989.22-8, foram julgadas Regulares com Ressalva, com trânsito em julgado em 22/02/2024.

É o relatório necessário.

Decido.

Preliminarmente, informo que o Órgão e as responsáveis, Sra. Alessandra dos Santos Milagre Semensato e Sra. Marcela Bragança Zenati Barros, foram devidamente notificados nos termos do artigo 29 da Lei Complementar nº 709/93, com publicação no DOE em 29/11/2022, assim considerada perfeita nos termos do artigo 90 da mesma norma legal.

Esclareço ainda, que ao postarem suas assinaturas nos Ofícios GDF-2 nº. 117/2022 e GDF-2 nº. 118/2022, inseridos nos eventos nº 20.2 e nº 20.3, se deram por NOTIFICADAS 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.

Ainda em preliminar, saliento a impossibilidade de conceder a promoção de sustentação oral, requerida pela defesa em sua manifestação no evento 36.1, uma vez que tal modalidade de salvaguarda dos direitos dos interessados aplica-se tão somente aos julgamentos do Tribunal Pleno e das Câmaras, nos termos dos artigos 210, inciso V e 109 do Regime Interno desta E.

Corte.

Conforme motivos expostos a seguir, entendo que esta gestão reúne condições de ser aprovada, com ressalva, uma vez que a defesa logrou afastar boa parte das ocorrências destacadas pela Fiscalização, e as falhas restantes não possuem gravidade suficiente para inquinar de irregular as presentes contas, comportando relevo, sem prejuízo das pertinentes recomendações/determinações para seu saneamento.

Trata-se do Balanço Geral da unidade gestora do Regime Próprio de Previdência de Guarulhos, município da região metropolitana de São Paulo, com população, no último censo (2022), de 1.291.771 habitantes, e com Receita Corrente Líquida no exercício em exame de R\$ 4.450.886.365,06, cujas atividades desenvolvidas em 2021 coadunam-se com os objetivos legalmente estabelecidos.

Importante ressaltar que o IPREF também gerencia o Regime de Assistência à Saúde dos seus beneficiários, nos termos da Lei Municipal nº 6.083/2005 (evento 20.8).

Destaco que os recursos vinculados aos fundos previdenciários somente podem ser utilizados para pagamentos dos respectivos benefícios e das correlatas despesas administrativas, nos termos do art. 1º, inciso III, da Lei Federal nº 9.717/1998. Nesse sentido é a vedação da utilização de recursos previdenciários para o custeio de ações de assistência social ou de saúde, insculpida no art. 83 da Portaria MTP nº 1.467/2022, cujo parágrafo único especifica, para os RPPS já existentes em 01/07/1999 que tivessem dentre suas atribuições a prestação de serviços de assistência médica, a necessidade de contabilização das contribuições para previdência social e para assistência médica em separado, sendo vedada a transferência de recursos entre as contas.

Saliento, ademais, que incumbe aos entes patrocinadores do município de Guarulhos suprir eventual déficit financeiro do regime de assistência à saúde, quando a arrecadação de mensalidades e o fundo de reserva não forem suficientes para cobrir as despesas no mês, nos termos do art. 13 da Lei Municipal nº 6.083/2005.

Nessa senda, cumpre à unidade de inspeção verificar, por ocasião das vindouras fiscalizações nas contas do Instituto, a correta segregação das receitas e despesas previdenciárias e de saúde, em contas contábeis e bancárias distintas, demonstrando, inclusive, os resultados contábeis de cada centro de custos de forma individualizada, de modo a identificar eventuais transferências indevidas de recursos, bem como possibilitar a adequada aferição dos resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais por este E. Tribunal.

No que tange à remuneração do Presidente, muito embora não tenham

sido constatados pagamentos acima do previsto, observou a d. Fiscalização sua fixação, por meio da Lei Municipal nº 7.783/2019, “na forma do subsídio equivalente ao de Secretário Municipal”, em descumprimento aos incisos X e XIII do art. 37 da Constituição Federal, apontamento recorrente desde as contas de 2019 (Item **A.1 - REMUNERAÇÃO DOS DIRIGENTES E CONSELHOS**).

Nesse sentido, as razões ofertadas pelo Instituto podem ser acolhidas. Inicialmente, o IPREF noticiou a designação de comissão visando a realização de estudos atinentes à reestruturação dos cargos da autarquia, a ser encaminhado ao Executivo (evento 36), o que de fato se materializou na Lei Municipal nº 8.264/2024 (evento 54.2), que fixou o vencimento do Presidente na forma de subsídio, em valor nominalmente definido, sanando, ainda que *a posteriori*, a irregularidade anotada.

A diligente unidade de instrução noticiou a regularidade da atuação dos Conselhos Fiscal e Administrativo, que aprovaram as Demonstrações Financeiras do Instituto. Questionou, entretanto, a incompatibilidade da experiência profissional e conhecimentos técnicos e a ausência de certificação de parte de seus membros (Item **A.2.1 - CONSELHO FISCAL** e Item **A.2.1 - CONSELHO FISCAL**).

Quanto à exigência de comprovada experiência e de nível superior de escolaridade em determinadas áreas do conhecimento para os gestores dos RPPS, o art. 8º-B, incisos III e IV e parágrafo único da Lei Federal nº 9.717/1998, bem como a Portaria MTP nº 1.467/2022 são claros em impor tais requisitos especificamente para os dirigentes, não se aplicando aos membros dos conselhos deliberativo e fiscal e do comitê de investimentos.

Desse modo, a menos que haja expressa exigência na legislação municipal, o que não se observa no caso vertente, a análise da habilitação técnico-profissional dos membros dos conselhos centrada em seu nível de escolaridade ou formação acadêmica revela-se inadequada. Impende ressaltar que a gestão dos RPPS possui um caráter democrático, que assegura a representatividade dos servidores ativos, aposentados e pensionistas em seus colegiados, cuja limitação deve estar expressamente respaldada em lei.

No que toca à exigência de comprovada certificação e habilitação dos membros dos conselhos deliberativo e fiscal dos RPPS, trata-se de inovação introduzida na Lei nº 9.717/1998 por conta da alteração promovida pela Lei nº 13.846/2019, e estava regulamentada, no exercício em exame, pela Portaria SEPRT/ME nº 9.907/2020, posteriormente revogada pela Portaria MTP nº 1.467/2022.

Nos termos do art. 14 da Portaria 9.907/2020, a exigência da certificação para um terço dos membros titulares dos conselhos deliberativo e fiscal deveria ser comprovada no prazo de um ano a partir do credenciamento da primeira

entidade certificadora da certificação profissional dos responsáveis, o que de fato ocorreu em 01/04/2022, data em que se iniciou a contagem dos prazos (Portaria SPREV nº 14.770/2021).

Outrossim, referida exigência ainda não vigia durante o exercício examinado, de modo que a falha pode ser afastada.

Recomendo, entretanto, ao Instituto, que envide esforços visando a certificação dos responsáveis, considerando a recente alteração introduzida pela Portaria MPS nº 1.499, de 28/05/2024, na Portaria MTP nº 1.467/2022, prorrogando até 31/12/2025 o prazo para certificação de um terço dos membros titulares dos conselhos deliberativo e fiscal e da maioria dos membros titulares do comitê de investimentos.

Eis a execução orçamentária, financeira e patrimonial do órgão no exercício:

Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial (R\$)[1]			
	2020	2021	Var
Receitas	470.446.103,19	547.689.536,51	
Patronal	111.695.776,90	141.512.753,29	
Segurados	103.255.761,04	123.966.974,95	
Compensação Previdenciária	233.011,19	11.236.221,45	
Rendimentos de aplicações	64.182.577,76	69.038.408,43	
Parcelamento de Dívidas	-	12.833.150,89	
Aportes	170.412.839,99	150.175.666,00	
Outras	20.666.136,31	38.926.361,50	
Despesas[2]	230.781.924,50	241.690.587,75	
Benefícios (aposentadorias e pensões)[3]	197.142.764,24	205.833.815,11	
Despesas administrativas (R\$)	6.587.768,66	7.602.981,83	
Despesas administrativas (%)	0,77%	0,57%	
Resultado da Execução Orçamentária (Ajustado)[4]	239.664.178,69	305.998.948,76	
Resultado da Execução Orçamentária (% da receita)	50,49%	55,87%	
Resultado Financeiro	430.227.755,87	678.974.699,03	
Resultado Econômico	163.151.491,54	-407.405.889,56	
Saldo Patrimonial	286.254.689,79	-118.785.968,90	
Saldo de Parcelamentos	-	60.992.762,78	

Preliminarmente, verifico não constarem dos autos as peças contábeis da Origem, motivo pelo qual recomendo à unidade de instrução que doravante faça constar dos processos as pertinentes demonstrações contábeis, nos termos previstos em Ordem de Serviço da Secretaria-Diretoria Geral desta E. Corte.

A d. Fiscalização constatou a regularidade dos lançamentos e registro das receitas (R\$ 547.689.536,51), que apresentaram crescimento de 16,42% em relação a 2020, influenciadas especialmente pelo incremento das receitas de

contribuição patronal (R\$ 141.512.753,29) e dos segurados (R\$ 123.966.974,95), que aumentaram respectivamente 26,69% e 20,06% no exercício, e pelas receitas de compensação previdenciária, no montante de R\$ 11.236.221,45 em 2021.

Destaque-se que a receita de aportes no quadro acima (R\$ 150.175.666,00) corresponde às transferências financeiras intraorçamentárias, oriundas dos entes patrocinadores, destinadas à cobertura do déficit financeiro da primeira massa de segurados (Fundo Previdenciário Financeiro), admitidos até 11/09/2000, nos termos do art. 70-B, § 2º da Lei Municipal nº 6.056/2005 (evento 20.4 – fls. 36/37).

Por outro lado, os aportes para cobertura do déficit atuarial do Fundo Previdenciário Capitalizado, correspondente à massa de segurados admitidos a partir de 12/09/2000, no montante de R\$ 12.027.323,27 em 2021^[5], estão contabilizados dentro da rubrica “Outras receitas” (evento 20.62 – fls. 11), e atenderam à prescrição inserida na Lei Municipal nº 6.056/2005 pela Lei Municipal nº 7.977/2021, que estabeleceu o Plano de Equilíbrio para amortização do déficit do Plano Previdenciário Capitalizado (evento 20.7).

Impende recomendar, outrossim, à unidade de inspeção, que informe, por ocasião das próximas Fiscalizações nas contas do IPREF, as receitas de aportes devidamente segregadas entre os aportes para cobertura da insuficiência financeira e os aportes para cobertura do déficit atuarial do plano previdenciário, informando, inclusive, eventuais aportes recebidos para cobertura do déficit financeiro do regime de assistência à saúde.

A diligente 2ª DF atestou a regularidade formal das despesas, que aumentaram 4,73% no exercício, atingindo R\$ 241.690.587,75 em 2021. O acréscimo foi observado tanto nas despesas com benefícios previdenciários (R\$ 205.833.815,11), que aumentaram 4,41% em relação a 2020, quanto nos gastos administrativos (R\$ 7.602.981,83).

Estes últimos, muito embora 15,41% superiores aos registrados em 2020, circunscreveram-se ao limite de 2% do total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício anterior ao examinado (inciso VIII, art. 6º da Lei 9.717/98 e artigo 41 e seus incisos da Orientação Normativa SPS nº 02/09).

Destaque-se que além dos gastos com a administração da autarquia e com benefícios previdenciários, que totalizaram R\$ 213.436.796,94, foram incorridas diversas outras despesas, muito provavelmente relativas ao regime de assistência à saúde, de modo que cumpre à Fiscalização destacar, doravante, as despesas correlatas a este serviço, verificando a correção da segregação dos respectivos centros de custos, tal qual já mencionado alhures.

Do confronto entre as receitas e despesas do exercício, apurou-se o superávit orçamentário ajustado correspondente a R\$ 305.998.948,76, ou 55,87% das receitas arrecadadas, montante 27,68% superior ao observado em 2020.

Desse modo, o superávit financeiro de 2021 correspondeu a R\$ 678.974.699,03, 57,82% superior ao verificado em 2020.

Já o resultado econômico negativo, influenciado especialmente pela constituição de provisões matemáticas, correspondeu a -R\$ 407.405.889,56, tornando negativo o saldo patrimonial anteriormente positivo, que correspondeu, portanto, a -R\$ 118.785.968,90 em 2021.

Importante que o IPREF persista nas ações de cobrança dos créditos de dívida ativa, cujos devedores são pessoas físicas, servidores ativos, inativos e pensionistas (R\$ 3.617.914,82), o que deve ser alvo de acompanhamento pelas próximas inspeções nas contas do órgão.

Saliento, ainda, que foi firmado, em 25/01/2021, o parcelamento nº 00137/2021, referente às competências de abril a dezembro de 2020, incluindo 13º salário, que haviam sido suspensas por conta da Lei Municipal nº 7.853, conforme permissivo da Lei Complementar nº 173/2020, o que resultou no recebimento de R\$ 12.833.150,89 a esse título em 2021.

Ressalto, ademais, que os encargos sociais foram recolhidos e constatou-se a adequação dos setores de tesouraria e almoxarifado.

A d. unidade de inspeção anotou que a insuficiência dos depósitos de Precatórios Judiciais efetuados pelo IPREF no período de janeiro a dezembro de 2021, noticiada por meio do Ofício nº 042105/2022, datado de 14 de fevereiro de 2022, subscrito pelo Dr. Afonso Faro Junior, MM. Desembargador Coordenador da Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos, objeto do expediente TC-006575.989.22-3, foi sanada, nos termos de decisão proferida em 20/07/2022 pelo MM. Desembargador retro citado, de modo que o Instituto passou a enquadrar-se no Regime Ordinário de pagamento de precatórios (evento 20.42).

Passo à análise da evolução do panorama atuarial do Regime nos últimos exercícios[6].

De início, impende salientar que os dados a seguir foram extraídos dos DRAAs informados ao Sistema Cadprev, uma vez que foi acostado aos presentes autos tão somente o Parecer Atuarial (evento 20.44), e não a íntegra da Avaliação Atuarial elaborada pelos técnicos responsáveis, fonte primária para o preenchimento do DRAA e documento que contém informações adicionais, de extrema valia para esta auditoria de contas, motivo pelo qual determino que doravante a unidade de instrução acoste aos autos a íntegra das pertinentes avaliações atuariais dos

exercícios em exame.

Como já mencionado anteriormente, a Lei Municipal nº 6.977/2011 alterou a Lei Municipal nº 6.056/2005, promovendo a segregação da massa previdenciária do regime próprio de previdência do município de Guarulhos, de modo que foi criado um Fundo Previdenciário Capitalizado, abrigando os segurados admitidos a partir de 12/09/2000 (art. 70-A), e um Fundo Previdenciário Financeiro, abrangendo os segurados admitidos até 11/09/2000 (art. 70-B).

Nessa senda, passo a analisar individualmente os resultados de cada um dos planos.

Plano Previdenciário – Fundo Previdenciário Capitalizado (art. 70-A)				
DRAA (R\$) data base				
	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021	Variação 2019/2021
Método de Financiamento	Agregado	Agregado	Agregado	-
Taxa de Juros	5,88%	5,45%	4,98%	-
Ativos Garantidores dos Compromissos do Plano de Benefícios [7]	205.939.840,46	408.311.573,47	716.460.904,33 +75,47%	+247,90%
Provisão Matemática dos Benefícios Concedidos	13.537.568,40	17.082.551,70	45.047.935,32 +163,71%	+232,76%
Provisão Matemática dos Benefícios a Conceder	109.854.097,20	784.257.423,50	546.233.214,67 -30,35%	+397,24%
Percentual de Cobertura das Reservas Matemáticas (ativos / provisões matemáticas atuariais)	166,90%	50,95%	121,17%	-
Parcelamentos de Débitos Previdenciários	-	65.205.789,65	-	-
Resultado Atuarial	82.548.174,86	-327.822.612,08	125.179.754,34 +138,19%	+51,64%
Limite do Déficit Atuarial (LDA)	-	117.307.889,72	-	-
Déficit Atuarial a Amortizar considerando o LDA	-	-210.514.722,36	-	-

Os ativos garantidores dos compromissos do plano previdenciário evoluíram 75,47% em relação a 2020, atingindo R\$ 716.460.904,33 em 2021.

Destaque-se que, de acordo com o relatório da Fiscalização, as aplicações financeiras vinculadas ao Regime Previdenciário corresponderam a R\$ 655.468.141,55. Somando-se o saldo do parcelamento firmado no exercício (R\$ 60.992.762,78), tem-se o valor considerado a título de ativos garantidores (R\$ 716.460.904,33). Contudo, analisando o ativo contabilizado no balanço patrimonial do órgão[8], verifico que a soma do ativo circulante (R\$ 687.659.714,88) e não circulante (R\$ 10.511.399,70) do IPREF corresponde a apenas R\$ 698.171.114,58, indicando possíveis deficiências nas respectivas contabilizações, que devem ser verificadas por ocasião das próximas inspeções, inclusive no que tange à adequada consideração dos ativos como garantidores dos compromissos do plano de benefícios, nos termos do art. 51 da Portaria MTP nº 1.467/2022.

Por outro lado, as provisões matemáticas dos benefícios concedidos (R\$ 45.047.935,32) aumentaram 163,71% em relação a 2020, ao passo que as provisões matemáticas dos benefícios a conceder (R\$ 546.233.214,67) diminuíram 30,35% em relação a 2020.

Desse modo, o resultado atuarial (superávit) na data base de 31/12/2021 correspondeu a R\$ 125.179.754,34, revertendo o déficit atuarial apurado no exercício anterior (-R\$ 327.822.612,08).

Plano Financeiro - Fundo Previdenciário Financeiro (Art. 70-B)				
DRAA (R\$) data base				
	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021	Varição 2019/2021
Ativos Garantidores dos Compromissos do Plano de Benefícios	27.573.467,23	35.163.957,66	35.679.572,32 +1,47%	+29,40%
Provisão Matemática dos Benefícios Concedidos	2.933.794.785,60	1.629.252.949,36	1.496.821.862,66 -8,13%	-48,98%
Provisão Matemática dos Benefícios a Conceder	2.609.103.555,26	1.072.145.835,90	757.927.221,48 -29,31%	-70,95%
Percentual de Cobertura das Reservas Matemáticas (ativos / provisões matemáticas atuariais)	0,50%	1,30%	1,58%	-
Cobertura de Insuficiências Financeiras	-5.515.324.873,63	-2.666.234.827,60	-2.219.069.511,82 +16,77%	+59,77%

assegurada por Lei (Resultado Atuarial)				
-----------------------------------------	--	--	--	--

No que tange ao plano financeiro, os ativos garantidores evoluíram 1,47% em relação a 2020, atingindo R\$ 35.679.572,32 em 2021.

Por sua vez, as provisões matemáticas dos benefícios concedidos e a conceder atingiram R\$ 1.496.821.862,66 e R\$ 757.927.221,48, respectivamente, em 2021, o que representou decréscimos de 8,13% e 29,31% em relação ao exercício anterior.

Desse modo, o montante do déficit atuarial (insuficiência financeira assegurada por lei) diminuiu 16,77% em relação a 2020, atingindo -R\$ 2.219.069.511,82 em 2021.

A título comparativo, consolidados os resultados atuariais das duas massas de segurados, teríamos o que segue:

	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021
Resultado atuarial consolidado (R\$)	-5.432.776.698,77	-2.994.057.439,68	-2.093.889.757,48
RCL (R\$)	4.109.354.347,33	3.992.781.130,62	4.450.886.365,06
Déficit consolidado/ RCL	1,32	0,75	0,47

Como se depreende do quadro acima, o regime próprio de previdência de Guarulhos tem apresentado uma evolução favorável nos últimos anos, uma vez que o resultado atuarial consolidado representava 1,32 vezes a Receita Corrente Líquida em 2018, mas correspondeu a menos da metade desta em 2020 (0,47).

Nesse sentido, o Índice de Cobertura Previdenciária do Indicador de Situação Previdenciária do Ministério da Previdência Social^[10], correspondente aos ativos do regime divididos pelo total das provisões matemáticas previdenciárias, atingiu 0,2429 em 2021, equivalente à classificação "B" entre os RPPS do mesmo grupo (grande porte) e subgrupo (menor maturidade da massa previdenciária).

Saliento, contudo, que a segregação da massa deve ser objeto de contínuo acompanhamento por parte do Instituto, que deve estabelecer procedimentos que garantam o repasse das contribuições, dos pagamentos dos benefícios, da aplicação dos recursos, dentre outros, **separados por fundo**, bem como por parte dos conselhos deliberativo e fiscal, que devem verificar a regularidade da separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes (art. 61, incisos II e III, da Portaria MTP nº 1.467/2022).

Nesse sentido, o art. 70-D da Lei Municipal nº 6.056/2005 dispõe

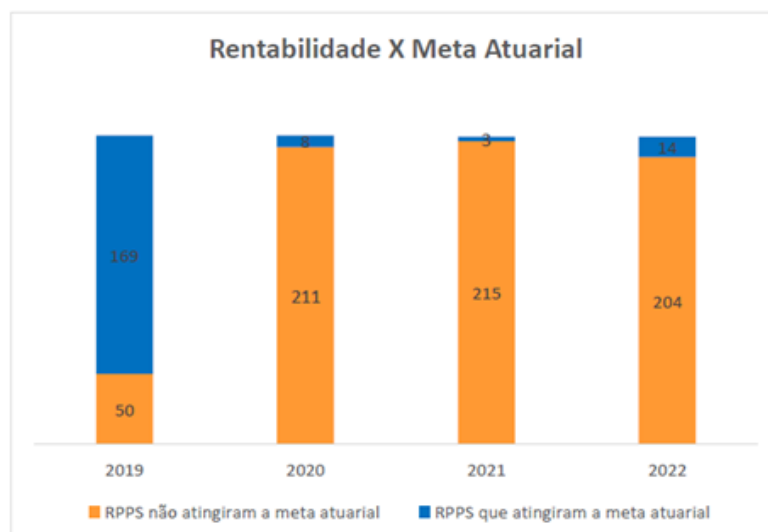
expressamente que as respectivas receitas serão depositadas em contas distintas), bem como veda a transferência de recursos entre os Fundos Previdenciários Financeiro e Capitalizado (parágrafo único).

Nessa esteira, deve a diligente unidade de instrução verificar a correta segregação dos recursos e obrigações relativos às distintas massas de segurados, dando notícia por ocasião das próximas inspeções nas contas do IPREF.

O montante de investimentos do regime em 31/12/2020 era de R\$ 443.219.756,63 e em 31/12/2021 era de R\$ 688.652.884,99. A rentabilidade nominal da carteira foi de 1,69%, correspondente a um resultado positivo da ordem de R\$ 9.238.197,51, inferior, portanto, à meta atuarial estabelecida em 16,14% (evento 20.47).

Acolho o entendimento da Fiscalização, no sentido de que a rentabilidade negativa apresentada por grande parte dos fundos de ativos da entidade foi condizente com o cenário macroeconômico de 2021, ainda marcado por grandes incertezas e desorganização das cadeias produtivas, aumento da inflação e lenta recuperação da atividade econômica.

De modo análogo, a maioria dos RPPS paulistas não logrou atingir a meta atuarial em 2020, 2021 e 2022, conforme depreende-se do gráfico a seguir, extraído do anuário 2023 do Índice de Efetividade da Gestão Previdenciária – IEG-Prev Municipal^[11]:



Cumprido, entretanto, diante do expressivo passivo atuarial do Instituto, descrito anteriormente, recomendar aos responsáveis que persistam na busca de uma gestão ativa da carteira de aplicações, diversificando os investimentos em atenção ao binômio segurança x rentabilidade, dentro das possibilidades que se apresentam aos Regimes Próprios de Previdência, visando o atingimento da meta

atuarial em exercícios futuros e a manutenção da sustentabilidade do regime.

No que tange aos lançamentos de investimentos em contas incorretas ou em duplicidade, gerando divergências de valores em relação ao extrato consolidado de investimentos, estas foram justificadas pela autarquia por ocasião da fiscalização *in loco* (evento 20.49) – (Item **D.6.2 – RESULTADO DOS INVESTIMENTOS**).

Ademais, não se trata de ocorrência recorrente nos balanços do IPREF, e tampouco se repetiu no exercício seguinte, o que me permite relevá-la e alçá-la ao campo das ressalvas.

Sob outro prisma, a corroborar o juízo favorável das presentes contas, foram identificados diversos aspectos positivos atinentes à gestão dos investimentos do órgão, tais como: o Conselho Fiscal acompanha mensalmente os investimentos, e o Conselho Administrativo analisa e delibera periodicamente o parecer do Conselho Fiscal; o Comitê de Investimentos está devidamente implementado e atende aos requisitos legais, inclusive no que tange à certificação dos responsáveis; os investimentos estão aderentes à política de investimentos traçada; observou-se a boa ordem e organização dos documentos que compõem os processos de investimentos; as aplicações encontravam-se de acordo com a Resolução CMN nº 3.922/2010, então vigente; e antes da primeira aplicação nos fundos, houve reuniões do Comitê de Investimentos para análise.

As recomendações desta Corte, mencionadas pela Fiscalização, dizem respeito à remuneração do Presidente e às certificações dos Conselhos Fiscal e Administrativo, assuntos já abordados por mim no corpo desta sentença.

No que tange à entrega intempestiva de documentos ao Sistema Audep (Item **D.8 – ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL**), tendo em vista o diminuto atraso verificado (5 dias), bem como a inexistência de constatação de prejuízo à Fiscalização destas contas, entendo que possa ser relevada, sem prejuízo de determinação à entidade para que se atente aos prazos de envio estabelecidos por esta C. Corte de Contas.

Indicadores de Gestão (ano base 2021)	
ISP – Grupo	Grande Porte
ISP – Subgrupo	Menor Maturidade
Índice de Situação Previdenciária – ISP-RPPS [12]	B
Pró-Gestão RPPS	Certificação nível II
IEG-Prev	B

O RPPS obteve classificação na faixa de resultado “B” do IEG-Prev, correspondente a uma gestão efetiva, e classificação “B” no ISP-RPPS, ambas

favoráveis, bem como certificou-se no programa Pró-Gestão RPPS no nível II. Recomendo, outrossim, que persista no aprimoramento da gestão.

Por fim, destaco que o município de Guarulhos dispunha do Certificado de Regularidade Previdenciária, indicando o cumprimento das exigências estabelecidas na Lei Federal nº 9.717/1998.

À vista dos elementos que instruem os autos, nos termos do que dispõe o art. 4º, inciso II, da Lei Complementar nº 979/05 e a Resolução nº 02/2021, **JULGO REGULARES COM RESSALVA** as contas de 2021 do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos – IPREF, com amparo no art. 33, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, com as recomendações e as determinações mencionadas nesta decisão.

Quito as responsáveis, Sra. Alessandra dos Santos Milagre Semensato e Sra. Marcela Bragança Zenati Barros, nos termos do art. 35, do citado diploma legal.

Excetuo os atos pendentes de julgamento por este Tribunal.

Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2011, 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.

Ao cartório para:

- a) aguardar o prazo recursal
- b) certificar o trânsito em julgado

Após, ao arquivo.

CA, 05 de julho de 2024.

JOSUE ROMERO
AUDITOR

JR-21

[1] Dados extraídos dos relatórios da Fiscalização de 2020 (TC-004489.989.20-2 – evento 23.56) e 2021 (evento 20.62 dos autos). Dados ajustados para segregar as receitas de parcelamento de dívidas (R\$ 12.833.150,89), que haviam sido incluídas nas receitas de contribuição patronal (R\$ 154.345.904,18).

[2] Além das despesas administrativas e com benefícios previdenciários, típicas de uma unidade gestora do RPPS, o IPREF também realiza despesas correlatas ao regime de assistência à saúde de seus beneficiários, nos termos das competências atribuídas à autarquia por meio da Lei Municipal nº 6.083/2005 (evento 20.8).

[3] 2020: dados extraídos da planilha de empenhos do Sistema Audeesp; 2021: conforme relatório da Fiscalização.

[4] Ao superávit da execução orçamentária (R\$ 155.823.282,76) foi acrescido o montante de R\$ 150.175.666,00, relativo às transferências extraorçamentárias recebidas dos órgãos patrocinados do RPPS.

[5] Conforme dados da receita orçamentária de 2021 do IPREF, extraídos do Sistema Audesp:

Alínea
12180100 - Contribuição do Servidor Civil para o Plano de Seguridade Social - CPSSS - Específica de Estados, DF, Municípios
12199900 - Demais Contribuições Sociais
13210000 - Juros e Correções Monetárias
16100100 - Serviços Administrativos e Comerciais Gerais
16380100 - Serviços de Saúde - Específico de Estados, DF, Municípios
19100100 - Multas Previstas em Legislação Específica
19280100 - Indenizações - Específicas de Estados, DF, Municípios
19280200 - Restituições - Específicas de Estados, DF, Municípios
19900300 - Compensações Financeiras entre o Regime Geral e os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores
19909900 - Outras Receitas
22130000 - Alienação de Bens Móveis e Semoventes
72180300 - CPSSS Patronal - Servidor Civil - Específica de Estados, DF, Municípios - Intra OFSS
72180400 - CPSSS Patronal - Parcelamentos - Específica de Estados, DF, Municípios - Intra OFSS
76380100 - Serviços de Saúde - Específico de Estados, DF, Municípios - Intra OFSS
79900100 - Aportes Periódicos para Amortização de Déficit Atuarial do RPPS - Intra OFSS
Total Geral

[6] Restringimos a análise aos exercícios de 2019 a 2021, em virtude da ocorrência, em 2019, de transposição de servidores concursados do regime celetista para o regime estatutário, resultando no aumento expressivo de segurados em relação a 2018, o que potencialmente inviabilizaria a comparação. Dados extraídos do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA, do Sistema Cadprev, disponível em: <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/draa/pesquisarEnteDRAA.xhtml>, acesso em 01/07/2024.

[7] Inclui aplicações financeiras e demais bens, direitos e ativos.

[8] Dados extraídos do Sistema Audesp:

ATIVO	
TÍTULOS	Exercício Atual
ATIVO CIRCULANTE	687.659.714,88
Caixa e Equivalentes de Caixa	4.201.369,99
Créditos a Curto Prazo	692.144,26
Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo	682.666.417,48
Estoques	45.017,25
VPD Pagas Antecipadamente	54.765,90
ATIVO NÃO CIRCULANTE	10.511.399,70
Realizável a Longo Prazo	9.820.804,89
Imobilizado	690.594,81
TOTAL DO ATIVO	698.171.114,58
ATIVO FINANCEIRO	693.074.803,49
ATIVO PERMANENTE	5.096.311,09

[9] Inclui aplicações financeiras e demais bens, direitos e ativos.

[10] Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/indicador-de-situacao-previdenciaria/ISP_2022Relatorio_do_Indicador_de_Situao_Previdenciaria.xlsx, acesso em 05/07/2024.

[11] Fonte: Anuário 2023 do Índice de Efetividade da Gestão Previdenciária IEG-Prev Municipal. Disponível em: <https://painel.tce.sp.gov.br/arquivos/iegprev/AnuarioIEG-PrevTCESP2023.pdf>, acesso em 05/07/2024.

[12] Conforme art. 1º, § 1º da Portaria SEPRT/ME nº 14.762/2020, O ISP-RPPS será divulgado anualmente pela Secretaria de Previdência da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia e servirá de base para a definição do perfil de risco atuarial dos RPPS. A classificação do ISP-RPPS é determinada com base na análise de indicadores de gestão e transparência, situação financeira e situação atuarial e vai de A (melhor) até D (pior).

PROCESSO:	TC-00002977.989.21-9
ÓRGÃO:	<ul style="list-style-type: none">▪ INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS FUNCIONARIOS PUBLICOS MUNICIPAIS DE GUARULHOS - IPREF▪ ADVOGADOS: KAROLINE CEDRO DIAS DE AQUINO (OAB/SP 308.610) / MAURICIO LORENA COELHO DA SILVA (OAB/SP 363.726)
RESPONSÁVEIS:	<ul style="list-style-type: none">▪ ALESSANDRA DOS SANTOS MILAGRE SEMENSATO – Dirigente – Período: 01/01/2021 a 10/06/2021▪ MARCELA BRAGANCA ZENATI BARROS – Dirigente – Período: 11/06/2021 a 31/12/2021
EXERCÍCIO:	2021
EM EXAME:	Balanço Geral do Exercício (14)
INSTRUÇÃO:	2ª Diretoria de Fiscalização / DSF-II

EXTRATO: Pelos motivos expressos na sentença proferida, nos termos do que dispõe o art. 4º, inciso II, da Lei Complementar nº 979/05 e a Resolução nº 02/2021, **JULGO REGULARES COM RESSALVA** as contas de 2021 do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos Municipais de Guarulhos – IPREF, com amparo no art. 33, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, com as recomendações e as determinações mencionadas nesta decisão. Quito as responsáveis, Sra. Alessandra dos Santos Milagre Semensato e Sra. Marcela Bragança Zenati Barros, nos termos do art. 35, do citado diploma legal. Excetuo os atos pendentes de julgamento por este Tribunal. Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2011, 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

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: JOSUE ROMERO. 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: 5-EHCT-JXFY-6F90-7RT9