

Processo TC/011383/2022

Senhor Assessor Chefe - Substituto

Cuida o presente de Auditoria realizada nos termos da Ordem de Serviço nº 2022/02392 (peça 2), pela Coordenadoria III, no período de 14.06 a 01.07 de 2022, no Instituto de Previdência Municipal de São Paulo - IPREM, vinculado à Secretaria Municipal da Fazenda, com o objetivo de Avaliar a Função de Governo com base nos resultados alcançados.

Conforme consta do Relatório de Análise de Função de Governo – Função Previdência (peça 5), a Auditoria foi realizada considerando as disposições da Constituição Federal, da Lei Municipal nº 16.773/17 (PPA 2018-2021), da Lei Orgânica do Município de São Paulo, da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021, bem como o Programa de Metas 2021-2024 e a Resolução nº 16/20 do TCMSP.

A coleta de informações para análise utilizou os dados constantes de planilhas e relatórios disponibilizados e publicados nos portais da internet da PMSP e do IPREM, bem como no sistema Ábaco deste TCMSP e requisições de documentos e Relatório Consolidado de Funções de Governo da PMSP – função Previdência Social encaminhado pela PMSP.

A Auditoria destacou a limitação na análise da função previdência em relação à avaliação do cumprimento das metas e quanto à comparação da série histórica dos indicadores da função, uma vez que o Programa de Metas da cidade de São Paulo 2021-2024 não aborda o tema Previdência Social em nenhuma das metas do instrumento (item 2.3).

Na Análise da Função de Governo – Previdência Social, a Auditoria apontou que no Município de São Paulo os gastos com a Previdência Social estão concentrados em um único programa de governo integrante do PPA 2018-2021: o programa 3004, denominado Benefícios e previdência de funcionários (subitem 3.1), que trata de um programa de caráter administrativo, referente a despesas com servidores ativos e inativos.

Outro aspecto abordado pela Auditoria diz respeito à existência de um número elevado de processos de aposentadoria, sobrestados na PMSP e processos de pensão no IPREM, com instrução iniciada e não finalizada (subitem 3.1.3).

O Relatório aponta o total de processos sobrestados nesta Corte, esclarecendo que, em sua maioria, tratam-se de processos que foram enviados ao TCMSP tardiamente pela PMSP em virtude da ausência de legislação traçando os procedimentos para o cálculo das gratificações pagas pela média, conforme previsto no art. 16 do Decreto nº 46.861/05 e legislação subsequentes, provocando um aumento significativo dos processos sobrestados no Tribunal desde 2013.

Ressalta a decisão de fevereiro de 2020 do STF no Recurso Extraordinário nº 636553, que apreciou o Tema 445 de repercussão geral, em síntese, fixando o prazo de cinco anos para o julgamento da legalidade dos atos de aposentadoria, pensão e reforma pelos Tribunais de Contas.

Considerando os processos sobrestados, a Auditoria destaca o prejuízo ao erário em relação àqueles com possibilidade de compensação previdência, que consiste no ressarcimento dos valores recolhidos ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) pelos servidores que iniciaram sua carreira na iniciativa privada, cuja compensação só pode ser requerida após a homologação do benefício pelo Tribunal de Contas.

O Relatório aborda também a Correlação da Função com a Agenda Municipal 2030, pactuada por 193 países membros da ONU, adotada pelo Município de São Paulo como diretriz de políticas públicas, que reúne o conjunto de objetivos, metas e indicadores propostos pela comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), apontando que o Programa de Metas 2021-2024 não contempla metas relacionadas à função Previdência, não havendo correlação com a Agenda Municipal 2030, ressaltando que a análise da função tem o propósito de dar visibilidade ao cumprimento do compromisso assumido pelo município, torna-se fundamental que o Executivo passe a prever metas nos instrumentos de planejamento que contemplem o tema previdenciário, (item 4).

Por fim, consta a informação que da auditoria programada que avaliou a situação do RPPS municipal foram relatadas deficiências na governança e gestão do IPREM, que somente concede os benefícios de pensão por morte da PMSP e as aposentadorias dos servidores da própria entidade autárquica, não assumindo completamente as atribuições que lhe foram conferidas pela Lei nº 13.973/05 (item 5). Além disso, foi constatado que:

- a base cadastral do RPPS municipal está inadequada quanto à estrutura mínima necessária para avaliação atuarial, indispensável organização e revisão do plano de custeio e benefícios, - não houve recenseamento previdenciário para atualização de toda a base de dados do RPPS;

- há deficiências na divulgação das informações relativas à gestão do RPPS no site do IPREM;

- o Certificado de Regularidade Previdenciária foi emitido judicialmente, tendo em vista o não cumprimento integral dos critérios estabelecidos na Portaria MPS nº 204/08;

- houve diminuição nos valores recebidos a título de Compensação Previdenciária em mais de 50%;

- houve descumprimento do disposto no art. 24 da EC 103/19 que traz restrições à acumulação de benefícios previdenciários.

Feitos esses apontamentos a Auditoria concluiu (subitem 6.1) que a Secretaria de Governo Municipal apresentou o Relatório Consolidado de Funções de Governo da PMSP datado de

16.05.21, fora do prazo determinado na Resolução nº 16/20 do TCMSP, (subitem 1.3).

A Auditoria apresentou Proposta de Determinação (subitem 7.1), no sentido de que *o IPREM se torne efetivamente o órgão gestor único do RPPS municipal, dando cumprimento à LM nº 13.973/05, superando os desafios relativos à escassez de servidores, estrutura insuficiente e perda de expertise – fatores que impossibilitam a assunção de suas atribuições legais. (Reiteração da Determinação nº 577 do Diálogo).*

Por fim foram apresentadas as seguintes Propostas de Recomendação (item 8):

8.1. Que o Executivo procure incluir a questão da Previdência Social no próximo Programa de Metas, já que o tema é tão sensível à saúde financeira do ente municipal, e a ausência de metas sobre o tema previdenciário repercute no desprestígio do debate público e da pactuação de alternativas para o equacionamento do déficit previdenciário (subitem 2.3);

8.2. Que seja elaborado indicador de desempenho para o programa 3004 e incluído e monitorado no próximo PPA. Institucionalizar o acompanhamento de indicadores de desempenho do programa, seja no PPA ou no Programa de Metas, colabora para que ele atinja seus objetivos e municia a gestão estratégica do sistema (subitens 2.3 e 3.1).

Assim instruído, presente foi encaminhado pelo Exmo. Conselheiro Relator a esta Assessoria Jurídica, para manifestação.

É a síntese necessária. Passo a me manifestar.

1. Subitem 7.1 – IPREM como órgão gestor das aposentadorias e pensões

Com efeito.

A Lei nº 13.973/05, que dispõe sobre a contribuição para o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores do Município de São Paulo, estabelece em seu artigo 6º que o Instituto de Previdência do Município de São Paulo – IPREM passou a ser o único órgão gestor das aposentadorias e pensões, responsável pelo processamento dos dados, concessão e pelo pagamento desses benefícios devidos pelo Município.

O parágrafo 1º do artigo 6º estabeleceu o prazo de dois anos para que o IPREM pudesse implementar a infraestrutura necessária para assumir a gestão do RPPS, sendo que referido prazo foi prorrogado em duas oportunidades, por dois anos e por três anos, respectivamente, pelas Leis nº 14.651/07 e nº 15.391/11.

O parágrafo 2º do mencionado artigo 6º estabeleceu que durante o período previsto no parágrafo 1º poderiam ser firmados convênios com os Poderes e órgãos municipais para a operacionalização

do processamento dos dados e pagamento de aposentadorias devidas pelo Município.

Convém ressaltar que Auditoria, em diversas oportunidades, apontou a necessidade de o IPREM assumir a gestão das aposentadorias dos servidores municipais, nos termos do disposto no artigo 6º da Lei nº 13.973/05, resultando em diversas determinações nesse sentido, conforme destacado no Relatório de Inspeção constante do TC 15339/2022, encaminhado a esta Assessoria Jurídica pelo Exmo. Conselheiro Relator, para alcançar estes autos.

Conforme se verifica do Relatório de Inspeção (peça 3 do TC 15339/2022), a Auditoria relacionou as determinações referentes ao tema Previdência, concluindo, como resultado da inspeção que: *i)* foram consideradas atendidas as determinações nº 580 e 644; *ii)* não atendida a determinação nº 641; e *iii)* prejudicadas as determinações nº 577, 578, 579, 631, 642, 643.

A determinação considerada não atendida pela Auditoria, tem o seguinte teor:

641 - Que a PMSP reestruture o Iprem com o intuito de torná-lo efetivamente o órgão gestor único do RPPS municipal, dando cumprimento à LM 13.973/05, superando os desafios relativos à escassez de servidores, estrutura insuficiente e perda de expertise – fatores que impossibilitam a assunção de suas atribuições legais.

De fato, para que o IPREM possa assumir as aposentadorias dos servidores de todos os órgãos da Administração Direta e Indireta, o que representa um volume muito grande de processos, faz-se

necessária uma reestruturação daquele Instituto quanto ao quadro de pessoal, bem como quanto à respectiva infraestrutura.

Tendo em vista que até o momento o IPREM não assumiu a gestão das aposentadorias de todos os servidores municipais, decorridos mais de dezessete anos desde a edição da Lei nº 13.973/05, permanecendo o processamento dos dados e a concessão desses benefícios a cargo dos vários órgãos municipais, o apontamento da Auditoria é procedente.

2. Subitem 8.1 – Recomendação de inclusão pelo Executivo da Previdência Social no próximo Programa de Metas

Conforme destacado no subitem 2.3 do Relatório de Auditoria, a ausência no Programa de Metas da cidade de São Paulo 2021-2024 do tema Previdência, acarreta uma limitação na análise da função em relação ao cumprimento das metas, bem como quanto a comparação da série histórica.

De fato, a função constitucional do Tribunal de Contas do Município em relação ao controle de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Municipal, conforme previsto no inciso IV do artigo 48 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, incluídas a administração direta, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, inclusive as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público Municipal, demanda o acesso

a informações relacionadas, entre outros, ao tema Previdência dos servidores municipais.

Como destacado no Relatório da Auditoria, trata-se de um tema sensível à saúde financeira do Município, bem como do interesse dos servidores municipais e dos munícipes em geral, de forma que a menção no Programa de Metas se mostra uma medida de interesse público, seja em relação à transparência necessária à atuação pública seja em relação à fiscalização a cargo desta Corte.

A Auditoria destacou, ainda, que o PPA contempla de modo insuficiente a questão da previdência, ressaltando que o planejamento orçamentário é inadequado para que se dimensione o tema de modo transparente e sejam produzidos dados que municiem a gestão estratégica do sistema

Desse modo, mostra-se pertinente a recomendação sugerida pela Coordenadoria III.

3. Subitem 8.2 – Recomendação de elaboração de indicador de desempenho para o programa 3004 e ser incluído e monitorado no próximo PPA

A indicação do subitem 8.2, pelo que se verifica, complementa a indicação do subitem 8.1, eis que, como destacado, a Auditoria apontou uma limitação na análise da função em relação ao

cumprimento das metas, bem como quanto a comparação da série histórica.

Ademais, a elaboração de indicador de desempenho para o Programa 3004, com a inclusão e monitoramento no próximo PPA, atende ao princípio da transparência, na medida em que seria de utilidade para a fiscalização a cargo desta Corte, podendo, ainda, ser útil às organizações que se prestam a acompanhar as contas públicas, bem como os servidores municipais e ao público em geral.

Desse modo, embora a análise do Programa 3004 se revele matéria de ordem técnica, não pertinente a área jurídica propriamente dita, é possível verificar que o apontamento da Auditoria é oportuno.

4. À vista do exposto, entendo que, a critério do Exmo. Conselheiro Relator, poderá ser encaminhado ofício à SGM e ao IPREM solicitando informações atualizadas quanto às providências que estão sendo adotada pela PMSP, bem como por aquele Instituto acerca do respectivo aparelhamento no que diz respeito a reestruturação do seu quadro de servidores e à sua infraestrutura, com vistas a possibilitar ao IPREM assumir a gestão das aposentadorias dos servidores municipais, em atendimento ao disposto no artigo 6º da Lei nº 13.973/05 (subitem 7.1).

Quanto às sugestões de recomendação (subitens 8.1 e 8.2), também a critério do Exmo. Conselheiro Relator, poderá ser

encaminhado ofício à SGM sugerindo a inclusão pelo Executivo da Previdência Social no próximo Programa de Metas, bem como elaboração de indicador de desempenho para o programa 3004 a ser incluído e monitorado no próximo PPA.

É o que submeto à apreciação de Vossa Senhoria.

Rita Salete Pavão de Carvalho Valle

Assessor de Secretaria I

RSPCV