TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

ACO-UTR-1187/2024

Processo	-	TC/005962/2019
Interessado	-	Instituto de Previdência Municipal de São Paulo – Iprem
Objeto	-	Auditoria Programada – Avaliar a Função de Governo Previdência com base nos resultados alcançados no exercício 2018

5ª Sessão Extraordinária Não Presencial

AUDITORIA. IPREM. Avaliar a Função de Governo Previdência. Exercício 2018. 1. Incide a prescrição intercorrente das pretensões punitivas e ressarcitórias se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho. Art. 9º, Res. TCMSP 10/2023. 2. Constatado déficit financeiro de R$ 5,5 bilhões, coberto pelo Tesouro Municipal por meio de transferências que representaram um acréscimo de 17,15% em relação ao total aportado no ano de 2017. 3. Necessidade de reestruturação administrativa para que o Instituto assuma a função de órgão gestor único das aposentadorias e pensões do Município. CONHECIDA. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, relativos à Função de Governo Previdência, exercício financeiro 2018, dos quais é Relator o Conselheiro RICARDO TORRES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, considerando que a presente Auditoria Programada para avaliar a Função de Governo Previdência do exercício 2018 alcançou seus objetivos, em conhecer das conclusões alcançadas, para fins de registro, deixando de propor sugestões e determinações adicionais.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao Instituto de Previdência Municipal de São Paulo – Iprem e aos demais interessados, para ciência.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o arquivamento dos autos, com as cautelas de praxe.

São Paulo, 28 de agosto de 2024.

EDUARDO TUMA – Presidente
RICARDO TORRES – Relator
DOMINGOS DISSEI – Revisor
ROBERTO BRAGUIM – Conselheiro
JOÃO ANTONIO – Conselheiro

/hc

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO Data: 05/09/2024 12:47:25 -03:00
Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM Data: 05/09/2024 13:24:34 -03:00
Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES Data: 05/09/2024 16:21:11 -03:00
Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 09/09/2024 09:57:48 -03:00
Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 16/09/2024 15:11:34 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Processo: **TC 5962/2019**
Origem: Instituto de Previdência Municipal de São Paulo - Iprem
Objeto: Função de Governo do exercício 2018

FUNÇÃO DE GOVERNO. AVALIAÇÃO DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE SÃO PAULO - IPREM

1. Necessidade de reestruturação administrativa para que o Instituto assuma a função de órgão gestor único das aposentadorias e pensões do Município.
2. Transcurso de prazo trienal. Inércia processual. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. Ocorrência reconhecimento ex oficio.
3. CONHECIDAS as conclusões alcançadas para fins de REGISTRO.
4. Deixo de propor sugestões e determinações adicionais.

R E L A T Ó R I O

Trata-se de auditoria programada que tem por finalidade avaliar a Função Governo Previdência relativa ao exercício de 2018 com base nos resultados alcançados durante o período.

A análise realizada pela equipe técnica foi consubstanciada no Relatório de Auditoria Programada, acostado à peça 4. Este relatório contém conclusões derivadas de fiscalizações realizadas durante o exercício de 2018, além da análise dos relatórios produzidos e dos documentos disponibilizados pela Comissão de Avaliação e Estudos Previdenciários (CAEP), bem como da análise da LOA 2018 e do PPA.

Devidamente oficiada, a Origem não trouxe aos autos esclarecimentos necessários, deixando transcorrer “in albis” o prazo que lhe foi concedido.

A PFM, à luz do princípio do contraditório e da ampla defesa, requereu excepcionalmente nova intimação da Origem para conhecimento e manifestação sobre o conteúdo das conclusões da Auditoria (Peça 16).

Em seguida, o TC foi novamente encaminhado à PFM, para manifestação conclusiva, a qual requereu que a Auditoria seja conhecida e registrada, com o posterior encaminhamento à Origem das recomendações que se fizerem cabíveis na espécie (Peça 18).

Instada a se manifestar sobre a configuração do disposto no art. 9º da Resolução TCMSP n° 10/2023, opinou a AJCE pela configuração de prescrição intercorrente no caso em tela, tendo em vista o decurso do prazo de 3 (três) anos sem movimentação processual.

Ressalta, no entanto, que resta preservada a função declaratória do provimento de mérito dos julgados nos Tribunais de Contas (Peça 20).

Em seu turno, a PFM registrou que não tem nada a opor quanto ao reconhecimento de prescrição no presente feito, em concordância com o opinado pelas áreas técnicas desta E. Corte (Peça 22).

Por fim, em convergência com o entendimento exarado pela AJCE (Peça 20) e PFM (Peça 22), opinou a Secretaria Geral desta E. Corte pela ocorrência da prescrição intercorrente no presente processo.

É o relatório.

1. Preliminarmente, é o caso de reconhecer a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória no presente feito.

2. No âmbito do acervo normativo que vige nesta E. Corte, no que atina à incidência da prescrição intercorrente nos feitos de sua competência, cabe observar o disposto no artigo 9° da Resolução TCMSP n° 10/2023:

> Art. 9º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho.
> § 1° A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo.

> § 2° As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

3. Encampado pela jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal[1], predomina o entendimento de que a atuação dos Tribunais de Contas deve observar, no tocante à consumação prescricional nos feitos de controle externo, o disposto na Lei Federal nº 9.873/1999:

> Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.
> §1° **Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos**, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.
> (Grifos Nossos)

4. Estritamente em relação à prescrição intercorrente e sua aplicabilidade a processos administrativos, há entendimento pacificado no Superior Tribunal de Justiça no seguinte sentido:

> **Tema repetitivo nº 328:** É de três anos o prazo para a conclusão de processo administrativo instaurado para se apurar a infração administrativa (´prescrição intercorrente´)
> (STJ. REsp 1115078/RS, Relator: Ministro Castro Meira, Julgado em: 10/03/2010)

[1] STF. MS 32201, Relator Min. Roberto Barroso, 1ª Turma, julgado em 21/3/2017, Processo Eletrônico Dje-173. Divulgado em 04/08/2017. Publicado em 07/08/2017.

5. Verifica-se dos autos que, ao menos entre 30/07/19 (peça 18) e 25/08/23 (peça 19), o processo ficou pendente de decisão ou de despacho por prazo superior a três anos, o que enseja o reconhecimento da prescrição intercorrente, nos moldes do art. 9º da Resolução TCMSP nº 10/231.

6. Cumpre destacar, todavia, que, nos termos do artigo 13 da mesma Resolução, resta preservada a função declaratória do provimento de mérito dos julgados nos Tribunais de Contas, inclusive no que diz respeito às eventuais determinações, recomendações e/ou outras providências de igual natureza:

> Art. 13. O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória, a despeito de obstar a imposição de sanção e de reparação do dano, não impede o julgamento do processo, a expedição de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa.

7. Ademais, nos termos da Resolução TCMSP n° 16/2020, as Análises de Função de Governo têm como objetivos:

> I – identificar, por meio da análise da execução orçamentária, das metas e indicadores de cada função, pontos de risco a serem considerados na elaboração do Plano Anual de Fiscalização referente ao exercício seguinte;
> II – avaliar qualitativamente o desempenho das funções de governo em comparação a exercícios anteriores e a outros parâmetros pertinentes;
> III – incentivar as secretarias de governo responsáveis pela implementação de políticas públicas de cada função a desenvolver e acompanhar suas séries históricas de indicadores, aprimorando o planejamento e o cumprimento de seus objetivos;

> IV – divulgar ao cidadão do Município de São Paulo uma avaliação qualitativa do cumprimento das metas estabelecidas pelo Governo Municipal;
> V – emitir recomendações e determinações se identificadas irregularidades e/ou impropriedades.

8. *In casu*, este relator, dada a relevância do tema e o caráter exclusivamente declaratório das Análises de Função de Governo, faz ressalva ao próprio entendimento de que o reconhecimento da prescrição fulmina integralmente o feito sem julgamento de mérito.

9. Faz-se necessário, assim, inobstante o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, o provimento declaratório no presente processo, nos termos do art. 13 da Resolução TCMSP n° 10/23.

10. É o que passo a fazer.

11. A Previdência Social é o programa de seguro público que oferece diversas formas de proteção ao segurado contra eventos econômicos que representam risco para sua subsistência – tais como perda de rendimentos ocasionados por doença, velhice ou desemprego.

12. Em síntese, a Especializada (Peça 4) relata que a função Previdência Social somou *gastos* de R$ 9,5 bi em 2018 - um acréscimo de 8,17% em termos reais, na comparação com o exercício de

2017[2], representando um total de 234.493 segurados (ativos, inativos e pensionistas), sendo que o *déficit financeiro* foi de R$ 5,5 bilhões em 2018, coberto pelo Tesouro Municipal por meio de transferências que representaram um acréscimo de 17,15% em relação ao total aportado no ano de 2017 – R$ 4,7 bilhões.

13. Destaca, ainda, a aprovação da Lei Municipal 17.020/2018, que instituiu o *Regime de Previdência Complementar*, e a escassez de estrutura do IPREM, órgão gestor das aposentadorias e pensões do Município de São Paulo.

14. Após serem devidamente analisadas as informações relativas ao exercício de 2018, foram apresentadas as seguintes *sugestões de melhorias*:

> *4.1. O Executivo deve procurar incluir a questão da Previdência Social no próximo Plano de Metas, uma vez que, atualmente, nenhuma das 53 metas do instrumento contempla o tema previdenciário. Que o Plano de Metas não aborde tema tão sensível à saúde financeira do ente municipal repercute no desprestígio do debate público e da pactuação de alternativas para o equacionamento do déficit previdenciário. (item 3.1.2)*
>
> *4.2. Sugere-se a elaboração de indicador de desempenho para o programa 3004 e sua inclusão e monitoramento no PPA 2018/2021. Institucionalizar o acompanhamento de indicadores de desempenho do programa, seja no PPA ou no*

[2] Quando o gasto atualizado, considerando a base de 2018, foi de R$ 8.813.481.970,86.

Plano de Metas, colabora para que ele atinja seus objetivos e municia a gestão estratégica do sistema. (item 3.1.3)

4.3. A PMSP deve avançar no sentido da criação e estruturação de carreiras previdenciárias. A iniciativa constava do PLM 621/16, mas foi descartada q7uando da promulgação da LM 17.020/18. (item 3.3.2.1)

15. Foi apresentada, também, a seguinte *proposta de determinação*:

5.1. Que a PMSP reestruture o IPREM com o intuito de torná-lo efetivamente o órgão gestor único do RPPS municipal, dando cumprimento à lei 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. (item 3.1.1)

16. Quanto às sugestões de melhoria, constato que os itens 4.1, 4.2 e 4.3 estão contemplados nas determinações de n° 579, 580, 642, 643, e 644 já cadastradas e monitoradas por meio do Sistema Diálogo.

17. Quanto à proposta de determinação, verifico que está contemplada na determinação de n° 641 cadastrada e monitorada por meio do Sistema Diálogo.

18. Diante do exposto, considero que a presente Auditoria Programada alcançou seus objetivos, motivo pelo qual devem ser **CONHECIDAS** as conclusões alcançadas para fins de **REGISTRO.** Deixo de propor sugestões e determinações adicionais.

INTIME-SE a Origem e os demais interessados, para ciência do presente voto e do acórdão resultante.

Após, com as cautelas de praxe, **ARQUIVEM-SE** os autos.

Plenário Cons. **PAULO PLANET BUARQUE,**

Ricardo Torres
Conselheiro

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES
Data: 04/09/2024 11:41:50 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo