Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – ACÓRDÃO

Processo	-	TC/010929/2018 (Apensado TC/010932/2018)
Auditado	-	Instituto de Previdência Municipal de São Paulo
Objeto	-	Auditoria Extraplano – Avaliar a adequação dos controles da concessão de aposentadorias aos servidores do Município de São Paulo

3.219ª Sessão Ordinária

AUDITORIA EXTRAPLANO. IPREM. Avaliação dos controles da concessão de aposentadorias aos servidores. 1. Preliminar não acolhida, uma vez que resta pendente de julgamento autos com o mesmo objeto. 2. O quadro de pessoal especializado nos assuntos de aposentadoria foi reduzido ao longo dos tempos e, não foi criada estrutura que pudesse cumprir esse papel de orientação. 3. A falta de treinamento foi uma das dificuldades enfrentadas pelas URHs na migração dos processos de aposentadoria para o formato eletrônico adotado pela Prefeitura. 4. Constam 24 mil processos de aposentadorias cuja instrução não foi finalizada, mas que já produzem efeitos jurídicos e financeiros aos interessados. CONHECIDA. RECOMENDAÇÃO. 1. Adote as medidas visando sanar as inconsistências relacionadas à Gestão Previdenciária no Município, notadamente no que diz respeito à quantidade elevada de processos sobrestados que envolvem compensação previdenciária, uma vez que a falta de homologação pode causar prejuízos ao Erário. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em não acolher a preliminar suscitada pelo Senhor Fernando Rodrigues da Silva, tendo em vista que o objeto do presente processo e o período de abrangência da fiscalização realizada são distintos daqueles estabelecidos para o processo TC/004773/2016, pendente de julgamento.

ACORDAM, à unanimidade, em conhecer da Auditoria Extraplano para fins de registro, tendo em vista que atingiu a sua finalidade.

ACORDAM, à unanimidade, em recomendar ao Instituto de Previdência Municipal de São Paulo, que adote as medidas necessárias visando a sanar as inconsistências relacionadas à Gestão Previdenciária no Município de São Paulo, notadamente ao que diz respeito à quantidade elevada de processos sobrestados que envolvem compensação previdenciária, uma vez que, conforme consignado pela auditoria, a "falta de homologação pode causar prejuízos ao erário (item 3.3)".

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao Instituto de Previdência Municipal de São Paulo, aos responsáveis e à Controladoria Geral do Município, arquivando-se os autos, após o cumprimento das formalidades legais.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, MAURÍCIO FARIA e o Conselheiro Substituto ELIO ESTEVES JUNIOR.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda "ad hoc" CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 15 de junho de 2022.

JOÃO ANTONIO – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/affo

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

TC/010929/2018 – Instituto de Previdência Municipal de São Paulo – Auditoria Extraplano – Avaliar a adequação dos controles da concessão de aposentadorias aos servidores do Município de São Paulo

RELATÓRIO

Cuida o presente de auditoria extraplano com o objetivo de mapear e avaliar a situação do processo de análise e concessão de aposentadorias aos servidores do Município de São Paulo.

O escopo da auditoria tratou dos problemas advindos com a descentralização das aposentadorias, a ausência de um Sistema Previdenciário e a falta de Gestão Previdenciária no Município de São Paulo.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle apresentou Relatório[1] com as seguintes conclusões:

> *"Com base na documentação fornecida e nas análises realizadas, (...) o que segue:*
> *4.1. Inexiste no Município de São Paulo um órgão gestor da previdência e uma efetiva gestão previdenciária. (itens 3.2.1, 3.2.2).*
> *4.2. Apesar da descentralização ocorrida na PMSP, as Unidades de Recursos Humanos nas Secretarias sofrem com a falta de treinamento do pessoal que efetua a concessão de aposentadoria e a falta de suporte pela SMG e Iprem. (itens 3.2.1, 3.2.2, 3.6).*
> *4.3. Demora em demasia, de mais de 13 anos, na reestruturação do Iprem, que gera além de incertezas e insatisfação em seu quadro de pessoal que já é reduzido, uma falta de uma efetiva gestão previdenciária (item 3.2.2)*
> *4.4. Impasse entre SMG e Iprem no que concerne às atividades e atribuições concernentes à aposentadoria, que acaba por prejudicar todas as URHs. (item 3.2.2)*
> *4.5. Falta de pessoal com expertise em aposentadoria na SMG, capacitado e responsável pelas questões previdenciárias, em virtude do esvaziamento sem planejamento do pessoal existente, o que gerou uma transição sem agregar conhecimento aos que restaram (item 3.2.2)*
> *4.6. O fato de no PL 621/16, que já contemplava questões complexas, ter incluído a reestruturação do Iprem acabou por dificultar e atrasar ainda mais o intuito real de torná-lo órgão gestor previdenciário. (item 3.2.2).*
> *4.7. Há uma quantidade elevada de processos sobrestados na PSMP. Em 08/2018 esse total era de 36.179, sendo que 64,54% destes são de SME e SMS. (item 3.3).*
> *4.8. Há uma quantidade elevada de processos sobrestados no TCMSP, num total de 11.751 em 08/1208, principalmente em virtude do encaminhamento tardio pela SME e SMS para homologação no TCMSP. Destes, aproximadamente 3.800 consistem em processos com compensação previdenciária, que por falta de homologação podem causar prejuízos ao Erário. (item 3.3).*
> *4.9. Apesar do alto custo com a contratação da empresa Memora para o*

[1] Peça 03 (24/10/2018).

mapeamento dos processos realizado em 2015, não houve um aproveitamento do material produzido para além do conhecimento dos processos e atividades desenvolvidas pelas Unidades de Recursos Humanos. Soma-se a isso, o fato dos processos terem migrado para a plataforma SEI. Assim, além das constatações da auditoria realizada no TC nº 004.773/2016, não houve o correto aproveitamento dos recursos públicos e o mapeamento dos processos não produziu o resultado esperado (item 3.4).

4.10.Falta de planejamento e organização prévia para migração das URHs ao SEI, visto que não houve cronograma, treinamento e disponibilização de manuais, gerando desde dificuldades com a utilização da tecnologia até inconsistências das informações sobre a aposentadoria. (itens 3.5).

4.11.Ausência de preenchimento ou preenchimento incompleto do formulário relacionado à Compensação previdenciária no SEI, gerando realização de trabalho manual, muito mais moroso. (item 3.6).

4.12.Falta de padronização dos processos, alta rotatividade de pessoal, mudanças constantes do comando, Título de Aposentadoria sem resolução, falta de pessoal para fazer os processos de aposentadoria. (item 3.7).

Recomendamos ainda:

4.13.Dar ciência ao Prefeito da situação caótica vivenciada pelo Município de São Paulo, no que se refere à estrutura, escassez de servidores e incapacidade para a realização das atribuições precípuas do Iprem, bem como da total ausência de uma Gestão previdenciária no Município de São Paulo (item 3.2.2)". (grifos nossos)

Em seguida, a Origem foi oficiada[2] e os responsáveis identificados à fl. 29 de peça 03 foram intimados[3] para ciência e manifestação acerca das irregularidades constatadas pelo Órgão Técnico e apresentaram documentação[4], a qual foi analisada pela Auditoria que se manifestou como segue[5]:

"No que tange à manifestação do IPREM, o requerente alega que as questões abordadas no relatório sugerem possíveis interpretações subjetivas. Neste sentido, para que tais questões não fiquem a mercê de julgamento histórico enviesado, por estarem claudicante, com apenas uma versão dos fatos, e observadas as consequências sancionatórias, inclusive de caráter ético, que poderão advir em desfavor do mesmo, requer apresentação de competente e ulterior manifestação complementar, caso necessário.

Quanto à manifestação apresentada pelo órgão, não houve objetividade nas respostas, consta apenas um texto com aspetos gerais, não foi realizada abordagem específica por apontamento.

Portanto, à vista das considerações e esclarecimentos prestados pelo IPREM, face ao Relatório de Auditoria, peça 03, ratificam-se os apontamentos da presente manifestação."

---

[2] Peças 11, 13, 20, 22, 29 e 31.
[3] Peças 40/47.
[4] Peças 41/43.
[5] Peça 87.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo manifestou-se sobre a matéria, tecendo os seguintes fundamentos[6]:

> *"(...)*
> *No caso dos autos, a Auditoria desta E. Corte de Contas apontou diversas problemáticas técnicas relacionadas ao procedimento de apreciação e de concessão de aposentadorias de servidores públicos municipais.*
> *Em que pese tenha sido assegurado aos interessados a apresentação de esclarecimentos, as justificativas trazidas aos autos foram insuficientes para infirmar a análise técnica realizada pela Auditoria desta E. Corte de Contas.*
> *Verifica-se que os apontamentos elaborados pela Auditoria apresentam viés predominantemente fático-técnico, razão pela qual me permito destacar as conclusões do Órgão Técnico desta E. Corte de Contas – o que parece ter atendido à finalidade do processo de fiscalização em apreço.*
> *Por fim, não me parece que deva ser acolhida a preliminar suscitada pelo Sr. Fernando Rodrigues da Silva, uma vez que o objeto do presente processo e o período de abrangência da fiscalização realizada são distintos daqueles estabelecidos para o TC/004773/2016[7] [8] .*
> *Conclusão*
> *Ante o exposto, parece-me que tenha sido assegurado aos interessados a participação no presente processo de fiscalização, executado na modalidade auditoria extraplano, cujas finalidades estão estabelecidas na Resolução nº 06/2000.*
> *Em relação às irregularidades verificadas, permito-me destacar as conclusões da Auditoria desta E. Corte de Contas, em razão do notório viés fático-técnico dos apontamentos."*

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu[9] que a auditoria seja conhecida e registrada, nos seguintes termos:

> *"(...)*
> *2. Os Órgãos Técnicos dessa E. Corte trabalharam com extremo denodo na análise do objeto em questão. A atuação do Controle Externo, voltada aos aspectos*

---

[6] Peças 89 e 90.

[7] *"Trata-se de acompanhamento da execução do contrato nº CT 16/Iprem/2015: Gestão estratégica de processos. A fiscalização tem por objetivo verificar se o contrato está sendo executado de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas no ajuste. O período de abrangência de referido acompanhamento é: outubro de 2015 a agosto de 2016."* (nota do original)

[8] - Peça 63:
"Veja-se que as referências e alusões diretas às conclusões do Relatório de Auditoria Explano sob exame referem expressamente como extraído de seu próprios termos às 'constatações da auditoria realizada no TC/004773/2016 ', pois segundo se 'julga' ou reafirma-se, de forma peremptória, que 'não houve o correto aproveitamento dos recursos públicos e o mapeamento dos processos não produziu o resultado esperado' .
Não é possível, por qualquer método interpretativo em direito admitido que o caso seja analisado de forma isolada como vem sendo realizado no corpo destes autos, posto que fora do contexto histórico e das provas constantes do processo originário TC/004773/2016', além do mais contribui para revestir de foro de legitimidade interpretações e julgamentos seletivos e subjetivos já respondidos, e portanto, além de equivocados, ilegais, estão a malferir direitos do Requerente desde quando publicizados de modo indevido as conclusões preliminares do expediente originário, que registre-se, ainda pende de julgamento pela autoridade competente."

[9] Peça 93.

finalísticos da gestão pública, é sempre auspiciosa e oferece relevante colaboração para o aprimoramento das atividades municipais.
3. As informações trazidas aos autos, por seu turno, indicam que a Origem está ciente das dificuldades encontradas e vem adotando as providências necessárias para sanar os problemas apontados por esse E. Tribunal de Contas, 'especialmente com relação à melhora do fluxo dos processos para a concessão de pensões' (cf. Peças 33 e 38).
4. Os apontamentos da Auditoria, de todo modo, não sugerem nenhuma ilegalidade propriamente dita, tratando-se antes de ressalvas sobre aspectos pontuais e de natureza fática.
5. Nada obsta, todavia, que eventuais recomendações dessa E. Corte sejam posteriormente utilizadas para o incremento da qualidade das medidas adotadas pela Administração.
6. Diante do exposto, o quadro retratado nestes autos permite a conclusão de que a presente Auditoria Extraplano alcançou seus objetivos, razão porque, e dada a sua natureza regimentalmente instrumental – que prescinde de análise de mérito –, esta Procuradoria requer seja ela conhecida e registrada." (grifo nosso)

E a **Secretaria-Geral**[10] assim se pronunciou:
"A auditoria tem como objetivo mapear e avaliar a situação atual do processo de análise e concessão de aposentadorias no município de São Paulo. De acordo com a Lei nº 13.973/05, que instituiu o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), essas competências foram atribuídas ao Instituto de Previdência Municipal de São Paulo, contudo, a autarquia não tem cumprido a efetiva gestão previdenciária.
Os procedimentos inerentes à gestão das aposentadorias estão descentralizados: a concessão está a cargo das Unidades de Recursos Humanos (URHs) das Secretarias e demais órgãos municipais, responsáveis pelos pedidos e cadastro em sistemas informatizados, já a operacionalização do pagamento dos benefícios é realizada pela Secretaria Municipal de Gestão, ficando o Iprem responsável pelo respectivo registro contábil da despesa.
A Auditoria identificou os pontos críticos enfrentados pelas URHs, dentre os quais, escassez de servidores e ausência de capacitação. Verificou-se que o quadro de pessoal lotado na Secretaria Municipal de Gestão, especializado nos assuntos de aposentadoria e responsável pelo suporte àquelas unidades, foi reduzido ao longo dos tempos e, tampouco foi criada no Iprem estrutura que pudesse cumprir esse papel de orientação. A falta de treinamento também foi uma das dificuldades enfrentadas pelas URHs na migração dos processos de aposentadoria para o formato eletrônico adotado pela Prefeitura (SEI- Sistema Eletrônico de Informações).
A Auditoria consignou, ainda, o volume de processos de aposentadorias sobrestados na PMSP, ou seja, cuja instrução não foi finalizada, mas que já produzem efeitos jurídicos e financeiros ao interessado. À época dos exames, eram cerca de 24 mil processos, a maioria pertencente à Secretaria Municipal de Educação.
Cumpre notar que as manifestações da Origem bem como dos responsáveis que

[10] Peças 95 e 96.

foram oficiados tratam das questões enfrentadas no processo de adequação da gestão previdenciária à legislação de regência e, ainda, das providências que vêm sendo adotadas, como formação de grupos de trabalho e readequação de setores. Não obstante, acompanho a opinião da Auditoria no sentido de que esses elementos não alteram a situação fática constatada nos exames.
Diante do exposto, entendo que o objetivo da auditoria foi cumprido e as principais constatações tratam das dificuldades enfrentadas pelas Unidades de Recursos Humanos na análise e concessão de aposentadorias e da ausência de uma gestão efetiva dos benefícios previdenciários no município de São Paulo, competência atribuída ao Iprem pela Lei nº 13.975/05.
Nesse sentido, a conclusão é que a auditoria reúne condições de ser encaminhada ao Nobre Conselheiro Relator, para conhecimento e deliberação." (grifos nossos)

É o relatório.

VOTO

De início, quanto a preliminar suscitada pelo Sr. Fernando Rodrigues da Silva[11] no sentido de que resta pendente de julgamento os autos do TC/004773/2016 o que implicaria no não julgamento do presente, acompanhando o parecer da Assessoria Jurídica de Controle Externo, DEIXO DE ACOLHER a preliminar uma vez que o objeto do presente processo e o período de abrangência da fiscalização realizada são distintos daqueles estabelecidos para o TC/004773/2016.

Conforme relatado, em garantia a ampla defesa e ao contraditório, os responsáveis foram intimados[12] para ciência e manifestação acerca das constatações da auditoria[13] e apresentaram documentação[14], a qual foi analisada pelo Órgão Técnico.

E como se infere do processado, as defesas apresentadas não foram suficientes para modificar as constatações da Auditoria, as quais apontam as dificuldades enfrentadas pelas Unidades de Recursos Humanos na análise e concessão de aposentadorias e da ausência de uma gestão efetiva dos benefícios previdenciários no Município de São Paulo, competência essa atribuída ao IPREM pela Lei nº 13.975/2005, mas, efetivamente, não exercida.

---

[11] - Peça 63:
"Veja-se que as referências e alusões diretas às conclusões do Relatório de Auditoria Explano sob exame referem expressamente como extraído de seu próprios termos às 'constatações da auditoria realizada no TC/004773/2016,' pois segundo se 'julga' ou reafirma-se, de forma peremptória, que 'não houve o correto aproveitamento dos recursos públicos e o mapeamento dos processos não produziu o resultado esperado' .
Não é possível, por qualquer método interpretativo em direito admitido que o caso seja analisado de forma isolada como vem sendo realizado no corpo destes autos, posto que fora do contexto histórico e das provas constantes do processo originário TC/004773/2016', além do mais contribui para revestir de foro de legitimidade interpretações e julgamentos seletivos e subjetivos já respondidos, e portanto, além de equivocados, ilegais, estão a malferir direitos do Requerente desde quando publicizados de modo indevido as conclusões preliminares do expediente originário, que registre-se, ainda pende de julgamento pela autoridade competente."
[12] Peças 40/47.
[13] Peça 03.
[14] Peças 41/43.

De outro turno, numa análise mais minuciosa dos autos se depreende que as informações apresentadas pela Origem indicam a adoção das providências necessárias visando sanar os problemas apontados por este Tribunal de Contas, especialmente quanto à melhoria do fluxo dos processos para a concessão de pensões. Neste sentido, inclusive, restou salientado pela **Secretaria-Geral (SG)** a formação de grupos de trabalho e readequação de setores promovidos pela Origem.

Ante o exposto, com amparo nos pareceres da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Assessoria Jurídica de Controle Externo, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria-Geral, cujos fundamentos adoto como razões de decidir e passam a integrar o presente voto, **CONHEÇO da AUDITORIA** para fins de registro, uma vez que atingiu sua finalidade.

RECOMENDO à Origem que adote as medidas necessárias visando sanar as inconsistências relacionadas à Gestão Previdenciária no Município de São Paulo, notadamente ao que diz respeito à quantidade elevada de processos sobrestados que envolvem compensação previdenciária, uma vez que, conforme consignado pela auditoria, a "falta de homologação pode causar prejuízos ao Erário. (item 3.3)".

Encaminhe-se cópia da presente decisão, bem como dos Relatórios, Votos e Acórdão proferidos à Origem, aos responsáveis e à Controladoria Geral do Município.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 15 de junho de 2022.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator