ACO-UTR-833/2025

Processo	-	TC/011383/2022 (Tramitam em conjunto os processos TC/011383/2022 e TC/015339/2022)
Interessado	-	Instituto de Previdência Municipal de São Paulo – Iprem – Função de Governo Previdência Social
Objeto	-	Avaliar a função de governo com base nos resultados alcançados no exercício 2021

15ª Sessão Extraordinária Não Presencial

AUDITORIA. IPREM. FUNÇÃO DE GOVERNO. PREVIDÊNCIA SOCIAL. 2021. 1. O atraso na entrega do Relatório Consolidado de Funções de Governo configura descumprimento legal. Art. 5º, Res. TCMSP 16/2020. 2. A efetiva assunção do IPREM como órgão gestor único do RPPS exige reestruturação administrativa, técnica e de pessoal, cuja implementação deve ser promovida com prioridade. LM 13.973/2005. CONHECIDA. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados englobadamente os processos TC/011383/2022 e TC/015339/2022, relativos à Função de Governo – Previdência – exercício 2021, 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, considerando que os objetivos da fiscalização foram devidamente alcançados, em conhecer, para fins de registro, do procedimento realizado nestes autos, na modalidade de Auditoria Programada, conduzido no Instituto de Previdência Municipal de São Paulo – Iprem, vinculado à Secretaria Municipal da Fazenda, com vistas à avaliação da Função de Governo Previdenciária no exercício 2021 e à verificação do cumprimento de determinações de exercícios anteriores, ressalvados os atos não apreciados ou pendentes de julgamento específico.

ACORDAM, à unanimidade, em considerar superadas as

recomendações dos apontamentos 8.1 e 8.2, tendo em vista a inclusão de metas relativas à Previdência Social no Programa de Metas 2025-2028 e a conclusão registrada na peça 38 destes autos, respectivamente.

ACORDAM, à unanimidade, em sugerir à **Secretaria de Controle Externo** que seja avaliada, mediante análise de materialidade e risco, a inclusão da Função de Governo Previdência Social nos próximos Planos Anuais de Fiscalização, a fim de assegurar o acompanhamento contínuo da gestão previdenciária municipal, em comparação a exercícios anteriores e parâmetros pertinentes.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão à Superintendência do Iprem, ao Secretário Municipal da Fazenda, à época e ao atual, ao Secretário Municipal de Governo, à época e atual, e ao Controlador Geral do Município.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após o cumprimento das formalidades legais, o arquivamento dos autos.

São Paulo, 26 de novembro de 2025.

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

/js/cv

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM Data: 15/12/2025 16:34:33 -03:00
Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO Data: 15/12/2025 16:48:17 -03:00
Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 16/12/2025 11:37:53 -03:00
Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES Data: 16/12/2025 12:34:18 -03:00
Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 16/12/2025 16:48:34 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Sessão Extraordinária Não Presencial nª. 15ª, de 11 a 26 de novembro de 2025.

Itens 2 e 3

2)TC/011383/2022 - Instituto de Previdência Municipal de São Paulo - Iprem - **Função de Governo Previdência Social** - Avaliar a função de governo com base nos resultados alcançados no exercício de **2021** (CAV)
3)TC/015339/2022 - Instituto de Previdência Municipal de São Paulo - Iprem - **Inspeção** instaurada para dar tratamento às determinações pendentes da função de governo previdência social no Sistema Diálogo até o exercício de **2021** (JT)
(Tramitam em conjunto os TCs 011383/2022 e 015339/2022) (Itens englobados – 2 e 3)

AUDITORIA PROGRAMADA E INSPEÇÃO. PROCESSOS ENGLOBADOS. IPREM. ANÁLISE DA FUNÇÃO DE GOVERNO PREVIDÊNCIA SOCIAL DO EXERCÍCIO DE 2021 E ANÁLISE DAS DETERMINAÇÕES PENDENTES DA FUNÇÃO PREVIDÊNCIA NO SISTEMA DIÁLOGO ATÉ O EXERCÍCIO DE 2021. CONHECIMENTO. DETERMINAÇÕES. 1. ACOLHE o apontamento 7.1 e, em razão da similaridade, REITERA a Determinação nº 641, oriunda de exercício anterior de 2020, registrada no Sistema Diálogo. 2. 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. **RECOMENDAÇÕES.** 1. Ficam SUPERADAS as Recomendações dos apontamentos 8.1 e 8.2, tendo em vista a inclusão de metas relativas à Previdência Social no Programa de Metas 2025-2028 e a conclusão registrada na peça 38 do TC/0011383/2022, respectivamente.

RELATÓRIO

TC nº 11.383/2022:

Trata o presente de Auditoria Programada no Instituto de Previdência Municipal de São Paulo (IPREM), vinculado à Secretaria Municipal da Fazenda (SF), com o objetivo de avaliar a Função de Governo Previdência Social, no exercício de 2021.

A Secretaria de Controle Externo em seu relatório de análise técnica, apresentou, em síntese, os seguintes dados e conclusão final (peça 05 - 13.7.2022):

RESUMO

Os dispêndios com a função Previdência Social são, no contexto do orçamento paulistano, realizados para o pagamento dos benefícios previdenciários concedidos pelo Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) do Município.

No Município de São Paulo, a função Previdência Social somou gastos de R$ 10,9 bilhões em 2021, acréscimo de aproximadamente 4,0% em relação ao exercício anterior (R$ 10,5 bilhões), representando um total de 234.392 segurados (ativos, inativos e pensionistas).

O déficit financeiro foi de R$ 6,2 bilhões, em 2021, sendo tal insuficiência coberta pelo Tesouro Municipal por meio de transferências. Os quadros a seguir evidenciam a magnitude das despesas relacionadas à função Previdência Social no contexto do orçamento do município, bem como dimensionam o déficit atuarial e sua representatividade perante as finanças paulistanas.

Quadro 01 – Despesas liquidadas na função previdência, em valores correntes, como percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) Em R$

Item	2017	2018	2019	2020	2021
Receita Corrente Líquida	47.305.318.527,64	48.830.405.884,01	54.166.943.978,98	58.886.716.512,71	68.306.630.676,06
Despesas Líquidas na Função Previdência	8.510.503.781,00	9.533.949.382,18	10.449.048.096,07	11.089.335.975,20	11.597.657.555,56
% da RCL comprometida com gastos na função Previdência Social	18,0	19,5	19,3	18,8	17,0

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base no Relatório Função de Governo - Previdência 2020 - TC 8995/2021 e Relatório Demonstrativo da Receita Corrente Líquida janeiro a dezembro de 2021, disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/rreo_3-rcl-dez-2021- consolidado_1643405929.pdf e Demonstrativo da Execução das Despesas por função/subfunção (exceto intra-orçamentária), janeiro a dezembro de 2021 disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/rreo_2-despfuncaosubfuncao-6bi21_consolidado_1643405765.pdf

Quadro 02 – Situação atuarial projetada do RPPS, estimada nos cinco últimos exercícios em R$

RPPS	2017	2018	2019	2020	2021
Resultado Atuarial	145.949.250.557,72	162.183.015.369,30	162.840.719.610,48	173.055.143.069,56	170.743.173.430,77

Apesar da importância do tema, tanto do ponto de vista social quanto no que se refere ao impacto financeiro e orçamentário que provoca, os instrumentos legais de planejamento são omissos quanto a Previdência Social.

Tanto o Programa de Metas 2021-2024[1], quanto o PPA 2018-2021[2], não contemplam indicadores de desempenho que mensurem, monitorem e avaliem adequadamente a gestão do sistema previdenciário.

O IPREM, destinado a gerir as aposentadorias e pensões do município, enfrenta escassez de servidores, estrutura insuficiente e perda de expertise previdenciária, situação que vem se agravando com o passar dos anos.

Em que pese o art. 100 da LM nº 17.433/20, publicada em 30.07.20, tenha autorizado a PMSP a transferir cargos de provimento efetivo ocupados por servidores da Administração Pública Municipal Direta que exerçam atribuições relativas à concessão de aposentadorias nas Unidades de Recursos Humanos dos órgãos municipais, verificou-se que, a transferência de servidores não ocorreu até dezembro de 2021.

A falta de reposição de servidores ao longo dos últimos anos reflete uma perda significativa de capacidade operacional para fazer frente às obrigações atuais, quais sejam, a gestão das aposentadorias e pensões, o processamento dos dados, suas concessões e respectivos pagamentos.

Dentre as consequências do desarranjo administrativo, encontra-se o elevado número de processos de aposentadoria sobrestados junto à PMSP e ao TCMSP. Tais processos geram potencial prejuízo ao Erário, uma vez que a compensação previdenciária, fonte de receitas para o RPPS paulistano, depende da homologação prévia por parte do TCMSP.

1.2. Visão geral da função de governo e objetivos da análise
(...)

Subfunção	Orçado atualizado	Empenhado	Liquidado	Pago
122 – Administração Gera	58.842.460,00	45.881.037,92	39.012.739,23	38.156.531,72
126 – Tecnologia da Informação	9.017.212,00	5.059.911,16	4.325.857,42	4.325.857,42
272 – Previdência do Regime Estatutário	11.367.992.742,00	10.889.572.060,27	10.886.572.060,27	10.886.572.060,27
845 – Outras Transferências	43.847.875,00	8.144.575,68	6.144.575,68	6.144.575,68
TOTAL	11.479.700.289,00	10.948.657.585,03	10.936.055.232,60	10.935.199.025,09

(...)
Com base no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) de 2021, observa-se que 93,7% das despesas da função Previdência foram liquidadas a partir da subfunção 272 - Previdência do Regime Estatutário.
(...)
3.1.2. Indicadores de desempenho

[1] Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/planejamento/programa_de_metas_20212024/index.php?p=310683

[2] Disponível em orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php

O programa 3004 não possui indicadores no PPA, tampouco metas consubstanciadas no Programa de Metas. Desse modo, conclui-se que a produção de indicadores por parte da Prefeitura não é institucionalizada, depende da contratação de estudos de terceiros, como a consultoria Fundação Instituto de Administração (FIA).

A ausência de indicadores institucionalizados nos instrumentos legais de planejamento denota baixa transparência quanto às metas perseguidas pela administração municipal.

Assim, não há medição da efetividade da política pública de previdência social ou, ao menos, tal medição não é pública. O que existe, atualmente, é o acompanhamento de índices financeiros e orçamentários, bem como a mensuração anual do déficit atuarial por meio de Relatório de Reavaliação Atuarial (quadro a seguir). A efetividade da política pública de Previdência Social consiste na promoção da proteção ao segurado e da garantia de sua subsistência, e não na apuração do resultado atuarial.

A gestão da função Previdência Social, portanto, obedece a uma lógica de custos e de ônus para o Município – não se mede, por exemplo, o bem-estar do segurado ou o impacto econômico provocado no Município pelos dispêndios com aposentadorias e pensões, entre outros indicadores de resultado de alto nível.
(...)

3.1.3. Produção dos serviços

Persiste um número bastante elevado de processos sobrestados no município (processos com instrução iniciada, mas não finalizada), conforme o quadro 18, elaborado com dados referentes a janeiro e dezembro de 2021. A título de comparação, o número total de segurados inativos no RPPS é, atualmente, pouco superior a 93.000.
(...)
Depreende-se, do quadro 19, que 92,43% dos processos sobrestados da PMSP encontram-se nas Secretarias Municipais de Educação e de Saúde.

Quanto ao TCMSP, existiam 12.618 processos sobrestados em dezembro de 2020 aguardando sua homologação. Grande parte desse estoque reflete os diversos 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 DM nº 46.861/05 e legislações subsequentes, provocando um aumento significativo dos processos sobrestados no tribunal desde 2013.

Ressalta-se que em 19.02.20, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) apreciou o Tema 445 da repercussão geral, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 636553, terminando por fixar, por maioria, a tese segundo a qual "em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de cinco anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas".

Dessa forma, os ministros do STF decidiram que o prazo decadencial para os Tribunais de Contas reverem as aposentadorias de servidores públicos é de cinco anos e começa a contar da chegada do processo à respectiva Corte. Em relação aos processos de pensão, segundo informações do IPREM, a posição em dezembro de 2021 é de 2.777 processos físicos sobrestados de concessão de pensão por morte, localizados nos órgãos indicados no quadro a seguir: (...)

Os processos sobrestados supracitados já produzem efeitos jurídicos e financeiros ao interessado - ou seja, o benefício da aposentadoria já foi concedido e o beneficiário recebe normalmente o valor devido. A compensação previdenciária, porém, resta comprometida, pois os atos de aposentadoria devem ser homologados pelo TCMSP para fazer jus à compensação financeira.

Os processos com compensação previdenciária cuja homologação ainda não foi realizada pelo TCMSP (sobrestados na PMSP ou no TCMSP) representam efetivo prejuízo financeiro ao erário. Isto ocorre porque a compensação previdenciária, instituída pela Lei Federal (LF) nº 9.796/99, consiste no mecanismo de compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os RPPS dos diferentes entes federativos. Assim, o IPREM pode requerer o ressarcimento dos valores recolhidos ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) pelos servidores que iniciaram sua carreira na iniciativa privada. Esse ressarcimento somente pode ser requerido após a homologação feita pelo Tribunal de Contas.

(...)

6. CONCLUSÕES

6.1. 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)

7. PROPOSTAS DE DETERMINAÇÕES

7.1. 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).

8. PROPOSTAS DE RECOMENDAÇÕES

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)

À peça 08, a Assessoria Jurídica concluiu que a determinação considerada não atendida pela Auditoria quanto à não reestruturação do IPREM é procedente (Determinação nº 641[3]), considerando que, passados mais de 17 (dezessete) anos da edição da Lei nº 13.973/05, o Instituto ainda não assumiu integralmente a gestão das aposentadorias dos servidores municipais, em razão de limitações estruturais e de pessoal. Também considerou pertinentes as recomendações da Auditoria para inclusão do tema Previdência no próximo Programa de Metas (Subitem 8.1 - Recomendação de inclusão pelo Executivo da Previdência Social no próximo Programa de Metas) e para elaboração de indicador de desempenho para o Programa 3004 (Subitem 8.2 – Recomendação de elaboração de indicador de desempenho para o programa 3004 e ser incluído e monitorado no próximo PPA), visando maior transparência e efetividade no planejamento e controle da função previdenciária. Por fim, sugeriu, a critério do Conselheiro Relator, o encaminhamento de ofícios à SGM e ao IPREM solicitando informações atualizadas sobre as providências adotadas para viabilizar a reestruturação e a gestão previdenciária conforme previsto na legislação.

Devidamente oficiados (peças 11, 12, 17 a 22), apresentaram esclarecimentos o IPREM (peças 25 a 27) e a Secretaria de Governo Municipal - SGM (peças 28 e 29), enquanto a Secretaria Municipal da Fazenda - SF deixou transcorrer *in albis* o prazo para se manifestar.

Os TCs 15.339/2022 e 11.383/2022 passaram a tramitar em conjunto, conforme certificado constante da peça 34.

Após examinar as manifestações apresentadas, a Auditoria ratificou as propostas formuladas em seu relatório inicial (peça 05) de <u>determinação 7.1</u> e de <u>recomendação 8.1</u>, considerando superada, entretanto, a proposta de <u>recomendação 8.2</u> pelas razões seguintes (peça 38 - 19.03.2024):

> **2.3.2. 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)**
>
> <u>Manifestação do Iprem (fl. 09 da Peça 25)</u>
>
> Informa que foram inseridos no PPA dois indicadores de desempenho para o programa 3004 - Benefícios e Previdência de Funcionários; primeiro o número de

[3] Determinação nº 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.

processos auditados de aposentadoria – código do indicador 513, e segundo o número de concessão de aposentadorias – código 5151 (Peça 36, fls. 98/99).

Alega ainda, que utilizará a oportunidade de revisão no próximo exercício para aperfeiçoar os indicadores e propor novos, com o intuito de institucionalizar o acompanhamento do desempenho do Programa 3004, a fim de que ele alcance os seus objetivos.

Análise da Coordenadoria

Foram instituídos dois indicadores, com data da última apuração de 08.12.23 a 11.12.23. Em ambos os indicadores, a meta não foi atingida (Peça 37, fls. 461/464). Como foram instituídos indicadores e houve o monitoramento, considera-se superada a proposta de recomendação.

Novamente oficiados (peças 40 a 45), forneceram respostas o IPREM (peça 48), a SGM (peças 49 e 50) e a SMF (peça 51), sobre as quais a Auditoria reiterou os termos seguintes de seu Relatório inicial (peça 05): a conclusão 6.1, a proposta de determinação 7.1 e a proposta de recomendação 8.1 (peça 55 - 29.05.2024).

Diante dos novos esclarecimentos prestados pelo IPREM (peça 64), pela SGM (peças 65 e 66) e pela SF (peças 67 e 68), todos regularmente oficiados (peças 57 a 62), a Auditoria ratificou, mais uma vez, sua manifestação anterior (peça 72 - 18.07.2024).

Às peças 74 e 75, a Assessoria Jurídica acompanhou as conclusões da Auditoria.

À peça 78, a Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM requereu o conhecimento e registro da presente auditoria, com o posterior encaminhamento às Secretarias envolvidas das conclusões e recomendações que se fizerem cabíveis na espécie.

À peça 80, a Secretaria Geral apresentou seu parecer destacando que a recomendação 8.2 foi considerada superada pelo órgão técnico ante a inclusão de dois indicadores de desempenho para o programa 3004 e seu devido monitoramento; que a Secretaria de Governo Municipal (SGM) apresentou o Relatório Consolidado de Funções de Governo, datado de 16.05.22, fora do prazo legal (30/04 de cada ano), conforme previsto na Resolução nº 16/20 do TCMSP, alegando complexidade técnica e busca por padronização; que, quanto à proposta de determinação para que o IPREM assuma integralmente a gestão do RPPS municipal, conforme previsto na Lei Municipal nº 13.973/05, foram relatadas ações em andamento e concluídas, como a criação de cargos e reorganização estrutural via Decreto nº 62.556/2023, restando ainda pendências relevantes, como concurso público, certificações e modernização tecnológica; e quanto à inclusão da Previdência Social no próximo Programa de Metas, o IPREM e a SGM alegaram baixa compreensão pública do tema e a ausência de iniciativas concretas para viabilizar essa inclusão, mesmo com a incorporação de indicadores no PPA 2022–2025. Assim, acompanha os órgãos técnicos pela manutenção da conclusão 6.1, bem como da proposta

de determinação 7.1 e da proposta de recomendação 8.1 constantes ao Relatório de Análise de Função de Governo.

É o relatório do TC/0011383/2022.

TC nº 15.339/2022:

Trata-se de inspeção instaurada nos termos da Ordem de Serviço nº 2022/04023 (peça 2), com o objetivo de dar tratamento às determinações pendentes da função previdência no sistema Diálogo até o exercício de 2021.

A autuação do presente processo na forma de inspeção se deu com a finalidade de alcançar o processo da análise da função, constante do TC 11.383/2022, a fim de que a origem não seja instada a se manifestar nestes autos de forma isolada (peça 04), razão pela qual ambos os TCs (15.339/2022 e 11.383/2022) passaram a tramitar em conjunto, conforme certificado constante da peça 34 desse último processo.

Da conclusão do Relatório de Inspeção elaborado pela Secretaria de Controle Externo, subscrito por sua Coordenadoria III, consta o seguinte sobre as determinações referentes ao tema Previdência (peça 03 - 30.09.2022):

> **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.

Assim, mantida Determinação nº 641, do exercício de 2020, que prevê 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 acordo com o referido Relatório de Inspeção, essa determinação vem sendo repetida ao longo dos últimos anos sem que, até momento, tenha sido atendida.

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica se pronunciou à peça 06 informando ter se manifestado "(...) *nos autos do TC 11383/2022, pela pertinência do apontamento da Auditoria, tendo em vista o disposto no artigo 6º da Lei nº 13.973/05, no sentido de que o IPREM é o único órgão gestor das aposentadorias e pensões, sugerindo, naqueles autos, que a SGM e o IPREM sejam oficiados para apresentar informações atualizadas acerca das providências que estão sendo adotadas para atendimento da determinação legal".*

À peça 08, foi determinada a expedição de ofício ao Instituto de Previdência Municipal de São Paulo - IPREM, para ciência e manifestação sobre os pareceres dos órgãos técnicos deste Tribunal.

Após requerer dilação do prazo para se manifestar, o IPREM encaminhou sua resposta à peça 19.

Determinada a se manifestar sobre a resposta do IPREM (peça 23), a Auditoria informou à peça 25 "(...) *que esta Coordenadoria se manifestará oportunamente no sistema Diálogo a respeito das determinações pendentes da função previdência."*

À peça 26 consta determinação de encaminhamento destes autos à SCE para que este processo passe a acompanhar e subsidiar os autos do TC 11.383/2022.

À peça 28 consta solicitação da SCE, dirigida à Unidade Técnica de Protocolo e Autuação, de tramitação conjunta dos processos TC 15.339/2022 e TC 11.383/2022, o que foi certificado por essa Unidade à peça 29.

A Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 45) e a Secretaria Geral (peça 47) informaram que, em razão da vinculação do presente processo ao TC 11.383/2022, onde se concentra a instrução principal sobre a matéria, ambas se manifestarão oportunamente quanto ao mérito nos autos daquele processo.

É o relatório do TC/0015339/2022.

VOTO

1. Em exame, a análise conjunta[4] do TC/0011383/2022 que trata de Auditoria Programada no Instituto de Previdência Municipal de São Paulo (IPREM[5]), com o objetivo de avaliar a Função de Governo Previdenciária no exercício de 2021, e do TC/0015339/2022, que cuida de Inspeção para verificar o cumprimento das determinações de exercícios anteriores referentes à referida Função de Governo.

2. A Auditoria examinou a documentação apresentada pelo IPREM, cujos resultados constam nos Relatórios anexados às peças 05 do TC/0011383/2022 e 03 do TC/0015339/2022, bem como em manifestações posteriores. Os relatórios apontam infringências passíveis de determinação/recomendação, além de apresentarem o status de cumprimento das determinações oriundas de exercícios anteriores.

[4] Conforme certidão expedida à peça 34 do TC 11.383/2022.
[5] Vinculado à Secretaria Municipal da Fazenda (SF).

3. Inicialmente, importa destacar que, nos termos do art. 3º da Resolução 16/2020 do TCMSP, que disciplina as Análises de Função de Governo no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo; tais análises 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.

4. Nos presentes autos, a Auditoria concluiu que houve atraso na apresentação do Relatório Consolidado de Funções de Governo da PMSP (apontamento 6.1), bem como sugeriu proposta de determinação (item 7.1) e propostas de recomendações (itens 8.1 e 8.2).

5. Sobre o atraso na entrega do Relatório Consolidado, a Secretaria de Governo Municipal alegou que a demora decorreu da complexidade na coleta e consolidação das informações junto às secretarias finalísticas, da criação de um modelo padronizado e da busca por qualidade técnica. Tais justificativas, contudo, não afastam o descumprimento do prazo legal.

6. Nos termos do art. 5º da Resolução 16/2020:

> Art. 5º As secretarias de governo da Prefeitura do Município de São Paulo responsáveis pela implementação das políticas públicas relativas às funções de governo previstas no § 3º do artigo 1º desta Resolução deverão apresentar ao TCMSP, **até o dia 30 de abril de cada ano**, relatório de gestão com a avaliação da execução orçamentária e do cumprimento de metas e indicadores relativos à função no ano anterior.

7. Considerando que o relatório foi datado de 16/05/2022, registre-se o descumprimento do prazo legal pela Secretaria do Governo Municipal, para que nos

próximos exercícios os prazos legais sejam cumpridos, a fim de garantir a efetividade da fiscalização e o respeito às normas que regem a atuação deste Tribunal de Contas.

8. Quanto à proposta de Determinação constante do apontamento 7.1, para 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, teço as seguintes considerações.

9. O art. 201 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a Previdência Social deve ser organizada sob regime geral, de caráter contributivo e filiação obrigatória, observando critérios de equilíbrio financeiro e atuarial, com cobertura para diversos eventos sociais: incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada; proteção à maternidade; proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; salário família e auxílio reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda e pensão por morte do segurado, entre outros

10. A Lei Municipal nº 13.973/05, que dispõe sobre a contribuição para o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores do Município de São Paulo, atribuiu ao IPREM a condição de órgão gestor único do RPPS, responsável pelo processamento, concessão e pagamento das aposentadorias e pensões dos servidores municipais.

11. O art. 6º da referida norma estabeleceu prazo de dois anos para que o Instituto estruturasse sua atuação, prazo este prorrogado por mais cinco anos pelas Leis nº 14.651/07 e nº 15.391/11.

12. Durante esse período, foi autorizada a celebração de convênios com os órgãos municipais para operacionalização dos serviços, conforme previsto no §2º do mesmo artigo.

13. Nesse sentido, a Auditoria tem reiterado, ao longo dos anos, a necessidade de o IPREM assumir integralmente a gestão das aposentadorias, conforme previsto na legislação, resultando em diversas determinações nesse sentido.

14. Nessa linha, o Apontamento 7.1 da Auditoria reitera a **Determinação nº 641**, oriunda do exercício de 2020, que exige a reestruturação do Instituto para que possa cumprir suas atribuições legais, diante da persistência dos obstáculos estruturais que

comprometem a gestão previdenciária, como escassez de pessoal, estrutura insuficiente e perda de conhecimento técnico acumulado.

15. Sobre o referido apontamento, o IPREM informou possuir plano delineado para a estruturação do seu quadro de pessoal e modernização tecnológica, com ações em andamento.

16. Senão vejamos.

17. No que se refere à estruturação do quadro de pessoal, o IPREM informou cinco ações: ocupação de cargos efetivos que se encontram vagos, por meio de concurso público; proposta de criação de 70 (setenta) cargos de analista de previdência e respectiva carreira previdenciária; certificação profissional dos dirigentes, membros de conselhos, gestor de recursos e comitê de investimentos; elevar o nível de certificação institucional do RPPS no Programa Pró-Gestão; e, por fim, a reorganização estrutural da Autarquia.

18. Quanto à realização do concurso público, foi solicitada a autorização de abertura de concurso público para a contratação de 70 (setenta) Analistas de Previdência, carreira de nível superior multidisciplinar criada pela Lei Municipal n.º 17.997/23. A autorização parcial para 30 (trinta) cargos foi publicada em 26/12/2023 (processo SEI nº 6310.2023/0005227-9).

19. Em consulta ao TC 15.699/2022, que trata de Auditoria Programada sobre a regularidade dos atos de pessoal e da folha de pagamento no âmbito do IPREM, correspondentes ao exercício de 2022, o resultado do concurso foi publicado em 17 de dezembro de 2024, com homologação e nomeação dos aprovados publicada no Diário Oficial em 26 de maio de 2025.

20. Em relação à certificação do Pró-gestão RPPS, o IPREM informou que as ações necessárias estão sendo acompanhadas pela Divisão de Gestão de Riscos e Controle Interno do IPREM, e visavam o atendimento dos requisitos até o final de 2024.

21. Informou ainda que foi elaborado Termo de Referência para a contratação de empresa certificadora credenciada, sendo que o processo estava em fase de elaboração de pesquisas de preços de mercado.

22. No que tange à reorganização estrutural da Autarquia, alega que as ações foram finalizadas e que a reorganização do IPREM teria sido implementada com a publicação do Decreto Municipal 62.556/2023.

23. Quanto ao aspecto da modernização tecnológica, argumenta que as liberações para testes e treinamentos no módulo de aposentadorias ocorreram de forma gradual, organizada em ciclos.

24. Apesar dos avanços demonstrados pelo IPREM, persistem deficiências relevantes na sua governança e gestão.

25. Destaca-se, nesse contexto, o elevado número de processos de aposentadoria sobrestados (processos com instrução iniciada, mas não finalizada), tanto na PMSP quanto no TCMSP, causados pela ausência de legislação e procedimentos, falta de pessoal e expertise.

26. Portanto, necessário que o IPREM consolide sua reorganização e articulação com os órgãos competentes, a fim de que adote medidas para aprimorar os fluxos de tramitação e homologação dos processos de aposentadoria, com vistas à redução de sobrestamentos e à mitigação de prejuízos financeiros decorrentes de atrasos nas análises de compensação previdenciária, promovendo maior celeridade, padronização e segurança jurídica nos procedimentos.

27. Por todo o exposto, **proponho o acolhimento do apontamento 7.1 da Auditoria**, reiterando, em conjunto, a **Determinação nº 641** do exercício anterior, em razão de sua pertinência e complementaridade.

28. Por fim, quanto às propostas de Recomendações indicadas pela Auditoria, estas se referem à avaliação do cumprimento das metas e à comparação da série histórica dos indicadores da função:

> 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)"

29. Frise-se que a presente análise da função Previdência Social, prevista no Plano Anual de Fiscalização (PAF) 2021, apresentou um panorama geral da função de governo, utilizando dados disponíveis sobre a função nos instrumentos de planejamento da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), visando à análise do planejamento, execução e atividades de monitoramento.

30. Neste sentido, destaca-se que, em 2021, essa função totalizou gastos de R$ 10,9 bilhões, representando um aumento de aproximadamente 4% em relação ao exercício anterior, abrangendo 234.392 segurados, entre ativos, inativos e pensionistas.

31. No mesmo período, foi registrado um déficit financeiro de R$ 6,2 bilhões, coberto pelo Tesouro Municipal por meio de transferências, evidenciando a expressiva magnitude das despesas previdenciárias e o impacto do déficit atuarial nas finanças públicas municipais.

32. Ocorre que, apesar da relevância social e do impacto financeiro da Previdência Social, os instrumentos legais de planejamento do Município de São Paulo omitiam-se quanto ao tratamento direto da temática.

33. Como delineado pela Área Técnica, o Programa de Metas 2021–2024 não abordou diretamente a Previdência Social, e o PPA 2018–2021 contemplava apenas o Programa 3004 – Benefícios e Previdência de Funcionários, voltado às despesas com servidores inativos, descrito como programa de caráter administrativo, sem indicador de desempenho.

34. Em relação à proposta de inclusão da Previdência Social no próximo Programa de Metas (item 8.1 do relatório da Auditoria – TC/0011383/2022), o IPREM e a Secretaria de Governo Municipal alegaram, naquela oportunidade, que o tema previdenciário seria de difícil compreensão para o público, por envolver cálculos atuariais e financeiros complexos. A SGM também argumentou que o PPA, por sua abrangência, seria mais adequado para tratar da matéria, tendo promovido a inclusão de dois indicadores no Programa 3004, conforme a Lei nº 17.729/2021. No entanto, a Auditoria observou que, apesar da inclusão no PPA, não havia, até a data da análise, iniciativas concretas para incorporar o tema ao próximo Programa de Metas, o que comprometeria a pactuação de alternativas para enfrentamento do déficit previdenciário.

35. Em verificação, todavia, ao Programa de Metas 2025-2028[6], anoto que este passou a incluir duas metas relacionadas à Previdência Municipal, representando avanço na institucionalização da temática no planejamento estratégico do Município:

Nºda meta	Meta	Projeção	Ações Estratégicas	Indicador	Secretarias responsáveis
126	Constituir 2 Fundos Imobiliários com propriedades da Prefeitura para reduzir o déficit previdenciário municipal	A criação dos fundos está prevista na Emenda 41/2021 à Lei Orgânica como medida para geração de receitas, equacionamento do déficit previdenciário e fortalecimento da sustentabilidade financeira do IPREM	- Instituição de um Fundo Especial Imobiliário. - Instituição de um Fundo Imobiliário Regular.	Número de fundos constituídos	SF e IPREM
131	Oferecer o recadastramento e a prova de vida digital para os servidores ativos, aposentados e pensionista da Administração Direta, proporcionando maior comodidade e segurança aos beneficiários durante o procedimento	A digitalização dessa ação resultará em economia, redução de fraudes, maior rapidez e mais conforto e facilidade para aposentados e pensionistas	- Plano de customização e implantação - Desenvolvimento de sistemas - Capacitação e gestão da mudança	Plataforma implantada e em operação	SEGES e IPREM

36. A inclusão da temática Previdência Social no Programa de Metas configura medida de relevante interesse público, tanto para a promoção da transparência quanto para o fortalecimento das atividades de fiscalização por parte desta Corte.

37. Considerando que a recomendação constante do item 8.1 previa a incorporação da temática no Programa de Metas, tendo em vista trata-se de tema sensível à saúde financeira do ente municipal, e que a ausência de metas sobre o tema previdenciário repercute no desprestígio do debate público e da pactuação de alternativas

[6] Fonte: https://drive.google.com/file/d/1emTBSjDT8C6f238POAibLuTb8a-0Lue9/view

para o equacionamento do déficit previdenciário, entendo que tal recomendação acha-se atendida por meio das metas acima transcritas, em especial a de nº 126.

38. Anoto, por pertinente, que eventual adequação ou suficiência do tratamento conferido à matéria no âmbito do Programa de Metas não se acha em análise, nesta oportunidade, até pela redação conferida à recomendação, sem embargos da avaliação em novas oportunidades, a partir do cenário configurado com o Programa vigente.

39. A propósito do assunto, reforço as razões por mim apresentadas em Plenário na 3.382ª Sessão Ordinária de 9 de setembro de 2025, a respeito da última reforma do Regime Próprio de Previdência dos Servidores municipais, aprovada pela Emenda nº 41 à Lei Orgânica do Município, de novembro de 2021, que introduziu mudanças significativas no acesso aos benefícios previdenciários e, principalmente, nas formas de financiamento das despesas correntes e futuras de aposentadorias e pensões.

40. De acordo com o panorama já levantado, pondero a relevância de acompanhamento do tema por este Tribunal, seja por meio de procedimentos de fiscalização específicos, mas também através de nova avaliação da função previdência social, como será objeto de recomendação ao final deste voto.

41. Em igual sentido, no que se refere à elaboração e ao monitoramento de indicadores de desempenho para o Programa 3004, conforme já mencionado, foram inseridos no PPA dois indicadores de desempenho: o número de processos auditados de aposentadoria (código do indicador 513), e o número de concessão de aposentadorias (código 5151).

42. A presença de indicadores institucionalizados nos instrumentos legais de planejamento contribui para mensurar a efetividade da política pública de previdência social, além de ampliar sua transparência perante os órgãos de controle e a sociedade.

43. A Auditoria considerou, portanto, a recomendação superada, diante da efetiva implementação e acompanhamento dos indicadores.

44. Exposto o cenário dos autos em julgamento, verifica-se que foram observados os procedimentos necessários ao julgamento da matéria, inclusive no que concerne ao princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório.

45. Tanto a Procuradoria da Fazenda Municipal quanto a Secretaria Geral reconheceram que a Auditoria Programada, de caráter instrumental, assim como a Inspeção, que passou a acompanhar e subsidiá-la, reúnem condições para serem submetidas à apreciação do Pleno, para conhecimento e deliberação. A PFM, inclusive, requereu o registro da auditoria e o encaminhamento das conclusões e recomendações às Secretarias envolvidas.

46. Ressalte-se que não há análises da Função Previdência Social relativas a exercícios posteriores a 2021, nem a previsão de inclusão da temática no próximo Plano Anual de Fiscalização.

47. Diante do intervalo entre a última análise e o momento atual, pondero que tanto o critério temporal, como as considerações lançadas neste voto, com relação às medidas que vêm sendo adotadas, sejam considerados na análise de materialidade e risco, com vistas à inclusão da temática nos próximos Planos Anuais de Fiscalização. Tal medida permitirá que este Tribunal acompanhe o desempenho da função previdenciária ao longo do tempo, em comparação a exercícios anteriores e parâmetros pertinentes, reafirmando seu papel institucional de controle, orientação e promoção da boa governança pública.

48. Ante o exposto, considerando que os objetivos da fiscalização foram devidamente alcançados, **CONHEÇO**, para fins de registro, os procedimentos realizados no TC/0011383/2022, na modalidade de Auditoria Programada, e no TC/0015339/2022, na modalidade de Inspeção, ambos conduzidos no Instituto de Previdência Municipal de São Paulo (IPREM), vinculado à Secretaria Municipal da Fazenda, com vistas à avaliação da Função de Governo Previdenciária no exercício de 2021 e à verificação do cumprimento de determinações de exercícios anteriores, ressalvados os atos não apreciados ou pendentes de julgamento específico, respectivamente.

49. **ACOLHO**, como **DETERMINAÇÃO,** o apontamento constante do item **7.1**[7] e **REITERO**, por sua similaridade, a Determinação nº 641[8] do Diálogo, oriunda do exercício de 2020, ainda pendente de atendimento, conforme apontado na peça 03 do TC/0015339/2022.[9]

50. Considero **SUPERADAS** as Recomendações dos apontamentos **8.1** e **8.2,** tendo em vista a inclusão de metas relativas à Previdência Social no Programa de Metas 2025-2028 e a conclusão registrada na peça 38 do TC/0011383/2022, respectivamente.

51. Por oportuno, sugiro que seja avaliada, mediante análise de materialidade e risco, a inclusão da Função de Governo Previdência Social nos próximos Planos Anuais de Fiscalização, a fim de assegurar o acompanhamento contínuo da gestão previdenciária municipal, em comparação a exercícios anteriores e parâmetros pertinentes.

52. Envie-se cópia do Relatório, Voto e Acórdão à Superintendência do Instituto de Previdência Municipal (IPREM), ao Secretário Municipal da Fazenda, à época e atual, ao Secretário Municipal de Governo, à época e atual, e ao Controlador Geral do Município

53. Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator

[7] 7.1. 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.
[8] 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
[9] Não houve análise da função previdenciária referente aos anos de 2022 a 2024.

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 09/12/2025 11:45:23 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo