

ANEXO I

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE FUNÇÃO DE GOVERNO

FUNÇÃO PREVIDÊNCIA

Ordem de Serviço	eTCM	Período de abrangência	Período de realização
2022/02392	11383/2022	Exercício de 2021	14.06.22 a 01.07.22
Secretaria responsável pela função de governo			
Instituto de Previdência Municipal de São Paulo (IPREM), vinculado à Secretaria Municipal da Fazenda (SF)			
Função de Governo			
Previdência Social			
Objetivo da análise			
Avaliar a função de governo com base nos resultados alcançados.			
Equipe técnica			
Adriana Regina Takahashi			RF 20.170
Daniella Ribeiro do Valle Sarti			RF 20.265
Rafael Alexandre Cavalcanti da Silva			RF 20.239

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 – Despesas pagas por subfunção, na função Previdência Social, em valores nominais consolidados para o exercício de 2021. (Instituição: **IPREM**) 13

Gráfico 2 - Despesas pagas por subfunção, na função Previdência Social, em valores nominais consolidados para o exercício de 2021. (Instituição: **PMSP**) 15

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Despesas liquidadas na função previdência, em valores correntes, como percentual da Receita Corrente Líquida (RCL)	06
Quadro 02 – Situação atuarial projetada do RPPS, estimada nos cinco últimos exercícios.	06
Quadro 03 – Número de segurados do RPPS Municipal – dezembro de 2021	10
Quadro 04 – Função Previdência Social	11
Quadro 05 – Subfunções na função Previdência Social – IPREM- 2021	11
Quadro 06 – Gastos na função Previdência Social, por subfunção, com base nos valores liquidados no exercício de 2021 (exceto despesas intra-orçamentárias) – PMSP	12
Quadro 07 – Gastos na função Previdência Social, por subfunção, com base nos valores liquidados no exercício de 2020 (despesas intra-orçamentárias) – PMSP	13
Quadro 08 – Programas da função no PPA 2018-2021- Valores planejados	17
Quadro 09 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária	18
Quadro 10 – LOA 2021 – Programa 3004 – Projetos/Atividades (realizado somente pelo Iprem)	19
Quadro 11 – Valores liquidados na função Previdência Social por programa, conforme a execução da LOA 2021 – (realizado somente pelo IPREM)	19
Quadro 12 – Valores liquidados para o programa 3004, por função orçamentária, conforme a execução da LOA 2021 – PMSP e IPREM	20
Quadro 13 – Valores programados, por órgão, para o Programa 3004 conforme a LOA 2021	21
Quadro 14 - Programa 3004, percentual de execução por função conforme a LOA 2021	21
Quadro 15 - Situação atuarial projetada do RPPS, estimada nos cinco últimos exercícios.	22

Quadro 16 - Despesas liquidadas na função previdência, em valores correntes, como percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) 22

Quadro 17 - Processos Sobrestados de aposentadoria no Município de São Paulo – 2021 X 2020 22

Quadro 18 - Processos Sobrestados na PMSP – 2021 x 2020 23

Quadro 19 - Processos Sobrestados de pensões no Município de São Paulo – 2021 x 2020 24

LISTA DE SIGLAS

CF	Constituição Federal
EC	Emenda Constitucional
EGM	Encargos Gerais do Município
FIA	Fundação Instituto de Administração
FMS	Fundo Municipal de Saúde
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPREM	Instituto de Previdência Municipal de São Paulo
LM	Lei Municipal
LOA	Lei Orçamentária Anual
MOG	Ministério de Orçamento e Gestão
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PAF	Plano Anual de Fiscalização
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PPA	Plano Plurianual
RCL	Receita Corrente Líquida
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPC	Regime de Previdência Complementar
RPPS	Regime Próprio de Previdência dos Servidores
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SF	Secretaria Municipal da Fazenda
SMT	Secretaria Municipal de Transporte
STF	Supremo Tribunal Federal
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo

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 liquidadas 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)

Fonte: Relatório Função de Governo - Previdência 2020 - TC 8995/2021 e Fundação Instituto de Administração (FIA), Relatório de Reavaliação Atuarial - Iprem, disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/fazenda/iprem/RelatorioDeAvaliacaoAtuarial_IPREMSP_31122020_v3.pdf.

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 2021-2024¹, quanto o PPA 2018-2021², 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.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
---------------------------	-----------

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

2. METODOLOGIA	17
3. ANÁLISE DA FUNÇÃO DE GOVERNO PREVIDÊNCIA SOCIAL	19
3.1. Programa 3004 – Benefícios e Previdência dos Funcionários	20
4. CORRELAÇÃO DA FUNÇÃO COM A AGENDA MUNICIPAL 2030	27
5. OUTRAS FISCALIZAÇÕES	27
6. CONCLUSÕES	28
7. PROPOSTAS DE DETERMINAÇÕES	29
8. RESPONSÁVEIS PELAS SECRETARIAS COMPETENTES	29

1. INTRODUÇÃO

A função Previdência Social somou gastos de R\$ 10,9 bi em 2021, enquanto o déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) no exercício foi de R\$ 6,2 bi, sendo tal insuficiência coberta pelo Tesouro Municipal por meio de transferências, conforme Boletins Estatísticos do RPPS³. 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.

Conforme o art. 201 da Constituição Federal (CF) de 1988, a Previdência Social é organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observando os critérios para preservar o equilíbrio financeiro e atuarial, atendendo a cobertura de eventos de 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.

O instituto da aposentadoria, por sua vez, é direito social de caráter constitucional previsto no inc. XXIV do art. 7º da CF/88. O benefício é garantido ao servidor que completa os requisitos mínimos determinados pelo art. 40 da CF/88 e representa uma prestação de conteúdo pecuniário destinado a garantir o sustento dos segurados.

A presente execução de análise da função Previdência Social, prevista no Plano Anual de Fiscalização (PAF) 2021 apresenta 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.

1.1. Destinatários da análise de função de governo

Os destinatários que, sem prejuízo de outros, têm especial interesse na obtenção de informações

³ Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/fazenda/iprem/BERPPS-SP%2001%20-%202012_21.pdf

sobre a função Previdência Social, são:

- Poder Legislativo: na condição de fiscalizadores dos órgãos e entidades do Poder Executivo, desejam saber se os recursos públicos administrados pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) foram adequadamente geridos, bem como pode servir de suporte a comissões que tratem de tema relacionado;
- Poder Executivo: visando o controle da Administração Pública, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico;
- Servidores públicos municipais: são diretamente impactados com as políticas públicas relacionadas ao tema Previdência Social, podem ter um panorama da situação financeira do RPPS municipal e subsidiar a tomada de decisões em relação, por exemplo, à migração para a previdência complementar.
- Sociedade: visando fornecer aos cidadãos do município de São Paulo uma avaliação qualitativa do cumprimento das metas estabelecidas pelo governo municipal, como forma de controle social e prestação de contas. Pode ainda servir como base de informações úteis para indivíduos ou entidades de propósitos específicos, a exemplo da mídia e Rede Nossa São Paulo.

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

Segundo informações do Instituto de Previdência do Município de São Paulo (Ipem), o número total de segurados do RPPS paulistano atingiu o número de 234.392 em dezembro de 2021, distribuídos conforme o quadro a seguir:

Quadro 03 – Número de segurados do RPPS Municipal – dezembro de 2021

Grupo	Quantidade
Ativos	117.305
Inativos	93.857
Grupos de pensão	23.230
Total	234.392

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base no Relatório "BERPPS-SP 01. Base - 2021.xlsx", disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/fazenda/ipem/BERPPS-SP%2001%20-%202012_21.pdf.

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), refletindo no déficit financeiro do RPPS e consequente aporte realizado pela PMSP.

Conforme a Portaria MOG 42/99 (à época Ministério do Orçamento e Gestão), função é o maior nível de agregação das diversas áreas de despesas que competem ao setor público. A lista das 28 funções disponíveis para a classificação das despesas públicas consta do anexo da referida portaria e atribui, para cada função, partições denominadas subfunções, nível imediatamente inferior à função que evidencia cada área da atuação governamental.

Os gastos na função Previdência Social, de acordo com a referida portaria, contemplam as seguintes subfunções:

Quadro 04 – Função Previdência Social

Função		Subfunção	
Código	Descrição	Código	Descrição
09	Previdência Social	271	Previdência Básica
		272	Previdência do Regime Estatutário
		273	Previdência Complementar
		274	Previdência Especial

Fonte: Portaria MOG 42/99.

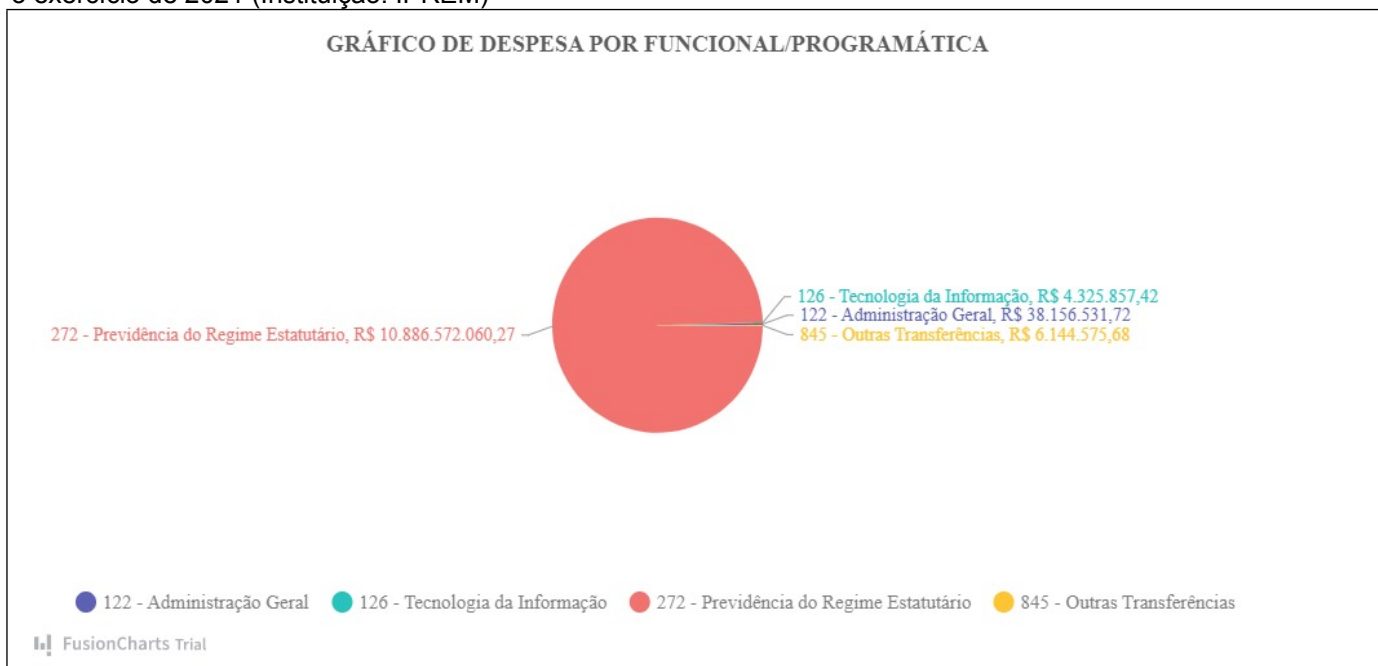
Adicionalmente, tem-se que os gastos com a função Previdência Social também são albergados em subfunções originalmente atribuídas a outras funções, conforme pode ser observado no quadro 05 e gráfico 01.

Quadro 05 – Subfunções na função Previdência Social – IPREM- 2021 (incluindo despesas intra) Em R\$

Subfunção	Orçado atualizado	Empenhado	Liquidado	Pago
122 – Administração Geral	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

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base nas informações extraídas do Ábaco em 21.06.22 – Empresa IPREM.

Gráfico 01 – Despesas pagas por subfunção, na função Previdência Social, em valores nominais consolidados para o exercício de 2021 (Instituição: IPREM)



É possível verificar, com as informações acima, o quanto da função Previdência Social é alocado em suas subfunções finalísticas e o quanto é destinado para o suporte às atividades da Previdência por meio de outras subfunções agregadas (em especial as subfunções denominadas "Administração Geral" e "Tecnologia da Informação").

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.

Quadro 06 – Gastos na função Previdência Social, por subfunção, com base nos valores liquidados no exercício de 2021 (exceto despesas intra-orçamentárias) – PMSP

Código	Subfunção	Liquidado	participação (%)
122	Administração Geral	37.612.754,37	0,3
272	Previdência do regime estatutário	10.865.399.431,56	93,7
126	Tecnologia da Informação	4.325.857,42	0,0
271	Previdência Básica	84.908.096,30	0,7
331	Proteção e Benefícios ao Trabalhador	599.266.840,23	5,2
845	Outras Transferências	6.144.575,68	0,1
Total das subfunções que compõem a função previdência		11.597.657.555,56	100,0

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) de Janeiro a Dezembro de 2021, disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/rreo_2-despfuncao-subfuncao-6bi21-consolidado_1643405765.pdf

Quanto às despesas intra-orçamentárias, no âmbito dos dispêndios em Previdência Social, tem-se que elas se referem às despesas liquidadas pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) e destinadas, via aplicação direta, ao IPREM. É o caso da cota patronal devida pela PMSP ao RPPS.

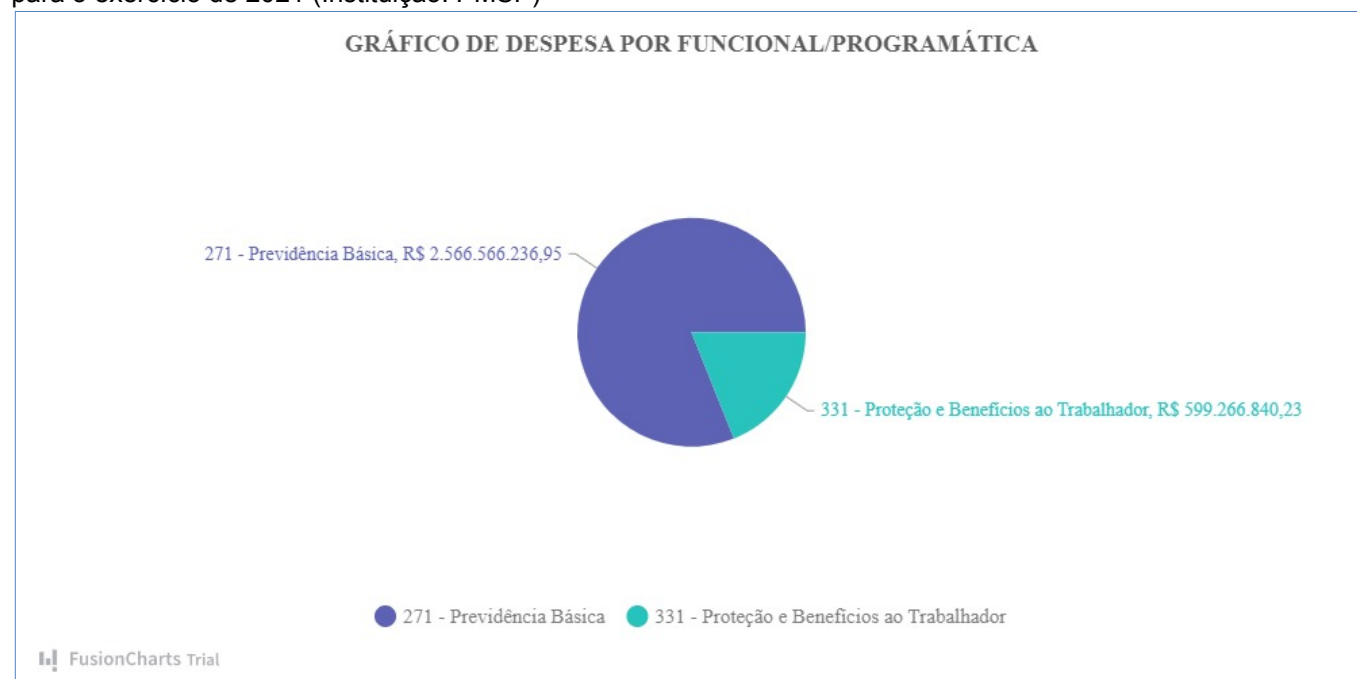
Quadro 07 – Gastos na função Previdência Social, por subfunção, com base nos valores liquidados no exercício de 2021 (despesas intra-orçamentárias) – PMSP

Código	Subfunção	Liquidado	participação (%)
122	Administração Geral	1.399.984,86	0,1
272	Previdência do Regime Estatutário	21.172.628,71	0,8
271	Previdência Básica	2.487.948.338,08	99,1
Total das subfunções que compõem a função previdência		2.510.520.951,65	100,0

Fonte: RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Janeiro a Dezembro de 2021, disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/rreo_2-despfuncao-subfuncao-6bi21-consolidado_1643405765.pdf

O gráfico 02 contempla os dispêndios efetuados pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) a partir da função Previdência Social, de acordo com o site da transparência do Município de São Paulo.

Gráfico 02 - Despesas pagas por subfunção, na função Previdência Social, em valores nominais consolidados para o exercício de 2021 (Instituição: PMSP)



Fonte: Portal da Transparência, Despesas Municipais, Instituição: Prefeitura do Município de São Paulo, “Gráfico por Funcional/Programática”, disponível em transparencia.prefeitura.sp.gov.br/receitas-despesas/

Observa-se que o valor de R\$ 2.566.566.236,95⁴ foi integralmente executado na subfunção 271 – Previdência Básica, a partir do programa 3004 - Benefícios e Previdência dos Funcionários. E os R\$ 599.266.840,23 restantes, referem-se à subfunção 331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhador, no Programa 3004 – Benefícios e Previdência de Funcionários.

Como será visto a seguir, os gastos com a função Previdência Social são peculiares no contexto do orçamento da cidade de São Paulo, uma vez que, de modo preponderante: 1) a administração do sistema previdenciário do Município é responsabilidade de um gestor único, o IPREM; 2) seus dispêndios são executados por um único órgão, o IPREM; 3) concentram-se em um único programa do PPA, o 3004 - Benefícios e Previdência dos Funcionários.

1.3. Relatório de Gestão da Secretaria responsável

A Resolução nº 16/20 do TCMSP determina no art. 5º que as secretarias de governo da PMSP, responsáveis pela implementação das políticas públicas relativas às funções de governo, devem apresentar ao TCMSP, até 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 do ano anterior.

A Secretaria de Governo Municipal apresentou o Relatório Consolidado de Funções de Governo da PMSP datado de 16.05.22, anexado às peças 20/30 do TC 005587/2022, portanto, fora do prazo determinado na Resolução nº 16/20 do TCMSP.

O relatório da função Previdência foi elaborado pelo IPREM. A autarquia informou que a análise do desempenho do planejamento é evidenciada através do PPA 2018-2021, uma vez que não possui ações delimitadas no Programa de Metas. Ressalta ainda que não possui indicadores definidos no Programa de Metas 2020-2024. Embora a Origem informe o ano de 2020, o Programa de Metas é de 2021-2024.

⁴ Este valor, retirado do site da transparência, se refere à despesa paga. Já o valor constante do quadro 7, se refere ao valor liquidado, razão pela qual há uma divergência entre os valores.

No Relatório de Gestão da Execução Orçamentária de 2021 o Instituto apresentou um quadro com a execução orçamentária, com os valores orçados, empenhados e liquidados dos programas: 3004 – Benefícios e Previdência de funcionários; 3011 – Modernização, desburocratização e inovação tecnológica do serviço público; 3021 – Qualidade, Eficiência e Sustentabilidade do Orçamento Público e 3024 – Suporte Administrativo.

Quanto ao programa 3004, o Instituto apresentou breve relato sobre as ações 8657 – Compensação Financeira – Outros Fundos de Previdência e 8660 – Aposentadoria e Pensões, em relação ao programa 3011, as ações 1220 – Desenvolvimento de Sistemas de Informações e Comunicação; 2818 – Aquisição de Materiais, Equipamentos e Serviços de Informação e Comunicação; 3002 – Ampliação, Reforma e Requalificação de Prédios Administrativo. Quanto ao programa 3021, a ação 1221 – Ações para Promoção da Sustentabilidade Previdenciária.

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

Foram utilizados os seguintes normativos: Constituição Federal de 1988, Lei Municipal (LM) nº 16.773/17 (PPA 2018-2021), Lei Orgânica do Município de São Paulo, Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021, Programa de Metas 2021-2024 e Resolução nº 16/20 do TCMSP.

2.2. Métodos de coleta e análise dos dados

Para coleta dos dados foram utilizados dados constantes de planilhas e relatórios disponibilizados e publicados na internet nos portais da internet tanto da PMSP quanto do IPREM, sistema Ábaco deste TCMSP, requisições de documentos e Relatório Consolidado de Funções de Governo da PMSP – função Previdência Social encaminhado pela PMSP.

2.3. Limitações do trabalho de auditoria

Há limitações 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.

A ausência de menção no Programa de Metas de tema tão sensível à saúde financeira do ente

municipal e de interesse direto não apenas dos servidores do Município, mas também da sociedade paulistana, repercute na desqualificação e no desprestígio do debate público e compromete a pactuação de alternativas para o equacionamento do déficit previdenciário.

No PPA 2018-2021 um único programa concentra os gastos da PMSP referentes a despesas com servidores públicos inativos. Trata-se do programa 3004 – Benefícios e previdência de funcionários, que é descrito como Programa de caráter administrativo. Tal programa 3004 não dispõe de indicador de desempenho no Anexo “Relação de Indicadores”, parte componente da LM nº 16.773/17 que dispõe sobre o PPA.

Os objetivos e a descrição do programa 3004 também não constam do Anexo II - Demonstrativo dos Programas e Ações da Administração Pública para o Quadriênio 2018-2021, parte integrante da lei do PPA. Do mesmo modo, também não consta do referido anexo o detalhamento da ação, produto, unidade de medida individualizada por ano, pertencentes ao programa 3004.

Do exposto, nota-se que o PPA contempla de modo insuficiente a questão da previdência. 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.

É possível argumentar que a gestão do sistema previdenciário não constitui objetivo de planejamento – e, portanto, não deve constar do PPA. O texto da CF, em seu art. 165, § 1º, preconiza que a lei que instituir o plano plurianual irá estabelecer as “diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

No entanto, a lei complementar prevista no § 9º do art. 165, que deveria dispor sobre a elaboração e a organização do plano plurianual, nunca foi editada. Diante do vácuo legal, os entes têm optado por incluir no PPA as despesas com ativos e inativos. Ademais, o impacto substancial provocado pelas despesas previdenciárias nos orçamentos públicos justifica a presença das mesmas nos planejamentos plurianuais – que, historicamente, tem se prestado, na prática, mais ao papel de peça orçamentária que ao de instrumento efetivo para o planejamento público.

3. ANÁLISE DA FUNÇÃO DE GOVERNO PREVIDÊNCIA SOCIAL

No Município de São Paulo, conforme já mencionado, 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. Os quadros a seguir comparam os valores planejados para os quatro anos do PPA com os valores empenhados.

Quadro 08 – Programas da função no PPA 2018-2021- Valores planejados

Programa	2018	2019	2020	2021	TOTAL
3004	10.999.345.183	12.065.111.365	13.768.293.407	15.463.268.514	52.296.018.469

Fonte: Anexo II do PPA 2018/2021, disponível em http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2018_2021/Anexo%20II.pdf.

Observa-se, a partir do quadro 08, que a PMSP previu dotações crescentes para o programa 3004 no decorrer da execução do PPA. A elevação planejada, no entanto, desconsiderou a edição da LM nº 17.020/18. Os valores, por conseguinte, deveriam ser necessariamente reprogramados para que se mantivesse a aderência do planejamento de médio prazo à nova realidade da reforma previdenciária.

O Anexo I do PPA 2018-2021 - Apresentação do Cenário Econômico e Demonstrativo da Previsão de Receitas para o Quadriênio 2018-20215 aborda a questão da previdência municipal, informando que a despesa previdenciária em 2016 foi de R\$ 7,1 bilhões – e que, no mesmo ano, a contribuição patronal e os valores repassados a título de insuficiência financeira custearam 81% da despesa previdenciária.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) indicou despesas liquidadas pelo Executivo nos seguintes valores:

Quadro 09 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária (exceto intra)

Ano	Despesa Liquidada na função Previdência (em R\$)
2017	8.510.503.781,00
2018	9.533.949.382,18

⁵ http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2018_2021/Anexo%20I.pdf

2019	10.449.048.096,07
2020	11.089.335.975,20
2021	11.597.657.555,56

Fonte: RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Demonstrativo de Execução das Despesas por Função/Subfunção, disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/rreo_2-despfuncao-subfuncao-6bi21_consolidado_1643405765.pdf.

Houve um aumento nominal de 6,1% nos dispêndios de 2020 em comparação com os de 2019 e de 4,6% nos dispêndios de 2021 em comparação com os de 2020.

3.1. Programa 3004 – Benefícios e Previdência dos Funcionários

O Programa 3004 – Benefícios e Previdência dos Funcionários é um programa de caráter administrativo, referente a despesas com servidores públicos da ativa e de aposentados.

A análise do programa aborda a execução orçamentária das ações correspondentes, contemplando o papel do programa 3004 no desempenho da função Previdência Social. Serão evidenciados os valores alocados por órgão da PMSP, com destaque para o papel do IPREM na realização da política pública de seguro social. Pela própria natureza da função e do programa, não há prestação de serviços diretamente associada.

O quadro a seguir discrimina os projetos e atividades do programa 3004 no contexto da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021.

Quadro 10 – LOA 2021 – Programa 3004 – Projetos/Atividades (realizado somente pelo Iprem) – em R\$

Órgão	Projeto/Atividade	LOA aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E = D/A)
Iprem	8660 - Aposentadorias e pensões	11.343.514.958,00	11.366.974.958,00	10.889.572.060,27	10.886.572.060,27	96,0
	8657 - Compensação Financeira - Outros Fundos de Previdência	41.047.875,00	43.847.875,00	8.144.575,68	6.144.575,68	15,0
Total	Total	11.384.562.833,00	11.410.822.833,00	10.897.716.635,95	10.892.716.635,95	95,7

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base no sistema Ábaco/TCMSP, acesso em 20.06.22.

Verifica-se que o projeto / atividade de maior impacto no programa 3004 é o 8660 – Aposentadoria e pensões, que representou 99,9% do total empenhado no referido programa e teve execução de 96,0%.

3.1.1. Aspectos de gestão e execução do programa

Conforme já abordado, o programa 3004 é, na prática, responsável pela execução da integralidade da função Previdência Social. Há orçamento residual executado pela função nos programas 3011, 3021 e 3024, porém os valores são pouco relevantes diante dos montantes envolvidos.

Demonstra-se, no quadro a seguir, os valores liquidados na função previdência por programa no IPREM.

Quadro 11 – Valores liquidados na função Previdência Social por programa, conforme a execução da LOA 2021 – (realizado somente pelo IPREM) – em R\$

Programa	Descrição	Liquidado (D)	Participação (%)
3004	Benefícios e Previdência de Funcionários	10.892.716.635,95	99,6
3011	Modernização, desburocratização e inovação tecnológica do serviço público	191.754,60	0,0
3021	Qualidade, eficiência e sustentabilidade do orçamento público	4.807.880,00	0,0
3024	Suporte Administrativo	38.338.962,05	0,4
TOTAL		10.936.055.232,60	100,0

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base no sistema Ábaco/TCMSP, acesso em 21.06.22.

De modo complementar, observa-se que o grau de especialização do programa 3004 é quase absoluto. O programa não apenas executa a integralidade da função Previdência Social como se restringe a isso. É o que demonstra o quadro a seguir:

Quadro 12 – Valores liquidados para o programa 3004, por função orçamentária, conforme a execução da LOA 2021 – PMSP e Iprem

Função	Liquidado (R\$)	% Execução
Previdência Social	14.064.839.910,56	99,2
Administração	56.750.241,38	0,4
Saúde	18.319.273,81	0,1
Trabalho	3.368.737,49	0,0
Transporte	28.696.990,61	0,2
Total	14.171.975.153,85	100,0

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base no sistema Ábaco/TCMSP, acesso em 21.06.22.

A Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT) recebeu dotação para a aplicação programada em “Aposentadoria Complementar aos Servidores da São Paulo Transportes S/A” no valor de R\$ 28.696.990,61.

Por fim, o Fundo Municipal de Saúde (FMS) recebeu dotação de R\$ 18.319.273,81 para aplicação programada em “Gratificação de Municipalização – Saúde – Lei 13.510/03”.

O quadro a seguir consolida os órgãos que compõem a PMSP, apartando apenas o IPREM, enquanto autarquia. Embora ocorra repartição quanto às dotações referentes ao programa 3004, quem efetua os dispêndios referentes à previdência é o IPREM, responsável pelo registro contábil dos benefícios.

Quadro 13 – Valores programados, por órgão, para o Programa 3004 conforme a LOA 2021

Instituição	Liquidado (R\$)	%
PMSP (FMS, SG, EGM e SMT)	3.279.258.517,90	23,1
Iprem	10.892.716.635,95	76,9
Total	14.171.975.153,85	100

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base no sistema Ábaco/TCMSP, acesso em 23.06.22.

Conforme se verifica o Programa foi realizado, em sua maior parte (76,9%), pelo Instituto de Previdência Municipal de São Paulo – IPREM. De acordo com a LOA de 2021, a aplicação programada no projeto / atividade “Aposentadorias e Pensões” teve recursos liquidados no montante de R\$ 10.886.572.060,27, conforme quadro 11. Há quatro outros órgãos que receberam dotações na LOA 2021 a partir do programa 3004.

O quadro a seguir indica o percentual de execução do programa 3004 por função orçamentária. Destaque para a execução na função Previdência Social acima de 94%.

Quadro 14 – Programa 3004, percentual de execução por função conforme a LOA 2021

Função	LOA aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E = D/A)
Previdência Social ¹	14.845.745.132,00	14.851.361.132,00	14.338.139.550,24	14.064.839.910,56	94,7
Outros	133.969.673,00	121.226.115,72	114.925.218,72	107.135.243,29	80,0
Total	14.979.714.805,00	14.972.587.247,72	14.453.064.768,96	14.171.975.153,85	94,6

¹ IPREM e PMSP.

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base no sistema Ábaco/TCMSP, acesso em 24.06.22.

3.1.2. Indicadores de desempenho

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.

Quadro 15 – 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)

Fonte: Relatório Função de Governo - Previdência 2020 - TC 8995/2021 e Fundação Instituto de Administração (FIA), Relatório de Reavaliação Atuarial – Iprem, disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/fazenda/iprem/RelatorioDeAvaliacaoAtuarial_IPREMSP_31122020_v3.pdf.

O quadro a seguir demonstra o total de despesas liquidadas na função previdência e seu percentual em relação às receitas correntes realizadas ao longo dos últimos cinco anos.

Quadro 16 – Despesas liquidadas na função previdência, em valores correntes, como percentual da Receita Corrente Líquida (RCL)

em	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 liquidadas 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-rci-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-despfuncao-subfuncao-6bi21-consolidado_1643405765.pdf

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.

Quadro 17 - Processos Sobrestados de aposentadoria no Município de São Paulo – 2021 X 2020

Órgão / Entidade	Quantidade	
	Dezembro de 2020	Dezembro de 2021
PMSP	14.258	11.134
AHM	2	2
CMSP	1	1
IPREM(processos tramitados pelo TCMSP para o Comprev após homologação)	690	1.114
SFMSP	8	8
TCMSP	9.181	12.168
Processos extraviados	9	37
Total de Processos Sobrestados	24.149	24.914

Fonte: Relatório Função de Governo - Previdência 2020 - TC 8995/2021 e IPREM.

O número de processos sobrestados de aposentadoria, considerando-se apenas a PMSP, é demonstrado a seguir, por órgão e entidade:

Quadro 18 - Processos Sobrestados na PMSP – 2021 x 2020

Órgão/Entidade	Dezembro de 2020	Dezembro de 2021	%
CGM	-	1	0,01
PGM	4	9	0,08
Sehab	-	4	0,04
Seme	2	0	0,00
SF	4	6	0,05
SEGES	21	86	0,77
SGM	-	1	0,01
Siurb	2	7	0,06
Smads	4	31	0,28
SMC	133	118	1,06
SME	8.252	6.338	56,93

SMJ	26	17	0,15
SMS	5.699	3.952	35,50
SMSU	14	288	2,59
SMSUB	2	11	0,10
SMT	-	3	0,03
SMUL	-	8	0,07
Subprefeituras	92	251	2,25
SVMA	1	1	0,01
Não localizado no cruzamento	2	1	0,01
Total Processos Sobrestados	14.258	11.133	100

Fonte: Relatório Função de Governo – Previdência 2020 - TC 8995/2021 e IPREM.

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:

Quadro 19 - Processos Sobrestados de pensões no Município de São Paulo – 2021 x 2020

Órgão / Entidade	Quantidade	
	Dezembro de 2020	Dezembro de 2021
Ipem	408	1.330
TCMSP	2.187	2.038
SMJ	175	231
SEGES	6	9
HSPM	1	3
Total de Processos Sobrestados	2.777	3.611

Fonte: Relatório Função de Governo - Previdência 2020 -TC 8995/2021 e IPREM.

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.

4. CORRELAÇÃO DA FUNÇÃO COM A AGENDA MUNICIPAL 2030

A Agenda municipal 2030, pactuada por 193 países membros da ONU, adotada pelo município de São Paulo como diretriz das políticas públicas, reúne o conjunto de objetivos, metas e indicadores propostos pela comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável (ODS). A Comissão Municipal de ODS estabeleceu a divisão dos trabalhos em sete câmaras Temáticas – Educacionais, Econômicas, Ambientais, Saúde e Bem Estar, Sociais, Urbanas e fortalecimento Institucional.

No entanto, o Programa de Metas 2021-2024 não contempla metas relacionadas à função Previdêcia, não havendo correlação com a Agenda Municipal 2030. Dado que o Programa de Metas deve estabelecer metas relacionadas aos ODS, e, 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.

5. OUTRAS FISCALIZAÇÕES

Na auditoria programada que avaliou a situação do RPPS municipal foram relatadas as 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.

Além disso, foi constatado que:

- a autarquia previdenciária possui estrutura mínima de governança em funcionamento e falta de infraestrutura de pessoal;
- 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;

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)

9. RESPONSÁVEIS PELAS SECRETARIAS COMPETENTES

Nome	Cargo
Márcia Regina Ungarete	Superintendente do IPREM

Em 13.07.22

ADRIANA REGINA TAKAHASHI
Agente de Fiscalização

DANIELLA RIBEIRO DO VALLE SARTI
Supervisora da Unidade Técnica de Aposentadorias e Pensões

RAFAEL ALEXANDRE CAVALCANTI DA SILVA
Coordenadora Chefe de Fiscalização e Controle III

DAIESSE QUENIA JAALA SANTOS BOMFIM
Subsecretária de Fiscalização e Controle - Substituta