

III – ACÓRDÃO

Processo	- TC/008995/2021
Auditado	- Instituto de Previdência Municipal de São Paulo – IPREM
Objeto	- Auditoria Programada – Função de Governo – Previdência – Avaliar a Função de Governo com base nos resultados alcançados no exercício de 2020

3.183ª Sessão Extraordinária

AUDITORIA PROGRAMADA. IPREM. EXERCÍCIO 2020. Avaliação da função de Governo Previdência. 1. O RPPS do Município conta com 236.077 segurados, distribuídos entre 120.217 servidores ativos, 92.669 inativos e 23.191 pensionistas. 2. Os recursos aplicados na Função alcançaram R\$ 10,5 bilhões, superando em 6,1% o montante de 2019, registrando resultado negativo em R\$ 5,8 bilhões, suportado com aporte do Tesouro, representando cerca de 10% da receita corrente líquida do Município. 3. A EC 103/19 contemplou a criação dos Fundos, FUNFIN e FUNPREV com a segregação de massas e a divisão dos segurados em dois grupos distintos, com contas bancárias separadas e contabilidade própria, além de cadastro e escrituração individualizados. 4. Desde a instituição do RPPS, o IPREM não realiza a gestão efetiva das aposentadorias por não dispor de estrutura suficiente. 5. A Lei 17.433/20 caminhou em sentido contrário ao aparelhamento da estrutura de recursos humanos do Instituto, especialmente com as novas atribuições trazidas pela Emenda à Lei Orgânica do Município 41/21, relacionadas à estruturação e à administração dos Fundos FUNFIN e FUNPREV. 6. A reestruturação administrativa do Órgão foi contemplada na Lei 17.433/20, que aguarda regulamentação para sua implantação. 7. Lacuna na regulamentação da incidência da Contribuição Previdenciária e da forma de cálculo de Gratificações que compõe os benefícios de aposentadoria e pensão. 8. Represamento de cerca de 25 mil processos, impedindo a homologação dos atos de concessão dos benefícios, e a consequente recuperação de créditos advindos da compensação previdenciária. 9. O Tema 445-STF determinou o prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão. Res. 08/21-TCMSP. 10. O número de aposentados e pensionistas superará o contingente de servidores ativos nos próximos anos, o aumento da longevidade impactará o crescimento do déficit atuarial do RPPS. 11. Fragilidades na gestão com a atuação do Executivo no sentido de equacionar o déficit financeiro e atuarial do RPPS e de reorganizar a estrutura do Órgão Previdenciário. 12. Necessidade de se estabelecer o equilíbrio financeiro e atuarial do Sistema Previdenciário paulistano. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. Reiteradas as DETERMINAÇÕES de exercícios anteriores. Votação unânime.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, relativos à Função de Governo – Previdência – exercício 2020, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, respaldados nos relatórios da Subsecretaria de Fiscalização e Controle e alicerçados no parecer da Secretaria Geral, em conhecer da Auditoria relativa ao exercício 2020, bem como em determinar o seu registro, ressaltados os atos não apreciados ou ainda pendentes de julgamento específico.

ACORDAM, à unanimidade, em acolher como determinação do exercício de 2020 a proposta acostada no item 7.1 do Relatório da Subsecretaria da Fiscalização e Controle desta Casa.

ACORDAM, à unanimidade, em reiterar as determinações do exercício de 2019, pendentes de atendimento, na forma das manifestações constantes no sistema Diálogo.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão aos Excelentíssimos Senhores Prefeito do Município de São Paulo, Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, à Superintendente do Instituto de Previdência do Município de São Paulo e ao Secretário Municipal da Fazenda.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após os trâmites legais, o arquivamento dos autos.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 24 de novembro de 2021.

JOÃO ANTONIO – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator
EDUARDO TUMA – Revisor
MAURÍCIO FARIA – Conselheiro
DOMINGOS DISSEI – Conselheiro

/hc

JULGAMENTO DA FUNÇÃO DE GOVERNO – PREVIDÊNCIA – 2020

Processo e-TCM:	TC/008995/2021
Interessado:	Instituto de Previdência Municipal de São Paulo – IPREM
Objeto:	Função de Governo – Previdência – Exercício 2020
Responsáveis	Ricardo Nunes – Prefeito e Marcia Regina Ungarette - Superintendente do Instituto de Previdência Municipal de São Paulo – IPREM
Relator:	Conselheiro Roberto Braguim

Sumário

I – RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA.....	2
II – RELATÓRIO E VOTO DO RELATOR CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM...23	
III – ACÓRDÃO	42

I – RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE FUNÇÃO DE GOVERNO

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2020/05744

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

FUNÇÃO DE GOVERNO – Previdência, referente ao exercício de 2020.

2.2. Objetivo

Avaliar a função de governo com base nos resultados alcançados.

2.3. Unidade Fiscalizada

Instituto de Previdência Municipal de São Paulo - Iprem.

2.4. Período da Realização

17.05.21 a 04.06.21.

2.5. Período de Abrangência

Exercício de 2020.

2.6. Equipe Técnica

Adriana Regina Takahashi

TC nº 20.170

2.7. Procedimentos

- Análise da LOA 2020;
- Análise do PPA 2018-2021;
- Análise do Programa de Metas 2017-2020;

2.8. Siglas

AHM	Autarquia Hospitalar Municipal
APDO	Analista de Planejamento e Desenvolvimento Organizacional
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CF	Constituição Federal
CGM	Controladoria Geral do Município
CMSP	Câmara do Município de São Paulo
CMSP	Câmara Municipal de São Paulo
Comprev	Compensação Previdenciária
DM	Decreto Municipal
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
EGM	Encargos Gerais do Município
FIA	Fundação Instituto de Administração
HSPM	Hospital do Servidor Público Municipal
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
Iprem	Instituto de Previdência Municipal de São Paulo
LF	Lei Federal
LM	Lei Municipal

LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica Municipal
MOG	Ministério de Orçamento e Gestão
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PGM	Procuradoria Geral do Município
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PPA	Plano Plurianual
Previc	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
Previcom	Fundação de Previdência Complementar do Estado de São Paulo
RCL	Receita Corrente Líquida
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPC	Regime de Previdência Complementar
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
Sehab	Secretaria Municipal de Habitação
Seme	Secretaria Municipal de Esportes e Lazer
SF	Secretaria Municipal da Fazenda
SFMSP	Serviço Funerário do Município de São Paulo
SEGES	Secretaria Executiva de Gestão
SGM	Secretaria do Governo Municipal
Siurb	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
Smads	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
SMC	Secretaria Municipal da Cultura
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMJ	Secretaria Municipal de Justiça
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SMSU	Secretaria Municipal de Segurança Urbana
SMSUB	Secretaria Municipal das Subprefeituras
SMT	Secretaria Municipal de Transporte
SMUL	Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento
SVMA	Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
URH	Unidade de Recursos Humanos

3. 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\$ 10,5 bilhões em 2020, aproximadamente, 6,1% acima do valor na comparação com 2019, de R\$ 9,9 bilhões, representando um total de 236.077 segurados (ativos, inativos e pensionistas).

O déficit financeiro foi de R\$ 5,8 bilhões em 2020, 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 3.1 – Despesas liquidadas na função previdência, em valores correntes, como percentual da Receita Corrente Líquida (RCL)

Item	2017	2018	2019	2020
Receita corrente líquida	47.305.318.527,64	48.830.405.884,01	54.166.943.978,98	58.886.716.512,71
Despesas liquidadas na função Previdência	8.510.503.781,00	9.533.949.382,18	10.449.048.096,07 ¹	11.089.335.975,20
% da RCL comprometida com gastos na função Previdência Social	18,0	19,5	19,3	18,8

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base no Relatório Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, disponível em [Anexo 3 RCL DEZEMBRO - 2019_INT_Definitivo \(prefeitura.sp.gov.br\)](#) e Demonstrativo da Execução das Despesas por função/subfunção (exceto intra-orçamentária), disponível em [funcao-subfuncao-consol-6bim-2017_1521838112.pdf \(prefeitura.sp.gov.br\)](#) (Peças 9/12 e Peças 13/16).

¹ Foi considerado o valor constante do RREO/19 exceto intraorçamentárias,

Quadro 3.2 – Situação atuarial projetada do RPPS, estimada nos quatro últimos exercícios.

RPPS	2017	2018	2019	2020
Resultado Atuarial	(145.949.250.557,72)	(162.183.015.369,30)	(162.840.719.610,48)*	(173.055.143.069,56)

Fonte: Vesting, Relatório de Avaliação Atuarial – Instituto de Previdência Municipal de São Paulo, 2018, Fundação Instituto de Administração (FIA), Relatório de Reavaliação Atuarial 2019 e 2020 – Ipem (Peças 17 e 18).

* O Relatório da Avaliação Atuarial de dezembro de 2019 da FIA apresentou dois valores distintos referentes ao ano de 2019, vide Tabela da pág. 22 do referido documento.

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

Tanto o Programa de Metas 2017-2020, quanto o PPA 2018-2021, não contemplam indicadores de desempenho que mensurem, monitorem e avaliem adequadamente a gestão do sistema previdenciário.

Em dezembro de 2018, a LM 17.020/18, que instituiu o Regime de Previdência Complementar (RPC), majorou, de 11% para 14%, a contribuição previdenciária dos servidores públicos titulares de cargos efetivos, aposentados e pensionistas.

O Ipem, 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.

Embora tenha sido publicada em 30.07.20, a LM nº 17.433/20, que dispôs sobre a reorganização da Administração Pública Municipal Indireta como um todo, incluindo a criação de cargos de provimento em comissão no Ipem, extinção de cargos em comissão e efetivos no Instituto e autorização para transferir à Autarquia os 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 o Ipem aguarda a regulamentação que será dada por decreto próprio, não tendo recebido os profissionais até o momento.

A falta de reposição de servidores ao longo dos últimos anos reflete em 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.

Cabe ressaltar, ainda, que a PEC 133/19, mais conhecida como PEC Paralela, irá tratar de importantes temas que terão repercussão imediata não apenas nas alterações empreendidas pelo Executivo municipal, mas também na magnitude do déficit atuarial do sistema municipal. A alteração da idade de aposentadoria, por si só, é matéria constitucional de vultosa repercussão nas contas públicas.

4. FUNÇÃO PREVIDÊNCIA 2020

4.1. Introdução

A função Previdência Social somou gastos de R\$ 10,5 bi em 2020, enquanto o déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) no exercício foi de R\$ 5,8 bi, sendo tal insuficiência coberta pelo Tesouro Municipal por meio de transferências.

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 doença, invalidez, morte 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; pensão por morte do segurado.

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

Segundo informações do Instituto de Previdência do Município de São Paulo (Iprem), o número total de segurados do RPPS paulistano atingiu o número de 236.077 em dezembro de 2020, distribuídos conforme quadro 1.

Quadro 1 – Número de segurados do RPPS Municipal – dezembro de 2020

Grupo	Quantidade
Ativos	120.217
Inativos	92.669
Grupos de pensão	23.191
Total	236.077

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base no Relatório “BERPPS-SP 01 - 12_20”, disponível em [BERPPS-SP 01 - 12_20.pdf](#) ([prefeitura.sp.gov.br \(Peca 19\)](http://prefeitura.sp.gov.br/Peca19)).

No Município de São Paulo, a função Previdência Social somou gastos de R\$ 10,5 bilhões em 2020, acréscimo de aproximadamente 6,1% em relação ao exercício anterior (R\$ 9,9 bilhões), refletindo o agravamento do déficit financeiro do RPPS – e o incremento dos aportes realizados 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 2 – 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.

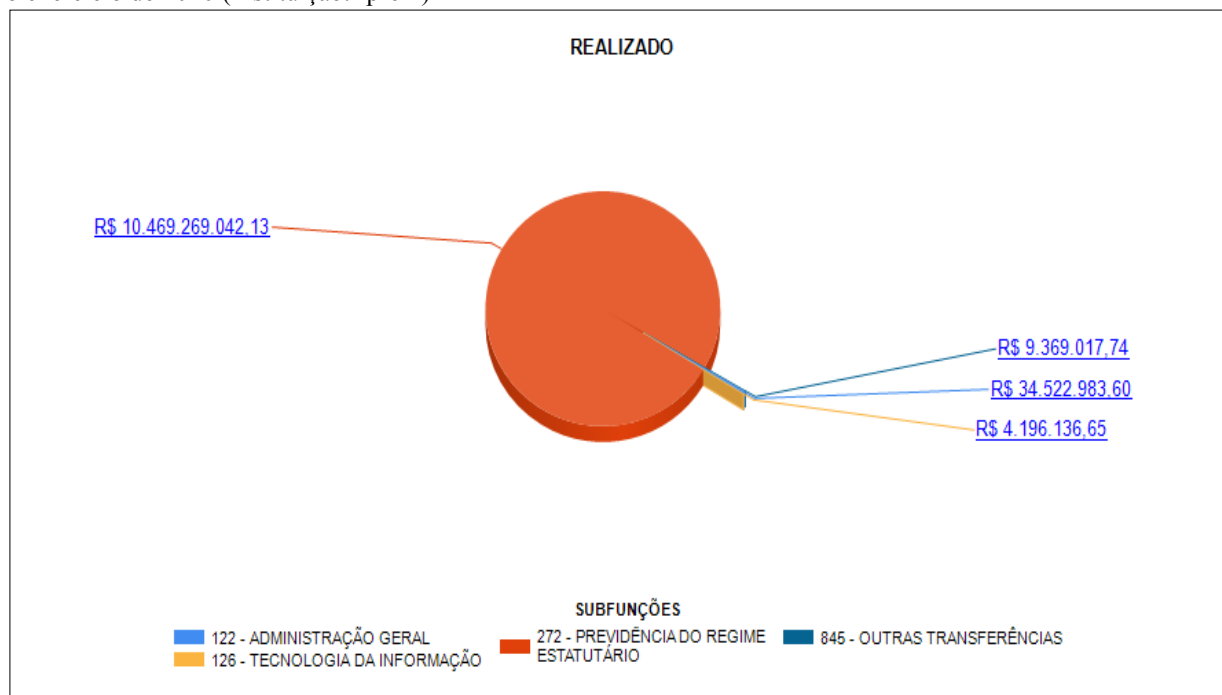
Adicionalmente, tem-se que os gastos com a função Previdência Social também são albergados em subfunções originalmente atribuídas a outras funções, conforme pode ser observado no quadro 3 e figura 1.

Quadro 3 – Subfunções na função Previdência Social – Iprem – 2020

Funcional / Programática	Orçado atualizado	Empenhado	Liquidado	Pago
122 – Administração Geral	72.857.804,08	39.999.229,88	34.608.795,17	34.522.983,60
126 – Tecnologia da Informação	8.675.000,00	4.777.529,09	4.198.389,79	4.196.136,65
272 – Previdência do Regime Estatutário	11.097.900.934,00	10.517.269.931,78	10.469.269.931,78	10.469.269.042,13
845 – Outras Transferências	18.000.000,00	10.069.017,74	9.369.017,74	9.369.017,74
TOTAL	11.197.433.738,08	10.572.115.708,49	10.517.446.134,48	10.517.357.180,12

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base nas informações extraídas do Ábaco em 25.05.21 – Empresa Iprem.

Gráfico 1 – Despesas pagas por subfunção, na função Previdência Social, em valores nominais consolidados para o exercício de 2020 (Instituição: Iprem)



Fonte: Portal da Transparência, Despesas Municipais, Instituição: Iprem, “Gráfico por Funcional/Programática”.

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 2020, observa-se que 94,4% das despesas da função Previdência foram liquidadas a partir da subfunção 272 - Previdência do Regime Estatutário.

Quadro 4 – Gastos na função Previdência Social, por subfunção, com base nos valores liquidados no exercício de 2020¹ (exceto despesas intra-orçamentárias) – PMSP

Código	Subfunção	Liquidado	participação (%)
122	Administração Geral	33.373.521,60	0,3
272	Previdência do regime estatutário	10.469.269.931,78	94,4
126	Tecnologia da Informação	4.198.389,79	0,0
271	Previdência Básica	57.218.823,35	0,5
331	Proteção e Benefícios ao Trabalhador	515.906.290,94	4,7
845	Transferências	9.369.017,74	0,1
Total das subfunções que compõem a função previdência		11.089.335.975,20	100,0

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) de Janeiro a Dezembro de 2020 (Peça 16).

¹ Descontadas as despesas intra-orçamentárias.

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.

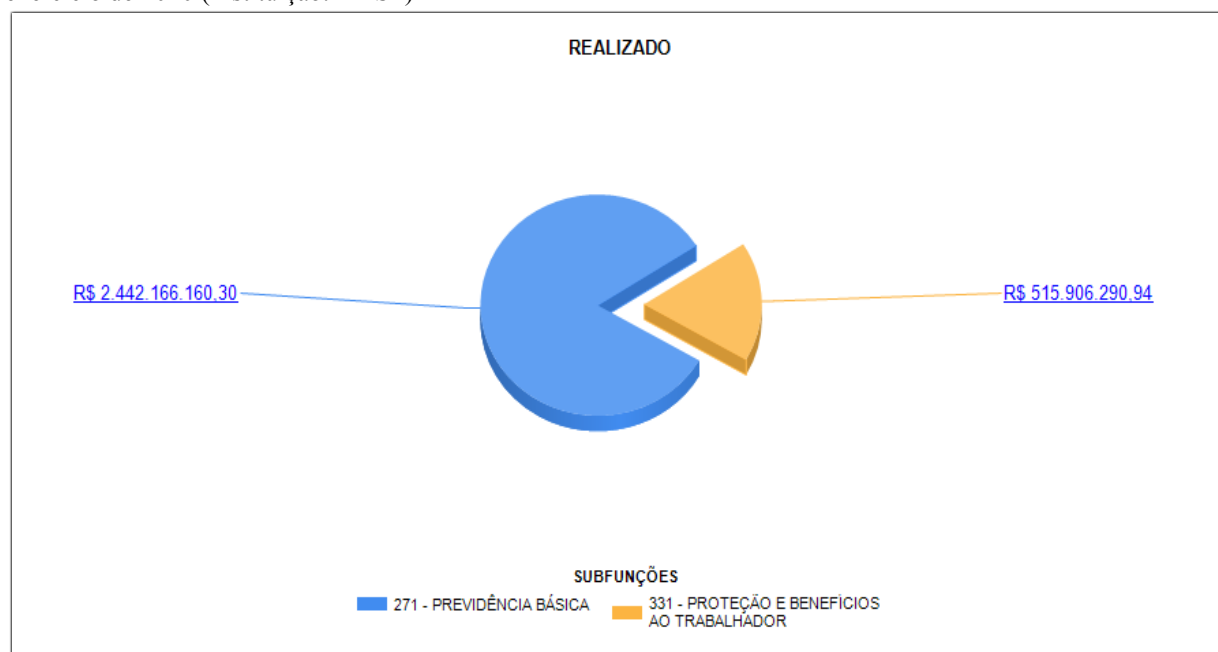
Quadro 5 – Gastos na função Previdência Social, por subfunção, com base nos valores liquidados no exercício de 2020² (despesas intra-orçamentárias) – PMSP

Código	Subfunção	Liquidado	participação (%)
122	Administração Geral	1.235.273,57	0,1
271	Previdência Básica	2.389.815.379,12	99,9
Total das subfunções que compõem a função previdência		2.391.050.652,69	100,0

Fonte: RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Janeiro a Dezembro/2020 (Peça 16).

O gráfico 2 contempla os dispêndios efetuados pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) a partir da função Previdência Social. Observa-se que R\$ 2.442.166.160,30 foram integralmente executados na subfunção 271 – Previdência Básica, a partir do programa 3004 - Benefícios e Previdência dos Funcionários. E os R\$ 515.906.290,94 restantes, referem-se à subfunção 331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhador, no Programa 3004 – Benefícios e Previdência de Funcionários.

Gráfico 2 - Despesas pagas por subfunção, na função Previdência Social, em valores nominais consolidados para o exercício de 2020 (Instituição: PMSP)



Fonte: Portal da Transparência, Despesas Municipais, Instituição: Prefeitura do Município de São Paulo, “Gráfico por Funcional/Programática”.

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

² Descontadas as despesas intra-orçamentárias.

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.

4.1.1. O papel do Iprem e a gestão do instituto

Há necessidade que o Iprem abarque a gestão das aposentadorias, o processamento dos dados, a concessão e o pagamento desse benefício devido pelo Município, para que possa assumir a função de órgão gestor único das aposentadorias e pensões do Município de São Paulo.

O Iprem é a autarquia municipal responsável pela gestão do Regime Próprio de Previdência Social do município de São Paulo (RPPS). Neste regime estão vinculados os servidores públicos municipais ativos e inativos, cujo regime de trabalho seja o estatutário.

O artigo 6º da Lei Municipal (LM) nº 13.973/05, que instituiu o RPPS, determinou que o instituto é o órgão gestor único das aposentadorias e pensões do Município de São Paulo, sendo sua atividade principal a gestão dos benefícios previdenciários, ou seja, a análise, concessão, manutenção, revisão e pagamento das pensões e aposentadorias. A entidade municipal tem como normas de regência as LMs nº 9.157/80 e 13.973/05, sendo, atualmente, por força do Decreto Municipal (DM) nº 60.038 de 31.12.20, vinculada à Secretaria Municipal da Fazenda (SF).

Todavia, as atividades de autuação dos processos administrativos de aposentadoria, análise dos requisitos constitucionais, avaliação das informações de cunho remuneratório, preenchimento dos dados nos sistemas informatizados de recursos humanos, concessão das aposentadorias, publicação no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, e, encaminhamento dos processos administrativos ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), para homologação, vêm sendo realizadas pelas Unidades de Recursos Humanos das Secretarias (URHs), Subprefeituras e órgãos da Administração Direta.

Segundo a Divisão de Finanças e Contabilidade do Iprem, a operacionalização dos dados de aposentados da Administração Direta (inclusão, exclusão, atualização, controle do banco de dados, etc.) está na Secretaria Executiva de Gestão (SEGES) e o banco de dados não é de acesso do Iprem e continua nos Departamentos de Recursos Humanos dos órgãos. O pagamento das aposentadorias dos Órgãos (TCMSP, CMSP, Iprem, SFMSP, PMSP e HSPM) ocorre no Instituto, ou seja, a execução da despesa e o comando de pagamento ao banco. A exceção é a PMSP, em que a execução da despesa é realizada no Iprem, porém o comando de pagamento junto ao banco é realizado pela própria PMSP.

Desse modo, conclui-se que, desde 2005, o Iprem não promove a gestão efetiva das aposentadorias, fato este justificado pela estrutura insuficiente, escassez de servidores e ausência de expertise para assumir a posição de único órgão gestor das aposentadorias.

A estrutura física e organizacional do Iprem ainda é destinada apenas às concessões de pensões, e, apesar da publicação da LM nº 17.433/20, que dispôs sobre a reorganização da Administração Pública Municipal Indireta como um todo, conforme será visto no item 4.4 deste Relatório, não houve ações concretas no sentido de diminuir a escassez de pessoal. Além disso, o Iprem informou ainda que a referida lei estaria pendente de regulamentação por decreto.

Dessa forma, conclui-se que o Instituto não abarca a gestão das aposentadorias, o processamento dos dados, a concessão e o pagamento desse benefício devido pelo Município, não encampando sua posição legal de gestor único das aposentadorias e pensões do Município de São Paulo.

4.1.2. Programa de Metas 2017-2020

O Programa de Metas é o instrumento que organiza as prioridades da Prefeitura nos quatro anos de mandato, e está previsto na Lei Orgânica do Município (LOM). O Programa de Metas da cidade de São Paulo 2017-2020 não aborda o tema da Previdência Social em nenhuma das metas do instrumento, tampouco constou do Programa de Metas - Revisão Programática do biênio 2019-2020.

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.

4.1.3. Plano Plurianual (PPA) 2018-2021

O orçamento programa, técnica de orçamento público vigente no país, foi introduzido na esfera federal pelo Decreto-Lei 200/67, que determinou, em seu art. 16, que em cada ano será elaborado um orçamento-programa que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.

Tem-se, assim, que a Lei Orçamentária Anual (LOA) guarda intrínseca relação com o planejamento de médio prazo – o Plano Plurianual (PPA).

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.

Sem embargo, admite-se que 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.

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 6 e 7

comparam os valores planejados para os quatro anos do PPA com os valores realizados (liquidados), no ano e acumulados no período do PPA.

Quadro 6 – 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 [Plano Plurianual - PPA - 2018 - 2021 - Dataset - Portal de Dados Abertos da Cidade de São Paulo \(prefeitura.sp.gov.br\)](#).

Quadro 7 – Programa 3004 – Benefícios e Previdência de Funcionários¹

Ano	PPA	LOA Empenhado	%Empenhado
2018	10.999.345.183,00 ²	11.512.140.644,76	104,7
2019	12.065.111.365,00 ³	12.903.662.445,76	107,0
2020	13.768.293.407,00 ⁴	13.718.223.963,79	99,6

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base no PPA 2018/2021 e sistema Ábaco/TCMSP, acesso em 03.06.21.

1 planejado no PPA para o programa 3004 sem distinção de função.

2 valor referente ao planejado no PPA que corresponde ao valor orçado para a LOA/18.

3 planejado no PPA não corresponde ao valor orçado para a LOA/19 (R\$ 12.346.410.377,00).

4 planejado no PPA não corresponde ao valor orçado para a LOA/20 (R\$ 14.400.781.808,00).

Observa-se, a partir do quadro 6, 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 2018-2021 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 8 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária

Bimestre / Ano	Despesa Liquidada na função Previdência (em R\$))
6º bimestre de 2017	8.510.503.781,00
6º bimestre de 2018	9.533.949.382,18
6º bimestre de 2019	10.449.048.096,07
6º bimestre de 2020	11.089.335.975,20

Fonte: RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Demonstrativo de Execução das Despesas por Função/Subfunção, disponível em [Prestação de Contas Públicas - Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO | Secretaria Municipal da Fazenda | Prefeitura da Cidade de São Paulo](#) (Peças 13/16).

Houve um aumento nominal de 9,6% nos dispêndios de 2019 em comparação com os de 2018 e de 6,1% nos dispêndios de 2020 em comparação com os de 2019.

4.2. Programa 3004 – Benefícios e Previdência dos Funcionários

O Programa 3004 – Benefícios e Previdência dos Funcionários, segundo o PPA 2018-2021 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 9 discrimina os projetos e atividades do programa 3004 no contexto da LOA de 2020.

Quadro 9 – LOA 2020 – 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	11.043.237,934	11.097.587,934	10.517.269,931,78	10.469.269,931,78	94,8
	8657 - Compensação Financeira - Outros Fundos de Previdência	18.000.000	18.000.000	10.069.017,74	9.369.017,74	52,1
Total	Total	11.061.237,934	11.115.587,934	10.527.338,949,52	10.478.638,949,52	94,7

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base no sistema Ábaco/TCMSP, acesso em 26.05.21.

a) Gestão / Execução Orçamentária

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 10, os valores liquidados na função previdência por programa no Iprem.

Quadro 10 – Valores liquidados na função Previdência Social por programa, conforme a execução da LOA 2020 – (realizado somente pelo Iprem) – em R\$

Programa	Descrição	Liquidado (D)	Participação (%)
3004	Benefícios e Previdência de Funcionários	10.478.638,949,52	99,6
3011	Modernização, desburocratização e inovação tecnológica do serviço público	238.000,00	-
3021	Qualidade, eficiência e sustentabilidade do orçamento público	726.260,00	-
3024	Suporte Administrativo	37.842.924,96	0,4
TOTAL		10.517.446.134,48	100,0

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base no sistema Ábaco/TCMSP, acesso em 27.05.21.

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 11:

Quadro 11 – Valores liquidados para o programa 3004, por função orçamentária, conforme a execução da LOA 2020 - PMSP

Função	Liquidado (R\$)	% Execução
Previdência Social	13.441.579.442,93	99,2
Administração	55.406.048,96	0,4
Saúde	13.806.741,64	0,1
Trabalho	5.049.061,46	0,0
Transporte	30.913.582,87	0,2
Total	13.546.754.877,86	100,0

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base no sistema Ábaco/TCMSP, acesso em 27.05.21.

Quanto aos órgãos que executam o orçamento do programa 3004, o mesmo foi realizado, em sua maior parte, pelo Instituto de Previdência Municipal de São Paulo – Iprem. De acordo com a LOA de 2020, a aplicação programada no projeto/atividade “Aposentadorias e Pensões” teve recursos liquidados no montante de R\$ 10.469.269.931,78, conforme quadro 9. Há quatro outros órgãos que receberam dotações na LOA 2020 a partir do programa 3004.

O montante liquidado de R\$ 3.023.395.603,83 refere-se a recursos supervisionados pelo órgão Encargos Gerais do Município (EGM) – aplicação programada nos projetos e atividades “Servidores Comissionados em Outras Entidades”, “Contribuição Formação Patrimônio Público Servidor – PASEP”, “Obrigações e Contribuições Patronais”, “Obrigações e Contribuições Patronais RPPS Educação e Saúde”; “Auxílio Funeral” e “Salário Esposa”.

A Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT) recebeu dotação para a aplicação programada em “Aposentadoria Complementar dos Servidores da São Paulo Transportes S/A” no valor de R\$ 30.913.582,87.

Por fim, o Fundo Municipal de Saúde recebeu dotação de R\$ 13.806.741,64 para aplicação programada em “Gratificação de Municipalização – Saúde – Lei 13.510/03”.

O quadro 12 consolida os órgãos que compõem a PMSP, apartando apenas o Iprem, enquanto autarquia. Em momento posterior, o valor liquidado pela PMSP constituirá receita para o Iprem sob a forma de receita corrente intra-orçamentária. 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 12 – Valores programados, por órgão, para o Programa 3004 conforme a LOA 2020

Instituição	Liquidado (R\$)
PMSP (FMS, EGM e SMT)	3.068.115.928,34
Iprem	10.478.638.949,52
Total	13.546.754.877,86

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base no sistema Ábaco/TCMSP, acesso em 27.05.21.

O quadro 13 indica o percentual de execução do programa 3004 por função orçamentária. Destaque para a execução na função Previdência Social acima de 90%.

Quadro 13 – Programa 3004, percentual de execução por função conforme a LOA 2020

Função	LOA aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E = D/A)
Previdência Social	14.266.629.513,00	14.199.780.029,70	13.609.330.561,73	13.441.579.442,93	94,2
Outros	134.152.295,00	109.520.940,40	108.893.402,06	105.175.434,93	78,4
Total	14.400.781.808,00	14.309.300.970,10	13.718.223.963,79	13.546.754.877,86	94,1

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base no sistema Ábaco/TCMSP, acesso em 27.05.21.

b) 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 consultorias Vesting e 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 14). 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 14 – Situação atuarial projetada do RPPS, estimada nos quatro últimos exercícios.

RPPS	2017	2018	2019	2020
Resultado Atuarial	(145.949.250.557,72)	(162.183.015.369,30)	(162.840.719.610,48)*	(173.055.143.069,56)

Fonte: Vesting, Relatório de Avaliação Atuarial – Instituto de Previdência Municipal de São Paulo, 2018, Fundação Instituto de Administração (FIA), Relatório de Reavaliação Atuarial 2019 e 2020 – Ipem (Peças 17 e 18).

* O Relatório da Avaliação Atuarial de dezembro de 2019 da FIA apresentou dois valores distintos referentes ao ano de 2019, vide Tabela da pág. 22.

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 4 anos.

Quadro 15 – Despesas liquidadas na função previdência, em valores correntes, como percentual da Receita Corrente Líquida (RCL)

Item	2017	2018	2019	2020
Receita corrente líquida	47.305.318.527,64	48.830.405.884,01	54.166.943.978,98	58.886.716.512,71
Despesas liquidadas na função Previdência	8.510.503.781,00	9.533.949.382,18	10.449.048.096,07 ¹	11.089.335.975,20
% da RCL comprometida com gastos na função Previdência Social	18,0	19,5	19,3	18,8

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base no Relatório Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, disponível em [Anexo 3 RCL DEZEMBRO - 2019_INT_Definitivo \(prefeitura.sp.gov.br\)](#) e Demonstrativo da Execução das Despesas por função/subfunção (exceto intra-orçamentária), disponível em [funcao-subfuncao-consol-6bim-2017_1521838112.pdf \(prefeitura.sp.gov.br\)](#) (Peças 9/12 e Peças 13/16).

¹ Foi considerado o valor constante do RREO/19 exceto intraorçamentárias,

c) Adequação dos controles da concessão de aposentadorias e pensões

Alto volume de processos sobrestados, ocasionado por problemas na gestão previdenciária, resulta em prejuízo financeiro ao Erário.

Persiste um número bastante elevado de processos sobrestados no município (processos com instrução iniciada, mas não finalizada), conforme o quadro 16, elaborado com dados referentes a janeiro e dezembro de 2020. A título de comparação, o número total de segurados inativos no RPPS é, atualmente, pouco superior a 92.000.

Quadro 16 - Processos Sobrestados de aposentadoria no Município de São Paulo - 2020

Órgão / Entidade	Quantidade em janeiro	Quantidade em dezembro
PMSP	15.268	14.258
AHM	2	2
CMSP	1	1
Iprem (processos tramitados pelo TCMSP para o Comprev após homologação)	813	690
SFMSP	10	8
TCMSP	9.520	9.181
Processos extraviados	9	9
Total de Processos Sobrestados	25.623	24.149

Fonte: Iprem, situação em 21.01.20 e 16.12.20 (Peça 20).

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

Quadro 17 - Processos Sobrestados na PMSP - 2020

Órgão/Entidade	Janeiro	Dezembro
CGM	2	-
PGM	4	4
Sehab	1	-
Seme	6	2
SF	6	4
SEGES	28	21
SGM	1	-
Siurb	1	2
Smads	21	4
SMC	153	133
SME	9.098	8.252
SMJ	27	26
SMS	5.772	5.699
SMSU	17	14
SMSUB	3	2
SMT	1	-
SMUL	7	-
Subprefeituras	120	92
SVMA	0	1
Não localizado no cruzamento	0	2
Total Processos Sobrestados	15.268	14.258

Fonte: Iprem, situação em 21.01.20 e 16.12.20 (Peça 20).

Depreende-se, do quadro 17, que 97,8% dos processos sobrestados da PMSP encontram-se nas Secretarias Municipais de Educação e de Saúde.

Quanto ao TCMSP, existiam 9.181 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 5 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 2020 é de 2.777 processos físicos sobrestados de concessão de pensão por morte, localizados nos órgãos indicados no quadro a seguir:

Quadro 18 - Processos Sobrestados de pensões no Município de São Paulo - 2020

Órgão / Entidade	Quantidade em janeiro	Quantidade em dezembro
Iprem	274	408
TCMSP	2.206	2.187
SMJ	22	175
SEGES	1	6
HSPM	1	1
Total de Processos Sobrestados	2.504	2.777

Fonte: Iprem, situação em 21.01.20 e 16.12.20 (Peça 20).

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.

4.3. Lei Municipal nº 17.020/18

A LM 17.020/18, promulgada em 27.12.18, instituiu o Regime de Previdência Complementar (RPC) e majorou de 11% para 14% a contribuição previdenciária dos servidores públicos titulares de cargos efetivos, aposentados e pensionistas. Na mesma medida foi majorada a contribuição patronal, paga pelo Tesouro Municipal.

O Poder Executivo ficou autorizado a criar entidade fechada de previdência complementar, de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado (denominada Sampaprev). Não obstante, o art. 26 da LM nº 17.020/18 possibilita que, alternativamente, o município poderá aderir à entidade fechada de previdência complementar já existente, destinada a administrar planos de previdência complementar de funcionários públicos, mediante instrumento específico.

Em 02.01.20 foi publicada a Portaria da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) nº 1.127 no Diário Oficial da União (DOU) homologando o convênio da PMSP com a Fundação de Previdência Complementar do Estado de São Paulo (Prevcom), que passou a gerenciar o sistema, oferecendo a todos os servidores da administração direta, autarquias e fundações, funcionários da CMSP e TCMSP que ingressaram no serviço público a partir de 28.12.18.

4.4. Reorganização Administrativa

Em 30.07.20, foi publicada a LM nº 17.433/20, que dispôs sobre a reorganização da Administração Pública Municipal Indireta como um todo, incluindo a criação e extinção de entidades e a criação, transferência, alteração e extinção de cargos de provimento efetivo e em comissão e de funções admitidas, bem como a criação de empregos públicos.

No que tange ao Iprem, a referida lei determinou:

- A autorização da contratação de serviços especializados e de apoio às áreas-meio e às atividades finalísticas das respectivas entidades, observada a legislação pertinente;
- A criação de cargos de provimento em comissão constantes do Anexo IV, quais sejam, 1 cargo de Assessor Especial II e 3 cargos de Coordenador V (DAS-15);
- A extinção dos cargos de provimento em comissão constantes do Anexo VII, quais sejam, 3 cargos de Procurador Chefe da Procuradoria, 2 cargos de Procurador Chefe de Subprocuradoria, 5 Chefes de Seção II, 2 Assistentes Administrativos, 20 Encarregados de setor II, 1 Oficial de Gabinete, 10 Auxiliares de Gabinete, 1 Encarregado de copa, 1 Encarregado de cozinha, 1 Encarregado de setor I, 1 Encarregado de Tráfego, 1 Encarregado de Zeladoria, totalizando 48 cargos.
- A extinção dos cargos de provimento efetivo constantes do Anexo VIII, na seguinte conformidade: a) na data de publicação da lei, se vagos; b) na data da vacância, se ocupados, quais sejam: 10 Profissionais de engenharia, arquitetura e geologia, 1 Analista de Ordenamento

territorial, 3 Analistas de saúde, 1 Analista de informações, cultura e desporto, 2 Assistentes de saúde, 43 Assistentes de suporte técnico, 126 Assistentes de gestão de políticas públicas e 84 Agentes de apoio, totalizando 270 cargos efetivos.

- Autorização para transferir ao Instituto os 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.

Quanto à possibilidade de contratação de serviços especializados e de apoio às áreas meio e às atividades finalísticas, o Ipem informou que esses serviços não foram contratados.

Em relação aos cargos de Assessor Especial II (1 cargo) e cargos de Coordenador V (3 cargos), embora a LM nº 17.433/20 tenha autorizado a criação, o Ipem informou que não foram ocupados, uma vez que estão aguardando a aprovação da minuta de decreto municipal dispondo sobre a reorganização do Instituto.

Dos 48 cargos de provimento em comissão do Anexo VII da LM nº 17.433/20, o Ipem informou a extinção de 26 cargos de livre provimento em comissão por se encontrarem vagos na data da publicação da lei e 22 cargos ocupados com previsão de extinção na vacância.

Com relação aos cargos de provimento efetivo, em 31.12.20, a LM nº 17.433/20 autorizou a extinção de 270 cargos. O Ipem informou que já se encontram extintos 266 cargos de provimento efetivo por estarem vagos na data da publicação da referida lei, havendo quatro cargos para extinção na vacância.

Diante do exposto, verifica-se que há limitação nas atribuições e objetivos do Ipem, grande parte em virtude da escassez de servidores. Além disso, considerando as aposentadorias que ocorreram ao longo dos últimos anos, o Instituto vem perdendo, de maneira considerável, o conhecimento adquirido.

A Administração Municipal não tem tomado providências efetivas para a reposição em tempo, indo de encontro aos seus objetivos organizacionais, comprometendo substancialmente a capacidade e a qualidade da gestão do regime Próprio de Previdência Social (RPPS), levando o Instituto ao não cumprimento das atribuições previstas na LM nº 13.973/05.

4.5. Emenda à Constituição (EC) nº 103/19

A EC nº 103/19 publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 13.11.19, mais conhecida como Reforma da Previdência, alterou o sistema de Previdência Social e estabeleceu regras de transição.

Destaca-se que as alterações dizem respeito aos servidores públicos federais, isso porque os estados e municípios foram excluídos do projeto, embora haja a proposta de emenda constitucional que prevê a inclusão dessas categorias nas regras atuais, conforme será detalhado no item 4.6 deste relatório.

Um dos pontos principais da reforma da previdência ocorreu na alteração da idade mínima e no tempo e contribuição para aposentadoria integral dos empregados do RGPS e dos servidores públicos vinculados ao RPPS.

Pelo texto, a mulher deve ter no mínimo 62 anos de idade, tendo contribuído por no mínimo 15 anos e os homens 65 anos de idade, tendo contribuído no mínimo por 20 anos. O valor da aposentadoria é de 60% do valor do benefício integral, com percentual subindo 2% a cada novo ano de contribuição.

Além disso, é considerado para a média todo o histórico de contribuições, ou seja, 100% das contribuições.

Em relação à aposentadoria voluntária dos servidores públicos, o texto anterior da CF/88 facultava ao servidor escolher entre o tempo de contribuição ou idade mínima, com proventos proporcionais ao tempo de serviço. Dessa forma, se o servidor cumprisse o tempo mínimo de 10 anos de exercício no serviço público, 3 anos no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria, poderia auferir o benefício integral se completasse 60 anos de idade e tivesse 35 anos de contribuição, se homem, ou 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher. No caso dos proventos proporcionais era necessário somente que os homens completassem 65 anos de idade e as mulheres 60 anos, com tempo mínimo de 10 anos de prestação no serviço público.

Com a reforma da previdência, os servidores assim como os trabalhadores urbanos, devem completar a idade de 62 anos de idade, se mulher, e 65 anos de idade, se homem. A diferença entre eles está no tempo de contribuição, que para os servidores será de 25 anos no mínimo, sendo pelo menos 10 anos no serviço público e os últimos 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria. O valor da aposentadoria inicial é de 60% da média salarial, acrescendo 2% a cada ano quando superior a 20 anos de contribuição seja para homens ou mulheres.

Em relação à pensão por morte, após a reforma da previdência, houve alteração substancial em sua forma de cálculo. O cálculo passou a ser o valor que o falecido recebia de aposentadoria ou o valor que ele teria direito se fosse aposentado por invalidez e deste valor, o pensionista faria jus a 50% mais 10% por cada dependente, até o limite de 100%. Ou seja, havendo 1 dependente o percentual seria de 60%, 2 dependentes 70%, 3 dependentes 80%, 4 dependentes 90% e 5 ou mais dependentes o percentual seria de 100%.

Caso não fosse aposentado, os percentuais mencionados seriam calculados sobre a média de todos os salários desde julho de 1994, acrescentando-se 2% por ano acima de 20 anos de tempo de contribuição. A apuração desse valor constituiria o valor inicial da pensão por morte, que passaria a uma divisão por cotas, a depender da quantidade de dependentes, da mesma forma explicitada no parágrafo anterior.

Por fim, outro ponto importante dessa reforma consiste na alteração do texto constitucional, para autorizar a instituição de alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões no RPPS (art. 149, § 1º, da CF), bem como da eventual cobrança de contribuição ordinária de aposentados e pensionistas (art. 149, § 1º- A, da CF), em caso de déficit atuarial.

4.6. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 133/19

A PEC 133/19, mais conhecida como PEC Paralela, é uma proposta complementar ao texto da PEC 06/19 que visa permitir que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem em seus regimes próprios de previdência social as mesmas regras aplicáveis ao regime próprio da União, além de modificar renúncias previdenciárias, prever benefício da Seguridade Social à criança vivendo em situação de pobreza e dar outras providências.

A PEC 133/19, de autoria do Senado Federal, aprovada pelo Plenário foi apresentada à Câmara dos Deputados em 28.11.19 e a última ação legislativa constante do site³ é: “Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)” em 10.03.21.

As consequências de eventual aprovação da PEC Paralela ensejam que as regras da Reforma da Previdência (idade, tempo de contribuição, alíquota de contribuição, pensão por morte, entre

³ [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://portal.da.camara.br)

outros) serão aplicadas para os servidores públicos estaduais, municipais e do Distrito Federal através de uma lei que seria criada pelo governador ou pelo prefeito, conforme o caso.

Resumidamente, outros pontos da PEC Paralela referem-se a:

- Segurança pública – estende a previsão para peritos criminais e guardas municipais, pensão por morte para os profissionais de segurança pública vítimas de agressão no exercício ou em razão da função, adoção de regras diferenciadas para a aposentadoria de policiais e bombeiros militares;
- Pensão por morte – amplia o rol de exceções para permitir a acumulação quando existir dependente com deficiência intelectual, mental ou grave, amplia a cota extra para cada dependente menor de 18 anos;
- Benefício universal para crianças – auxílio mensal para crianças em situação de pobreza até 5 anos de idade;
- Entidades beneficentes - isenção às entidades beneficentes de contribuição para a seguridade social;
- Aposentadoria complementar – autoriza a adesão automática de trabalhadores a entidade de previdência privada com contribuições efetuadas pelo empregador;
- Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público (Funpresp) – reabre por 6 meses o prazo para que os servidores públicos optem por aderir à Funpresp;
- 100% X 80% - prevê regra de transição, inicialmente considerada a média de 80% das remunerações; a partir de 2022, o percentual sobre para 90%; e, apenas em 2025, alcança os 100% do período contributivo;
- Regras de transição mais brandas – atenuação das regras, unificando a exigência em 15 anos de tempo mínimo de contribuição para homens e mulheres;

A PEC nº 133/19 irá tratar de importantes temas que terão repercussão imediata não apenas nas alterações empreendidas pelo Executivo municipal, mas também na magnitude do déficit atuarial do sistema municipal. A alteração da idade de aposentadoria, por si só, é matéria constitucional de vultosa repercussão nas contas públicas.

4.7. Responsáveis pelas áreas auditadas

Nome	Cargo
Márcia Regina Ungaretti	Superintendente do Iprem

5. Relatório de Gestão da Secretaria Competente

O Iprem apresentou o Relatório de Gestão e Execução Orçamentária datado de 17.05.21,

anexado às peças 04/05, em atendimento à 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 e que realiza somente o acompanhamento financeiro e atuarial exigidos pela legislação.

No Relatório de Gestão da Execução Orçamentária e de Metas e Indicadores, o Instituto apresentou um quadro com a execução orçamentária, sendo o programa 3004 – Aposentadorias e Pensões o mais representativo, compreendendo as ações 8657 – Compensação Financeira – Outros Fundos de Previdência e 8660 – Aposentadorias e Pensões.

Em relação às metas e indicadores, apenas informou que as referidas ações foram cumpridas em 2020, sendo a ação 8657 com cumprimento menor do que o previsto no PPA.

6. CONCLUSÕES

6.1. O Executivo deve procurar incluir a questão da Previdência Social no próximo Programa de Metas, uma vez que, atualmente, nenhuma das metas do instrumento contempla o tema previdenciário, já que o tema é tão sensível à saúde financeira do ente municipal, repercutindo no desprestígio do debate público e da pactuação de alternativas para o equacionamento do déficit previdenciário. (item 4.1.2)

6.2. Sugere-se a elaboração de indicador de desempenho para o programa 3004 e sua inclusão e monitoramento no PPA 2018-2021. Institucionalizar o acompanhamento de indicadores de desempenho do programa, seja no PPA ou no Programa de Metas, colabora para que ele atinja seus objetivos e municia a gestão estratégica do sistema. (item 4.1.3)

7. PROPOSTA DE DETERMINAÇÃO

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. (item 4.1.1)

8. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

Nº da Det.	Acórdão	Tema	Órgao	Reiterada desde
Situação: NÃO ATENDIDA				
577	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. (item 3.1.1)	Previdência	SGM	2019
Acompanhamos a manifestação da CGM, considerando a determinação não atendida. Além disso, enfatizamos que, embora a LM nº 17.433/20 que dispôs sobre a reorganização da Administração Pública Municipal Indireta como um todo, tenha disposto sobre a criação de cargos no Iprem e transferência ao Instituto de 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, o Iprem informou que estão aguardando a aprovação da minuta de decreto municipal dispondo sobre a reorganização do Instituto, não tendo recebido os servidores.				
578	O Executivo deve procurar incluir a questão da Previdência Social no próximo Programa de Metas, uma vez que, atualmente, nenhuma das 53 metas do instrumento contempla o tema previdenciário, já que o	Previdência	SGM	2019

	tema é tão sensível à saúde financeira do 30 ente municipal, repercutindo no desprestígio do debate público e da pactuação de alternativas para o equacionamento do déficit previdenciário. (item 3.1.2)			
Acompanhamos a manifestação da CGM, considerando a determinação não atendida. Sugerimos ainda que a determinação seja também atribuída ao Iprem e à SF, atual responsável pelo Iprem.				
579	Sugere-se a elaboração de indicador de desempenho para o programa 3004 e sua inclusão e monitoramento no PPA 2018-2021. Institucionalizar o acompanhamento de indicadores de desempenho do programa, seja no PPA ou no Programa de Metas, colabora para que ele atinja seus objetivos e municia a gestão estratégica do sistema. (item 3.1.3)	Previdência	SGM	2019
Acompanhamos a manifestação da CGM, considerando a determinação não atendida. Sugerimos ainda que a determinação seja também atribuída ao Iprem e à Secretaria Municipal da Fazenda, em virtude da edição do Decreto Municipal nº 60.038 de 31.12.20				
580	A PMSP deve avançar no sentido da criação e estruturação de carreiras previdenciárias. A iniciativa constava do PLM 621/16, mas foi descartada quando da promulgação da LM 17.020/18. (item 3.3.2)	Previdência	SGM	2019
Acompanhamos a manifestação da CGM, considerando a determinação não atendida. Sugerimos ainda, a atribuição desta determinação também ao Iprem e a SF, atual responsável pelo Iprem.				

Em 04.06.21.

ADRIANA REGINA TAKAHASHI
Agente de Fiscalização

DANIELLA RIBEIRO DO VALLE SARTI
Supervisora de Unidade Técnica de Aposentadoria e Pensões

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

LÍVIO MÁRIO FORNAZIERI
Subsecretário de Fiscalização e Controle

II – RELATÓRIO E VOTO DO RELATOR CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM

Processo: TC/008995/2021

Interessada: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Objeto: Auditoria Extraplano – Função de Governo - Previdência 2020

Responsáveis:

- Ricardo Nunes – Prefeito
- Marcia Regina Ungarette - Superintendente do Instituto de Previdência Municipal de São Paulo - IPREM

RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria Extraplano destinada à análise da Função de Governo – Previdência, na competência de 2020.

A Função Previdência, no âmbito do Município de São Paulo, contempla os benefícios previdenciários de pensão por morte e aposentadorias, previstos no artigo 40 da Constituição Federal, concedidas pelo seu Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, cuja responsabilidade pela gestão cabe ao Instituto de Previdência Municipal de São Paulo – IPREM.

No exercício em foco, o número total de segurados do RPPS atingiu 236.077, assim distribuídos:

Grupo	Quantidade
Ativos	120.217
Inativos	92.669
Pensões	23.191
Total	236.077

Os gastos executados pelo IPREM concentraram-se no Programa 3004 - Benefícios e Previdência dos Funcionários e alcançaram R\$ 10,5 bilhões, dentre os quais R\$ 5,8 bilhões cobertos pelo Tesouro Municipal, por meio de transferências, para suprir o déficit financeiro do Regime (RPPS).

O montante dispendido representou acréscimo de aproximadamente 6,1% em relação ao exercício anterior (R\$ 9,9 bilhões), classificados nas seguintes Subfunções:

Subfunções na Função Previdência Social – IPREM 2020

R\$

Funcional / Programática	Orçado atualizado	Empenhado	Liquidado	Pago
122 – Administração Geral	72.857.804,08	39.999.229,88	34.608.795,17	34.522.983,60
126 – Tecnologia da Informação	8.675.000,00	4.777.529,09	4.198.389,79	4.196.136,65
272 – Previdência do Regime Estatutário	11.097.900.934,00	10.517.269.931,78	10.469.269.931,78	10.469.269.042,13
845 – Outras Transferências	18.000.000,00	10.069.017,74	9.369.017,74	9.369.017,74
TOTAIS	11.197.433.738,08	10.572.115.708,49	10.517.446.134,48	10.517.357.180,12

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base nas informações extraídas do Ábaco em 25.05.21 – Iprem.

Constam, ainda, os valores realizados pela Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) no Programa 3004 – Benefícios e Previdência de Funcionários, executados na subfunção 271 – Previdência Básica, R\$ 2,4 bilhões; e na subfunção 331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhador, R\$ 515 milhões.

• **O papel do IPREM e a Gestão do Instituto**

O artigo 6º da Lei nº 13.973/05⁴ atribuiu ao IPREM a gestão das aposentadorias e pensões do Município de São Paulo, cabendo a ele a responsabilidade pela análise, concessão, manutenção, revisão e pagamento de tais benefícios, fixando, em seu parágrafo 1º, o prazo para implementar a infraestrutura necessária para assumir a operacionalização do processamento dos dados e pagamento das aposentadorias.

Todavia, no que tange às aposentadorias, as providências de autuação dos processos, análise dos requisitos constitucionais, avaliação das informações de

⁴ Art.6º – O Instituto de Previdência Municipal de São Paulo – IPREM, passa a ser o único órgão gestor das aposentadorias e pensões, responsável pelo processamento dos dados, concessão e pelo pagamento desses benefícios devidos pelo Município.

cunho remuneratório, preenchimento dos dados nos sistemas informatizados de recursos humanos, concessão, publicação no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, e envio dos documentos ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) para homologação, estão sendo desenvolvidas pelas Unidades de Recursos Humanos distribuídas nas Secretarias, nas Subprefeituras e nos Órgãos da Administração Direta.

Assim, cabe ao IPREM apenas o registro contábil dos valores pagos a título de aposentadoria, uma vez que, originalmente, as despesas e receitas relativas à previdência integram o seu orçamento.

Nesse cenário, desde 2005, em face de sua estrutura insuficiente, escassez de servidores e ausência de expertise, o IPREM não promove a gestão efetiva das aposentadorias, destinando a sua estrutura física e organizacional apenas às concessões de pensões, deixando de atuar na posição legal de gestor único desses benefícios no Município.

- **Programa de Metas 2017-2020**

Como já mencionado no Relatório de Função de 2019, o Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2017-2020 não abordou o tema Previdência Social.

- **Plano Plurianual (PPA) 2018-2021**

No Plano Plurianual - PPA 2018-2021, Lei nº 16.773/17, apenas um programa concentra os gastos da PMSP com Previdência, Programa 3004 – Benefícios e Previdência de Funcionários, e não dispõe de indicador de desempenho no Anexo “Relação de Indicadores”, e de ações e objetivos descritos no Anexo II, “Demonstrativo dos Programas e Ações da Administração Pública”, ambos integrantes da citada lei.

Dessa forma, a equipe de Auditoria apontou que 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.

Os valores planejados no PPA 2018-2021 para a totalidade do programa e os empenhados de 2018 a 2020 foram:

Valores planejados no PPA 2018/2021 x Empenhados (1)

				R\$	
Programa 3004	2018	2019	2020	2021	TOTAL
PLANEJADO	10.999.345.183	12.065.111.365	13.768.293.407	15.463.268.514	52.296.018.469
EMPENHADO	11.512.140.644	12.903.662.445	13.718.223.963		
% EMPENHADO	104,7%	107,0%	99,6%		

Fonte: [base PPA 2018/2021 e sistema Ábaco/TCMSP, acesso em 29.09.21.](#)

(1) planejado no PPA para o programa 3004 sem distinção de função

(2) valor referente ao planejado no PPA que corresponde ao valor orçado para a LOA/18.

(3) planejado no PPA não corresponde ao valor orçado para a LOA/19 (R\$ 12.346.410.377,00).

(4) planejado no PPA não corresponde ao valor orçado para a LOA/20 (R\$ 14.400.781.808,00).

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

Quadro 8 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária

Bimestre / Ano	Despesa Liquidada na Função Previdência (em R\$)
6º bimestre de 2017	8.510.503.781,00
6º bimestre de 2018	9.533.949.382,18
6º bimestre de 2019	10.449.048.096,07
6º bimestre de 2020	11.089.335.975,20

Fonte: RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Demonstrativo de Execução das Despesas por Função/Subfunção, disponível em [Prestação de Contas Públicas - Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO | Secretaria Municipal da Fazenda | Prefeitura da Cidade de São Paulo](#) (Peças 13/16).

A equipe de Auditoria observou um aumento nominal de 9,6% nos dispêndios de 2019, em comparação com os de 2018, e de 6,1% nos dispêndios de 2020, em relação ao exercício de 2019.

Gestão / Execução Orçamentária IPREM

A Execução Orçamentária em 2020 no programa 3004 se mostrou abaixo do previsto na LOA 2020:

LOA 2020 – Programa 3004 – Projetos/Atividades (realizado pelo IPREM)

Órgão	Projeto/Atividade	LOA aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E = D/A)
IPREM	8660 - Aposentadorias e pensões	11.043.237.934	11.097.587.934	10.517.269.931,78	10.469.269.931,78	94,8
	8657 - Compensação Financeira - Outros Fundos de Previdência	18.000.000	18.000.000	10.069.017,74	9.369.017,74	52,1
Total		11.061.237.934	11.115.587.934	10.527.338.949,52	10.478.638.949,52	94,7

Fonte : Elaborado pela equipe técnica com base no sistema Ábaco/TCMSP, acesso em 26.05.21.

A aplicação programada no projeto/atividade “Aposentadorias e Pensões” liquidou recursos no montante de R\$ 10.469.269.931,78.

A equipe de Auditoria informou que, no mesmo programa (Programa 3004), foram liquidados pela PMSP R\$ 3.023.395.603,83, em recursos classificados

em Encargos Gerais do Município (EGM) para aplicação nos projetos e atividades “Servidores Comissionados em Outras Entidades”, “Contribuição Formação Patrimônio Público Servidor – PASEP”, “Obrigações e Contribuições Patronais”, “Obrigações e Contribuições Patronais RPPS Educação e Saúde”, “Auxílio Funeral” e “Salário Esposa”.

Informou, também, o valor de R\$ 30.913.582,87, destinado à Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT) para a aplicação programada em “Aposentadoria Complementar dos Servidores da São Paulo Transportes S/A”.

E, por fim, o valor de R\$ 13.806.741,64, do Fundo Municipal de Saúde para aplicação programada em “Gratificação de Municipalização – Saúde – Lei 13.510/03”.

O quadro seguinte consolida os órgãos que compõem a PMSP, distinguindo apenas o IPREM, enquanto Autarquia.

A equipe de Auditoria destacou que, em momento posterior, parte do valor liquidado pela PMSP constitui receita para o IPREM, sob a forma de receita corrente intra-orçamentária.

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.

Valores programados, por órgão, para o Programa 3004 conforme a LOA 2020

Instituição	Liquidado (R\$)
PMSP (FMS, EGM e SMT)	3.068.115.928,34
Iprem	10.478.638.949,52
Total	13.546.754.877,86

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base no sistema Ábaco/TCMSP, acesso em 27.05.21.

Programa 3004, percentual de execução por função conforme a LOA 2020

Função	LOA aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E = D/A)
Previdência Social	14.266.629.513,00	14.199.780.029,70	13.609.330.561,73	13.441.579.442,93	94,2
Outros	134.152.295,00	109.520.940,40	108.893.402,06	105.175.434,93	78,4
Total	14.400.781.808,00	14.309.300.970,10	13.718.223.963,79	13.546.754.877,86	94,1

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base no sistema Ábaco/TCMSP, acesso em 27.05.21.

Indicadores de Desempenho

A equipe Auditora apontou que a ausência de indicadores institucionalizados nos instrumentos legais de planejamento denota baixa transparência quanto às metas perseguidas pela Administração Municipal. A PMSP tem se limitado a externar os seus propósitos, em matéria previdenciária, somente quando da elaboração de reformas que tem por escopo alterar a sistemática do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS.

Os técnicos observaram, mais uma vez, que 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 e a mensuração anual do déficit atuarial por meio de Relatório de Reavaliação Atuarial.

Situação atuarial projetada do RPPS nos quatro últimos exercícios.

RPPS	2017	2018	2019	2020
Resultado Atuarial	(145.949.250.557,72)	(162.183.015.369,30)	(162.840.719.610,48)*	(173.055.143.069,56)

Fonte: Vesting, Relatório de Avaliação Atuarial – Instituto de Previdência Municipal de São Paulo, 2018, Fundação Instituto de Administração (FIA), Relatório de Reavaliação Atuarial 2019 e 2020 – IPREM (Peças 17 e 18).

* O Relatório da Avaliação Atuarial de dezembro de 2019 da FIA apresentou dois valores distintos referentes ao ano de 2019, vide Tabela da pág. 22.

Destacaram que 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.

Concluem que a gestão da Função Previdência Social 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.

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 4 anos.

Despesas liquidadas na Função Previdência x Receita Corrente Líquida (RCL)

Item	2017	2018	2019	2020
Receita corrente líquida	47.305.318.527,64	48.830.405.884,01	54.166.943.978,98	58.886.716.512,71
Despesas liquidadas na função Previdência	8.510.503.781,00	9.533.949.382,18	10.449.048.096,07 ¹	11.089.335.975,20
% da RCL comprometida com gastos na função Previdência Social	18,0	19,5	19,3	18,8

Fonte: Elaborado pela equipe técnica com base no Relatório Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, disponível em [Anexo 3 RCL DEZEMBRO - 2019 INT Definitivo \(prefeitura.sp.gov.br\)](http://anexo3rcldezembro2019intdefinitivo.prefeitura.sp.gov.br) e Demonstrativo da Execução das Despesas por função/subfunção (exceto intra-orçamentária), disponível em [funcao-subfuncao-consol-6bim-2017_1521838112.pdf \(prefeitura.sp.gov.br\)](http://funcao-subfuncao-consol-6bim-2017_1521838112.pdf) (Peças 9/12 e Peças 13/16).

¹ Foi considerado o valor constante do RREO/19 exceto intra-orçamentárias,

Adequação dos Controles de Concessão das Aposentadorias e Pensões

Como já mencionado, o IPREM não atua na concessão dos benefícios de aposentadorias. A instrução do processo e a sua concessão são realizadas pelas

diversas Unidades de RH da Municipalidade.

A equipe Auditora apontou que persiste o número elevado de processos de aposentadoria sobrestados, principalmente, quando comparado à quantidade atual de segurados inativos no RPPS, 92mil segurados.

Processos Sobrestados de aposentadoria no Município de São Paulo - 2020

Órgão / Entidade	Quantidade em janeiro	Quantidade em dezembro
PMSP	15.268	14.258
AHM	2	2
CMSP	1	1
Iprem (processos tramitados pelo TCMSP para o Comprev, após homologação)	813	690
SFMSP	10	8
TCMSP	9.520	9.181
Processos extraviados	9	9
Total de Processos Sobrestados	25.623	24.149

Fonte: Iprem, situação em 21.01.20 e 16.12.20 (Peça 20)

Dos 15 mil processos sobrestados pela PMSP, com instrução iniciada e não finalizada, 97,8% estão alocados nas Secretarias Municipais de Educação e de Saúde; e 9.181 no TCMSP aguardando homologação, grande parte, em razão do envio tardio ao Tribunal em decorrência da ausência de legislação traçando os procedimentos para cálculo de gratificações.

Em relação aos processos de pensão, segundo informações do IPREM, em dezembro/2020, havia 2.777 processos físicos sobrestados, localizados nos seguintes órgãos:

Processos Sobrestados de Pensões no Município de São Paulo - 2020

Órgão / Entidade	Quantidade em janeiro	Quantidade em dezembro
Iprem	274	408
TCMSP	2.206	2.187
SMJ	22	175
SEGES	1	6
HSPM	1	1
Total de Processos Sobrestados	2.504	2.777

Fonte: Iprem, situação em 21.01.20 e 16.12.20 (Peça 20).

Destacam que, em 19.02.20, o Supremo Tribunal Federal (STF), no

julgamento do Recurso Extraordinário nº 636553, sob a sistemática de Repercussão Geral, Tema 445⁵, fixou prazo de 5 (cinco) anos para os Tribunais de Contas julgarem a legalidade do ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas.

Ademais, a equipe de Auditoria ressaltou que os mencionados processos já produzem efeitos jurídicos e financeiros ao interessado, restando comprometida, no entanto, a compensação previdenciária entre Regimes, que depende da homologação do ato de concessão do benefício pelo TCMSP, para gerar direito à compensação financeira com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), representando efetivo prejuízo financeiro ao Erário.

- **Lei Municipal nº 17.020/18**

A Lei nº 17.020/18 instituiu o Regime de Previdência Complementar (RPC) e majorou de 11% para 14% a contribuição previdenciária dos servidores públicos, titulares de cargos efetivos, aposentados e pensionistas, com efeitos a partir de 28 de março de 2019. Na mesma medida majorou a contribuição patronal, paga pelo Tesouro Municipal, passando de 22% para 28%.

O Poder Executivo ficou autorizado a criar entidade fechada de previdência complementar, de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado (denominada Sampaprev), prevendo, ainda, em seu artigo 26, a possibilidade de o Município aderir à entidade fechada de previdência complementar já existente, destinada a administrar planos de previdência complementar de funcionários públicos, mediante instrumento específico.

Em 02.01.20 foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) a Portaria nº 1.127, da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), aprovando o convênio de adesão da PMSP, da CMSP e do TCMSP, na condição de copatrocinadores do Plano de Benefícios SP Previdência, mantido pela Fundação de Previdência Complementar do Estado de São Paulo (Prevcom), que passou a gerenciar o regime de previdência complementar dos servidores da administração direta, autarquias, fundações, da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas, que ingressaram no serviço público a partir de 28.12.18.

- **REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**

A Lei nº 17.433/20 reorganizou a Administração Pública Municipal Indireta, trazendo alterações administrativas no IPREM, a saber:

- A autorização da contratação de serviços especializados e de apoio as áreas-meio e atividades finalísticas das respectivas entidades, observada a legislação pertinente;
- A criação de cargos de provimento em comissão constantes do Anexo IV, quais sejam, 1 cargo de Assessor Especial II e 3 cargos de Coordenador V (DAS-15);
- A extinção dos cargos de provimento em comissão constantes do Anexo VII, quais sejam, 3

⁵ TEMA 445 - Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 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.

cargos de Procurador Chefe da Procuradoria, 2 cargos de Procurador Chefe de Subprocuradoria, 5 Chefes de Seção II, 2 Assistentes Administrativos, 20 Encarregados de setor II, 1 Oficial de Gabinete, 10 Auxiliares de Gabinete, 1 Encarregado de copa, 1 Encarregado de cozinha, 1 Encarregado de setor I, 1 Encarregado de Tráfego, 1 Encarregado de Zeladoria, totalizando 48 cargos.

- A extinção dos cargos de provimento efetivo constantes do Anexo VIII, na seguinte conformidade: a) na data de publicação da lei, se vagos; b) na data da vacância, se ocupados, quais sejam: 10 Profissionais de engenharia, arquitetura e geologia, 1 Analista de Ordenamento territorial, 3 Analistas de saúde, 1 Analista de informações, cultura e desporto, 2 Assistentes de saúde, 43 Assistentes de suporte técnico, 126 Assistentes de gestão de políticas públicas e 84 Agentes de apoio, totalizando 270 cargos efetivos.
- Autorização para transferir ao Instituto os 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.

Quanto à possibilidade de contratação de serviços especializados e de apoio às áreas meio e às atividades finalísticas, o IPREM informou que esses serviços não foram contratados.

Em relação aos cargos de Assessor Especial II (1 cargo) e cargos de Coordenador V (3 cargos), embora a Lei nº 17.433/20 tenha autorizado a criação, o IPREM informou que não foram ocupados, uma vez que estão aguardando a aprovação da minuta de decreto municipal dispondo sobre a reorganização do Instituto.

Dos 48 cargos de provimento em comissão extintos, constantes do Anexo VII, o IPREM informou a extinção de 26 cargos por se encontrarem vagos na data da publicação da lei e 22 cargos ocupados com previsão de extinção na vacância.

Com relação a extinção de 270 cargos de provimento efetivo, o IPREM informou que já se encontram extintos 266 cargos por estarem vagos na data da publicação da referida lei, havendo quatro cargos para extinção na vacância.

Diante do exposto, verifica-se que há limitação nas atribuições e objetivos do IPREM, grande parte em virtude da escassez de servidores. Além disso, considerando as aposentadorias ao longo dos últimos anos, o Instituto vem perdendo, de maneira considerável, o conhecimento adquirido.

A equipe de Auditoria observou que a Administração Municipal não tem tomado providências efetivas para a reposição de servidores, de forma a atender aos seus objetivos organizacionais, comprometendo substancialmente a capacidade e a qualidade da gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), afastando o Instituto do cumprimento das atribuições previstas na Lei nº 13.973/05.

Emenda à Constituição (EC) nº 103/19

A EC nº 103/19, publicada em 13.11.19, mais conhecida como Reforma da Previdência, alterou o sistema de Previdência Social e estabeleceu regras de transição.

A equipe de Auditoria destacou que as alterações alcançaram os servidores públicos federais, isso porque os Estados e Municípios foram excluídos do projeto, embora haja proposta de Emenda Constitucional que prevê a inclusão dessas categorias nas regras atuais.

Um dos pontos principais da Reforma da Previdência ocorreu na alteração da idade mínima e no tempo e contribuição para aposentadoria integral dos empregados do RGPS e dos servidores públicos vinculados ao RPPS.

Pelo texto, a mulher deve ter no mínimo 62 anos de idade, tendo contribuído por no mínimo 15 anos e os homens 65 anos de idade, tendo contribuído no mínimo por 20 anos. O valor da aposentadoria é de 60% do valor do benefício integral, com acréscimo do percentual de 2% a cada novo ano de contribuição.

Além disso, é considerado para a média todo o histórico de contribuições, ou seja, 100% das contribuições.

Em relação à aposentadoria voluntária dos servidores públicos, o texto anterior da CF/88 facultava ao servidor optar entre o tempo de contribuição ou idade mínima, com proventos proporcionais ao tempo de serviço. Dessa forma, se o servidor cumprisse o tempo mínimo de 10 anos de exercício no serviço público, 3 anos no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria, poderia auferir o benefício integral se completasse 60 anos de idade e tivesse 35 anos de contribuição, se homem, ou 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher. No caso dos proventos proporcionais era necessário somente que os homens completassem 65 anos de idade e as mulheres 60 anos, com tempo mínimo de 10 anos de prestação no serviço público.

Com a Reforma da Previdência, os servidores, assim como os trabalhadores urbanos, devem completar 62 anos de idade, se mulher, e 65 anos de idade, se homem. A diferença entre eles está no tempo de contribuição, que para os servidores será de 25 anos no mínimo, sendo pelo menos 10 anos no serviço público e os últimos 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria. O valor da aposentadoria inicial é de 60% da média salarial, acrescendo-se 2% a cada ano quando superior a 20 anos de contribuição, sem distinção para homens ou mulheres.

Em relação à pensão por morte, houve alteração substancial na forma de cálculo. O cálculo passou a ser o valor que o falecido recebia na aposentadoria ou aquele a que teria direito se fosse aposentado por invalidez e, a partir desse valor, o pensionista faria jus a 50% mais 10% por cada dependente, até o limite de 100%. Ou seja, havendo 1 dependente o percentual seria de 60%, 2 dependentes 70%, 3 dependentes 80%, 4 dependentes 90% e 5 ou mais dependentes o percentual seria de 100%.

Caso não fosse aposentado, os percentuais mencionados seriam calculados sobre a média de todos os salários desde julho de 1994, acrescentando-se 2% por ano

acima de 20 anos de tempo de contribuição.

Por fim, a equipe de Auditoria apontou, como pontos importantes da Reforma, a alteração do texto constitucional, trazida pelo seu artigo 149, § 1º, autorizando a instituição de alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões no RPPS e a possibilidade de cobrança de contribuição ordinária de aposentados e pensionistas em caso de déficit atuarial, no artigo 149, § 1º- A.

Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 133/19

A PEC 133/19, mais conhecida como PEC Paralela, é uma proposta complementar ao texto da PEC 06/19 que visa permitir que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem em seus Regimes Próprios de Previdência as mesmas regras aplicáveis ao Regime Próprio da União, além de modificar renúncias previdenciárias, prever benefício da Seguridade Social à criança vivendo em situação de pobreza e dar outras providências.

A PEC referida, de autoria do Senado, foi aprovada pelo Plenário e remetida à Câmara dos Deputados em 28.11.19 e encontra-se na “Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)”, conforme informação obtida no site⁶.

A proposta trata de importantes temas que terão repercussão imediata, não apenas nas alterações empreendidas pelo Executivo Municipal, mas também no déficit atuarial do sistema municipal. A alteração da idade de aposentadoria, por si só, é matéria constitucional de vultosa repercussão nas contas públicas.

Relatório de Gestão da Secretaria Competente

Em atendimento à Resolução nº 16/20 do TCMSP, o IPREM encaminhou em 17/05/2021, o Relatório de Gestão e Execução Orçamentária, peças 04/05, informando que a análise do desempenho do planejamento é evidenciada pelo PPA 2018-2021, uma vez que não possui ações delimitadas no Programa de Metas. Ressaltou, ainda, que não possui indicadores definidos e que realiza somente o acompanhamento financeiro e atuarial exigidos pela legislação.

No Relatório de Gestão da Execução Orçamentária e de Metas e Indicadores, o Instituto apresentou um quadro com a execução orçamentária, sendo o programa 3004 – Aposentadorias e Pensões o mais representativo, compreendendo as ações 8657 – Compensação Financeira – Outros Fundos de Previdência e 8660 – Aposentadorias e Pensões.

Em relação às Metas e Indicadores, informou que as referidas ações foram cumpridas em 2020, à exceção da Ação 8657, cujo cumprimento se mostrou inferior ao previsto no PPA.

Ao final, a equipe de Auditoria apresentou suas “Conclusões” e proposta de “Determinação”, itens “6” e “7” do Relatório, assim como a análise do cumprimento das Determinações e Recomendações expedidas no exercício de 2019, item “8”:

6. CONCLUSÕES

⁶ [Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://portal.da.camara.dos.deputados/camara.leg.br)

6.1. O Executivo deve procurar incluir a questão da Previdência Social no próximo Programa de Metas, uma vez que, atualmente, nenhuma das metas do instrumento contempla o tema previdenciário, já que o tema é tão sensível à saúde financeira do ente municipal, repercutindo no desprestígio do debate público e da pactuação de alternativas para o equacionamento do déficit previdenciário.

6.2. Sugere-se a elaboração de indicador de desempenho para o programa 3004 e sua inclusão e monitoramento no PPA 2018-2021. Institucionalizar o acompanhamento de indicadores de desempenho do programa, seja no PPA ou no Programa de Metas, colabora para que ele atinja seus objetivos e municia a gestão estratégica do sistema.

7. PROPOSTA DE DETERMINAÇÃO

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. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

Nº da Det.	Acórdão	Tema	Órgão	Reiterada desde
Situação: NÃO ATENDIDA				
577	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. (item 3.1.1)	Previdência	SG M	2019
Acompanhamos a manifestação da CGM, considerando a determinação não atendida. Além disso, enfatizamos que, embora a LM nº 17.433/20 que dispôs sobre a reorganização da Administração Pública Municipal Indireta como um todo, tenha disposto sobre a criação de cargos no Iprem e transferência ao Instituto de 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, o Iprem informou que estão aguardando a aprovação da minuta de decreto municipal dispondo				

sobre a reorganização do Instituto, não tendo recebido os servidores.				
578	O Executivo deve procurar incluir a questão da Previdência Social no próximo Programa de Metas, uma vez que, atualmente, nenhuma das 53 metas do instrumento contempla o tema previdenciário, já que o tema é tão sensível à saúde financeira do ente municipal, repercutindo no desprestígio do debate público e da pactuação de alternativas para o equacionamento do déficit previdenciário. (item 3.1.2)	Previdência	SGM	2019
Acompanhamos a manifestação da CGM, considerando a determinação não atendida. Sugerimos ainda que a determinação seja também atribuída ao Iprem e à SF, atual responsável pelo Iprem.				
579	Sugere-se a elaboração de indicador de desempenho para o programa 3004 e sua inclusão e monitoramento no PPA 2018-2021. Institucionalizar o acompanhamento de indicadores de desempenho do programa, seja no PPA ou no Programa de Metas, colabora para que ele atinja seus objetivos e municia a gestão estratégica do sistema. (item 3.1.3)	Previdência	SGM	2019
Acompanhamos a manifestação da CGM, considerando a determinação não atendida. Sugerimos ainda que a determinação seja também atribuída ao Iprem e à Secretaria Municipal da Fazenda, em virtude da edição do Decreto Municipal nº 60.038 de 31.12.20				
580	A PMSP deve avançar no sentido da criação e estruturação de carreiras previdenciárias. A iniciativa constava do PLM 621/16, mas foi descartada quando da promulgação da LM 17.020/18. (item 3.3.2)	Previdência	SGM	2019
Acompanhamos a manifestação da CGM, considerando a determinação não atendida. Sugerimos ainda, a atribuição desta determinação também ao Iprem e a SF, atual responsável pelo Iprem.				

Foram encaminhados ofícios à Secretaria de Governo Municipal e ao IPREM, para conhecimento das conclusões alcançadas pelo Órgão Técnico e apresentação de informações e esclarecimentos, dando-se ciência do conteúdo do Relatório ao Exmo. Sr.

Prefeito, peças 25 a 30.

Em seus esclarecimentos, peça 37, a Secretaria de Governo Municipal pontuou que o tema da previdência não se encontra diretamente abordado no Programa de Metas 2021-2024, contudo, a ausência não se equipara a descuido por parte da Prefeitura Municipal de São Paulo. Ressaltou que o foco demasiado em assuntos pouco inteligíveis ao cidadão comum, poderia afastar o interesse público envolvido, pois o tema previdenciário evoca cálculos atuariais e financeiros complexos, cujo horizonte, por vezes, repousa décadas à frente. Entendeu que a recomendação proposta pelo TCMSP, objetivando a elaboração de indicador de desempenho para o Programa 3004 merece ser acolhida e que a Secretaria Executiva, em diálogo com a SF/SUPOM, está em tratativas para a inclusão.

Por sua vez, o Instituto informou que enviou proposta para inclusão no Programa de Metas 2021-2024 de indicadores de desempenho, metas e iniciativas, visando promover a melhoria da qualidade do gasto público, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo eixo “SP Eficiente”, uma vez que a otimização dos recursos destinados ao IPREM possibilitará uma gestão municipal mais eficiente e que a proposta será analisada pela Secretaria Executiva da Secretaria de Governo Municipal (SGM) e pela Secretaria Municipal da Fazenda (SF), peça 33.

Informou, também, que continua reiterando a necessidade urgente de realização de investimentos para a reorganização do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e para sua reestruturação, visando à satisfação de suas obrigações orçamentárias e a assunção da gestão integral do RPPS, e que vem estudando a criação e estruturação de carreiras previdenciárias.

Apresentou lista das medidas que foram e estão sendo tomadas como:

- (1) aprovação da Lei Municipal (LM) n° 17.020/18, que acarretou no aumento da alíquota das contribuições previdenciárias para 14%;
- (2) aprovação da LM n° 17.433/20, que trata da reestruturação da Administração Municipal Indireta, incluindo o Iprem;
- (3) apresentação da minuta do Decreto Municipal dispondo sobre a reorganização do IPREM, por meio do processo Sei n° 6010.2020/0002585-2;
- (4) implementação de plano de ações para adoção das boas práticas de gestão previdenciária orientadas pelo Programa Pró-Gestão da Secretaria da Previdência do Ministério da Economia;
- (5) realização de auditoria preliminar em 522 processos propiciando subsídios para a fixação de procedimentos e requisitos para concessão e revisão de benefícios previdenciários;
- (6) constituição de Grupo de Trabalho de Aposentadoria, no âmbito da Secretaria Municipal de Gestão, contidas no processo Sei n° 6013.2019/0001210-0;
- (7) desenvolvimento e implantação do módulo de aposentadoria no sistema SIGPEC, conduzido pela Secretaria de Gestão e o IPREM;
- (8) migração das pensões do sistema atual para o SIGPEC;
- (9) dentre as ações coadunadas ao Pró-Gestão, o fortalecimento do controle interno por meio da análise mensal de pelo menos 15 maiores pensões e o monitoramento dos pagamentos de todos os benefícios previdenciários que ultrapassem o subsídio pago ao Prefeito Municipal, aliados ao cruzamento das bases de dados do IPREM com a SPPrev;
- (10) instrução de dois processos para o provimento de 32 cargos de Analistas de Planejamento e Desenvolvimento Organizacional (APDO), que, embora não tenham sido aprovadas as

solicitações, serão reapresentados pelo IPREM buscando recompor e ampliar o quadro de servidores efetivos na autarquia;

(11) aumentar a eficiência da Compensação Previdenciária com o Regime Geral de Previdência Social;

(12) início da Compensação previdenciária entre outros Regimes Próprios de Previdência Social, que aumentará a receita previdenciária do Município. Há o desenvolvimento de um sistema pela Prodam. Estima-se um volume de aproximadamente R\$ 100 milhões em 3 anos de fluxo financeiro com os demais RPPSs. Essa atividade depende da disponibilização de um sistema informatizado nacional concebido pela DATAPREV sob a supervisão da SPREV. Previsão de início: outubro de 2021;

(13) continuar a auditoria de benefícios concedidos;

(14) submissão das aposentadorias por invalidez a nova perícia, quando pertinente.

Informou, por fim, o investimento em sistemas de tecnologia da informação, o esforço em atender aos padrões de gestão previdenciária do Programa Pró-Gestão - Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o estudo da viabilidade econômica e financeira da auditoria por amostragem em processos de aposentadoria e pensões e a contratação de serviços das carreiras de nível superior da PMSP, que visam criar condições de melhoria para a gestão dos benefícios, além de manter sob controle as despesas com o pagamento de benefícios.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle analisou o acréscimo e manteve as conclusões alcançadas no Relatório Inicial, peça 41.

A seu turno, a Procuradoria da Fazenda Municipal, peça 47, propugnou pelo conhecimento e registro da Auditoria.

A Secretaria Geral entendeu que a Auditoria cumpriu seus objetivos e que está em condições de ser submetida ao conhecimento, sem prejuízo das recomendações e determinações que forem consideradas pertinentes, peças 46/47.

É o relatório.

VOTO

Regularmente convocada e instalada nos termos do § 2º, inciso III do artigo 153 do Regimento Interno⁷ deste Tribunal, a presente Sessão Extraordinária destina-se

⁷ Regimento Interno do TCMSP – Artigo 153. As sessões do Tribunal Pleno serão ordinárias, extraordinárias e especiais.

à apreciação da Função de Governo – Previdência, referente ao exercício de 2020.

O exame está balizado no Relatório da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, peça 22, contemplando a análise dos valores empregados na referida Função, os aspectos de controle, o déficit previdenciário e legislação que rege a matéria, com as recentes alterações trazidas pela Lei nº 17.020/2018⁸, que instituiu o regime de previdência complementar.

Em cumprimento ao disposto na Resolução nº 16/2020⁹ deste Tribunal, foi elaborado pelo Instituto de Previdência Municipal de São Paulo (IPREM) o Relatório de Gestão da Função Previdência Social, apresentado de forma consolidada com as demais Funções de Governo, peças 4 e 5.

O documento traz a análise qualitativa da execução orçamentária e informações sobre o cumprimento das ações previstas no PPA, além do acompanhamento financeiro e atuarial do RPPS – Regime Próprio da Previdência Social, à exceção das questões referentes ao Regime Geral de Previdência Social e Regime de Previdência Complementar.

O Regime Próprio de Previdência do Município conta com 236.077 segurados, distribuídos entre 120.217 servidores ativos, 92.669 inativos e 23.191 pensionistas.

O Instituto de Previdência Municipal- IPREM é o órgão responsável pela concessão dos benefícios previdenciários e pela gestão das aposentadorias e pensões do RPPS, atribuição imposta pela Lei nº 13.973/05, e atualmente, está vinculado à Secretaria Municipal da Fazenda.

No exercício em foco, os recursos aplicados na Função alcançaram R\$ 10,5 bilhões, superando em 6,1% o montante de 2019, R\$ 9,9 bilhões, registrando resultado negativo em R\$ 5,8 bilhões, suportado com aporte do Tesouro, representando cerca de 10% da receita corrente líquida do Município.

O TCMSP vem apontando, reiteradamente, quanto à necessidade de se estabelecer o equilíbrio financeiro e atuarial do Sistema Previdenciário paulistano.

O déficit previdenciário, no entanto, é tema enfrentado por diversos entes federativos e a busca por medidas alternativas e mecanismos para reduzi-lo tem-se disseminado por todas as esferas de Governo, levando à propositura de novas regras para concessão de aposentadoria e pensões, objetivando assegurar a necessária solvência ao cumprimento das obrigações previdenciárias que lhes são pertinentes.

No Município a Lei nº 13.973/05, que criou o RPPS, instituiu a contribuição de 11% para os segurados e 22% para o patronal, no entanto, os valores arrecadados se mostraram insuficientes forçando a majoração dos percentuais para 14% e 28%, respectivamente, por meio da Lei nº 17.020/2018, vigentes a partir de março de 2019.

Tal providência não se mostrou suficiente para frear o desequilíbrio do Regime, assim, em nova tentativa, o Executivo encaminhou à Câmara Municipal o PLO nº 07/2021, aprovado no último dia 11, e trazido a efeito pela Emenda nº 41/2021 à Lei Orgânica do Município, adaptou o regime às regras trazidas pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, alterou a base de incidência da contribuição previdenciária dos servidores públicos aposentados e pensionistas.

§ 2º - As sessões extraordinárias, públicas ou reservadas, serão convocadas pelo Presidente nos seguintes casos:

III - para a apreciação das Análises de Funções de Governo.

⁸ Institui, no âmbito do Município de São Paulo, o regime de previdência complementar de que trata o art. 40, §§ 14 e 15, da Constituição Federal, e estabelece providências correlatas.

⁹ Disciplina as Análises de Função de Governo no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

A Emenda contemplou, também, a criação de Fundos, com a segregação de massas e a divisão dos segurados em dois grupos distintos:

- o formado por servidores já aposentados e os ativos nascidos até 31/12/1953 e efetivados até 27/12/2018, reunidos no Fundo Financeiro (FUNFIN), que funcionará em regime de repartição, com aportes mensais do Tesouro para a cobertura dos benefícios concedidos; e
- o formado por servidores nascidos e efetivados após aquelas datas ou que tenham aderido à previdência complementar, independente da idade ou da data de admissão, reunidos no Fundo Previdenciário (FUNPREV), que funcionará em regime de capitalização, com o propósito de acumulação de recursos ao longo do tempo para o seu financiamento.

Previu, também, que os Fundos deverão ser tratados isoladamente, em contas bancárias separadas e contabilidade própria, além de cadastro e escrituração individualizados.

Como já apontado no exercício de 2019, desde a instituição do RPPS, o IPREM não realiza a gestão efetiva das aposentadorias por não dispor de estrutura suficiente.

As limitações de suas atribuições e objetivos, grande parte em virtude da escassez de servidores, tem se agravado ao longo dos últimos anos, principalmente, em razão das aposentadorias de seus servidores, de modo que o Instituto vem perdendo, de maneira considerável, o conhecimento adquirido, dificultando, assim, a assunção dos procedimentos de concessão, processamento e pagamento da totalidade dos benefícios devidos, descumprindo, dessa forma, as imposições previstas na Lei nº 13.973/2005.

A reestruturação administrativa do Órgão Previdenciário foi contemplada na Lei nº 17.433/2020, que estabeleceu, também, a possibilidade de contratação de serviços especializados e de apoio às áreas-meio e às atividades finalísticas, assim como a transferência ao Instituto de 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.

Parte das modificações, no entanto, sofrem os efeitos das restrições impostas pelo regime de urgência decorrente da pandemia do coronavírus, trazidos pela Lei Complementar nº 173/2020, e aguardam regulamentação para sua implantação.

Observe, no entanto, que a Lei nº 17.433/2020, ao extinguir um número elevado de cargos efetivos e em comissão, caminhou em sentido contrário ao aparelhamento da estrutura de recursos humanos do Instituto, o que pode, mais uma vez, comprometer a capacidade e a qualidade da gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), especialmente com as novas atribuições trazidas pela Emenda à Lei Orgânica do Município nº 41/2021, relacionadas à estruturação e à administração dos Fundos FUNFIN e FUNPREV.

Outro fato que merece destaque é a lacuna na regulamentação da incidência da Contribuição Previdenciária e da forma de cálculo de Gratificações que compõe os benefícios de aposentadoria e pensão. A ausência de clareza na legislação gerou o represamento de cerca de 25mil processos, impedindo a homologação dos atos de concessão dos benefícios por este Tribunal e a consequente recuperação de créditos advindos da compensação previdenciária.

Nesse aspecto, há que se considerar que em 19.02.20 o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Recurso Extraordinário nº 636553, sob a sistemática de Repercussão Geral, Tema 445¹⁰, firmou entendimento no sentido de que o prazo para os Tribunais de Contas julgarem a legalidade do ato de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão é de 5 (cinco) anos, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas. A matéria ensejou a alteração nos normativos deste Tribunal, objeto da Resolução nº 8/2021.

Em relação aos instrumentos de planejamento, a Auditoria identificou que a matéria é tratada de forma insuficiente, contudo o Executivo e o IPREM acolheram a Recomendação inserida no julgamento da Função em foco referente ao exercício de 2019, objetivando a elaboração de indicador de desempenho para o Programa 3004.

A par de todo o exposto, é importante ressaltar que estudos e projeções demonstram que o número de aposentados e pensionistas superará o contingente de servidores ativos nos próximos anos e que o aumento da longevidade impactará, sobremaneira, o crescimento do déficit atuarial do RPPS, tornando-se um grande desafio para a sustentabilidade fiscal do Município.

Convém registrar outra questão que vem sendo apontada por este Tribunal nos Relatórios das Contas do Executivo, reiteradamente, que versa sobre a política adotada para revisão geral anual dos vencimentos, proventos e pensões dos servidores municipais, e que novamente é agravada com a elevação da contribuição previdenciária dos aposentados e pensionistas, trazida pela Emenda à Lei Orgânica do Município nº 41/2021.

Isso por que, desde 2008 as revisões remuneratórias anuais dos servidores ocorrem com a aplicação de índice geral próximo de 0,01%, que não guardam relação com os índices inflacionários, e grande parte dos aposentados e pensionistas não alcançou reestruturação nas carreiras.

Nessa senda, tais servidores, além das perdas inflacionárias acumuladas, ocasionadas pela política de revisão adotada, terão seus proventos e pensões reduzidos com a incidência da contribuição de 14% sobre a parcela entre R\$ 1.100,00, 1(um) salário mínimo, e R\$ 6.433,57, que poderá alcançar R\$ 746,69.

De certo que as medidas para reduzir o déficit previdenciário são custosas para todos, servidores e Ente, no entanto, a meu juízo, o remédio adotado se mostra demasiadamente amargo e desproporcional para tais categorias.

Por concluir que as fiscalizações realizadas identificaram fragilidades na gestão da Função Previdência, mas que o Executivo vem atuando no sentido de equacionar o déficit financeiro e atuarial do RPPS e de reorganizar a estrutura do Órgão Previdenciário.

A avaliação da eficácia das medidas adotadas e as que vierem a ser implementadas, decorrentes da Emenda à Lei Orgânica do Município nº 41/2021 serão objeto de análise em futuras Auditorias.

Por fim, em razão da representatividade dos dispêndios com a Função Previdência no Orçamento do Município, reitero a necessidade de atuação de Controle Interno nos procedimentos de concessão dos benefícios, além da agilidade na recuperação de créditos decorrentes da compensação entre Regimes.

Assim, respaldado nos relatórios da Subsecretaria de Fiscalização e

¹⁰ TEMA 445 - Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 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.

Controle e alicerçado no parecer da Secretaria Geral, que agrego ao presente, conheço da Auditoria Programada e determino o seu registro.

Ficam ressalvados os atos não apreciados ou ainda pendentes de julgamento específico.

Acolho como Determinação do exercício de 2020 a proposta acostada no item 7.1¹¹ do Relatório de SFC, peça 22.

Ficam reiteradas as Determinações do exercício de 2019, pendentes de atendimento, na forma das manifestações constantes no sistema Diálogo.

Determino o envio de cópias deste Relatório e Voto e do Acórdão decorrente ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de São Paulo, ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal, à Superintendente do IPREM e ao Secretário Municipal da Fazenda.

Após os trâmites legais, arquivem-se os autos.

É como voto.

TCM, 24 de novembro de 2020.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

ERR/RB

¹¹ 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. (item 4.1.1)