

CONSELHEIRO MARCO AURÉLIO BERTAIOLLI

TRIBUNAL PLENO DE 30/07/25

ITEM Nº 1

PROCESSO: SEI nº 0008110/2025-86.

INTERESSADO: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

ASSUNTO: Auditoria Extraordinária nos Regimes Próprios de Previdência.

RELATÓRIO

Trata-se de processo autuado para análise dos trabalhos desenvolvidos no âmbito da “Auditoria Extraordinária nos Regimes Próprios de Previdência”, promovida por este E. Tribunal de Contas, com o objetivo de “verificar [...] situações que possam configurar descontos indevidos nos pagamentos de benefícios” de aposentados e pensionistas, no exercício de 2024.

A auditoria, proposta e aprovada por unanimidade na 11ª Sessão Ordinária do E. Tribunal Pleno, realizada em 7 de maio último, teve sua relatoria atribuída nos termos do Despacho SEI nº 11886522, com posterior encaminhamento à Secretaria-Diretoria Geral (SDG) para providências.

Ato contínuo, a Coordenadoria de Fiscalização e Controle dos Regimes Próprios de Previdência (COFISCO) deste Tribunal elaborou questionário (documento SEI nº 1188264) referente aos descontos em folha de pagamento dos aposentados e pensionistas dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, o qual foi disponibilizado aos jurisdicionados e

propiciou o levantamento dos dados que embasaram a auditoria retratada nos presentes autos.

Aludido questionário foi publicado (documento SEI nº 1193010) pelo Secretário-Diretor Geral, para preenchimento pela São Paulo Previdência (SPPrev) e “pelos Institutos/Entidades/Fundos de Previdência municipais”, no período de 19 a 23 de maio de 2025.

Após a coleta das informações, foi realizada verificação documental das respostas, seguida por visita *in loco*, havida no último dia 16 de junho, oportunidade em que averiguadas, por amostragem, as informações prestadas pelos jurisdicionados.

Chegam os autos a este gabinete instruídos com os seguintes documentos:

- (i) listas dos “Institutos/Entidades/Fundos de Previdência municipais”, organizados de acordo com os respectivos Conselheiros Substituto-Auditores relatores dos balanços do exercício de 2025 (1225073, 1225078, 1225084, 1225088, 1225090, 1225094, 1225103 e 1225107);
- (ii) relatório técnico consolidado final (1225115);
- (iii) manifestação da COFISCO (1225124);
- (iv) manifestação do Departamento de Supervisão da Fiscalização – II (1225268);
- (v) relatório técnico (1244736); e
- (vi) despacho de encaminhamento subscrito pelo Coordenador da COFISCO (1244737).

O relatório consolidado (1244736) destacou impropriedades associadas à ausência (i) da formalização de instrumentos específicos para a realização dos descontos; (ii) de comprovação de revisão de tais abatimentos; (iii) dos respectivos comprovantes de autorização pelos aposentados e pensionistas, além da falta de regulamentação própria sobre os descontos.

Por fim, o relatório (1244736) tece recomendações gerais aos gestores dos RPPSs, incluindo a melhoria da governança e a atuação do

Controle Interno. Propõe, ainda, que os questionários individuais e decorrentes relatórios sejam anexados às Contas Anuais de 2025 dos sobreditos regimes para acompanhamento das providências adotadas.

É o breve relatório.

GCMAB

SEI nº 0008110/2025-86

VOTO

I. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Inicialmente, cumpre destacar a abrangência dos trabalhos da Auditoria Extraordinária nos Regimes Próprios de Previdência, executada com a participação de 226 servidores deste Tribunal que auditaram, *in loco*, todos os RPPSs ativos no estado, a demonstrar a relevância e o impacto da ação empreendida para os jurisdicionados desta Corte.

Com base no Índice de Efetividade da Gestão Previdenciária Municipal – IEG-Prev, há 218 (duzentos e dezoito) RPPSs municipais ativos no estado de São Paulo, além da autarquia estadual, a SPPrev.

De acordo com o relatório técnico (1244736) e as informações disponíveis no painel do IEG-Prev, referente ao exercício de 2024 (ano-base 2023), a população coberta pelos RPPS municipais¹ supera 450 mil servidores ativos e mais de 185 mil aposentados e pensionistas.

Nos RPPSs municipais, o IEG-Prev 2024 aponta déficit atuarial na monta de R\$45.452.220.972,92 (quarenta e cinco bilhões, quatrocentos e cinquenta e dois milhões, duzentos e vinte mil, novecentos e setenta e dois reais e noventa e dois centavos), investimentos de R\$64.421.042.291,05 (sessenta e quatro bilhões, quatrocentos e vinte e um milhões, quarenta e dois mil, duzentos e noventa e um reais e cinco centavos) e parcelamentos em 156 RPPS que somam R\$7.746.292.373,52 (sete bilhões, setecentos e quarenta e seis milhões, duzentos e noventa e dois mil, trezentos e setenta e três reais e cinquenta e dois centavos).

¹ Municípios IEG-Prev.

Quanto à SPPrev², a população coberta de ativos no exercício de 2023 é de mais de 423 mil servidores, enquanto aposentados e pensionistas são cerca de 542 mil pessoas, ultrapassando o total de 966 mil pessoas (TC-005272.989.23-7, ev. 59.3, P62).

Os investimentos apontados no relatório da 4ª Diretoria de Fiscalização no bojo do TC-002247.989.23-9 (ev.43.35, P38), cujo objeto é o balanço da SPPrev relativo ao exercício de 2023, somam R\$275.240.164,92 (duzentos e setenta e cinco milhões, duzentos e quarenta mil, cento e sessenta e quatro reais e noventa e dois centavos).

Por fim, a respeito do déficit atuarial, com fundamento no relatório da Diretoria de Contas do Governador constante no TC-005272.989.23-7 (ev.59.3, P86), o passivo em 31/12/2023 atingiu R\$973.831.485.000,00 (novecentos e setenta e três bilhões, oitocentos e trinta e um milhões, quatrocentos e oitenta e cinco mil reais), projetados para os próximos setenta e cinco anos.

Como cediço, os Tribunais de Contas Municipais, os Tribunais de Contas dos Estados e o Tribunal de Contas da União têm a responsabilidade de verificar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos recursos e das ações realizadas pelos RPPSs, de modo a assegurar a conformidade com as normas constitucionais e legais.

Aludida atribuição está fundamentada nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal, que estabelecem a competência dos Tribunais de Contas para fiscalizar a Administração Pública, abrangendo a gestão financeira e atuarial dos regimes previdenciários.

Essa competência é reforçada pela Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que dispõe sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPSs, ao determinar que os entes federativos devem submeter suas contas e relatórios atuariais à fiscalização das Cortes de Contas.

² Contas do Governados do Estado referentes ao exercício de 2023 - TC-005272.989.23-7.

Os Tribunais de Contas analisam aspectos como a regularidade das contribuições, da gestão dos fundos de previdência, dos cálculos atuariais e o cumprimento das normas de investimento dos recursos previdenciários.

Cabe salientar, outrossim, que, no âmbito deste Tribunal de Contas, a competência para análise dos balanços dos RPPSs municipais foi atribuída, pelo artigo 57 de seu Regimento Interno, aos Conselheiros Substituto-Audidores.

Assim, à vista das competências constitucionais desta Corte de Contas, em parceria com o Departamento de Tecnologia da Informação - DTI e com a Auditoria Eletrônica de Órgãos Públicos – AudeSP, e contando com a coordenação da Secretaria Diretoria-Geral - SDG e dos Departamentos de Supervisão da Fiscalização – DSF, a COFISCO promoveu o trabalho retratado nos presentes autos.

Consoante manifestação da COFISCO (1225124), foram objeto da auditoria, por amostragem:

- (i) a análise dos descontos efetuados no contracheque de aposentados e pensionistas, no exercício de 2024;
- (ii) a avaliação das autorizações para descontos voluntários;
- (iii) a verificação de eventuais ajustes celebrados com entidades consignatárias;
- (iv) a acessibilidade dos demonstrativos de pagamentos aos beneficiários;
- (v) a avaliação de controles internos adotados pelos órgãos responsáveis;
- (vi) a eventual responsabilização de atores envolvidos em procedimentos irregulares;
- (vii) as normas vigentes disciplinadoras de consignações e descontos em folha;
- (viii) os regulamentos internos do órgão previdenciário e dos entes públicos envolvidos; e

(ix) as boas práticas de gestão financeira e de controle interno.

Da análise dos 218 RPPS municipais ativos e da SPPrev, destacam-se os principais achados relatados pela COFISCO (1225124):

(i) a ausência de acordos, contratos ou convênios que lastreassem a realização dos descontos em folha de pagamento dos aposentados e pensionistas, denotando possível falha da Administração dos RPPS;

(ii) a ausência de comprovação de conferência ou revisão dos descontos efetivos nas folhas de pagamento, denotando possível falha da Administração dos RPPS;

(iii) a ausência de comprovantes de autorização expressa para realização dos descontos em folha de pagamento dos aposentados e pensionistas, denotando possível falha da Administração dos RPPS, assim como decorrentes riscos de erros e fraudes;

(iv) a ausência de normatização ou de respectiva divulgação dos instrumentos regulamentadores dos descontos, aos aposentados e pensionistas, bem como ausência de acessibilidade aos demonstrativos de pagamentos pelos aposentados e pensionistas, em prejuízo da transparência das informações;

(v) a ausência de canais de contestação dos descontos;

(vi) a ausência de Controle Interno; e

(vii) a existência de descontos em folha de pagamento, cujas autorizações foram contestadas por entrevistados.

Diante dos achados, a COFISCO (1225124), com endosso da DSF-II (1225268) e da d. SDG (1229142), sugere as seguintes recomendações aos RPPS, reiteradas em seu relatório consolidado (1244736):

(i) busquem melhoria na governança, com especial atenção aos 16 regimes nos quais entrevistados informaram não ter autorizado a efetivação de descontos, bem como a manutenção, em seus arquivos ou banco

de dados, e à disposição dos órgãos de controle, dos comprovantes que autorizam referidos descontos até que estes sejam cessados;

(ii) normatizem e disponibilizem as informações sobre os possíveis descontos em folha de pagamento aos aposentados e pensionistas, de forma clara;

(iii) viabilizem canais de contestação dos descontos; e

(iv) mantenham o Controle Interno informado e atuante nas ocorrências recebidas.

Verifica-se, portanto, a existência de impropriedades relacionadas (i) diretamente aos descontos em folha de pagamento de aposentados e pensionistas dos RPPS existentes no estado; (ii) à ausência de registro dos acordos, contratos ou convênio que embasam a realização destes descontos; e (iii) até mesmo à ausência de regulamentação para os descontos.

Por outro lado, há falhas ligadas ao Controle Interno, ou à própria ausência de um órgão de Controle Interno, e à ausência de canais de contestação e controle dos encaminhamentos conferidos às ocorrências recebidas.

Para a presente análise, serão endereçadas, inicialmente, os desacertos relacionados aos descontos e, posteriormente, ao controle interno.

II. DOS DESCONTOS EM FOLHA

A Previdência Social tem assento na Constituição Federal de 1988 e subdivide-se entre os Regimes Básicos e os Regimes Complementares. Os Regimes Básicos da Previdência compreendem o Regime Geral de Previdência Social – RGPS (artigo 201 da Constituição Federal) e o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS (artigo 40 da Constituição Federal).

O artigo 40 da Constituição Federal dispõe que os RPPSs possuem caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente

federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Já o §22 de sobredito dispositivo, além de vedar a instituição de novos RPPSs em um mesmo ente, estabelece que a legislação federal fixará as normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre o modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos, bem como a fiscalização pela União e pelos controles externo e social.

A Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, estabelece, por sua vez, em seu artigo 9º, §7º, que os recursos dos RPPSs poderão ser aplicados na concessão de empréstimos a seus segurados, na modalidade de consignados, observada a regulamentação específica estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional.

Ainda no âmbito do regramento geral, a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, estabelece as normas para organização e funcionamento dos RPPSs dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Seu artigo 1º determina a observância do registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais e a sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo.

Aludido diploma legal, atribui, ainda, competência à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, em relação aos regimes próprios de previdência social, para sua orientação, supervisão, fiscalização e acompanhamento.

O então Ministério do Trabalho e Previdência, no exercício da atribuição conferida pela Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, editou a Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022, que disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos RPPSs.

A Portaria estabelece, em seu artigo 19, § 1º, que os tomadores do crédito deverão autorizar o desconto das prestações dos empréstimos em folha de pagamento.

Quanto à necessidade de contrato, o artigo 21 da Portaria prevê que o contrato de empréstimo é instrumento que regula a relação entre o tomador de empréstimos e a unidade gestora do RPPS, estabelecendo as respectivas obrigações e direitos, bem como o ônus de eventual descumprimento de suas cláusulas, de modo a evitar controvérsias ensejadoras de riscos para a operação.

O §1º, por sua vez, regra que a formalização do empréstimo poderá ocorrer mediante contrato específico para cada novo empréstimo ou por adesão, em que é pactuado um único contrato prévio a respaldar as futuras concessões.

Sobre a necessidade do instrumento e do aceite pelo tomador, o artigo 23 da Portaria condiciona a liberação do crédito a três requisitos:

- (i) a **celebração do contrato**;
- (ii) a **autorização**, em caráter irrevogável e irretratável, para a consignação das prestações contratadas em folha de pagamento; e
- (iii) a confirmação do poder, órgão ou entidade responsável pelo pagamento de sua remuneração, por meio eletrônico, quanto à possibilidade da realização dos descontos, em função dos limites de margem consignável.

Em relação aos limites de margem consignável, devem ser observados os parâmetros previstos para os empréstimos consignados dos beneficiários do RGPS, conforme o artigo 29, §1º, da Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022; dos artigos 1º e 6º da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, e, no âmbito do estado de São Paulo, do Decreto nº 60.435, de 13 de maio de 2014, com posteriores alterações.

O regime de descontos em folha de pagamento, abrange, além dos empréstimos consignados, diversas retenções autorizadas que incidem diretamente sobre a remuneração de trabalhadores, servidores públicos ou beneficiários de aposentadorias e pensões.

Esses descontos, conforme preceitua o artigo 115 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, podem incluir contribuições previdenciárias, imposto de renda retido na fonte, pensão alimentícia, mensalidades sindicais, planos de saúde, seguros e outras obrigações legais ou contratuais, desde que autorizadas pelo beneficiário ou determinadas por lei.

A Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, por sua vez, dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, estabelecendo regras que podem servir de parâmetro para os RPPSs no que diz respeito à normatização dos descontos, como as formalidades para habilitação das instituições, os benefícios elegíveis – consoante a legislação já mencionada neste voto, as rotinas a serem observadas para prestação aos titulares de benefícios, os prazos para início dos descontos e para o repasse, dentre outras.

A gestão desses descontos exige transparência e, quando aplicável, o devido consentimento.

Definida a legislação que norteia os descontos em folha de pagamento dos aposentados e pensionistas do RPPS, passa-se à análise dos achados do Relatório Técnico (1224736).

II.I. DA AUSÊNCIA DE INSTRUMENTOS QUE AMPARAM OS DESCONTOS

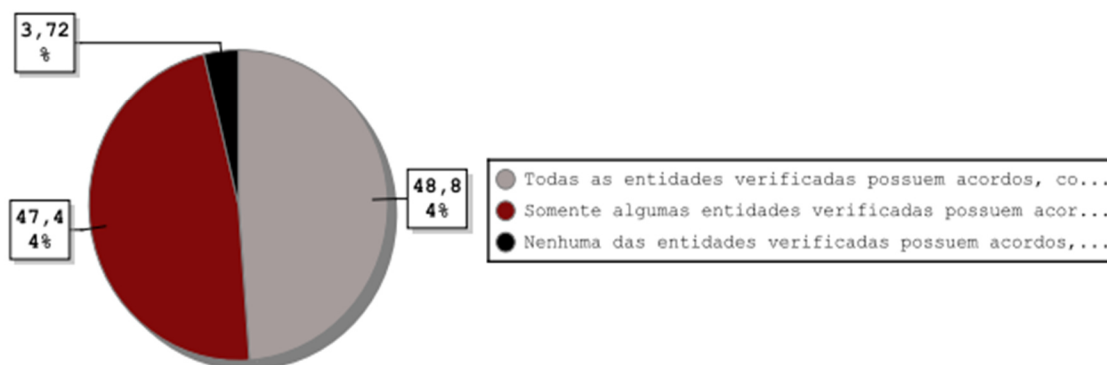
No item B.A do Relatório Técnico (1225115), confirmado pelo Relatório Técnico (1244736), considerando, no mês de dezembro de 2024, os 218 RPPSs municipais ativos e a SPPrev, foi constatada a existência de descontos em 215 RPPSs (98,17%) no valor total de mais de R\$ 519 milhões.

Conforme o exposto no item B.3 do Relatório (1225115), dos 215 RPPSs que apresentaram descontos em folha, apenas 105 (48,84%) possuem acordos, contratos ou convênios que os lastreassem.

Quanto aos demais, 102 (47,44%) RPPSs possuem apenas alguns acordos, contratos ou convênios para os descontos, ao passo que em 8 (3,72%) RPPSs não havia nenhum instrumento que embasasse os descontos.

B.3 - Na verificação, por amostragem, dos acordos, contratos ou convênios com as entidades consignatárias (associações/bancos/empresas/planos de saúde/planos odontológicos e demais credores) para descontos em folha de pagamento dos aposentados e/ou pensionistas foi observado que:

Respostas	Total	Percentual
Todas as entidades verificadas possuem acordos, contratos ou convênios para os descontos em folha de pagamentos dos aposentados e/ou pensionistas.	105	48,84%
Somente algumas entidades verificadas possuem acordos, contratos ou convênios para os descontos em folha de pagamentos dos aposentados e/ou pensionistas.	102	47,44%
Nenhuma das entidades verificadas possuem acordos, contratos ou convênios para os descontos em folha de pagamentos dos aposentados e/ou pensionistas.	8	3,72%



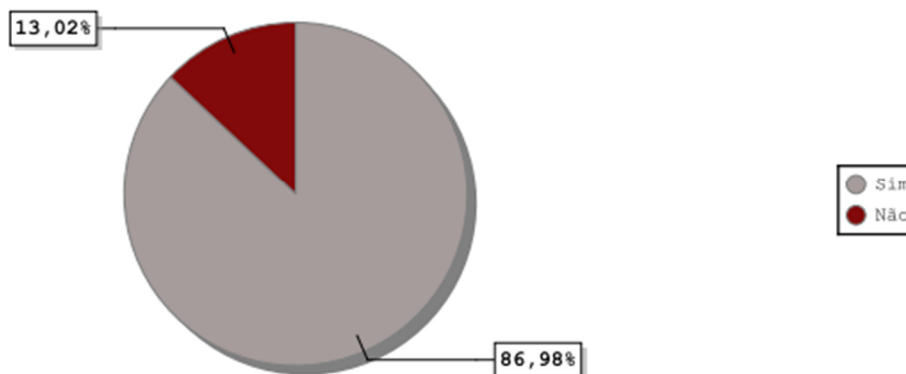
Assim, com fundamento nos incisos VIII, X e XIII, do art. 2º, da Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993, **fixo prazo improrrogável de 30 (trinta) dias para que os 110 RPPSs listados no Anexo do Relatório Técnico 1244736 apresentem os instrumentos que fundamentam os descontos no âmbito dos respectivos RPPSs, sob pena de responsabilização — sanção — pecuniária dos gestores em até 2.000 (duas mil) UFESPs, nos termos do art. 104, inc. III da Lei Complementar nº 709/93.**

II.II. DA AUSÊNCIA DE CONFERÊNCIA E REVISÃO DOS DESCONTOS

Quanto à conferência e revisão dos descontos, no item B.4. o Relatório Final aponta que dos 215 RPPSs, 187 (86,98%) afirmaram conferir ou revisar os descontos, enquanto 28 (13,02%), não.

B.4 - A folha de pagamentos do mês de dezembro de 2024 foi conferida ou revisada quanto aos descontos em folha de pagamentos?

Respostas	Total	Percentual
Sim	187	86,98%
Não	28	13,02%



Nesse ponto, destaque-se a importância da adequação dos fluxos administrativos, prazos, sistemas de contestação e demais procedimentos técnicos de conferência e revisão dos descontos pelo próprio regime sob risco de descumprimento da legislação correlata e eventual responsabilização de seus representantes.

Assim, determino a notificação dos 28 RPPSs constantes no Anexo do Relatório 1244736 para que promovam a revisão imediata, no prazo improrrogável de **30 (trinta) dias**, dos descontos e sua conferência regular, **sob pena de responsabilização — sanção — pecuniária dos gestores em até 2.000 (duas mil) UFESPs, nos termos do art. 104, inc. III da Lei Complementar nº 709/93.**

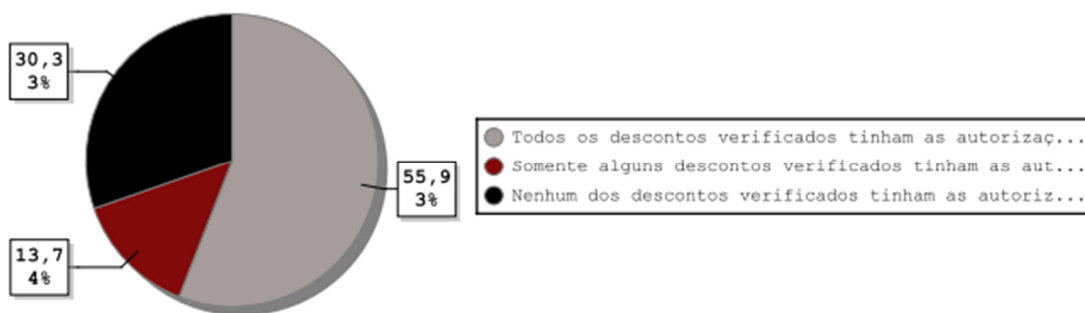
II.III. DA AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO PARA OS DESCONTOS

De acordo com o item C.2 do Relatório Final (1225115), dos 215 RPPSs que possuíam descontos de empréstimos consignados, 211 (98,14%) tiveram créditos concedidos por entidades consignatárias, enquanto 4 entidades (1,86%) possuíam créditos concedidos pelo próprio RPPS.

Ainda consoante o item C.2.1 do Relatório, dos 211 RPPSs que possuíam descontos de empréstimos consignados concedidos por entidades consignatárias, apenas 118 regimes (55,93%) apresentaram todas as autorizações dos beneficiários para os descontos na folha de pagamento. Por outro lado, 29 (13,74%) apresentaram algumas autorizações dos descontos verificados e 64 (30,33%) não possuíam nenhuma autorização para os descontos que estavam sendo realizados nas folhas de pagamento dos aposentados e pensionistas.

C.2.1 - Na verificação, por amostragem, das autorizações expressas dos beneficiários para realização dos descontos em folha de pagamentos quanto aos empréstimos consignados, excluídos os empréstimos consignados concedidos pelo próprio RPPS, foi observado que:

Respostas	Total	Percentual
Todos os descontos verificados tinham as autorizações	118	55,93%
Somente alguns descontos verificados tinham as autorizações.	29	13,74%
Nenhum dos descontos verificados tinham as autorizações.	64	30,33%



No item D do Relatório Final (1225115), também relacionado à apresentação das autorizações para os descontos, foram levantadas as entidades com descontos diversos dos empréstimos consignados. Dos 184 RPPSs que possuíam descontos diferentes de empréstimos consignados, menos da metade (86 entidades – 46,74%) apresentou todas as autorizações para descontos. 56 RPPSs possuíam algumas autorizações, correspondente à 30% do número total de regimes com este tipo de desconto, e 42 (22,83%) não possuíam nenhuma autorização.

D.1 - Na verificação, por amostragem, das autorizações expressas dos beneficiários para realização dos descontos em folha de pagamentos, excluídos os empréstimos consignados, foi observado que:

Respostas	Total	Percentual
Todos os descontos verificados tinham as autorizações.	86	46,74%
Somente alguns descontos verificados tinham as autorizações.	56	30,43%
Nenhum dos descontos verificados tinham as autorizações.	42	22,83%



No que diz respeito à apresentação das autorizações, tanto referentes aos empréstimos consignados, quanto aos demais descontos, que igualmente demandam autorização do beneficiário, **determino a inclusão pelo RPPS, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, de formas de validação das autorizações pelo beneficiário, desde que garantida a segurança da validade das transações, preferencialmente por biometria.**

Ademais, **fixo prazo improrrogável de 30 (trinta) dias para que os regimes listados no Anexo do Relatório Técnico 1244736 apresentem as autorizações que fundamentam os descontos no âmbito dos respectivos RPPSs, sob pena de responsabilização — sanção — pecuniária dos gestores em até 2.000 (duas mil) UFESPs, nos termos do art. 104, inc. III da Lei Complementar nº 709/93.**

II.IV – DAS ENTIDADES CONSIGNATÁRIAS

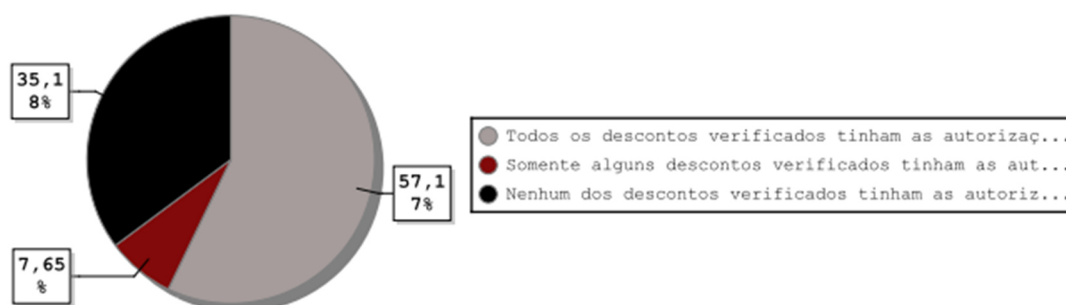
O item E do relatório diz respeito às entidades consignatárias. Foram auditados por amostragem os documentos fornecidos aos RPPSs por 845 entidades consignatárias, das quais 622 (73,61%) possuem acordo, contrato ou

convênio que lastreiam a realização de descontos, e 223 (26,39%) não possuem instrumento firmado com o RPPS.

Das 845 entidades consignatárias, 486 (57,17%) possuem todas as autorizações para os descontos em folha de pagamento dos aposentados ou pensionistas. 65 entidades (7,65%) consignatárias possuem as autorizações de alguns descontos e 299 entidades (35,18%) não possuem nenhuma das autorizações dos descontos realizados.

E.5 - Na verificação, por amostragem, das autorizações expressas dos beneficiários para realização dos descontos em folha de pagamentos referentes à entidade consignatária selecionada foi observado que:

Respostas	Total	Percentual
Todos os descontos verificados tinham as autorizações	486	57,17%
Somente alguns descontos verificados tinham as autorizações.	65	7,65%
Nenhum dos descontos verificados tinham as autorizações.	299	35,18%



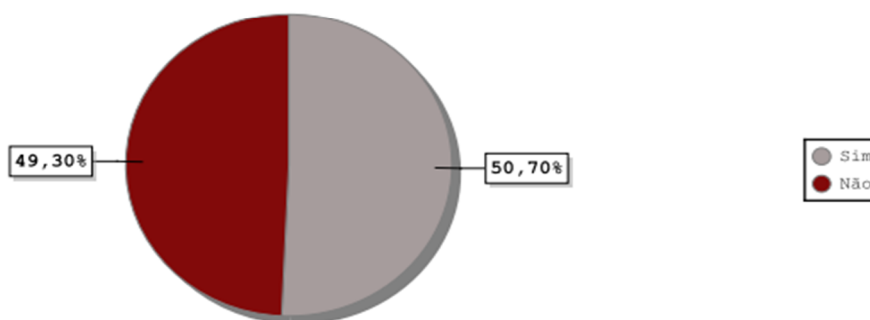
Determino notificação dos 219 RPPSs para que diligenciem junto às 845 entidades consignatárias entrevistadas por amostragem, bem como às demais entidades consignatárias atuantes no estado de São Paulo, para que mantenham acervo atualizado com as autorizações e os instrumentos que amparam os descontos firmados entre a entidade e o RPPS, sob pena de responsabilização — sanção — pecuniária dos gestores em até 2.000 (duas mil) UFESPs, nos termos do art. 104, inc. III da Lei Complementar nº 709/93.

II.V – DA REGULAMENTAÇÃO DOS DESCONTOS

O item F do Relatório Final 1225115 trata da existência de regulamento do RPPS que autorize a realização dos descontos. Dos 215 RPPSs, 109 (50,70%) possuem aludido normativo. Os demais, 106 regimes (49,30%) não o possuem.

F.A - Existe normativo interno do RPPS que regulamenta a realização de descontos em folha de pagamentos dos aposentados e/ou pensionistas, além dos obrigatórios por lei (Imposto de Renda, Contribuição Previdenciária e Pensão Judicial/Alimentícia)?

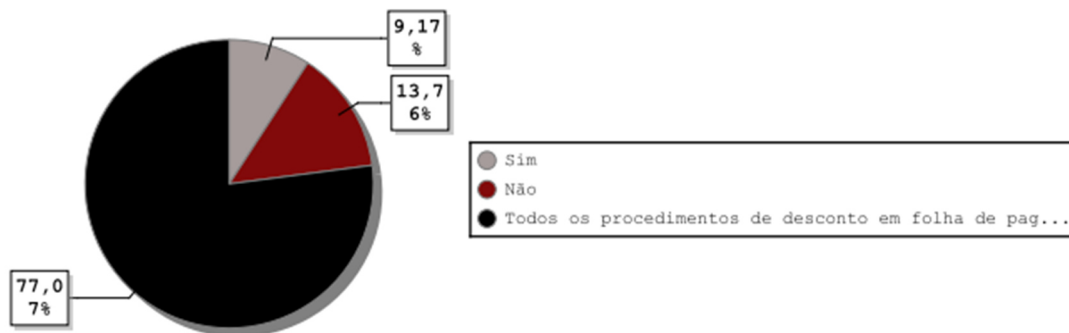
Respostas	Total	Percentual
Sim	109	50,70%
Não	106	49,30%



Dos 109 RPPSs que possuem ato normativo regulamentando os descontos, 94 (86,24%) afirmam que o mesmo está divulgado aos aposentados e pensionistas. Dos mesmos 109 regimes que possuem regulamentação, 84 (77,07%) dispõem de lei ou decreto municipal, sendo que 10 (9,17%) foram aprovados pelos conselhos e 15 (13,76%) não tiveram suas regulamentações aprovadas pelos conselhos.

F.4 - Os atos normativos dos procedimentos de desconto em folha de pagamentos dos aposentados e/ou pensionistas, que não sejam decorrentes de lei ou decreto municipal, foram aprovados pelos conselhos (fiscal, de administração, previdenciário)?

Respostas	Total	Percentual
Sim	10	9,17%
Não	15	13,76%
Todos os procedimentos de desconto em folha de pagamentos dos aposentados e/ou pensionistas são decorrentes de lei ou decreto municipal.	84	77,07%



Sobre a regulamentação, como exposto anteriormente, o ente federativo ao instituir legalmente o RPPS deve prever as regras de operacionalização dos descontos de acordo com as normas constitucionais e a legislação de regência.

Nesse sentido, o §20 do artigo 40 da Constituição Federal estabelece, ainda, que o RPPS deve ser regido por sua Unidade Gestora, entidade ou o órgão integrante da estrutura da Administração Pública de cada ente federativo que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do regime próprio, incluindo a arrecadação e a gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios, dotada ou não de personalidade jurídica.

Portanto, normas internas de caráter operacional podem e devem ser editadas pela própria entidade, de forma que determino aos regimes indicados no Anexo do Relatório Técnico 1244736 que não possuem normativo interno, a edição de normas internas; bem como para os regimes indicados no Anexo do Relatório Técnico 1244736 que possuem

algum ato normativo interno, que revisem e adequem todos os normativos e procedimentos internos com vistas à prevenção de impropriedades relacionadas a descontos associativos em benefícios previdenciários, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, sob pena de responsabilização — sanção — pecuniária dos gestores em até 2.000 (duas mil) UFESPs, nos termos do art. 104, inc. III da Lei Complementar nº 709/93.

III. DAS IMPROPRIEDADES DO CONTROLE INTERNO

Além dos desacertos relacionados aos descontos em folha de pagamento dos aposentados e pensionistas, outras falhas ligadas à transparência dos regimes e ao seu controle interno foram verificadas.

No item G do Relatório Final 1244736, considerando os 218 RPPSs municipais e a SPPrev, em 217 regimes (99,09%) os aposentados e pensionistas possuem acesso aos demonstrativos de pagamento. Em 2 regimes (0,91%) os beneficiários não têm acesso aos demonstrativos.

Dos 217 que possuem acesso, todos os demonstrativos evidenciam os valores descontados, sendo que em 215 a disponibilização é feita mensalmente e em 2 regimes são disponibilizados em outra periodicidade.

O acesso aos demonstrativos é garantido pela legislação e cabe ao RPPS proporcionar acesso facilitado e de forma clara.

No item H são verificados os regimes que possuem serviço de Ouvidoria, Fale Conosco, Atendimento ao Segurado e afins, através dos quais pensionistas e aposentados possam fazer denúncias, reclamações ou tirar dúvidas. 200 regimes possuem canal de contato e 19 não disponibilizam esse tipo de serviço.

Dentre os 200 que possuem canal de contato, 146 regimes (73%) permitem denúncias anônimas, ao passo que 54 regimes (27%) não disponibilizam canais para denúncias anônimas. Nenhum dos 146 regimes que recebem denúncias anônimas acusaram o recebimento de relatos de descontos indevidos ou irregulares.

Apesar de não haver registro de denúncias anônimas, em 2024 foram registrados questionamentos referentes aos descontos em folha de pagamento em 13 (6,50%), dos 200 regimes, envolvendo 547 aposentados ou pensionistas.

Dos 13 RPPSs, em 4 regimes o controle interno do RPPS foi notificado da reclamação e em 7 regimes o controle interno não foi acionado. Nos outros 2 não havia controle interno instituído.

A existência de canais de atendimento eficientes nos RPPS é essencial para garantir a efetividade dos princípios que regem a previdência, especialmente os da universalidade do atendimento, da dignidade da pessoa humana, da eficiência da Administração Pública e da transparência.

Mencionados canais asseguram o acesso à informação, promovem a orientação adequada aos segurados e facilitam o exercício de direitos previdenciários, contribuindo para a confiança e o controle social sobre a gestão do regime.

Com efeito, a atenção ao beneficiário não é apenas um dever administrativo, mas uma exigência legal e constitucional: a Constituição Federal, em seu artigo 40, institui o RPPS, enquanto seu artigo 37 impõe à Administração Pública a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Assim, imprescindível **determinar-se a todos os 19 RPPS que não possuem canais de atendimento, constantes no Anexo do Relatório Técnico 1244736, a implementação no prazo de 90 (noventa) dias, de sistemas de ouvidoria que permitam a realização de denúncias, reclamações e questionamentos acerca de eventuais valores descontados, bem como que tais demandas sejam processadas de maneira célere e resolutiva, sob pena de responsabilização — sanção — pecuniária dos gestores em até 2.000 (duas mil) UFESPs, nos termos do art. 104, inc. III da Lei Complementar nº 709/93.**

IV. DA QUALIDADE NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS

Os recursos dos RPPSs são aplicados no mercado financeiro e de capitais com o objetivo de alcançar a meta atuarial, atender aos princípios da segurança, rentabilidade, solvência, liquidez, motivação, adequação à natureza de suas obrigações e transparência, previstos em resolução do CMN, e observar também os parâmetros gerais relativos à gestão de investimentos dos RPPS conforme Portaria MPT nº 1.467, de 2024.

O Conselho Monetário Nacional editou, no uso das atribuições conferidas pelo art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, a Resolução CMN nº 4.963, de 25 de novembro de 2021, que dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

A Resolução CMN nº 4.963, de 2021, estabelece os deveres dos responsáveis pela gestão do RPPS na aplicação dos recursos:

Art. 1º(...)

§1º Na aplicação dos recursos de que trata esta Resolução, os responsáveis pela gestão do regime próprio de previdência social devem:

I - observar os princípios de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez, motivação, adequação à natureza de suas obrigações e transparência;

II - exercer suas atividades com boa fé, lealdade e diligência;

III - zelar por elevados padrões éticos;

IV - adotar regras, procedimentos e controles internos que visem garantir o cumprimento de suas obrigações, respeitando a política de investimentos estabelecida, observados os segmentos, limites e demais requisitos previstos nesta Resolução e os parâmetros estabelecidos nas normas gerais de organização e funcionamento desses regimes, em regulamentação da Secretaria de Previdência;

V - realizar com diligência a seleção, o acompanhamento e a avaliação de prestadores de serviços contratados;

VI - realizar o prévio credenciamento, o acompanhamento e a avaliação do gestor e do administrador dos fundos de investimento e das demais instituições escolhidas para receber as aplicações, observados os parâmetros estabelecidos de acordo com o inciso IV.

Ao se referir aos recursos dos regimes, a Resolução do CMN estabelece, em seu artigo 3º, quais valores são considerados, como as receitas correntes e de capital, demais ingressos financeiros auferidos pelo regime

próprio de previdência social, aplicações financeiras, títulos e valores imobiliários, ativos vinculados ao RPPS e demais bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária do RPPS.

Esses recursos, de acordo com o ato normativo, visam “à constituição das reservas garantidoras dos benefícios do regime e devem ser mantidos e controlados de forma segregada dos recursos do ente federativo e geridos, em conformidade com a política de investimento estabelecida e os critérios para credenciamento de instituições e contratações, de forma independente”.

Os responsáveis pela gestão desses recursos devem conduzir os investimentos de acordo com a política anual de aplicação dos recursos, que devem conter, de acordo com o art. 4º da Resolução do CMN, o modelo de gestão a ser adotado, a estratégia de alocação dos recursos, os parâmetros de rentabilidade, os limites para investimento, a metodologia de precificação, de rendimento e de análise de risco, além de eventual plano de contingência.

Verifica-se, portanto, que a Resolução reforça que as decisões de investimento sejam pautadas em critérios técnicos, como diversificação, liquidez e rentabilidade, minimizando riscos que possam comprometer o pagamento de benefícios futuros aos segurados. Além disso, o cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo CMN assegura a conformidade legal, evitando sanções e protegendo a integridade do patrimônio dos RPPS.

A observância à Resolução CMN nº 4.963, de 2021, também fortalece a confiança dos servidores públicos na gestão previdenciária, ao exigir práticas de governança robustas, como a elaboração de políticas de investimento e a realização de auditorias regulares.

Ante o exposto, **recomenda-se que os gestores sigam as normas apontadas, especialmente no que diz respeito à gestão de riscos dos investimentos e à busca por resultados consistentes, alinhados aos objetivos de longo prazo dos RPPS, bem como enviem esforços para capacitação técnica dos gestores e a implementação de comitês de**

investimento, o que contribui para decisões mais bem fundamentadas e para a sustentabilidade atuarial dos regimes.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A auditoria externa promovida por esta Corte de Contas demonstra, em seu Relatório Final (1244736), a relevância dos RPPSs no estado de São Paulo. Verificou-se, contudo, a existência de fragilidade em alguns regimes, seja à vista da ausência de documentos indispensáveis ao acompanhamento da regularidade de suas atividades, seja em relação a falhas de atendimento ao cidadão.

Registre-se, nesse passar, que o crédito consignado surgiu como uma solução promissora para oferecer empréstimos com taxas de juros mais acessíveis aos aposentados, valendo-se da segurança do desconto direto em folha de pagamento. No entanto, na prática, o ambiente tornou-se propício a armadilhas. A falta de transparência nas taxas de juros, aliada à dificuldade de acesso às informações por parte dos aposentados e pensionistas, muitas vezes idosos com pouca familiaridade com o sistema financeiro, criou cenário de vulnerabilidade, em que o benefício esperado se converteu em risco financeiro significativo.

Além disso, a ausência de controle rigoroso na contratação desses empréstimos agravou o problema. Muitos casos revelam que os próprios aposentados e pensionistas não foram os responsáveis pela contratação, mas sim parentes ou terceiros que, sem o consentimento do titular, solicitaram os empréstimos. Essa prática, combinada com a dificuldade de os aposentados e pensionistas conferirem as condições dos contratos ou acessarem as instituições financeiras para esclarecimentos, evidencia a necessidade urgente de revisão do instrumento.

É necessário, portanto, que este modelo seja repensado e que sejam implementadas medidas que garantam maior transparência, proteção e autonomia aos aposentados e pensionistas, como a

obrigatoriedade de consentimento expresse, preferencialmente por biometria, e a criação de canais acessíveis para consulta e contestação, para que o crédito consignado cumpra seu propósito original sem prejudicar os mais vulneráveis.

Os achados expuseram pontos de aprimoramento que diversos RPPSs devem endereçar. Tais aprimoramentos, contudo, não cabem apenas aos regimes de previdência, mas também a este Tribunal de Contas.

Com efeito, a despeito do trabalho primoroso promovido pela Coordenadoria de Fiscalização e Controle dos Regimes Próprios de Previdência nesta auditoria externa, vislumbro espaço para que o Tribunal avance no acompanhamento e fiscalização dos RPPSs de forma mais próxima, regular e ainda com o caráter orientativo que se faz tão necessário neste contexto.

Para tanto, é indispensável maior investimento em mão de obra e qualificação, para formação de equipe dedicada exclusivamente ao acompanhamento da matéria em todo o estado. Assim, como um dos encaminhamentos do presente voto, **proponho seja elaborado estudo pela d. SDG para a criação de uma Diretoria de Fiscalização e Controle dos Regimes Próprios de Previdência, com atribuições e recursos humanos a serem dimensionados, que, além do apoio à fiscalização, integre as equipes de instrução processual de forma regular e não mais pontual, considerando a quantidade de RPPSs jurisdicionados e os diversos pontos de atenção destacados neste voto.**

Proponho, ainda, que a COFISCO, com apoio da DSF-II, realize nova auditoria externa, assim que se encerrarem os prazos fixados neste voto, com o intuito de verificar o cumprimento das determinações expedidas, bem como as providências eventualmente adotadas, de modo a instruir os processos dos respectivos regimes.

Por fim, sem prejuízo das recomendações e determinações constantes no corpo do voto, **determino:**

(i) fixação de prazo improrrogável de 30 (trinta) dias para que os 110 RPPSs listadas no Anexo do Relatório Técnico 1244736 apresentem os instrumentos que fundamentam os descontos no âmbito dos respectivos RPPSs, sob pena de responsabilização — sanção — pecuniária dos gestores em até 2.000 (duas mil) UFESPs, nos termos do art. 104, inc. III da Lei Complementar nº 709/93;

(ii) a notificação dos 28 RPPSs constantes no Anexo do Relatório 1244736 para que promovam a revisão imediata, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, dos descontos e sua conferência regular, sob pena de responsabilização — sanção — pecuniária dos gestores em até 2.000 (duas mil) UFESPs, nos termos do art. 104, inc. III da Lei Complementar nº 709/93;

(iii) adoção, pelos 219 RPPSs, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, de formas de validação das autorizações pelos aposentados e pensionistas, preferencialmente por biometria;

(iv) fixação de prazo improrrogável de 30 (trinta) dias para que os regimes listados no Anexo do Relatório Técnico 1244736 apresentem as autorizações que fundamentam os descontos no âmbito dos respectivos RPPSs, sob pena de responsabilização — sanção — pecuniária dos gestores em até 2.000 (duas mil) UFESPs, nos termos do art. 104, inc. III da Lei Complementar nº 709/93;

(v) notificação dos 219 RPPSs para que diligenciem junto às 845 entidades consignatárias entrevistadas por amostragem, bem como às demais entidades consignatárias atuantes no estado de São Paulo, para que mantenham acervo atualizado com as autorizações e os instrumentos que amparam os descontos firmados entre a entidade e o RPPS;

(vi) que os regimes indicados no Anexo do Relatório Técnico 1244736 que não possuem normativo interno, editem normas internas de caráter operacional; bem como que os regimes indicados no Anexo do Relatório Técnico 1244736 que possuem algum ato normativo interno, revisem e adequem todos os normativos e procedimentos internos com vistas à prevenção de impropriedades relacionadas à descontos associativos em benefícios

previdenciários, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, sob pena de responsabilização — sanção — pecuniária dos gestores em até 2.000 (duas mil) UFESPs, nos termos do art. 104, inc. III da Lei Complementar nº 709/93;

(vii) a todos os 19 RPPS que não possuem canais de atendimento, constantes no Anexo do Relatório Técnico 1244736, a implementação, no prazo de 90 (noventa) dias, de sistemas de ouvidoria que permitam a realização de denúncias, reclamações e questionamentos acerca de eventuais valores descontados, bem como que tais demandas sejam processadas de maneira célere e resolutiva, sob pena de responsabilização — sanção — pecuniária dos gestores em até 2.000 (duas mil) UFESPs, nos termos do art. 104, inc. III da Lei Complementar nº 709/93.

É o voto.

GCMAB