



PROCESSO TC 04721/16

Origem: Instituto de Previdência Social do Município de João Pessoa - IPAM

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2015

Responsáveis: Pedro Alberto de Araújo Coutinho (ex-Gestor)

Interessado: Luiz Alberto Moreira Coutinho Neto (inventariante)

Advogado: José Edísio Simões Souto (OAB/PB 5405)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de João Pessoa. Administração indireta. Instituto de Previdência Social do Município de João Pessoa - IPM. Exercício de 2015. Falhas não atrativas de reprovação. Regularidade com ressalvas. Recomendações. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 - TC 00498/22

RELATÓRIO

Cuida o processo da análise da prestação de contas oriunda do **Instituto de Previdência Social do Município de João Pessoa - IPM**, relativa ao exercício de **2015**, cuja gestão foi desenvolvida pelo Senhor PEDRO ALBERTO DE ARAÚJO COUTINHO (*in memorian*).

Documentação encaminhada para formalização do processo às fls. 02/677.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 2170/2210. Em resumo, no relatório constam as seguintes colocações e observações:

1. A prestação de contas foi encaminhada no prazo legal;
2. Receita arrecadada de R\$102.489.584,34, com destaque para as receitas de contribuições do servidor ativo civil (R\$30.583.035,26), de remuneração de depósitos bancários (R\$9.293.445,57), de compensação financeira (R\$8.834.873,98) e de contribuição patronal de servidor ativo (R\$52.933.567,48);



PROCESSO TC 04721/16

3. Despesa empenhada de R\$159.629.747,36, com destaque para as despesas com benefícios previdenciários, no valor de R\$123.591.744,46, o que equivale a 77,42% do total empenhado no exercício;
4. Saldo das disponibilidades para o exercício seguinte de R\$82.809.180,98, com destaque para a aplicação no montante de R\$82.778.411,06, representando 99,96%;
5. A gestão dos recursos financeiros do IPM é própria, sendo realizada diretamente pela entidade gestora do RPPS, nos termos do artigo 15, § 1º, I da Resolução CMN 3.922/10;
6. Havia gestor de recursos formalmente designado e certificado, em conformidade com normativo do Ministério da Previdência Social (Portaria 519/11);
7. O Balanço Patrimonial apresentou a seguinte evolução:

DISCRIMINAÇÃO			
ATIVO	Exercício 2014	Exercício 2015	Varição (R\$)
Ativo Financeiro	63.750.224,36	83.019.974,08	19.269.749,72
Caixa	-	-	0,00
Bancos e Correspondentes	61.044.478,06	82.809.180,98	21.764.702,92
Realizável (diversos responsáveis)	2.705.746,30	210.793,10	-2.494.953,20
Ativo Permanente	4.310.995,02	10.330.455,25	6.019.460,23
Bens Móveis	809.101,02	289.163,19	-519.937,83
Almoxarifado	65.485,00	4.789,94	-60.695,06
Bens Imóveis	3.436.409,00	10.036.502,12	6.600.093,12
Ativo Compensado	297.227,44	3.089.006,06	2.791.778,62
Diversos	93.019,80	-	-93.019,80
Direitos a Receber - IPM	204.207,64	3.089.006,06	2.884.798,42
Total do Ativo	68.358.446,82	96.439.435,39	28.080.988,57
PASSIVO	Exercício 2014	Exercício 2015	Varição (R\$)
Passivo Financeiro	66.210.618,33	1.622.266,58	-64.588.351,75
Restos a Pagar	264.848,25	116.761,74	-148.086,51
Depósitos de diversas origens	7.204.179,73	24.748,90	-7.179.430,83
Consignações	1.393.284,13	1.480.755,94	87.471,81
Contas de Interferências - Recebidas	57.348.306,22	-	-57.348.306,22
Passivo Permanente	-	-	0,00
Provisões Matemáticas Previdenciárias	-	-	0,00
SALDO PATRIMONIAL (Ativo Real Líquido)	1.850.601,05	91.728.162,75	89.877.561,70
Passivo Compensado	297.227,44	3.089.006,06	2.791.778,62
Contra Diversos	93.019,80	-	-93.019,80
Contra Direitos a Receber - IPM	204.207,64	3.089.006,06	2.884.798,42
Total do Passivo	68.358.446,82	96.439.435,39	28.080.988,57

Fonte: Balanço Patrimonial 2015 (fl. 11 da PCA)



PROCESSO TC 04721/16

8. O Município de João Pessoa contava com 6.375 (seis mil, trezentos e setenta e cinco) servidores efetivos ativos, 4.492 (quatro mil, quatrocentos e noventa e dois) inativos e 1.161 (mil, cento e sessenta e um) pensionistas, vinculados ao Fundo Previdenciário Financeiro;
9. Além dos inativos e pensionistas custeados pelo Instituto de Previdência, existiam, no final do exercício de 2015, 116 (cento e dezesseis) inativos e 79 (setenta e nove) pensionistas cujos benefícios são pagos pelo Tesouro Municipal, os quais são mantidos na folha de pagamento da Prefeitura;
10. As despesas administrativas do Fundo Previdenciário Financeiro de R\$1.163.415,68 corresponderam a 0,3% do total da remuneração, proventos e pensões dos servidores efetivos ativos, inativos e pensionistas vinculados ao RPPS, relativo ao exercício anterior, dentro do limite de 2% - Portaria MPS 402/2008;
11. As despesas administrativas do Fundo Previdenciário Capitalizado de R\$722.510,87 corresponderam a 0,92% do total da remuneração, proventos e pensões dos servidores efetivos ativos, inativos e pensionistas vinculados ao referido fundo, relativo ao exercício anterior, dentro do limite de 2% - Portaria MPS 402/2008;
12. Houve a realização dos seguintes procedimentos licitatórios:

Modalidade	Credor	Valor (R\$)	Pago em 2015 (R\$)	Objeto
Inexigível	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	12.000,00	3.340,71	Prestação de serviços postais
Inexigível	ARIMA – Consultoria Atuarial, Financeira e Mercadológica LTDA	30.000,00	30.000,00	Serviços de avaliação e acompanhamento atuarial
Pregão Presencial	Geraldo Vidal da Nóbrega – ME e Josivan Cordeiro de Sousa	321.540,00	184.852,00	Equipamentos de informática e material permanente
Adesão a Registro de Preço	Classic Viagens e Turismo LTDA.	40.000,00	31.136,40	Aquisição de passagens aéreas
Dispensa por Outros Motivos	Álamo Segurança Eletrônica LTDA.	7.992,00	7.992,00	Monitoramento e sistema de alarmes
Dispensa por Outros Motivos	Engeltech Elevadores LTDA.	4.800,00	2.800,00	Manutenção preventiva e corretiva de elevadores
Dispensa por Outros Motivos	Eduardo da Mota Gouveia/ Cartuchos.com	4.260,00	4.260,00	Serviço de recarga de cartuchos
Dispensa por Outros Motivos	Michelly de Arruda Velasques	4.020,00	4.020,00	Serviço de limpeza e lubrificação de veículos
Dispensa por Outros Motivos	BOX One Comercial LTDA.	5.279,70	5.279,70	Fornecimento de licenças para software antivírus

Fonte: SAGRES



PROCESSO TC 04721/16

13. O Instituto elaborou avaliação atuarial projetando um déficit de aproximadamente R\$5.316.161.729,99 para o Plano Previdenciário Financeiro e de superávit no montante de R\$39.426.570,99 para o Plano de Previdência Capitalizado, conforme quadros abaixo (fls. 2203/2204):

Quadro 35 – Insuficiência financeira – Plano Previdenciário Financeiro

Campos	Valores em R\$			
	Avaliação Atuarial - Plano Previdenciário Financeiro			
	2012	2013	2014	2015
Valor Atual dos Benefícios Concedidos	927.456.443,39	1.936.923.487,15	1.132.915.068,77	2.460.644.568,01
Valor Atual dos Benefícios a Conceder	1.441.015.406,74	4.569.070.589,99	1.760.282.958,60	4.229.200.871,93
(-) Valor Atual das Contribuições Futuras	586.914.103,63	538.848.672,31	878.048.320,14	699.734.661,59
(-) Valor Atual da Compensação Financeira a Receber	236.847.185,01	650.599.407,72	795.779.199,50	668.984.543,99
Diferença	1.544.710.561,49 (*)	5.316.545.997,11 (**)	1.219.370.507,73 (**)	5.321.126.234,36
(-) Ativo real líquido	25.617.427,28	0,00	0,00	4.964.506,37
(=) Déficit (2012)/Insuficiência financeira (2013, 2014 e 2015)	1.519.093.134,21	5.316.545.997,11	1.219.370.507,73	5.316.161.727,99

Fonte: prestações de contas dos exercícios de 2012, 2013 e 2014 e avaliação atuarial do exercício de 2015 (docs. fls. 480/519).

(*) Valor da provisão matemática previdenciária.

(**) Valor da provisão para cobertura de insuficiência financeira do Plano Previdenciário Financeiro.

Quadro 36 – Superávit atuarial – Plano Previdenciário Capitalizado

Campos	Valores em R\$		
	Avaliação Atuarial - Plano Previdenciário Capitalizado		
	2013	2014	2015
Valor Atual dos Benefícios Concedidos	0,00	0,00	533.201,86
Valor Atual dos Benefícios a Conceder	162.654.944,32	272.407.703,36	155.448.388,42
(-) Valor Atual das Contribuições Futuras	123.742.064,90	175.824.198,92	121.883.891,45
(-) Valor Atual da Compensação Financeira a Receber	16.265.494,43	27.240.770,34	15.598.159,03
(-) Parcelamento de débito previdenciário	0,00	0,00	22.766,02
Passivo Atuarial	22.647.384,99	69.342.734,10	18.476.773,78
(-) Ativo real líquido	38.521.578,34	49.058.767,44	57.903.344,77
(=) Superávit/Déficit	15.874.193,35	- 20.283.966,66	39.426.570,99

Fonte: avaliação atuarial (docs. fls. 520/558).

14. Existência de parcelamentos de débito conforme quadro a seguir:

Quadro 34 – Parcelamentos de débito vigentes

Leis Autorizativas	Valor (R\$)	Competência	Parcelas	
			Quantidade	Valor (R\$)
Termo de parcelamento celebrado em 05 de março de 2010- dívida da Câmara municipal de João Pessoa	471.248,61	Período de julho a dezembro de 2004, dezembro de 2006 e 13º salário de 2006 – parte patronal	60	7.854,14

Fonte: Termo de Parcelamento (doc. fls. 200/204)



PROCESSO TC 04721/16

15. As alíquotas de contribuição patronal relativas ao custo normal e custo suplementar, assim como referentes à parte do segurado, vigentes no final do exercício sob análise, estabelecidas na legislação municipal, estão de acordo com as sugeridas no cálculo atuarial e com o disposto na Lei Municipal 10.684/05 e Lei Municipal 12.705/13:

Quadro 23 – Alíquotas de contribuições vigentes no exercício sob análise – Fundo Previdenciário Financeiro

	Alíquotas	Período de vigência	Fundamentação Legal
Segurado	11,00%	Janeiro a dezembro de 2015 (incluindo o 13º salário)	Arts. 107, 108 e 109 da Lei Municipal nº 10.684/05 e Lei Municipal nº 12.705/13
Patronal	22,00%	Janeiro a dezembro de 2015 (incluindo o 13º salário)	

Fonte: Leis Municipais nº 10.684/05 e 12.705/13 (docs. fls. 60/72 e 77/112 e 120).

Quadro 24 – Alíquotas de contribuições vigentes no exercício sob análise – Fundo Previdenciário Capitalizado

	Alíquotas	Período de vigência	Fundamentação Legal
Segurado	11,00%	Janeiro a dezembro de 2015 (incluindo o 13º salário)	Arts. 107, 108 e 109 da Lei Municipal nº 10.684/05 e Lei Municipal nº 12.705/13
Patronal	11,00%	Janeiro a dezembro de 2015 (incluindo o 13º salário)	

Fonte: Leis Municipais nº 10.684/05 e 12.705/13 (docs. fls. 60/72 e 77/112 e 120).

16. Ao final do exercício, havia Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP vigente, concedido administrativamente;
17. Existência de Conselho Municipal de Previdência, com 08 (oito) membros, conforme estabelecido pela Lei Municipal 12.466/13. O Conselho realizou reuniões em conformidade com ato disciplinador;
18. Não constam denúncias no exercício;
19. Foi realizada diligência *in loco* para a instrução da presente prestação de contas no período de 09 a 12 de agosto de 2016;
20. Ao final do relatório o Órgão de Instrução apontou a ocorrência de irregularidades.

Notificados, os responsáveis apresentaram esclarecimentos por meio do Documento TC 59846/16 (fls. 2215/2218) e do Documento TC 18873/17 (fls. 2230/2517), sendo analisados pelo Órgão de Instrução em relatório de fls. 2522/2537, no qual concluiu pela permanência das seguintes eivas:

- Despesa irregular no montante de R\$58.278,40 com pagamento de “Gratificação de Serviço Especial”;
- Ausência de atuação do IPM, através do seu Comitê de investimentos, em relação a problemas relacionados ao Fundo FIM FP1 LONGO PRAZO, que decorreu de incorporação do ROMA FUNDO DE INVESTIMENTO RENDA FIXA LONGO PRAZO CRÉDITO PRIVADO;



PROCESSO TC 04721/16

- c) Ausência de estudo acerca da reavaliação dos bens imóveis, evidenciando a possibilidade de o demonstrativo não espelhar a realidade patrimonial do IPM;
- d) Ausência de registro das Provisões Matemáticas Previdenciárias no Balanço Patrimonial;
- e) Manutenção de inativos e pensionistas na folha de pagamento da prefeitura municipal, descumprindo o art. 40, § 20 da Constituição Federal, no que diz respeito à unidade gestora única;
- f) Ausência de comprovação da existência de um critério objetivo para a apropriação das despesas administrativas entre os dois fundos criados em função da segregação de massas;
- g) Ausência de realização de concurso público, fazendo com que o IPM recorra a sucessivas contratações fundamentadas na excepcionalidade do interesse público, em quantidade excessivamente alta, inclusive para realização de atividades que, pela sua natureza, deveriam ser realizadas por servidores admitidos por concurso público, descumprindo o artigo 37, incisos II e IX da Constituição Federal.

Chamado a se pronunciar, o Ministério Público junto ao TCE/PB, em cota da lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga. de Queiroz (fls. 2539/2542 e fls. 2545/2547), pugnou pelo retorno dos autos à Unidade Técnica para realizar recálculo do valor relativo à Gratificação de Serviço Especial, bem como a citação dos herdeiros e sucessores do Senhor PEDRO ALBERTO DE ARAÚJO COUTINHO.

Citado, o representante do Senhor PEDRO ALBERTO DE ARAÚJO COUTINHO apresentou defesa por meio do Documento TC 71299/18, sendo analisada pela Unidade Técnica em relatório de fls. 2583/2585, no qual concluiu pela permanência das seguintes máculas:

- a) Despesa irregular com pagamento de “Gratificação de Serviço Especial”;
- b) Ausência de atuação do IPM, através do seu Comitê de investimentos, em relação a problemas relacionados ao Fundo FIM FP1 LONGO PRAZO, que decorreu de incorporação do ROMA FUNDO DE INVESTIMENTO RENDA FIXA LONGO PRAZO CRÉDITO PRIVADO;
- c) Ausência de estudo acerca da reavaliação dos bens imóveis, evidenciando a possibilidade de o demonstrativo não espelhar a realidade patrimonial do IPM;



PROCESSO TC 04721/16

- d) Ausência de registro das Provisões Matemáticas Previdenciárias no Balanço Patrimonial;
- e) Manutenção de inativos e pensionistas na folha de pagamento da prefeitura municipal, descumprindo o artigo 40, § 20 da Constituição Federal, no que diz respeito à unidade gestora única;
- f) Ausência de comprovação da existência de um critério objetivo para a apropriação das despesas administrativas entre os dois fundos criados em função da segregação de massas.

Chamado a se pronunciar, o Ministério Público junto ao TCE/PB, em parecer da lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga. de Queiroz (fls. 2588/2596), opinou no seguinte sentido:

EX POSITIS, opina esta representante do Ministério Público de Contas pela(o):

- a) **IRREGULARIDADE DAS CONTAS** do Presidente do Instituto de Previdência do Município de João Pessoa – IPM, relativa ao exercício de **2015**, Sr. **Pedro Alberto de Araújo Coutinho**, sem cominação de multa pessoal ou representação de ofício ao MP Estadual, por força do seu falecimento em 19/05/2017;
- b) **DETERMINAÇÃO** à atual Superintendente do IPMJP da suspensão de toda e qualquer paga da chamada Gratificação de Serviço Especial a ativos e inativos, enquanto não for regulamentada por meio de norma compatível com a vigente Constituição Federal, podendo se dar a juntada de lei posterior válida, regulamentadora da matéria, ainda não encartada nos presentes, inclusive aos autos do PAG de 2022;
- c) **BAIXA DE RECOMENDAÇÃO** à atual gestão do Instituto de Previdência do Município de João Pessoa – IPM, na pessoa da Superintendente, no sentido de cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna e legislação cabível à espécie, sobretudo a de natureza previdenciária, bem como observar todas as recomendações destacadas no corpo deste Parecer e
- d) **ARQUIVAMENTO** dos autos.

O processo foi agendado para a presente sessão, com as comunicações de estilo.



PROCESSO TC 04721/16

VOTO DO RELATOR

A possibilidade de criação de sistemas de previdência social pelos entes municipais e estaduais encontra-se conferida pela Carta Magna no seu art. 149¹. A Reforma da Previdência (Emenda Constitucional 20/98 e, mais recentemente, as Emendas Constitucionais 41/03, 47/05, 88/15 e 103/19) e a Legislação Geral da Previdência Pública (Lei 9.717/98 e Lei 10.887/04) introduziram mudanças profundas nos sistemas previdenciários municipais e estaduais. Da Reforma, decorreu a consolidação de um modelo securitário com ênfase no equilíbrio **financeiro** e **atuarial**. Da Legislação Geral da Previdência Pública, por sua vez, o estabelecimento das diretrizes orgânicas dos sistemas previdenciários, preenchendo uma lacuna legislativa que perdurava desde a promulgação da Constituição de 1988.

Assim, a criação e operação de um sistema previdenciário requerem cuidados especiais, sem os quais ficará comprometida a sua eficácia. Torna-se, pois, indispensável um levantamento antecipado de todo o complexo a ser instituído e mantido, levando-se em conta, dentre outros aspectos, as peculiaridades dos responsáveis pelas contribuições e os benefícios previstos.

Este exame entre as contribuições e os compromissos assumidos, denominado de Plano Atuarial, é essencial para a confirmação da viabilidade do sistema, sobretudo para o cumprimento do princípio insculpido no § 5º, do artigo 195, da Lei Maior, segundo o qual: *Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total*. Tão grande é a relevância do estudo atuarial que sua obrigatoriedade, como requisito para criação e funcionamento de sistemas securitários estatais próprios, resta prevista tanto na Constituição quanto na legislação regulamentar:

CF/88.

*Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá 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**.*

¹ CF/88. Art. 149. (...). § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões.



PROCESSO TC 04721/16

Lei 9.717/98.

Art. 1º. Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;

O Município, ao criar e/ou manter sistema próprio de previdência, desvinculando os seus servidores do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), sem as cautelas legais, poderá desaguar, consoante acentua o eminente jurista Juarez Farias, ex-Conselheiro desta Corte de Contas:

(...) em triplo logro: ao Município, que aplicará recursos sem retorno e incapazes de criar bem estar social; ao servidor que, na velhice, não terá nem mesmo o amparo insuficiente ora proporcionado pela previdência federal aos aposentados; à própria Previdência Geral da União, que será privada das contribuições, sem a garantia de que não venha, no futuro, a ser solicitada a complementar benefícios impossíveis para os sistemas municipais.²

No caso específico, passamos à análise das falhas remanescentes atribuídas à gestão da Senhora PEDRO ALBERTO DE ARAÚJO COUTINHO.

Despesa irregular com pagamento de “Gratificação de Serviço Especial”

A Unidade Técnica, fls. 2183/2186, entendeu como irregular o pagamento da denominada Gratificação de Serviço Especial – GSE, instituída pela Lei Municipal 7.262/93, tendo em vista que “a parcela foi paga de forma continuada, em valores diversos a depender do beneficiário, além de tudo, não se visualizou a atividade excedente às atribuições normais do cargo. Cabe destacar, ainda, em relação aos servidores inativos e pensionistas, que dada a transitoriedade da parcela, esta não poderia integrar os proventos de aposentadoria”.

Em sua defesa, o gestor alegou que “a pretensão de estabelecer critérios para a evolução funcional daqueles servidores, porém, não pode ser considerada de forma limitada e, como se fosse a única norma municipal possível de aplicação aos servidores daquele Autarquia, de modo que a mesma deve ser considerada em harmonia com o estatuto dos servidores públicos municipais de João Pessoa (lei nº. 2.380/79 e alterações), norma geral que regulamenta todos os provimentos de cargos públicos daquela edilidade, como dispõe o seu art. 1º”.

² In: Artigo publicado no Boletim Informativo do TCE/PB. Janeiro/Fevereiro/1998, p. 15.



PROCESSO TC 04721/16

E esclareceu que o pagamento dessa gratificação a servidores inativos e pensionistas, “em quase a totalidade, as mesmas se referem a aposentadorias concedidas antes da vigência da EC n° 41/03, na grande maioria já registradas pelo TCE/PB, e cujo direito de rever esses atos foram alcançados pelo instituto da decadência”.

Alegou ainda que os dispositivos constantes nos arts. 39, inciso IV e 49 da Lei Complementar 79/2013 e art. 2° da Lei 12.466/13, que deu nova redação aos §§ 2° e 3° do artigo 120 da Lei 10.684/05 “apenas restringem aos servidores estáveis ou efetivos ocupantes de cargo em comissão de receberem toda a remuneração daquele cargo, haja vista que os mesmos, são compostos pelo VENCIMENTO E GRATIFICAÇÃO DE EXERCÍCIO, deixando evidente que o vencimento daquele servidor se manteria inalterado, porém jamais indicou que esses não poderiam cumular em sua remuneração outras vantagens estabelecidas na norma”.

A Unidade Técnica, fls. 2526/2528 não acatou os argumentos apresentados, alegando que “a concessão de Gratificação de Serviços Especiais – GSE, com fundamento na Lei Municipal n° 7.262/93, está em dissonância com o princípio da impessoalidade, trazido no artigo 37, da Constituição Federal de 1988, posto que, da forma como descrita nos artigos 2° a 4° da referida lei, permite a concessão e a definição do valor da mencionada gratificação através de ato discricionário do Prefeito Municipal, possibilitando, desse modo, tratamento diferenciado a depender do servidor envolvido.” E que a “Lei n° 7.262/93 não especifica quais as “tarefas e missões especiais” a serem exercidas pelos servidores que devem ser gratificadas e os valores a serem pagos a título de gratificação”.

O Ministério Público de Contas, fls. 2589/2590, concordou com a Unidade Técnica e observou que “embora haja previsão legal para o pagamento da Gratificação de Serviço Especial (GSE), observa-se que a Lei 7262/93 não especifica quais “tarefas e missões especiais” exercidas pelo servidor fariam jus à percepção da gratificação (art. 2°). Ademais, não estabelece os valores exatos a ser pagos a título de GSE, dispondo apenas que “o valor da gratificação será concedido exclusivamente por ato individualizado ou de caráter coletivo do Chefe do Poder Executivo Municipal” (artigo 4°)”.

Consta, nesta Corte de Contas, a existência do Processo TC 05876/09 tratando da matéria ora analisada. Naqueles autos, a 1ª Câmara deste Tribunal decidiu, por meio do Acórdão AC1 - TC 03705/15: em:

1. Dar pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da Denúncia;



PROCESSO TC 04721/16

2. Considerar **IRREGULAR** a concessão das Gratificações de Serviços Especiais, em decorrência da inconstitucionalidade da Lei Municipal 7.262/1993;

3. Considerar **IRREGULAR** a concessão de Gratificação de Serviços Especiais ao servidor Joacil Nascimento de Carvalho, visto que, além da irregularidade descrita no ponto anterior, o servidor encontra-se cedido à Câmara Municipal de João Pessoa;

4. Considerar **IRREGULAR** o reajuste anual de remuneração dos servidores municipais por meio de Medida Provisória;

5. **APLICAR MULTA** aos Srs. Ricardo Vieira Coutinho e Luciano Cartaxo Pires de Sá, por transgressão a princípios constitucionais, nos termos do art. 56, II, da LOTCE, cada um no valor de R\$ 1.624,60, correspondente a 38,69UFR5, assinando-se-lhes o prazo de sessenta (60) dias, a contar da data da publicação da presente decisão, para efetuarem o recolhimento ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, a que alude o art. 269 da Constituição do Estado,

6. **ASSINAR O PRAZO** de 60 (sessenta) dias ao Prefeito Municipal de João Pessoa, Sr. Luciano Cartaxo Pires de Sá, para que, sob pena de multa e outras cominações legais, adote as providências necessárias para o restabelecimento da legalidade, as quais consistem:

6.1. Tomar iniciativa no sentido de alterar a Lei Municipal 7.262/1993, especialmente os artigos 3º e 4º, de modo a torná-la compatível com a Constituição Federal, especificando as “missões e atribuições especiais a serem exercidas pelos servidores” que devem ser gratificadas e os valores a serem pagos a título de gratificação;

6.2. Provocar o Legislativo no sentido de editar Lei específica para o reajuste anual da remuneração dos servidores municipais, banindo de uma vez por todas a utilização inadequada de Medidas Provisórias para este fim específico.

7. **EXPEDIR COMUNICAÇÃO** ao denunciante, Sr. Nicola Majorana Lomonaco Segundo, acerca da presente decisão.

8. **RECOMENDAR** ao atual Prefeito de João Pessoa, Sr. Luciano Cartaxo Pires de Sá estrita observância aos ditames da Constituição Federal, bem como aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, com vistas a evitar a repetição dos erros apontados pelo órgão Auditor.



PROCESSO TC 04721/16

Da decisão foram interpostos RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO e de APELAÇÃO, ambos JULGADOS IMPROCEDENTES. O Recurso de Reconsideração foi julgado em 07/04/16 (Acórdão AC1 - TC 01067/16) e o Recurso de Apelação, em 19/04/17, (Acórdão APL - TC 00201/17).

Atualmente, o processo se encontra no setor DEAPP em análise de cumprimento de decisão. O gestor informou a remessa de projeto de Lei para a adequação da legislação municipal às exigências constitucionais (fls. 471/476 do Processo TC 05876/09), com estabelecimento de valores escalonados por nível de escolaridade, limite de beneficiários, assim como a revogação de dispositivos. Assim, como se pode observar, as providências foram adotadas no âmbito do Poder Executivo. Não obstante, a existência de processo específico para a matéria, no qual já consta decisão definitiva, não atrai a necessidade de discussão no âmbito desta prestação de contas. Em todo caso, a decisão somente se consolidou em 2017, não sendo o caso de se impor imputação de débitos nestas contas de 2015.

Ausência de atuação do IPM, através do seu Comitê de investimentos, em relação a problemas relacionados ao Fundo FIM FP1 LONGO PRAZO, que decorreu de incorporação do ROMA FUNDO DE INVESTIMENTO RENDA FIXA LONGO PRAZO CRÉDITO PRIVADO

A Unidade Técnica, fl. 2190, apontou que *“apesar da manutenção do número de cotas, conforme informações contidas no relatório de auditoria do MPS e extratos bancários contidos no SAGRES, houve variação negativa de aproximadamente R\$400.000,00, consoante gráfico extraído do Bussiness Intelligence disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Mato Grosso”*.

E concluiu: *“esses elementos indicam a ausência de atuação do IPMJ, juntamente com o seu Comitê de investimentos, no sentido de discutir a situação da referida aplicação, bem como tomar a medida necessária a fim de evitar prejuízos ao RPPS”*.

Em sua defesa, o gestor apresentou documentação comprovando os atos desenvolvidos pelo comitê juntos aos administradores do referido fundo, bem como ata de reuniões do Conselho de Previdência. Alegou, ainda, que *“no mês de outubro/2015 foi realizada pelo Ministério da Previdência Social – MPS, junto ao IPM, Auditoria Direta e Específica de investimentos, onde ficou constatado pelo ilustre Auditor, o Sr. Luciano Carlos Silveira, que o Fundo FPI não apresenta nenhuma irregularidade, tampouco foi evidenciado que os servidores do IPM (comitê de investimentos) tenham agido com negligência no acompanhamento do aludido Fundo de Investimento”*.



PROCESSO TC 04721/16

A Unidade Técnica, fl. 2528, não acatou os argumentos apresentados pela defesa pois, entendeu que a documentação era insuficiente para comprovar a atuação do IPM em relação ao fundo.

O Ministério Público de Contas, fls. 2591/2592, concordou com a Unidade Técnica, e sugeriu a expedição de recomendações.

Conforme consta, fl. 2190, a Unidade Técnica apontou que, apesar da manutenção do número de cotas do Fundo FIM FP1 LONGO PRAZO, houve uma variação negativa de aproximadamente R\$400.000,00.

Consta que o IPM constituiu o referido Comitê de Investimentos (Documento TC 50463/16), cumprindo, assim, o art. 3º-A da Portaria MPS 519/11. As aplicações em fundos de investimentos estão sujeitas a variações do mercado financeiro. Assim, cabe expedir **recomendações** para que sejam adotadas medidas eficazes e firmes de controle dos investimentos, evitando-se possíveis prejuízos que possam vir a ocorrer em virtude da volatilidade das aplicações financeiras.

Ausência de estudo acerca da reavaliação dos bens imóveis, evidenciando a possibilidade de o demonstrativo não espelhar a realidade patrimonial do IPMJP

Ausência de registro das Provisões Matemáticas Previdenciárias no Balanço Patrimonial

A Unidade Técnica (fl. 2193) indicou que *“ao Ativo e Passivo Compensados, tendo em vista o drástico crescimento em relação ao exercício anterior, esta Auditoria entende pela necessidade de maiores esclarecimentos pelo IPMJP no tocante à origem dos valores e a contabilização, tendo em vista a inexistência de um procedimento padrão nos exercícios. Ademais, o valor que vinha sendo registrado em exercícios anteriores em relação ao saldo do parcelamento celebrado no exercício de 2010 pela Câmara Municipal junto ao IPMJP deixou de existir em vista do seu cumprimento no exercício, não restando pendência a ser registrada. Diante disso, esta Auditoria, tendo em vista a análise da dívida feita neste relatório, não identificou razão para o registro da importância de R\$ 3.089.006,06 a título de ativo e passivo compensado, se este realmente se tratar de dívida do ente municipal com o RPPS, importando, dessa forma em registro incorreto do Balanço Patrimonial”*.

E complementou: *“Destaca-se que o Balanço Patrimonial do IPMJP não apresentou o registro das Provisões Matemáticas Previdenciárias apresentadas no estudo atuarial com data base de 31/12/2015”*.



PROCESSO TC 04721/16

Em sua defesa, o gestor alegou a existência do procedimento administrativo 2660/15, para regularização e avaliação dos bens, e que “o *Balanco Patrimonial* foi elaborado de acordo com o Anexo 14 da Lei Municipal nº 4.320/64, uma vez que o sistema contábil da Prefeitura Municipal de João Pessoa não permitia sua inserção”. Acrescentou, ainda, que o sistema de contabilidade foi reconfigurado e no exercício de 2016 onde passou a constar as informações.

A Unidade Técnica (fl. 2531) não acatou os argumentos apresentados pois entendeu que “no tocante à reavaliação dos bens imóveis do IPM, esta Auditoria entende, salvo melhor juízo, que a documentação acostada aos autos (docs. fls. 2484/2515) não é suficiente para comprovar o valor registrado como bens imóveis no balanço patrimonial do exercício sob análise”.

Quanto à ausência de informações das provisões, a Unidade Técnica não aceitou os argumentos, pois entendeu que “tendo em vista que no balanço patrimonial do exercício de 2015 extraído da contabilidade não consta, de fato, o registro das provisões matemáticas previdenciárias, comprometendo o referido demonstrativo”.

O Ministério Público de Contas concordou com a Unidade Técnica.

A constatação de informações e registros imprecisos ou contraditórios, ou até mesmo a ausência destes, vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC³. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela Resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

1.6 - DA FORMALIZAÇÃO DOS REGISTROS CONTÁBEIS - Os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados. Qualquer que seja o processo adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão como à perfeita compreensão das demonstrações contábeis.

E mais: segundo a NBC-T-2.1, aprovada pela resolução 563/83 do Conselho Federal de Contabilidade, a escrituração contábil será executada:

2.1.2 - (...)

e) Com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos e a prática de atos administrativos.

³ Segundo a Resolução 529/81 do Conselho Federal de Contabilidade, as NBC constituem um corpo de doutrina contábil que serve de orientação técnica ao exercício profissional, em qualquer de seus aspectos. A sua inobservância constitui infração profissional grave, punida nos termos da legislação pertinente.



PROCESSO TC 04721/16

Em relação às informações relativas às provisões, foram corrigidas no exercício seguinte.

Quanto aos registros das avaliações patrimoniais, após a conclusão dos estudos técnicos e avaliações, deve a gestão adotar as providências cabíveis para evidenciar, de forma clara, os registros da movimentação orçamentária, financeira e patrimonial em suas demonstrações contábeis, pois a contabilidade deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade, **cabendo recomendações** para correção e aperfeiçoamento de tal conduta, para que a falha não venha a se repetir.

Manutenção de inativos e pensionistas na folha de pagamento da prefeitura municipal, descumprindo o artigo 40, § 20 da Constituição Federal, no que diz respeito à unidade gestora única

A Unidade Técnica, fls. 2195, indicou que *“além dos inativos e pensionistas constantes nos quadros 19 e 20, cujos benefícios previdenciários são custeados pelo RPPS, existiam, no final do exercício de 2015, 116 (cento e dezesseis) inativos e 79 (setenta e nove) pensionistas cujos benefícios são pagos pelo Tesouro Municipal, os quais são mantidos na folha de pagamento da Prefeitura Municipal. E ao final, sugeriu “a transferência da folha desses inativos e pensionistas para o IPM, com a manutenção do pagamento dos mesmos com recursos do Tesouro Municipal, que deverá transferir mensalmente, para a unidade gestora do RPPS, o valor destinado ao custeio desses benefícios”.*

O gestor alegou que *“alguns desses benefícios não tiveram contribuição previdenciária para sua concessão, e outros sequer se referem a benefícios previdenciários, como é o caso das pensões decorrentes da Lei Municipal nº 4.879/85, destacando que deve ser considerada a fonte de recursos para seu pagamento, bem como as implicações orçamentárias que a transferência da gerência desses benefícios trariam para o IPM”.*

A Unidade Técnica não acatou os argumentos apresentados pois entendeu que *“tendo em vista o descumprimento da norma relativa à unidade gestora única, e não tendo a defesa comprovado a adoção de medidas com vistas à regularização da questão, ainda que posteriormente ao exercício de 2015, esta Auditoria fica impossibilitada de alterar o entendimento inicial”.*

O Ministério Público de Contas, fls. 2594/2595, acentuou:

“Com efeito, merece destaque o disposto no art. 7º, §2º da Lei Municipal nº10.684/05, o qual dispõe que “os servidores aposentados e pensionistas, cujos proventos são pagos pelo Tesouro Municipal, na forma da lei, serão responsabilidade do Município até extinção do referido benefício”.



PROCESSO TC 04721/16

Depreende-se do exposto que o custeio, bem como o gerenciamento desses benefícios que não possuem natureza previdenciária deve ser realizado pelo Município, ficando a cargo da unidade gestora municipal (IPM de João Pessoa), a gestão de todos aqueles benefícios que têm natureza previdenciária, em observância à vedação constitucional da existência de mais de uma unidade gestora do RPPS em cada ente federativo.

Portanto, a gestão dos benefícios concedidos a inativos e pensionistas cujos proventos são de natureza previdenciária deve ser transferida ao Instituto de Previdência, com a manutenção do pagamento com recursos do Tesouro Municipal, o qual poderá transferir mensalmente para a unidade gestora (IPM) o valor destinado ao custeio desses benefícios, ou melhor, ainda: criar, a exemplo do que se vê no Estado da Paraíba, os chamados Encargos Gerais do Município de João Pessoa, e por eles realizar a paga dos valores.

Com relação às demais pensões (de caráter indenizatório e de viúvas de ex-Prefeitos e ex-Vereadores), este Parquet, em harmonia com o Órgão de Instrução, entende dever continuar sendo geridas pelo Município (Secretaria da Administração), até por não se trataram de benefícios previdenciários propriamente ditos.”

Tangente a este item, cabe acolher as sugestões do Ministério Público de Contas, e acrescentar que o tema já fora objeto de decisão nos autos do Processo TC 04717/15, sendo proferido o Acórdão AC1 - TC 01311/18.

Ausência de comprovação da existência de um critério objetivo para a apropriação das despesas administrativas entre os dois fundos criados em função da segregação de massas

A Unidade Técnica, fl. 2196, indicou que “a gestão do instituto não comprovou a existência de um critério objetivo para a apropriação das despesas administrativas entre os dois fundos criados em função da segregação de massas”.

Em sua defesa, o gestor alegou a inexistência de excesso de despesa administrativa e de legislação que determine ou oriente os RPPS em relação à definição de um critério objetivo para apropriação das despesas administrativas, bem como em função da impossibilidade de operacionalização de um “critério objetivo”, uma vez que as despesas administrativas, por exemplo, folha de pessoal, água, luz, telefone, manutenção de equipamentos, material de expediente, material limpeza, entre outras, são praticamente impossíveis de serem desassociadas e mensuradas por fundo, ou seja, as despesas administrativas são unas, para ambos os fundos.



PROCESSO TC 04721/16

A Unidade Técnica, fl. 2533, não acatou os argumentos apresentados, pois entendeu que *“salvo melhor juízo, que inobstante não tenha sido identificada, no exercício sob análise, a existência de excesso de despesa administrativa quando se considera os Fundos Previdenciários Financeiro e Capitalizado de forma consolidada, a definição de um critério para a apropriação da despesa administrativa correspondente a cada um desses fundos se faz necessária em função da segregação de massas implantada no município, que exige controle separado, por fundo, inclusive das despesas realizadas”*.

O Ministério Público de Contas, fls. 2595/2596, entendeu que:

“A segregação de massas, disciplinada pela Portaria MPS 402/08, é uma medida destinada à amortização do déficit atuarial existente nos Regimes Próprios de Previdência, consistindo na separação dos segurados vinculados ao regime em dois grupos distintos: os que integrarão o plano financeiro e os que constituirão o plano previdenciário.

No âmbito do Município de João Pessoa, a segregação de massas dos segurados do RPPS foi promovida pela Lei Municipal 12.460/2013, que instituiu dois fundos:

I) o Fundo Previdenciário Financeiro, destinado ao custeio das despesas previdenciárias dos segurados admitidos até 31 de dezembro de 2009 e seus dependentes, bem como dos benefícios concedidos até a sanção da lei; e

II) o Fundo Previdenciário Capitalizado, que se destina ao custeio das despesas previdenciárias dos segurados em atividade na data da publicação da referida lei, e admitidos a partir de 01 de janeiro de 2010 e seus dependentes.

No que diz respeito a esses Fundos, o Órgão de Instrução verificou inconsistência no respeitante à alocação das despesas administrativas, relativas aos shoppings populares e a um centro de convivência.

Segundo a Auditoria, tais despesas foram realizadas via fonte “Recursos ordinários” e alocadas ao Fundo Previdenciário Financeiro, enquanto que as receitas decorrentes dos shoppings (taxas de concessionários e alugueres), bem como os aportes destinados ao custeio daquelas despesas, foram atribuídos ao Fundo Previdenciário Capitalizado.

O ex-gestor ressaltou inexistir excesso de despesas administrativas em 2015 e sustentou inexistir legislação determinando ou orientando o RPPS em relação à definição de um critério objetivo para apropriação das despesas administrativas e mencionado a dificuldade de se desassociar e mensurar tais despesas por fundo (a exemplo de folha de pessoal, água, luz, material de limpeza), já que, no seu ponto de vista, trata-se de “despesas unas” para ambos os Fundos.



PROCESSO TC 04721/16

Contudo, embora não tenha existido excesso de despesas administrativas quando se consideram os fundos (Financeiro e Capitalizado) conjuntamente, conforme destacou a Auditoria, é preciso adotar um critério objetivo para a apropriação das despesas administrativas, haja vista a Lei Municipal 12.460/2013 instituir a “segregação de massas” no Município de João Pessoa, por meio da criação dos fundos distintos (Financeiro e Capitalizado).

Logo, deve-se recomendar à atual Superintendente do RPPS de João Pessoa a observância dos fundamentos do referido sistema de segregação de massas, alocando as receitas e despesas ao Fundo ao qual o bem foi vinculado.”

Assim, cabe expedir **recomendação** ao RPPS de João Pessoa para observar os fundamentos do referido sistema de segregação de massas, alocando as receitas e despesas ao Fundo ao qual o bem foi vinculado.

À guisa de conclusão.

Os fatos impugnados pela Auditoria têm natureza de falhas administrativas, atrativas da necessidade constante acompanhamento e controle rumo à eficiência da gestão. Não se constatou a ocorrência de prejuízos diretos ao erário nem o desvio na aplicação de recursos, mas oportunidades de melhoria das rotinas gerenciais. Dessa forma, cabe ressalvas e recomendação para evitar as falhas encontradas, bem como adotar medidas com o intuito de aprimorar os procedimentos e o bom emprego dos recursos públicos.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que esta Câmara decida: **I) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS** a prestação de contas advinda do **Instituto de Previdência Social do Município de João Pessoa - IPM**, referente ao exercício de **2015**, ressalvas em virtude das inconsistências contábeis apontadas pela Auditoria; **II) RECOMENDAR** à gestão do **Instituto de Previdência Social do Município de João Pessoa - IPM** no sentido corrigir e/ou prevenir os fatos indicados nos relatórios da Auditoria, notadamente para o aperfeiçoamento dos registros e informações contábeis; e **III) INFORMAR** que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.



PROCESSO TC 04721/16

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04721/16**, referentes à análise da prestação de contas advinda do **Instituto de Previdência Social do Município de João Pessoa - IPM**, referente ao exercício de **2015**, de responsabilidade do Senhor PEDRO ALBERTO DE ARAÚJO COUTINHO, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do relator, em:

I) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS a prestação de contas ora examinada, ressalvas em virtude das inconsistências contábeis apontadas pela Auditoria;

II) RECOMENDAR à gestão do Instituto no sentido corrigir e/ou prevenir os fatos indicados nos relatórios da Auditoria, notadamente para o aperfeiçoamento dos registros e informações contábeis; e

III) INFORMAR que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Presencial e Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 22 de março de 2022.

Assinado 22 de Março de 2022 às 14:51



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 30 de Março de 2022 às 08:55



Bradson Tiberio Luna Camelo
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO