

*PROCESSO TC 05585/17*

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

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2016

Responsáveis: Pedro Alberto de Araújo Coutinho (ex-Gestor – *in memorian*)

Moacir do Carmo Tenório Júnior (ex-Gestor)

Interessados: Márcio Diego Fernandes Tavares de Albuquerque (ex-Gestor)

Pedro Alberto de Araújo Coutinho Filho (sucessor – OAB/PB 17.407)

Advogados: José Edísio Simões Souto (OAB/PB 5.405)

Victor Assis de Oliveira Targino (OAB/PB 13.477)

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 2016. 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 01596/22****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 **2016**, cuja gestão foi desenvolvida pelos Senhores PEDRO ALBERTO DE ARAÚJO COUTINHO (*in memorian* – 01/01 a 04/04) e MOACIR DO CARMO TENÓRIO JÚNIOR (05/04 a 31/12).

Documentação encaminhada para formalização do processo às fls. 02/681.

Achados de Auditoria anexados às fls. 684/1753.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 1755/1815, confeccionado pela Auditora de Controle Externo (ACE) Sara Maria Rufino de Sousa, com a chancela do Chefe de Divisão, ACE Sebastião Taveira Neto, com as colocações e observações a seguir resumidas:

1. A prestação de contas foi encaminhada no prazo legal;



## 2ª CÂMARA

## PROCESSO TC 05585/17

2. Durante o exercício, foi observada a seguinte disponibilidade orçamentária:

DISCRIMINAÇÃO	Valor (R\$)
Dotação Inicial – Lei Municipal nº 13.161/16	182.175.248,00
(+) Créditos suplementares abertos no exercício	52.447.880,56
(+) Créditos especiais abertos no exercício	790.000,00
(-) Anulações de dotações no exercício	34.707.880,56
<b>(=) Total da dotação disponível</b>	<b>200.705.248,00</b>

Fonte: Balancete da despesa e Quadro de Detalhamento da Despesa (Documento TC nº 78.637/17).

3. A execução orçamentária, referente ao exercício de 2016, apresentou o seguinte comportamento:

RECEITA	PREVISTA	ARRECADADA	(A/H) %
Receita corrente	114.146.000,00	128.219.025,97	12,33
Capital	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>114.146.000,00</b>	<b>128.219.025,97</b>	<b>12,33</b>
DESPESA	FIXADA (*)	EMPENHADA	(A/H) %
Corrente	199.705.248,00	176.831.383,42	- 11,45
Capital	1.000.000,00	-	- 100,00
<b>TOTAL</b>	<b>200.705.248,00</b>	<b>176.831.383,42</b>	<b>- 11,89</b>

Fonte: Anexo 12 da Lei nº 4.320/64 (docs. fls. 07/08 do processo eletrônico).

(\*) referente ao montante autorizado, já incluindo as alterações decorrentes da abertura de créditos adicionais.

4. A execução orçamentária consolidada dos dois fundos (Fundo Previdenciário Financeiro e Fundo Previdenciário Capitalizado), no exercício em comento em comparação com exercícios passados, comportou-se da seguinte forma:

Fundos Previdenciários Capitalizado e Financeiro (consolidado)				
Rubrica	2013	2014	2015	2016
Receita orçamentária e intraorçamentária	93.227.088,86	94.226.543,27	102.489.584,34	128.219.025,97
(-) Despesa empenhada	128.030.256,51	143.259.578,41	159.629.747,36	176.831.383,42
<b>(=) Resultado deficitário</b>	<b>-34.803.167,65</b>	<b>-49.033.035,14</b>	<b>-57.140.163,02</b>	<b>-48.612.357,45</b>
<b>Varição em relação ao exercício anterior (R\$)</b>	-	<b>14.229.867,49</b>	<b>8.107.127,88</b>	<b>-8.527.805,57</b>
<b>Varição em relação ao exercício anterior (%)</b>	-	<b>40,89</b>	<b>16,53</b>	<b>- 14,92</b>

Fonte: Relatórios iniciais referentes às Prestações de Contas Anuais dos exercícios de 2013 (Processo TC nº 04720/14), 2014 (Processo TC nº 04717/15) e 2015 (Processo TC nº 04721/16) e balanço orçamentário do exercício de 2016 (docs. fls. 07/08).

5. Isoladamente, constatou-se, em relação ao Fundo Previdenciário Capitalizado, um resultado superavitário na ordem de R\$38.397.379,07, ao passo que o Fundo Previdenciário Financeiro apresentou um resultado deficitário no montante de R\$87.009.736,52:



## 2ª CÂMARA

## PROCESSO TC 05585/17

Quadro 4: Execução orçamentária do Fundo Previdenciário Capitalizado

Fundo Previdenciário Capitalizado (²)			
Rubrica	2014	2015	2016
Receita orçamentária e intraorçamentária	8.736.132,69	22.937.696,25	39.066.234,19
(-) Despesa empenhada	947.390,59	839.451,30	668.855,12
<b>(=) Resultado superavitário</b>	<b>7.788.742,10</b>	<b>22.098.244,95</b>	<b>38.397.379,07</b>
<b>Variação em relação ao exercício anterior (R\$)</b>	-	<b>14.309.502,85</b>	<b>16.299.134,12</b>
<b>Variação em relação ao exercício anterior (%)</b>	-	<b>183,72</b>	<b>73,76</b>

Fonte: Relatórios iniciais referentes às Prestações de Contas Anuais dos exercícios de 2014 (Processo TC nº 04717/15) e 2015 (Processo TC nº 04721/16), balancete da receita (Documento TC nº 72.531/17) e relação das despesas por fonte de recurso (Documento TC nº 77.352/17).

Quadro 5: Execução orçamentária do Fundo Previdenciário Financeiro

Fundo Previdenciário Financeiro (³)			
Rubrica	2014	2015	2016
Receita orçamentária e intraorçamentária	85.490.410,58	79.551.888,09	89.152.791,78
(-) Despesa empenhada	142.312.187,52	158.790.296,06	176.162.528,30
<b>(=) Resultado deficitário</b>	<b>-56.821.776,94</b>	<b>-79.238.407,97</b>	<b>-87.009.736,52</b>
<b>Variação em relação ao exercício anterior (R\$)</b>	-	<b>-22.416.631,03</b>	<b>-7.771.328,55</b>
<b>Variação em relação ao exercício anterior (%)</b>	-	<b>39,45</b>	<b>9,81</b>

Fonte: Relatórios iniciais referentes às Prestações de Contas Anuais dos exercícios de 2014 (Processo TC nº 04717/15) e 2015 (Processo TC nº 04721/16), balancete da receita (Documento TC nº 72.531/17) e relação das despesas por fonte de recurso (Documento TC nº 77.352/17).

6. Receita arrecadada de R\$128.219.025,97, com destaque para as receitas de contribuições do servidor ativo civil (R\$35.855.133,85), de remuneração de depósitos bancários (R\$16.316.064,61), de compensação financeira (R\$13.306.950,56) e de contribuição patronal de servidor ativo (R\$59.648.958,91):

Quadro 7: Receitas realizadas

DISCRIMINAÇÃO	Exercício 2016			%
	Fundo Previdenciário Financeiro	Fundo Previdenciário Capitalizado	TOTAL	
<b>Receitas correntes orçamentárias</b>	<b>41.298.024,04</b>	<b>27.782.932,63</b>	<b>69.080.956,67</b>	<b>53,88</b>
<b>Receitas de contribuições</b>	<b>26.110.664,62</b>	<b>12.181.609,45</b>	<b>38.292.274,07</b>	<b>29,86</b>
Contribuição Patronal - ativo civil	14.958,15	-	<b>14.958,15</b>	<b>0,01</b>
Contribuição de servidor - ativo civil	23.673.524,40	12.181.609,45	<b>35.855.133,85</b>	<b>27,96</b>
Contribuição de servidor inativo civil	1.735.028,26	-	<b>1.735.028,26</b>	<b>1,35</b>
Contribuição de pensionista civil	687.153,81	-	<b>687.153,81</b>	<b>0,54</b>
<b>Receita patrimonial</b>	<b>989.539,19</b>	<b>15.337.085,42</b>	<b>16.326.624,61</b>	<b>12,73</b>
Aluguéis	-	10.560,00	<b>10.560,00</b>	<b>0,01</b>
Remuneração de depósitos bancários - convênios	989.539,19	15.326.525,42	<b>16.316.064,61</b>	<b>12,73</b>



## 2ª CÂMARA

## PROCESSO TC 05585/17

DISCRIMINAÇÃO	Exercício 2016			%
	Fundo Previdenciário Financeiro	Fundo Previdenciário Capitalizado	TOTAL	
<b>Outras receitas correntes</b>	<b>14.197.820,23</b>	<b>264.237,76</b>	<b>14.462.057,99</b>	<b>11,28</b>
Multas e Juros de Mora da Contribuição patronal para o Regime Próprio de Previdência	112.279,93	-	112.279,93	0,09
Compensações Financeiras entre o Regime Geral de Previdência Social e os RPPS	13.306.950,56	-	13.306.950,56	10,38
Outras Restituições	778.589,74	28.461,20	807.050,94	0,63
Outras Receitas	-	235.776,56	235.776,56	0,18
<b>Receitas correntes intraorçamentárias</b>	<b>47.854.767,74</b>	<b>12.193.651,71</b>	<b>60.048.419,45</b>	<b>46,83</b>
<b>Receitas de contribuições intraorçamentárias</b>	<b>47.854.767,74</b>	<b>12.193.651,71</b>	<b>60.048.419,45</b>	<b>46,83</b>
Contrib. patronal de servidor ativo civil	47.455.307,20	12.193.651,71	59.648.958,91	46,52
Contrib. patronal de inativo civil	213.066,10	-	213.066,10	0,17
Contrib. patronal de pensionista civil	186.394,44	-	186.394,44	0,15
Contribuição previdenciária em regime de parcelamento de débito	-	-	-	-
<b>(-) Deduções de Remuneração de Depósitos Bancários - aplicações Financeiras</b>	<b>-</b>	<b>-910.350,15</b>	<b>- 910.350,15</b>	<b>- 0,71</b>
<b>TOTAL</b>	<b>89.152.791,78</b>	<b>39.066.234,19</b>	<b>128.219.025,97</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Balancete da receita (Documento TC nº 72.531/17).

7. Despesa empenhada de R\$176.831.383,42, com destaque para as despesas com aposentadorias, reserva remunerada e reformas, no valor de R\$138.360.468,85:

## Quadro 21: Despesas empenhadas – totais

DISCRIMINAÇÃO	Despesa Empenhada		Variação	
	Exercício 2015	Exercício 2016	Valor (R\$)	%
<b>Despesas Correntes</b>	<b>159.400.687,63</b>	<b>176.831.383,42</b>	<b>17.430.695,79</b>	<b>10,94</b>
<b>Pessoal e Encargos Sociais</b>	<b>158.159.596,89</b>	<b>175.866.107,03</b>	<b>17.706.510,14</b>	<b>11,20</b>
Aposentadorias, Reserva Remun. e Reformas	123.591.744,46	138.360.468,85	14.768.724,39	11,95
Pensões	28.373.684,93	30.541.196,52	2.167.511,59	7,64
Contratação por Tempo Determinado	2.893.373,47	3.607.674,46	714.300,99	24,69
Outros Benefícios Previdenciários	61.354,70	77.645,88	16.291,18	26,55
Vencimentos e Vantagens Fixas	2.216.027,48	2.199.026,84	-17.000,64	- 0,77
Obrigações Patronais	1.023.411,85	1.080.094,48	56.682,63	5,54
Despesas de Exercícios Anteriores	-	-	-	-
<b>Outras Despesas Correntes</b>	<b>1.241.090,74</b>	<b>965.276,39</b>	<b>-275.814,35</b>	<b>- 22,22</b>



## 2ª CÂMARA

## PROCESSO TC 05585/17

DISCRIMINAÇÃO	Despesa Empenhada		Variação	
	Exercício 2015	Exercício 2016	Valor (R\$)	%
Diárias - Civil	30.357,82	19.602,16	-10.755,66	-35,43
Indenizações e restituições	25.221,76	103.022,17	77.800,41	308,47
Premiações culturais	1.434,90	0,00	-1.434,90	-100,00
Material de Consumo	52.775,53	13.574,54	-39.200,99	- 74,28
Material de distribuição gratuita	-	-	-	-
Passagens e Despesas de Locomoção	47.397,47	87.498,32	40.100,85	84,61
Serviços de Consultoria	30.000,00	77.410,00	47.410,00	158,03
Outros Serviços de Terceiros - P. Física	156.046,00	111.019,99	-45.026,01	- 28,85
Outros Serviços de Terceiros - P. Jurídica	894.321,71	549.111,79	-345.209,92	- 38,60
Obrigações tributárias e contributivas	2.590,02	4.037,42	1.447,40	55,88
Despesas de Exercícios Anteriores	945,53	-	- 945,53	- 100,00
<b>Despesas de Capital</b>	<b>229.059,73</b>	<b>-</b>	<b>-229.059,73</b>	<b>- 100,00</b>
Equipamentos e Material Permanente	214.452,00	0,00	-214.452,00	- 100,00
Obras e Instalações	14.607,73	0,00	-14.607,73	- 100,00
<b>TOTAL</b>	<b>159.629.747,36</b>	<b>176.831.383,42</b>	<b>17.201.636,06</b>	<b>10,78</b>

Fonte: SAGRES.

8. Do total da despesa empenhada pelo IPM (R\$176.831.383,42), R\$176.162.528,30 corresponderam ao Fundo Previdenciário Financeiro (99,62%) e R\$668.855,12 ao Fundo Previdenciário Capitalizado (0,38%);
9. Houve a realização dos seguintes procedimentos licitatórios:

Modalidade de procedimento licitatório	Licitação			Contrato		Despesa empenhada (R\$)	Despesa paga (R\$)	Nº Documento no TCE
	Credor	Objeto	Valor da licitação (R\$)	Nº	Valor do contrato (R\$)			
Pregão eletrônico n° 001/16	ARIMA-Consultoria Atuarial, Financeira e Mercadológica	Consultoria em atuária	37.990,00	Contrato n° 005/16	37.990,00	37.990,00	0,00	48713/16 e 63931/16
Pregão eletrônico n° 002/16	Matias e Leitão Consultores Associados Ltda	Consultoria em investimentos	39.420,00	Contrato n° 004/16	39.420,00	39.420,00	3.285,00	52032/16 e 60884/16
Adesão à ata de registro de preços da Secretaria de Administração de João Pessoa (Pregão Eletrônico SRP n° 04-024/16)	Classic Viagens e Turismo Ltda	Fornecimento de passagens aéreas	80.000,00	Contrato n° 003/16	80.000,00	87.498,32	17.316,70	55587/16 e 55596/16

Fonte: TRAMITA e procedimentos licitatórios apresentados durante a diligência *in loco*.



## 2ª CÂMARA

## PROCESSO TC 05585/17

## 10. Foram feitos os seguintes aditivos a contratos:

Contrato				Despesa empenhada (RS)	Despesa paga (RS)	Nº Documento no TCE
Nº do termo aditivo	Credor	Objeto	Valor do contrato (RS)			
2º termo aditivo ao Contrato nº 01/2014	Daniel Targino Gomes Falcão	Locação do imóvel sede do IPM	52.944,00	52.943,99	52.943,99	06154/16
2º termo aditivo ao Contrato nº 02/2014	Thália Maria Seixas de Araújo Caldas	Locação do imóvel onde funciona o anexo I do IPM	38.544,00	38.544,00	38.544,00	06162/16
2º termo aditivo ao Contrato nº 13/2014	F. Eriberto & Filhos Ltda EPP	Locação de veículos	69.600,00	69.600,00	40.600,00	31078/16

Fonte: TRAMITA e procedimentos licitatórios apresentados durante a diligência *in loco*.

11. Saldo das disponibilidades para o exercício seguinte foi de R\$120.593.747,42, sendo R\$4.535.218,87 (3,76%) estão vinculados ao Fundo Previdenciário Financeiro e R\$116.058.528,55 (96,24%) ao Fundo Previdenciário Capitalizado:

## Quadro 34: Saldo das disponibilidades do IPM por fundo

	Valor (RS)	%
Saldo do Fundo Previdenciário Financeiro em 31/12/2016	4.535.218,87	3,76
Saldo do Fundo Previdenciário Capitalizado em 31/12/2016	116.058.528,55	96,24
<b>Total</b>	<b>120.593.747,42</b>	<b>100,00</b>

Fonte: SAGRES.

12. 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;
13. Havia gestor de recursos formalmente designado e certificado, em conformidade com normativo do Ministério da Previdência Social (Portaria 519/11);



## 2ª CÂMARA

## PROCESSO TC 05585/17

## 14. O Balanço Patrimonial apresentou a seguinte evolução:

Quadro 40: Balanço Patrimonial

DISCRIMINAÇÃO			
ATIVO	Exercício 2015	Exercício 2016	Variação (R\$)
<b>Ativo Financeiro/Ativo Circulante</b>	<b>83.019.974,08</b>	<b>120.613.597,34</b>	<b>37.593.623,26</b>
Caixa	-	-	0,00
Bancos e Correspondentes	82.809.180,98	-	-82.809.180,98
Caixa e Equivalentes de Caixa	-	120.593.747,42	120.593.747,42
Realizável (diversos responsáveis)	210.793,10	-	-210.793,10
Créditos a Curto Prazo	-	1.485,44	1.485,44
Estoques	-	18.364,48	18.364,48
<b>Ativo Permanente/Ativo Não Circulante</b>	<b>10.330.455,25</b>	<b>10.206.904,61</b>	<b>-123.550,64</b>
Bens Móveis	289.163,19	0,00	-289.163,19
Almoxarifado	4.789,94	0,00	-4.789,94
Bens Imóveis	10.036.502,12	0,00	-10.036.502,12
Imobilizado	0,00	10.206.904,61	10.206.904,61
<b>Ativo Compensado</b>	<b>3.089.006,06</b>	<b>0,00</b>	<b>-3.089.006,06</b>
Diversos	0	0	0,00
Direitos a Receber - IPM	3.089.006,06	0,00	-3.089.006,06
<b>Total do Ativo</b>	<b>96.439.435,39</b>	<b>130.820.501,95</b>	<b>34.381.066,56</b>

PASSIVO	Exercício 2015	Exercício 2016	Variação (R\$)
<b>Passivo Financeiro/Passivo Circulante</b>	<b>1.622.266,58</b>	<b>66.300,73</b>	<b>- 1.555.965,85</b>
Restos a Pagar	116.761,74	-	- 116.761,74
Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	-	738,48	738,48
Depósitos de diversas origens	24.748,90	-	- 24.748,90
Consignações	1.480.755,94	-	- 1.480.755,94
Demais Obrigações a Curto Prazo	-	65.562,25	65.562,25
<b>Passivo Permanente/Passivo Não Circulante</b>	<b>-</b>	<b>130.874.113,93</b>	<b>130.874.113,93</b>
Provisões Matemáticas Previdenciárias	-	130.874.113,93	130.874.113,93
<b>SALDO PATRIMONIAL (Ativo Real Líquido)</b>	<b>91.728.162,75</b>	<b>0,00</b>	<b>- 91.728.162,75</b>
<b>Patrimônio Líquido</b>	<b>0,00</b>	<b>-119.912,71</b>	<b>- 119.912,71</b>
<b>Passivo Compensado</b>	<b>3.089.006,06</b>	<b>0,00</b>	<b>- 3.089.006,06</b>
Contra Diversos	-	-	-
Contra Direitos a Receber - IPM	3.089.006,06	-	- 3.089.006,06
<b>Total do Passivo</b>	<b>96.439.435,39</b>	<b>130.820.501,95</b>	<b>34.381.066,56</b>

Fonte: Prestação de Contas de 2015 e Balanço Patrimonial do exercício de 2016 (docs. fls. 11/12).

## 15. O Município de João Pessoa contava, ao final do exercício sob análise, com 7.128 servidores efetivos ativos, 4.778 inativos e 1.204 pensionistas, vinculados ao Fundo Previdenciário Financeiro:

Quadro 43: Quantitativo dos servidores ativos, inativos e pensionistas vinculados ao Fundo Financeiro

	Fundo Previdenciário Financeiro			
	2015	2016	Variação	
			Quantidade	%
Segurados ativos				
- Prefeitura Municipal	5.766	6.536	770	13,35
- Câmara Municipal	79	77	-2	-2,53
- EMLUR	227	212	-15	-6,61
- SEMOB	290	291	1	0,34
- FUNJOPE	1	1	-	-
- IPM	12	11	-1	-8,33
<b>Total de Ativos</b>	<b>6.375</b>	<b>7.128</b>	<b>753</b>	<b>11,81</b>
<b>Inativos</b>	<b>4.492</b>	<b>4.778</b>	<b>286</b>	<b>6,37</b>
<b>Pensionistas</b>	<b>1.161</b>	<b>1.204</b>	<b>43</b>	<b>3,70</b>
<b>Relação Ativos/(Inativos+Pensionistas)</b>	<b>1,13</b>	<b>1,19</b>		

Fonte: resumos das folhas de pagamento e guias de recolhimento previdenciário encaminhados a este Tribunal (Documentos TC nº 78.657/17, 78.670/17, 79.493/17, 79.496/17, 79.497/17, 79.498/17, 79.499/17, 80.026/17 e 81.003/17).



## PROCESSO TC 05585/17

16. Além dos inativos e pensionistas custeados pelo Instituto de Previdência, existiam, no final do exercício de 2016, 104 inativos e 77 pensionistas cujos benefícios são pagos pelo Tesouro Municipal, os quais são mantidos na folha de pagamento da Prefeitura;
17. As despesas administrativas do Fundo Previdenciário Financeiro de R\$2.060.830,60 corresponderam a 0,5% 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;
18. As despesas administrativas do Fundo Previdenciário Capitalizado de R\$531.241,57 corresponderam a 0,46% 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;
19. As alíquotas de contribuição vigentes no Município de João Pessoa referentes às contribuições previdenciárias dos segurados vinculados ao Fundo Previdenciário Financeiro e Fundo Previdenciário Capitalizado foram as seguintes:

Quadro 47: Alíquotas de contribuições vigentes no exercício sob análise – Fundo Previdenciário Financeiro

	Alíquotas	Período de vigência	Fundamentação Legal
Segurado	11,00%	Janeiro a dezembro de 2016 (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 2016 (incluindo o 13º salário)	

Fonte: Leis Municipais nº 10.684/05 e 12.705/13 (docs. fls. 65/100 e 108).

Quadro 48: Alíquotas de contribuições vigentes no exercício sob análise – Fundo Previdenciário Capitalizado

	Alíquotas	Período de vigência	Fundamentação Legal
Segurado	11,00%	Janeiro a dezembro de 2016 (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 2016 (incluindo o 13º salário)	

Fonte: Leis Municipais nº 10.684/05 e 12.705/13 (docs. fls. 65/100 e 108).

20. O Instituto elaborou avaliação atuarial projetando uma insuficiência financeira de aproximadamente R\$5.927.091.459,429 para o Plano Previdenciário Financeiro e um superávit no montante de R\$67.480.486,87 para o Plano de Previdência Capitalizado, conforme quadros abaixo (fls. 2203/2204):



## 2ª CÂMARA

## PROCESSO TC 05585/17

Quadro 57: Insuficiência financeira – Plano Previdenciário Financeiro

Campos	Valores em R\$				
	Avaliação Atuarial - Plano Previdenciário Financeiro				
	2012 (data base 31/12/2011)	2013 (data base 31/12/2012)	2014 (data base 31/12/2013)	2015 (data base 31/12/2014)	2016 (data base 31/12/2015)
Valor Atual dos Benefícios Concedidos	927.456.443,39	1.936.923.487,15	1.132.915.068,77	2.460.644.568,01	0,00
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	7.647.264.175,02
(-) Valor Atual das Contribuições Futuras	586.914.103,63	538.848.672,31	878.048.320,14	699.734.661,59	950.543.767,19
(-) Valor Atual da Compensação Financeira a Receber	236.847.185,01	650.599.407,72	795.779.199,50	668.984.543,99	764.726.417,50
<b>Passivo Atuarial</b>	<b>1.544.710.561,49</b>	<b>5.316.545.997,11</b>	<b>1.219.370.507,73</b>	<b>5.321.126.234,36</b>	<b>5.931.993.990,33</b>
(-) Ativo real líquido	25.617.427,28	0,00	0,00	4.964.506,37	4.902.530,91
<b>(=) Déficit/Insufic. financeira</b>	<b>1.519.093.134,21</b>	<b>5.316.545.997,11</b>	<b>1.219.370.507,73</b>	<b>5.316.161.727,99</b>	<b>5.927.091.459,42</b>

Fonte: relatórios iniciais das prestações de contas dos exercícios de 2012, 2013, 2014 e 2015 e avaliação atuarial do exercício de 2016 (Documento TC nº 78.752/17).

Quadro 59: Superávit atuarial – Plano Previdenciário Capitalizado

Campos	Valores em R\$			
	Avaliação Atuarial - Plano Previdenciário Capitalizado			
	2013	2014	2015	2016
Valor Atual dos Benefícios Concedidos	0,00	0,00	533.201,86	1.751.264,00
Valor Atual dos Benefícios a Conceder	162.654.944,32	272.407.703,36	155.448.388,42	276.710.877,07
(-) Valor Atual das Contribuições Futuras	123.742.064,90	175.824.198,92	121.883.891,45	224.451.439,64
(-) Valor Atual da Compensação Financeira a Receber	16.265.494,43	27.240.770,34	15.598.159,03	27.846.214,11
(-) Parcelamento de débito previdenciário	0,00	0,00	22.766,02	0,00
<b>Passivo Atuarial</b>	<b>22.647.384,99</b>	<b>69.342.734,10</b>	<b>18.476.773,78</b>	<b>26.164.487,32</b>
(-) Ativo real líquido	38.521.578,34	49.058.767,44	57.903.344,77	93.644.974,19
<b>(=) Superávit/Déficit</b>	<b>15.874.193,35</b>	<b>- 20.283.966,66</b>	<b>39.426.570,99</b>	<b>67.480.486,87</b>

Fonte: relatórios iniciais das prestações de contas dos exercícios de 2013, 2014 e 2015 e avaliação atuarial do exercício de 2016 (Documento TC nº 78.752/17).

21. Inexistência de parcelamentos de débito no exercício em análise;
22. Em relação ao Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP observou-se que, embora o Município de João Pessoa disponha de CRP válido, o mesmo encontrava-se, no momento da consulta, em situação irregular junto à Secretaria de Previdência Social:



## 2ª CÂMARA

## PROCESSO TC 05585/17

## Quadro 60 – Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP

DISCRIMINAÇÃO	DADOS
Data da emissão – último CRP emitido	29/08/2017
Término do prazo de validade	25/02/2018
CRP vigente no final do exercício sob análise	SIM
CRP vigente no final do exercício sob análise (Administrativo/Judicial)	Administrativo
Critérios atualmente irregulares	
Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR - Consistência e Caráter Contributivo	
Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR - Encaminhamento à SPPS	
Demonstrativos Contábeis	
Equilíbrio Financeiro e Atuarial - Encaminhamento NTA, DRAA e resultados das análises	

Fonte: Relação de CRP emitidos e extrato de irregularidades do RPPS – www.mps.gov.br (Documento TC nº 79.503/17).

23. 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;
24. Não constam denúncias no exercício;
25. Foi realizada diligência *in loco* para a instrução da presente prestação de contas no período de 27 de novembro a 01 de dezembro de 2017;
26. Ao final do relatório o Órgão de Instrução sugeriu algumas recomendações, assim como apontou a ocorrência de irregularidades, de acordo com a responsabilidade dos gestores ali indicados.

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, foram determinadas as notificações dos interessados, facultando-lhes oportunidade para se manifestarem sobre o relatório da Auditoria.

Defesas acostadas por meio dos Documentos TC 05342/18 (fls. 1830/2141) e 08241/18 (fls. 2142/2144). O senhor MOACIR DO CARMO TENÓRIO JÚNIOR, apesar de cientificado, não apresentou esclarecimentos:

**CERTIDÃO**

## FINAL DE PRAZO - DEFESA

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba certifica o fim do(s) seguinte(s) prazo(s) de defesa:

Nome	Início do Prazo	Fim do Prazo	Pedido Prorrogação	Fim do Prazo após prorrogação	Defesa
Marcio Diego Fernandes Tavares de Albuquerque	20/12/2017	05/02/2018	-	-	Doc. 08241/18 (protocolado por Victor Assis de Oliveira Targino em 05/02/2018)
Pedro Alberto de Araujo Coutinho Filho	23/01/2018	06/02/2018	-	-	Doc. 05342/18 (25/01/2018)
Moacir do Carmo Tenório Junior	23/01/2018	06/02/2018	-	-	Não Apresentada

*PROCESSO TC 05585/17*

Depois de examinar os elementos defensórios, a Unidade Técnica de Instrução elaborou relatório de análise de defesa (fls. 2151/2166), confeccionado pela Auditora de Controle Externo (ACE) Roberta Dutra Sátiro Fernandes Cavalcanti, com a chancela das Chefes de Divisão e Departamento, respectivamente, ACE Luizi Moreira Gonçalves Pereira da Costa e ACE Fabiana Lusia Costa Ramalho de Miranda, contendo a seguinte conclusão:

**3.0. Conclusão**

Diante do exposto, conclui esta Auditoria pela **permanência** das irregularidades abaixo resumidamente expostas:

**3.1. Irregularidades de responsabilidade do gestor do RPPS no período de 01/01/2016 a 01/04/2016, Sr. Pedro Alberto de Araújo Coutinho (*in memoriam*):**

3.1.1. Despesa irregular, no montante de R\$ 188.498,72, com pagamento de “Gratificação de Serviço Especial” no período de janeiro a março de 2016 (item 1.1 deste relatório);

3.1.2. Ausência de atuação do IPM, através do seu Comitê de Investimentos, no que se refere aos problemas relacionados ao Fundo FI EM PARTICIPAÇÕES FP2 (item 1.2 deste relatório);

3.1.3. 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 (item 1.3 deste relatório);

3.1.4. Ausência de comprovação da disponibilização do acesso, ao IPM, em relação aos arquivos referentes às folhas de pagamento (analítica) dos servidores titulares de cargos efetivos, contendo no mínimo, as informações relativas à data de admissão, valor bruto, base de cálculo das contribuições devidas ao RPPS, dos valores descontados a título de contribuição previdenciária, bem como das parcelas integrantes da remuneração do servidor, que permitam à unidade gestora do RPPS realizar o acompanhamento dos valores efetivamente repassados (item 1.4 deste relatório);

3.1.5. Ausência de cálculo, na avaliação atuarial do exercício de 2016, do valor atual dos benefícios concedidos referente ao Plano Previdenciário Financeiro, bem como foi constatado que o montante referente às projeções das contribuições dos pensionistas encontra-se idêntico ao valor das contribuições dos inativos, porém como o sinal negativo, além de ter sido verificado que não foi considerado, no quadro que discrimina o valor das provisões matemáticas previdenciárias da avaliação atuarial de 2016, o montante relativo à provisão para cobertura de insuficiência financeira (item 1.5 deste relatório).

*PROCESSO TC 05585/17***3.2. Irregularidades de responsabilidade do gestor do RPPS no período de 05/04/2016 a 31/12/2016, Sr. Moacir do Carmo Tenório Júnior:**

3.2.1. Registro incorreto de parte das receitas de contribuição patronal de servidores efetivos cedidos à Defensoria Pública, bem como dos inativos e dos pensionistas da Prefeitura, nos valores respectivos de R\$ 674,37, R\$ 16.419,04 e R\$ 14.311,48, como receita de contribuição dos servidores, além do registro equivocado, como receitas de contribuições patronais, de receitas relativas a contribuições dos servidores efetivos cedidos à Defensoria Pública, dos inativos e dos pensionistas da Prefeitura, nos valores de R\$ 337,17, R\$ 8.209,52 e R\$ 7.155,74b (item 2 deste relatório);

3.2.2. Despesa irregular, no montante de R\$ 565.196,74, com pagamento de “Gratificação de Serviço Especial” no período de abril a dezembro de 2016 (item 2 deste relatório);

3.2.3. Ausência de atuação do IPM, através do seu Comitê de Investimentos, no que se refere aos problemas relacionados ao Fundo FI EM PARTICIPAÇÕES FP2 (item 2 deste relatório);

3.2.4. Ausência de registro do saldo dos bens móveis do IPM no balanço patrimonial do exercício sob análise (item 2 deste relatório);

3.2.5. Ausência de cálculo da provisão matemática para insuficiência financeira correspondente aos benefícios concedidos do plano previdenciário financeiro e alocação da totalidade das provisões relativas à cobertura de insuficiência financeira em benefícios a conceder (item 2 deste relatório);

3.2.6. Registro das provisões matemáticas previdenciárias no balanço patrimonial do exercício de 2016 realizado com base em demonstrativo elaborado de forma provisória pelo atuário responsável pelo cálculo atuarial do IPM, sem que tenha sido apresentado, juntamente com o referido demonstrativo, os demais documentos que justifiquem os valores apontados pelo atuário relativos às provisões matemáticas, inclusive no tocante às premissas utilizadas e demais quadros que normalmente integram o cálculo atuarial (item 2 deste relatório);

3.2.7. Registro das provisões matemáticas previdenciárias do RPPS pela Prefeitura, através de seu sistema contábil, não dispondo o IPM de meios para realizar em seu sistema esse registro (item 2 deste relatório);



## 2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 05585/17*

3.2.8. Vinculação, a partir de maio de 2016, de servidores da Secretaria de Saúde Municipal (Agentes Comunitários de Saúde – ACS e Agentes em Saúde Ambiental – ASA) ao Fundo Previdenciário Financeiro, inobstante esse fundo seja, nos termos do artigo 20, § 2º da Portaria MPS nº 403/08, constituído por um grupo fechado, que não admite o ingresso de novos servidores, fazendo-se necessário que o gestor do IPM justifique a vinculação desses segurados a esse fundo, apresentando a documentação que fundamenta a sua vinculação, inclusive no que concerne à legislação pertinente (item 2 deste relatório);

3.2.9. 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 (item 2 deste relatório);

3.2.10. Ausência de comprovação da disponibilização do acesso, ao IPM, em relação aos arquivos referentes às folhas de pagamento (analítica) dos servidores titulares de cargos efetivos, contendo no mínimo, as informações relativas à data de admissão, valor bruto, base de cálculo das contribuições devidas ao RPPS, dos valores descontados a título de contribuição previdenciária, bem como das parcelas integrantes da remuneração do servidor, que permitam à unidade gestora do RPPS realizar o acompanhamento dos valores efetivamente repassados (item 2 deste relatório);

3.2.11. Realização de sucessivas contratações, pelo IPM, fundamentadas na excepcionalidade do interesse público, em quantidade excessivamente alta, inclusive para o desenvolvimento 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 (item 2 deste relatório);

3.2.12. Ausência de realização das reuniões do Conselho Fiscal na periodicidade estabelecida na legislação previdenciária municipal (item 2 deste relatório);

3.2.13. Realização de reuniões conjuntas do Conselho de Previdência e do Conselho Fiscal, inobstante os conselhos em questão apresentem atribuições distintas (item 2 deste relatório).

*PROCESSO TC 05585/17*

Chamado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz (fls. 2169/2184), pugnou nos seguintes moldes:

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

- a) **IRREGULARIDADE DAS CONTAS** dos ex-Presidentes do Instituto de Previdência do Município de João Pessoa, Sr. **Pedro Alberto de Araújo Coutinho**, falecido em 19/05/2017, gestor no período de 01/01 a 03/04/2016, e do Sr. **Moacir do Carmo Tenório Júnior** (período de 05/04 a 31/12/2016);
  
- b) **APLICAÇÃO DA MULTA PESSOAL** ao Sr. Moacir do Carmo Tenório Júnior, prevista no art. 56, II da LOTC/PB, em face das transgressões de normas legais, com gradação definida de maneira proporcional e razoável;
  
- c) **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 calçada em norma compatível com a Constituição Federal de 1988, podendo se dar a juntada de lei posterior válida, regulamentadora da matéria, inclusive aos autos do PAG de 2022, sob sua responsabilidade;
  
- d) **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 reverberadas no corpo deste Parecer, sobretudo aquela respeitante à política de investimentos em ativos móveis pelo RPPS pessoense, com risco inerente de prejuízo financeiro e
  
- e) **ARQUIVAMENTO** dos autos no que toca à responsabilização do Sr. Pedro Alberto de Araújo Coutinho e sucessores familiares.

Na sequência, o julgamento foi agendado para a Sessão dia 05/07/2022, conforme atesta certidão de fls. 2185, sendo, naquela assentada, adiado para a presente Sessão, com intimações de estilo.



PROCESSO TC 05585/17

### **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. 149<sup>1</sup>. 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.*

#### **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:*

---

<sup>1</sup> 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 05585/17

*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.<sup>2</sup>*

No caso dos presentes autos, ao término da instrução, foram identificadas máculas cujas responsabilidades foram atribuídas individualmente aos gestores que estiveram à frente do Instituto de Previdência Municipal. Contudo, observam-se que algumas das eivas são idênticas e reportam-se a ambos os gestores, diferenciando-se apenas quanto ao período a que se referem. Nesse contexto, passa-se ao exame das máculas indicadas, agrupando-as pela similitude, quando for o caso.

Registre-se, por oportuno, que, apesar de devidamente notificado, o Senhor MOACIR DO CARMO TENÓRIO JÚNIOR quedou-se inerte, sem apresentar quaisquer esclarecimentos, motivo pelo qual todas as máculas a ele atribuídas foram mantidas pela Auditoria, quando da confecção do relatório de análise de defesa.

Doutra banda, em razão do falecimento do Senhor PEDRO ALBERTO DE ARAÚJO COUTINHO, houve a citação do seu sucessor, Senhor PEDRO ALBERTO DE ARAÚJO COUTINHO FILHO, o qual apresentou defesa escrita por meio do Documento TC 05342/18 (fls. 1830/2141).

### **Irregularidades comuns a ambos gestores:**

#### **Despesa irregular com pagamento de “Gratificação de Serviço Especial”.**

No exame envidado, a Auditoria indicou como irregularidade a existência de despesas com o pagamento de Gratificação de Serviço Especial (GSE) a servidores do IPM.

Resumidamente, consignou a Unidade Técnica que o pagamento da referida gratificação estaria em dissonância com o princípio da impessoalidade, porquanto, nos termos da legislação pertinente, sua concessão se daria por meio de ato discricionário do Prefeito Municipal. Além disso, asseverou que o regramento normativo não especificou quais “tarefas e missões” seriam especiais a permitir o pagamento, nem explicitou os valores que deveriam ser pagos a título de gratificação.

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

*PROCESSO TC 05585/17*

Em razão disto, observou-se, na folha de pagamento informada no SAGRES, variação dos valores pagos a título daquela gratificação, inclusive para servidores que ocupavam idênticos cargos. Vejam-se trechos capturados do relatório inicial:

[...]

Conforme se observa na folha de pagamento informada ao SAGRES, os valores pagos, individualmente, a título de GSE variaram, no caso dos servidores efetivos do Município cedidos ao IPM, entre R\$ 176,91 e R\$ 5.000,00, tendo variado entre R\$ 300,00 e R\$ 6.100,00 no caso dos servidores comissionados, merecendo ser destacado que os valores pagos variavam, inclusive, em relação a servidores que ocupavam o mesmo cargo, a exemplo do cargo de assessor de gabinete, em que essa gratificação oscilou entre R\$ 300,00 e R\$ 2.200,00.

[...]

A partir da leitura dos dispositivos citados é possível verificar que o pagamento da referida gratificação está em dissonância com o princípio da impessoalidade, trazido no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, posto que, da forma como esta gratificação foi descrita nos artigos 2º a 4º da referida lei, permite-se 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.

Ademais, a Lei Municipal nº 7.262/93 não especifica quais as “tarefas e missões especiais” a serem exercidas pelos servidores que devem ser gratificadas e nem os valores a serem pagos a título de gratificação.

Em sede de defesa, foi alegado que o pagamento da gratificação possuía embasamento legal, o qual se encontrava plenamente em vigência, sem qualquer mácula formal ou material em sua constitucionalidade. Foi sustentado, ainda, que se trataria de uma gratificação extensiva a todos os servidores do Poder Executivo Municipal e, estando enquadrada no conceito de gratificação previsto no Estatuto dos Servidores Municipais (art. 179), não poderia se afirmar a inexistência de comando normativo para seu pagamento. Seguem abaixo trechos da defesa:

[...]

Assim, a Gratificação de Serviços Especiais - GSE possui, portanto, base estritamente legal, através de legislação que se encontra em plena vigência, sem qualquer mácula formal ou material em sua constitucionalidade, não sendo até hoje objeto de qualquer contestação judicial ou administrativa. A presunção de legalidade da legislação encontra-se inalterada, motivo pelo qual sua aplicabilidade de boa fé a de ser levantada em consideração.

Portanto, sendo uma gratificação extensiva a todos os servidores do Poder Executivo municipal, e, estando perfeitamente adequada ao conceito de gratificação disposto no art. 179 do Estatuto dos Servidores Públicos, NÃO HÁ COMO SE AFIRMAR QUE HAVIA AUSÊNCIA DE COMANDO NORMATIVO PERMISSIVO DE SEU PAGAMENTO, e, por esse motivo, jamais se poderia imputar como “*despesa irregular*” pelo seu pagamento.

*PROCESSO TC 05585/17*

Os argumentos defensivos não foram aceitos pelo Órgão de Instrução, o qual manteve o entendimento de que a concessão e pagamento daquela gratificação estaria em desacordo com as normas constitucionais. Tal posicionamento foi seguido pelo Ministério Público de Contas, conforme se observa dos seguintes trechos extraídos do pronunciamento lançados nos autos:

[...]

Com efeito, 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. 2º).<sup>2</sup> 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 4º).<sup>3</sup>

Ora, a concessão de gratificação dessa natureza por ato exclusivo do Chefe do Poder Executivo, com valores diferenciados e sem estabelecimento de critérios objetivos, é inadmissível, porque dá margem a favorecimentos de acordo com interesses pessoais dos gestores, representando menoscabo explícito aos consagrados princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, bem como uma violação ao disposto no art. 37, inciso X, o qual estabelece que a remuneração dos servidores públicos (inclui-se aqui qualquer espécie remuneratória) só pode ser fixada ou alterada por lei específica, *ipsis litteris*:

[...]

Portanto, com relação ao pagamento da GSE a servidores inativos e pensionistas, reputa-se igualmente inadmissível, em função dos motivos já expendidos, como também pelo fato de não se admitir a incorporação a proventos de aposentadoria de vantagens que possuem natureza “*propter laborem*”, porquanto a percepção de gratificações dessa natureza está condicionada ao efetivo exercício de atribuições específicas ou a condições especiais do serviço, não se trasladando, em caráter definitivo, sobretudo, à inatividade

Assim o sendo, este Órgão Ministerial considera irregular o pagamento da gratificação, sendo o caso de se determinar à atual gestão do IPMJP a imediata suspensão do pagamento da Gratificação de Serviço Especial a ativos e inativos enquanto não calçada em norma compatível com a vigente Constituição Federal.

Em que pese as ponderações tecidas pelos Órgãos Técnico e Ministerial, verifica-se, 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;*



## 2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 05585/17*

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 05585/17*

Contra a decisão acima referida 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 2016.

**Ausência de atuação do IPM, através do seu Comitê de Investimentos, no que se refere aos problemas relacionados ao Fundo FI EM PARTICIPAÇÕES FP2.**

No relatório inicial, a Auditoria indicou falha consubstancia na ausência de atuação do Comitê de Investimento do IPM, no que tange a problemas relacionados ao Fundo “FI EM PARTICIPAÇÕES FP2”. Para a Unidade Técnica, diante do histórico de decréscimos consideráveis no valor investido pelo RPPS naquele Fundo de Investimento, deveria haver atuação para se discutir a situação da aplicação financeira, a fim de se evitar possíveis prejuízos.

Quando a defesa ofertada, foi alegado 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”*. A documentação correlata - comprobatória dos atos desenvolvidos pelo comitê junto aos administradores do referido Fundo, bem como ata de reuniões do Conselho de Previdência - foi apresentada no âmbito do Processo TC 04721/16, em cujo conteúdo foi examinada a prestação de contas relativa ao exercício de 2015.

A Unidade Técnica, depois de examinar os argumentos defensivos, não os acatou, pois entendeu que a documentação era insuficiente para comprovar a atuação do IPM em relação ao Fundo. Tal entendimento foi seguido pelo *Parquet* de Contas, o qual sugeriu a expedição de recomendações:

*PROCESSO TC 05585/17*

Cabe, portanto, além de acompanhar de perto a evolução patrimonial do RPPS, baixar recomendação à atual gestão do IPMJP no sentido de se inteirar da realidade dos investimentos em ativos dessa natureza e buscar meios para se minimizar as perdas amargadas, a fim de evitar maiores e ulteriores prejuízos.

A partir da documentação acostada aos autos da prestação de contas de 2015 (Processo TC 04721/16), 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 comprovação da existência de um critério objetivo para a apropriação das despesas administrativas entre os dois fundos criados em função da segregação de massas.**

No levantamento técnico produzido em relação aos Fundos Previdenciários Financeiro e Capitalizado, a Auditoria consignou que não teria sido comprovada “a existência de um critério objetivo para a apropriação das despesas administrativas entre os dois fundos criados em função da segregação de massas, tendo sido verificada a existência de inconsistência no que diz respeito à alocação das despesas”.

Na defesa ofertada, foi alegada 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.

Depois de apreciar os argumentos defensórios, a Auditoria manteve entendimento inicialmente esposado, sob o seguinte fundamento, *in verbis*: “É bem verdade que não foi identificado excesso de despesas administrativas, no exercício em análise, quando se considera os Fundos Previdenciários Financeiro e Capitalizado de forma consolidada, porém, esta Auditoria entende que se faz necessário a definição de critério para a apropriação da despesa administrativa correspondente a cada um desses fundos, tendo em vista que a implantação da segregação de massas exige um controle separado, por fundo, inclusive das despesas realizadas”.

*PROCESSO TC 05585/17*

Ao se pronunciar sobre a matéria, o Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico, opinando pela expedição de recomendações, a fim de que sejam adotadas medidas para definição dos critérios objetivos para apropriação das despesas administrativas. Veja-se trecho do pronunciamento ministerial:

Embora não tenha existido excesso de despesas administrativas quando se consideram os Fundos (Financeiro e Capitalizado) conjuntamente, consoante destacou a Auditoria, é inarredável providência no sentido de se 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.

Nesse compasso, conforme bem ponderado pelo *Parquet* Especial, 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.

**Ausência de comprovação da disponibilização do acesso, ao IPM, em relação aos arquivos referentes às folhas de pagamento (analítica) dos servidores titulares de cargos efetivos, contendo no mínimo, as informações relativas à data de admissão, valor bruto, base de cálculo das contribuições devidas ao RPPS, dos valores descontados a título de contribuição previdenciária, bem como das parcelas integrantes da remuneração do servidor, que permitam à unidade gestora do RPPS realizar o acompanhamento dos valores efetivamente repassados.**

Ao tecer comentários sobre os cálculos separados das contribuições devidas para cada um dos Fundos Previdenciários (Financeiro e Capitalizado), a Auditoria registrou que os documentos utilizados para tal desiderato mostraram-se insuficientes para o que o Órgão Previdenciário realize o devido acompanhamento dos valores efetivamente repassados, sobretudo após a segregação de massas.

Nesse contexto, consignou a Unidade Técnica a necessidade de que a gestão do IPM cobrasse de todos os órgãos e entidades municipais que tenham servidores vinculados ao regime próprio de previdência o encaminhamento mensal dos arquivos das folhas de pagamento individualizadas por Fundo Previdenciário a que se encontram vinculados os servidores, contendo, no mínimo, as informações relativas à data de admissão, valor bruto, base de cálculo das contribuições devidas ao RPPS, dos valores descontados a título de contribuição previdenciária, bem como das parcelas integrantes da remuneração do servidor (folha analítica), inclusive sob a forma de resumo.

*PROCESSO TC 05585/17*

Na defesa oferecida, em suma, foi alegado que o envio dessas informações seria desnecessário, porquanto o IPM já teria acesso direto às informações constantes das bases de dados dos órgãos e entidades municipais, para consulta sempre que necessário.

A Unidade Técnica não aceitou os argumentos, pois, apesar de ter sido alegado que o IPM teria acesso direto às informações, quando da diligência *in loco* realizada, foi informado que não se tinha acesso à base de dados da folha de pagamento da Câmara Municipal.

Para o *Parquet* de Contas, o fato constituiria, de certo modo, embaraço ao exercício do controle externo, atraindo a aplicação de multa e expedição de recomendações.

Consoante consignado pelo Ministério Público de Contas, “*a transparência é requisito essencial para se alcançar uma gestão fiscal responsável*”, de forma que “*não há mais espaço para que informações de interesse público sejam sonegadas de modo injustificado, obstando-se ao controle da alocação de verbas públicas e da qualidade dos gastos governamentais*”. No ponto, cabem as devidas **recomendações** para que IPM tenha, de fato, acesso às folhas de pagamento de todos os órgãos e entidades municipais, para fins de acompanhamento dos valores efetivamente repassados.

**Irregularidade atribuída exclusivamente ao Senhor PEDRO ALBERTO DE ARAÚJO COUTINHO:**

**Ausência de cálculo, na avaliação atuarial do exercício de 2016, do valor atual dos benefícios concedidos referente ao Plano Previdenciário Financeiro, bem como foi constatado que o montante referente às projeções das contribuições dos pensionistas encontra-se idêntico ao valor das contribuições dos inativos, porém como o sinal negativo, além de ter sido verificado que não foi considerado, no quadro que discrimina o valor das provisões matemáticas previdenciárias da avaliação atuarial de 2016, o montante relativo à provisão para cobertura de insuficiência financeira.**

Ao tecer comentários sobre o plano atuarial do Fundo Previdenciário Financeiro, a Unidade Técnica de Instrução evidenciou que, no exercício de 2026, houve projeção de insuficiência financeira. Quanto aos valores constantes do cálculo atuarial, não teria havido a projeção do valor atual dos benefícios concedidos, assim como o valor referente às projeções das contribuições dos pensionistas se mostrou idêntico ao valor das contribuições dos inativos, porém com sinal negativo (ver quadro demonstrativo 58 – fl. 1087).

A defesa alegou tratar-se de erro material, o qual teria sido sanado posteriormente ao envio da presente prestação de contas, com as devidas alterações em sede de retificação o cálculo atuarial apresentando perante o Ministério da Previdência.

*PROCESSO TC 05585/17*

Por sua vez, o Órgão Técnico de Instrução, depois de examinar as alegações defensivas, manteve o entendimento, sob o fundamento de que, *“independentemente de ter havido essa modificação no Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial - DRAA (documento anexado na defesa), não foi comprovada a alteração na própria Avaliação Atuarial, com a confirmação do atuário, isto é, essa alteração não poderia ter sido feita apenas no DRAA, mas sim no Documento de Avaliação Atuarial assinado pelo atuário.”*

Ao se manifestar sobre tema, o Ministério Público de Contas entendeu que, para a falha em comento, caberia a expedição de recomendações à atual gestão do IPM de João Pessoa, a fim de que não seja repetida futuramente. Veja-se o pronunciamento ministerial:

A Unidade de Instrução, após proceder à análise dos documentos *uploadados*, verificou erros no cálculo atuarial, no exercício de 2016, referentes à projeção do valor [atual] dos benefícios concedidos, à projeção das contribuições dos pensionistas, bem como à ausência do montante relativo à provisão para cobertura de insuficiência financeira.

Em tema de Defesa, o então gestor alegou que realizou as devidas alterações em sede de retificação do cálculo atuarial protocolado perante a Secretaria da Previdência Social (Ministério da Previdência), pugnando pela regularidade da presente eiva.

O Órgão de Instrução não acatou os argumentos, uma vez não ter sido comprovada a alteração na própria Avaliação Atuarial, com a confirmação técnica do atuário, ou seja, no Documento de Avaliação Atuarial assinado pelo atuário.

O equilíbrio das contas públicas exige que o gestor exerça uma administração de maneira planejada, procedendo com o controle das rubricas orçamentárias. Nessa senda, a Lei de Responsabilidade Fiscal, visando instrumentalizar o princípio do equilíbrio fiscal, busca combater o déficit fiscal, de tal forma que o gestor deve procurar evitar gastos desnecessários e o crescimento do endividamento público, para que não se desponte uma onerosidade excessiva dos cofres públicos.

*PROCESSO TC 05585/17*

O orçamento programa envolve três aspectos a serem observados: planejamento, execução e controle. A previsão e a arrecadação de receita tributária envolvem um dos aspectos do planejamento. Dessa forma, é necessário haver um controle: o gestor, periodicamente, deve verificar se a receita arrecadada permitirá o cumprimento das metas estabelecidas. Caso contrário, deverá tomar as medidas necessárias, como corte de gastos e estabelecimento de prioridades, para não perder de vista o equilíbrio financeiro.

Um dos objetivos primordiais da Lei de Responsabilidade Fiscal é o combate ao déficit fiscal, que deve ser feito através do controle dos gastos públicos, com a manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas, tendo sempre em vista a obtenção de superávits na execução do orçamento. Faz-se, pois, necessário um controle das contas públicas com adequado planejamento.

[...]

Cumprе realçar que as despesas do Instituto, criado especificamente para gerir o RPPS, são compostas basicamente por benefícios previdenciários e por despesas com a administração do regime e do próprio Instituto. Entretanto, o déficit orçamentário do Instituto é uma situação que deve ser corrigida através de diversas medidas, que não recaem, unicamente, sobre o Instituto Previdenciário, mas também sobre a Prefeitura Municipal.

Na hipótese dos autos, porém, se tem como claro que o ex-gestor não manteve preocupação com a continuidade sustentável do Regime Próprio municipal, algo que se demonstra pela incoerência nos prazos para a amortização do déficit atuarial para o exercício de 2016. O plano atuarial é instrumento de extrema importância para verificar a saúde financeiro-orçamentária do RPPS.

Dado o falecimento do então gestor, resta incluir no rol de recomendações dirigidas à atual gestão do Instituto a não reincidência da falha, restando trancada qualquer possibilidade de cominação de multa pessoal a seus herdeiros e sucessores familiares, por expressa vedação constitucional.

Cabem, pois, as devidas **recomendações**.

**Irregularidades atribuídas exclusivamente ao Senhor MOACIR DO CARMO TENÓRIO JÚNIOR:**

Antes da análise das eivas de responsabilidade exclusiva do Senhor MOACIR DO CARMO TENÓRIO JÚNIOR, cabe reforçar, conforme mencionado alhures, que, apesar de devidamente notificado, o ex-Gestor do IPM não se manifestou, motivo pelo qual todas as máculas a ele atribuídas foram mantidas pela Auditoria, quando da confecção do relatório de análise de defesa.



PROCESSO TC 05585/17

**Registro incorreto de parte das receitas de contribuição patronal de servidores efetivos cedidos à Defensoria Pública, bem como dos inativos e dos pensionistas da Prefeitura, nos valores respectivos de R\$ 74,37, R\$ 16.419,04 e R\$ 14.311,48, como receita de contribuição dos servidores, além do registro equivocado, como receitas de contribuições patronais, de receitas relativas a contribuições dos servidores efetivos cedidos à Defensoria Pública, dos inativos e dos pensionistas da Prefeitura, nos valores de R\$ 337,17, R\$ 8.209,52 e R\$ 7.155,74.**

**Ausência de registro do saldo dos bens móveis do IPM no balanço patrimonial do exercício sob análise.**

**Ausência de cálculo da provisão matemática para insuficiência financeira correspondente aos benefícios concedidos do plano previdenciário financeiro e alocação da totalidade das provisões relativas à cobertura de insuficiência financeira em benefícios a conceder.**

**Registro das provisões matemáticas previdenciárias no balanço patrimonial do exercício de 2016 realizado com base em demonstrativo elaborado de forma provisória pelo atuário responsável pelo cálculo atuarial do IPM, sem que tenha sido apresentado, juntamente com o referido demonstrativo, os demais documentos que justifiquem os valores apontados pelo atuário relativos às provisões matemáticas, inclusive no tocante às premissas utilizadas e demais quadros que normalmente integram o cálculo atuarial.**

**Registro das provisões matemáticas previdenciárias do RPPS pela Prefeitura, através de seu sistema contábil, não dispondo o IPM de meios para realizar em seu sistema esse registro.**

As cinco eivas acima listadas estão relacionadas ao registro de dados e informações contábeis, conforme bem consignado pelo *Parquet* de Contas quando do seu pronunciamento, cuja análise é abaixo colacionada, a título de fundamentação:

Pelas normas de Contabilidade Pública aplicadas aos regimes previdenciários, as provisões matemáticas previdenciárias nada mais são que o total de recursos necessários para pagar compromissos futuros do plano de benefícios, calculados atuarialmente, em determinada data, a valor presente.

A manutenção do equilíbrio atuarial e financeiro é garantia da sustentabilidade do plano de previdência, por isso a avaliação atuarial tem de ser realizada anualmente para fins de fixação da alíquota de contribuições previdenciárias patronal e do segurado e de mensuração do montante das provisões matemáticas previdenciárias a ser apropriadas e registradas no passivo do RPPS.

Evidentemente, as provisões tendem a aumentar e nunca diminuir, porque acompanham, dentre outros aspectos, o crescimento vegetativo da remuneração dos servidores, o aumento no número de servidores e de aposentados e inativos.



## 2ª CÂMARA

## PROCESSO TC 05585/17

A esse respeito, é relevante trazer à baila a constante preocupação que deve ter o gestor com a Contabilidade, no intuito de melhor exercer o controle das finanças públicas e evitar distorções orçamentárias e financeiras.

A Contabilidade, em sede de Administração Pública, também é basilar à concretização da publicidade e moralidade administrativas, já que é instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades desenvolvidas pelo Poder Público.

Na esteira das lições de J. Machado Jr. e Heraldo Reis em clássico manual da Contabilidade para municípios brasileiros, aplicáveis, por analogia, ao vertente caso:

*A informação contábil permite à Administração a análise e a tomada de decisões com vistas a melhorar a arrecadação das suas receitas, aperfeiçoar os mecanismos de cobrança dos seus créditos, proporcionar bases para uma melhor programação da despesa e dos desembolsos e, ainda, dar ao administrador, ao público e àqueles com quem a entidade transaciona, elementos sobre a composição qualitativa e quantitativa do patrimônio da instituição. Por fim cumpre-lhe analisar e interpretar os resultados obtidos.*

Faz-se mister, portanto, que os órgãos e as entidades organizem e mantenham sua contabilidade em estrita consonância com os princípios e normas legais pertinentes.

É o caso de se recomendar à atual gestão do Instituto de Previdência do Município de João Pessoa que determine a quem de direito e guarde atenção e reverência às normas e princípios contábeis, a fim de que o lançamento e registro dos dados contábeis correspondam à realidade patrimonial da entidade, de modo a não comprometer a correta elaboração dos seus balanços e a transparência da gestão, assim como não provocar embaraços à fiscalização exercida pelos órgãos de Controle Externo.

Com efeito, 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 - NBC<sup>3</sup>. 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 - (...)

<sup>3</sup> 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 05585/17*

*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.*

Nesse compasso, 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 as falhas não venham a se repetir.

**Vinculação, a partir de maio de 2016, de servidores da Secretaria de Saúde Municipal (Agentes Comunitários de Saúde – ACS e Agentes em Saúde Ambiental – ASA) ao Fundo Previdenciário Financeiro, inobstante esse fundo seja, nos termos do artigo 20, § 2º da Portaria MPS nº 403/08, constituído por um grupo fechado, que não admite o ingresso de novos servidores, fazendo-se necessário que o gestor do IPM justifique a vinculação desses segurados a esse fundo, apresentando a documentação que fundamenta a sua vinculação, inclusive no que concerne à legislação pertinente.**

Ao examinar os aspectos operacionais relativos ao quantitativo de servidores ativos, inativos e pensionistas, em relação do Fundo Previdenciário Financeiro, a Auditoria asseverou que, apesar de se tratar de um Fundo constituído por grupo fechado (art. 20, §2º, da Portaria MPS 403/08), houve a vinculação de servidores da Secretaria de Saúde Municipal - Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes em Saúde Ambiental (ASA) na qualidade de segurados desse Fundo. Veja-se a análise efetivada:

Segundo demonstrado no quadro acima, houve um aumento no quantitativo de servidores efetivos ativos do Município de João Pessoa vinculados ao Fundo Previdenciário Financeiro (na ordem de 753 servidores – 11,81% em relação a 2015). O aumento verificado no quantitativo de inativos, por sua vez, alcançou 286 inativos, representando 6,37% quando comparado com 2015, e o observado no quantitativo de pensionistas (aumento de 43 segurados em relação ao exercício anterior), equivaleu a 3,70%.

A respeito do aumento verificado no quantitativo de servidores efetivos ativos vinculados ao Fundo Previdenciário Financeiro, mais especificamente no constatado na Prefeitura Municipal, importa destacar que foi observada, em maio de 2016, a vinculação de servidores da Secretaria de Saúde Municipal ao Fundo Previdenciário Financeiro (no total de 1207 servidores em maio de 2016, alcançando o número de 1209 servidores no mês de dezembro de 2016), conforme documentação apresentada pelo IPM (Documentos TC nº 79.493/17). De acordo com as informações constantes nos resumos das folhas de pagamento apresentados (Documento TC nº 81.003/17), tratam-se de Agentes Comunitários de Saúde – ACS e Agentes em Saúde Ambiental – ASA.

*PROCESSO TC 05585/17*

Conforme se verifica do exame realizado, a Auditoria destacou que servidores ligados ao Poder Executivo Municipal, especificamente da Secretaria de Saúde, fora, vinculados ao Fundo Previdenciário Financeiro, reportando-se a Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes em Saúde Ambiental (ASA). Segundo levantamento feito, o quantitativo passou de 1207, em maio de 2016, para 1209, em dezembro daquele ano.

Em razão de não ter sido apresentada defesa por parte do ex-gestor, a Auditoria manteve a mácula. Já o Ministério Público Especial sugeriu a aplicação de multa e a expedição de recomendações para que sejam observadas às disposições normativas pertinentes.

Acerca da mácula em comento, por não ter sido apresentada defesa esclarecendo a circunstância indicada pela Auditoria, não se tem como aferir o motivo pelo qual houve a vinculação daqueles servidores do Fundo Previdenciário Financeiro. Contudo, tal circunstância não se mostra capaz de repercutir negativamente na presente prestação de contas, precipuamente em razão do ínfimo incremento verificado. Em todo caso, cabem recomendações para que a circunstância seja verificada e corrigida, se for o caso, além de que sejam observadas as disposições estabelecidas na Portaria MPS 403/08 e alterações posteriores.

**Realização de sucessivas contratações, pelo IPM, fundamentadas na excepcionalidade do interesse público, em quantidade excessivamente alta, inclusive para o desenvolvimento 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.**

Ao averiguar o quadro de pessoal do IPM de João Pessoa, relativamente ao exercício em análise, a Unidade Técnica de Instrução apontou como mácula a existência de contratações temporárias por excepcional interesse público, para o desenvolvimento de atividades que deveriam ser realizadas por servidores admitidos por meio de concurso público. Veja-se o exame envidado:

De acordo com a documentação anexada (doc. fl. 584) e com o SAGRES (Documento TC nº 79.594/17), a unidade gestora do RPPS do Município de João Pessoa apresentou, no exercício de 2016, 11 (onze) servidores efetivos cedidos do Município de João Pessoa (sendo que destes, 4 ocupavam cargos de provimento em comissão), 29 (vinte e nove) servidores ocupantes exclusivamente de cargos de provimento em comissão e 264 (duzentos e sessenta e quatro) contratados por excepcional interesse público.

**Quadro 62: Quantitativo de servidores e contratados do IPM**

	Quantitativo	%
Servidores efetivos cedidos	11	3,62
Servidores ocupantes exclusivamente de cargos de provimento em comissão	29	9,54
Contratados por excepcional interesse público	264	86,84
<b>Total</b>	<b>304</b>	<b>100,00</b>

Fonte: SAGRES (Documento TC nº 79.594/17) e doc. fl. 584.

*PROCESSO TC 05585/17*

Conforme se verifica no quadro anterior, a maior parte dos servidores do IPM (86,84%) corresponderam a contratados por excepcional interesse público. Analisando alguns contratos relativos aos servidores em questão, escolhidos a título de amostragem (Documento TC nº 78.684/17), verificou-se que os mesmos ocupavam cargos que, pela sua natureza, deveriam ser ocupados por servidores admitidos por concurso público, a exemplo dos cargos de enfermeira, secretário, agente previdenciário, descumprindo, assim, o artigo 37, inciso II da Constituição Federal.

Registre-se que a contratação por excepcional interesse público se destina, conforme estabelecido pelo artigo 37, IX, da Constituição Federal de 1988, a suprir **necessidade temporária** da administração pública, o que não se verifica na situação em tela, posto que a contratação desses servidores tem se prolongado ao longo dos exercícios, conforme se verifica nos relatórios iniciais referentes às prestações de contas do IPM relativo aos exercícios anteriores.

Conforme evidenciado, naquele ano de 2016, a maior parte dos servidores do IPM era constituída por contratados por excepcional interesse público.

Decorre do texto constitucional, ser a prévia aprovação em concurso a regra como condição do ingresso no serviço público. Preceitua a Carta Magna, em seu art. 37, II, que: “*a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos*”. Nesse mesmo dispositivo, encontra-se a exceção à regra do concurso público, que consiste nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Os cargos em comissão, tal qual as funções de confiança, destinam-se apenas as atribuições de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V), razão pela qual o quantitativo dos cargos comissionados não pode extrapolar o limite do razoável, sob pena de se estar descumprindo o mandamento constitucional.

As contratações precárias somente podem ocorrer para atender excepcional interesse público e devem ser temporárias. Havendo necessidade permanente da execução dos serviços contratados, deve a gestão municipal realizar concurso público para preenchimento dos cargos existentes no quadro de servidores da municipalidade.

Embora não tenha havido defesa esclarecendo a situação, observa-se que, no próprio relatório inicial, a Auditoria consignou a existência de Lei Municipal estruturando o quadro permanente de pessoal do IPM de João Pessoa (LC 79/2013), ressaltando que havia previsão de realização de concurso público para preenchimento dos cargos ali previstos.

Consultando o Sistema Tramita, localizou-se o Processo TC 20189/17, cujo conteúdo refere-se ao exame de concurso público realizado pela Instituto de Previdência de João Pessoa para preenchimento de cargos públicos. O Edital do certame foi lançado em dezembro de 2017 e o resultado final homologado em julho de 2018.



## 2ª CÂMARA

## PROCESSO TC 05585/17

No relatório inicial constantes daqueles autos, a Auditoria disponibilizou o seguinte quadro resume de cargos e vagas ofertadas:

## 2. QUADRO RESUMO DOS CARGOS E VAGAS OFERECIDAS

CÓDIGO	CARGO / LOCALIDADE	TOTAL DAS VAGAS CRIADAS EM LEI – LC nº 79/13, com redação dada pela LC nº 110/17 (docs. fls. 948/969)	VAGAS OCUPADAS (ANTES DO CERTAME) – conforme SAGRES	TOTAL DE VAGAS OFERTADAS NO EDITAL *
M01	Agente previdenciário - Assistente de Suporte de Administração e Finanças	19	0	19
M02	Agente previdenciário - Assistente de Suporte de Previdência	10	0	10
M03	Agente previdenciário - Assistente de Suporte de Tecnologia da Informação	3	0	3
M04	Agente previdenciário - Assistente de Suporte de Transporte	4	0	4
T01	Técnico previdenciário - Técnico em Contabilidade	3	0	3
T02	Técnico previdenciário - Técnico em Informática	2	0	2
S01	Analista previdenciário - Administrador	2	0	2
S02	Analista previdenciário - Analista de Informática: Analista de Redes de Comunicação	1	0	1
S03	Analista previdenciário - Analista de Informática: Analista de Sistemas e Programação	1	0	1
S04	Analista previdenciário - Arquivista	2	0	2
S05	Analista previdenciário - Assistente Social	2	0	2
S06	Analista previdenciário - Atuário	1	0	1
S07	Analista previdenciário - Contador	2	0	2
S08	Analista previdenciário - Economista	1	0	1
S09	Analista previdenciário - Jurídico	7	0	7

A matéria está em tramitação nessa Corte de Contas sob a relatoria do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho e, atualmente, encontra-se no Cartório DEAPP, para análise de defesas ofertadas.

Nesse contexto, embora se tenha verificado que, no exercício em análise, tenha existido um número elevado de servidores contratados por excepcional interesse público, observa-se que a gestão do IPM adotou providências exercícios subsequentes para a correção da situação, a qual foi devidamente solucionada com a realização do concurso público.



## PROCESSO TC 05585/17

Consultando a ferramenta de “Painéis de Acompanhamento” disponibilizada por esta Corte de Contas no seu portal eletrônico, observou-se que, de fato, o quantitativo de servidores contratados de forma precária foi se reduzindo ao longo dos exercícios subsequentes. Veja-se:



Consoante dados acima informados, em abril de 2016, o IPM contava com 265 servidores contratados por excepcional interesse público. Já em abril do corrente ano, os dados indicam a existência de 12 contratos temporários.

Em todo o caso, entende-se que, para esta temática, devem ser expedidas **recomendações** no sentido de que a gestão do IPM procure admitir servidores por excepcional interesse público unicamente nos casos permitidos em lei, adotando com regra a admissão de pessoal por meio de aprovação em concurso público, assim como preencha cargos comissionados somente para o desempenho das atribuições de direção, chefia e assessoramento.



PROCESSO TC 05585/17

**Ausência de realização das reuniões do Conselho Fiscal na periodicidade estabelecida na legislação previdenciária municipal.**

**Realização de reuniões conjuntas do Conselho de Previdência e do Conselho Fiscal, inobstante os conselhos em questão apresentem atribuições distintas.**

As duas eivas acima listadas estão relacionadas a reuniões de Conselhos no âmbito do RPPS. Conforme bem consignado pelo *Parquet* de Contas quando do seu pronunciamento, cuja análise é abaixo colacionada, a título de fundamentação, cabem as devidas recomendações à atual gestão do IPM de João Pessoa, a fim de que sejam adotadas as medidas pertinentes para operacionalização dos Conselhos existentes. Veja-se a análise ministerial:

Conforme apurado pela Auditoria, e a teor da documentação encaminhada, foram realizadas apenas 02 (duas) reuniões do Conselho Fiscal, contrariando, assim, o art. 123, §4º da Lei 12.466/13. Além disso, foram promovidas reuniões conjuntas entre o Conselho de Previdência e o Conselho Fiscal:

*Art. 123 [...]*

*§ 4º O CON-FIS se reunirá ordinariamente a cada trimestre, e extraordinariamente mediante convocação do seu Presidente ou por solicitação da maioria dos seus membros.*

O efetivo funcionamento do referido Conselho – colégio ao menos tripartite que trace as diretrizes do sistema previdenciário local – é obrigação legalmente imposta ao Município que tenha Regime Próprio de Previdência Social. A não operacionalização, bem como o funcionamento deficitário, do referido conselho é falha que também deve ser considerada para a aplicação de multa, pois torna o Instituto de Previdência entidade que funciona totalmente de acordo com as diretrizes traçadas unicamente pelo Município, sem considerar os interesses dos servidores e pensionistas.

O art. 1º, inc. VI da Lei n.º 9.717, de 1998, dispõe:

*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:*

*[...]*

*PROCESSO TC 05585/17*

*VI - pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.*

Cabe ressaltar que os conselhos deliberativos são órgãos de aprimoramento do controle social da gestão pública. Por isso, é recomendável eficácia, efetividade e eficiência em seu funcionamento, sendo necessária a realização de reuniões mensais, conforme previsão legal, para tratar, discutir e deliberar sobre as matérias de sua alçada de atuação.

Dessa forma, o funcionamento de forma precária e a realização de reuniões em conjunto pelos Conselhos, consoante determina a Lei, deve ensejar aplicação de multa pessoal ao gestor além de recomendações à atual gestão do Instituto no sentido de que sejam providenciadas as medidas pertinentes à operacionalização das atividades dos órgãos.

**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 **2016**, ressalvas em virtude das inconsistências 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 05585/17

**DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05585/17**, referente à análise da prestação de contas advinda do **Instituto de Previdência Social do Município de João Pessoa - IPM**, referente ao exercício de **2016**, cuja gestão foi desenvolvida pelos Senhores PEDRO ALBERTO DE ARAÚJO COUTINHO (*in memorian* – 01/01 a 04/04) e MOACIR DO CARMO TENÓRIO JÚNIOR (05/04 a 31/12), **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 apontadas pela Auditoria;

**II) RECOMENDAR** à atual 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), 19 de julho de 2022.

Assinado 19 de Julho de 2022 às 15:26



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 20 de Julho de 2022 às 11:21



**Manoel Antônio dos Santos Neto**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO