



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02325/24

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

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2023

Responsável: Caroline Ferreira Agra (Presidente)

Contadora: Soraia Dias Monteiro (CRC/PB 4.453/O)

Advogado: Victor Assis de Oliveira Targino (OAB/PB 13.477)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Administração indireta. Instituto de Previdência do Município de João Pessoa- IPM. Exercício de 2023. Falhas administrativas e contábeis atrativas de julgamento regular e recomendações. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 - TC 01635/25

RELATÓRIO

Cuidam os autos da análise da prestação de contas anual advinda do **Instituto de Previdência do Município de João Pessoa- IPM**, relativa ao exercício de **2023**, de responsabilidade da Senhora **CAROLINE FERREIRA AGRA**.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 8583/8634, pelas Auditoras de Controle Externo (ACE) Roberta Dutra Sátiro Fernandes Cavalcanti e Fabiana Maria Mendes Valença Pascoal, sob a chancela do Chefe de Divisão ACE Agenor Nunes da Silva Júnior e da Chefe de Departamento ACE Fabiana Lusía Costa Ramalho de Miranda, onde constam, as colocações e observações, a seguir resumidas:

1. A prestação de contas foi encaminhada no prazo regulamentar;
2. O Município implantou o sistema de segregação de massas;
3. Receita realizada de R\$272.498.713,86, com destaque para a Contribuição do Servidor Ativo Civil (R\$66.717.236,86) e Contribuição Patronal do Servidor Civil (R\$108.319.610,94);
4. O Município fez os seguintes aportes:



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02325/24

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)
Complementação de folha	249.590.383,24
Benefícios de responsabilidade do Tesouro	5.937.760,85
Salário Família	9.805,52
Benefício assistencial permanente	34.081,81
Despesas de custeio	1.950.000,00
TOTAL	257.522.031,42

5. Despesa executada de R\$392.903.366,20, com destaque para as despesas com benefícios previdenciários (aposentadoria e pensão), no valor de R\$382.659.319,13, o que representou 97,39% do total empenhado no exercício;
6. Despesas administrativas no valor de R\$10.244.047,07 custeadas com recursos previdenciários próprios, correspondendo a 2,12% do somatório da remuneração de contribuição de todos os servidores ativos vinculados ao IPSM, apurado no exercício financeiro anterior, atendendo ao limite de 2,4%;
7. Superávit de R\$137.117.379,06 na execução orçamentária:

DISCRIMINAÇÃO	VALOR (R\$)
Receita Arrecadada	272.498.713,86
(-) Despesa Empenhada	392.903.366,20
(=) Resultado da Execução Orçamentária	- 120.404.652,34
Aportes Financeiros Recebidos	R\$257.522.031,40
(=) Resultado Orçamentário Ajustado	137.117.379,06

8. Disponibilidades ao final do exercício corresponderam a R\$581.734.542,50, valor 30,85% maior que o observado no exercício anterior, correspondente a R\$444.584.553,85;
9. O Município contava com 8.898 servidores titulares de cargos efetivos e um total de 6.175 aposentados e 1.498 pensionistas, ou seja, para cada aposentado e pensionista existe 1,16 contribuintes do RPPS;



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02325/24

10. O Quadro de Pessoal do Instituto estava assim composto:

Tipo de Cargo, Emprego ou Função	Quantitativo Dezembro/2023	%
Comissionados	43	49,43%
Efetivos cedidos	06	6,90%
Efetivos - concurso realizado pelo IPM	38	43,68%
TOTAL	87	100,00%

11. O Instituto, ao final do exercício, possuía Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) vigente, na modalidade administrativa:

DISCRIMINAÇÃO	DADOS
Data de emissão do último CRP válido	02/02/2024
Término do prazo de validade do último CRP válido	31/07/2024
CRP vigente no fim do exercício financeiro?	Sim
Tipo de CRP vigente no fim do exercício financeiro	Administrativo

12. Ao final do relatório, a Auditoria indicou a ocorrência de irregularidades.

A Gestora do Instituto foi notificada e apresentou defesa por meio do Documento TC 84746/24, fls. 8641/8716.

Depois de examinar os elementos defensórios, a Unidade Técnica lavrou relatório, fls. 8723/8731, pela Auditora de Controle Externo (ACE) Roberta Dutra Sátiro Fernandes Cavalcanti, sob a chancela do Chefe de Divisão ACE Agenor Nunes da Silva Júnior e da Chefe de Departamento ACE Fabiana Lusia Costa Ramalho de Miranda concluindo pela permanência das seguintes irregularidades:

1. Déficit na execução orçamentária do Fundo Financeiro no valor de R\$2.431.888,45;
2. Erro no registro das provisões matemáticas previdenciárias no Balanço Patrimonial.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira. de Oliveira, fls. 8734/8738, opinou pela regularidade com ressalvas e recomendações.

Agendamento e intimação para a presente sessão (fl. 8741).



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02325/24

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*.

Tamanha 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.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02325/24

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

Sobre as irregularidades do exercício, cabe adotar o parecer do Ministério Público de Contas, como fundamentos para o voto (fls. 8735/8737), conforme trechos a seguir:

“Déficit na execução orçamentária do Fundo Financeiro

Em relação à sobredita eiva, tem-se que de acordo com a Auditoria, foi constatado um déficit na execução orçamentária do Fundo Previdenciário Financeiro do IPM de João Pessoa, no montante de R\$ 2.431.888,45, em dissonância com o consagrado princípio do equilíbrio fiscal, previsto no art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, in verbis:

(...)

Com efeito, importa mencionar que a existência de déficit na execução orçamentária atenta contra os princípios impostos pela LRF e exige da gestão pública a adoção de medidas visando ao cumprimento de metas entre receitas e despesas, tendentes à retomada do equilíbrio fiscal, conforme dispõe o art. 9º da LRF:

(...)

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



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02325/24

Portanto, a irregularidade em comento enseja recomendação à vertente gestão previdenciária, no sentido de que seja adotada uma gestão fiscal equilibrada, especialmente no tocante ao Fundo Financeiro, com observância dos comandos legais previstos na Lei 101/2000.

Erro no registro das provisões matemáticas previdenciárias no Balanço Patrimonial

Acerca dessa irregularidade, observa-se que ela traduz eiva de natureza contábil representativa de empecilho à eficaz concretização dos princípios constitucionais do controle, da segurança e da transparência.

Registre-se que as provisões matemáticas consistem em passivos que representam as contribuições previdenciárias que em anos anteriores não foram direcionadas para assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários. Portanto, os valores desses benefícios devem ser “provisionados” pelas unidades gestoras do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, isto é, registrados como passivos no Balanço Patrimonial, para que seja possível o ente previdenciário, futuramente, honrar tais obrigações.

É mister ressaltar que a falta de contabilização confiável das informações contábeis, tais como o registro do saldo das provisões matemáticas, em determinado momento, pode trazer consequências negativas para a entidade, como resultados financeiros, orçamentários e patrimoniais irrealis, que não correspondem à realidade contábil do Instituto.

A propósito, é relevante trazer à baila a constante preocupação que deve ter o gestor com a Contabilidade do ente/órgão que administra, no intuito de melhor exercer o controle das finanças públicas e evitar distorções orçamentárias e financeiras. Com efeito, 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 públicas.

Conforme lecionam os ilustres Machado Jr. Heraldo Reis “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”.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02325/24

A propósito, a Auditoria constatou que, no exercício de 2024, a falha em questão foi devidamente corrigida.

Contudo, não é despiciendo que se recomende à gestão previdenciária atentar para não mais incidir na falha em causa.”

À guisa de conclusão.

Dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica. Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência.

É finalidade, pois, do controle avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade). Eficiência, aliás, na pública administração, foi erigida à categoria de princípio constitucional pela Emenda Constitucional 19, promulgada em 1998, mas, por óbvio, já se achava, há muito, incluída dentre os deveres do administrador público. A Constituição Federal, desde 1988, em seu art. 74, ao delinear o sistema de controle interno, a ser mantido de forma integrada pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, já previa e prevê, dentre os seus objetivos, a comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração pública.

A própria finalidade da atividade financeira do Estado, que está voltada para o atendimento das necessidades coletivas, através de técnicas, recursos e conhecimentos adequados, com regras mais remotas, exige dos gestores públicos responsabilidade, agilidade e criatividade, de modo a evitar transtornos à sociedade. Tais atributos, certamente, sucumbiriam se desprovidos de uma regulamentação favorável à pretendida celeridade da atuação gerencial.

Sobre eficiência, legalidade e busca de bons resultados na ação da Administração Pública discorre o eminente Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, Dr. Airton Rocha da Nóbrega (O Princípio Constitucional de Eficiência. In <http://www.geocities.com>):



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02325/24

“Pelo que se percebe, pretendeu-se, com a inclusão do dever de eficiência dentre os princípios constitucionais aplicáveis às atividades da Administração Pública, tornar indubitosa que a atuação do administrador, além de ater-se a parâmetros de prestação, perfeição e rendimento, deverá se fazer nos exatos limites da lei, sempre voltada para o alcance de uma finalidade pública e respeitados parâmetros morais válidos e socialmente aceitáveis. (...)”

Resta saber, no entanto, se a excessiva regulamentação e as constantes e reiteradas exigências formais que são impostas às atividades administrativas permitirão uma atuação do agente público voltada especialmente à obtenção dos melhores resultados, o que deve merecer especial atenção porque, como é óbvio, uma boa administração não se instala por norma de direito. Necessário, principalmente, que se reavaliem os infundáveis procedimentos administrativos, as normas sobre normas e que se minimize o hábito do processo como instrumento de demonstração da regularidade dos atos da administração. Regulares deverão ser tidos os atos que, dentro do contexto da legalidade, tenham sido praticados de modo eficaz e econômico para a Administração, proporcionando, de modo oportuno, sempre bons resultados para a sociedade. (sem grifos no original).”

Nessa esteira, o foco do controle deverá estar no resultado auferido e nos meios empregados, jamais isoladamente, num ou noutro. O foco tão somente no último pode levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados alcançados, o que o colocaria na contramão da finalidade da atividade financeira do estado, qual seja a satisfação das necessidades coletivas. Sobre o tema, acentua, com singular propriedade, o Auditor de Controle Externo Carlos Vale, desta Corte de Contas (Auditoria Pública – um enfoque conceitual. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59):

“A atuação eficiente da auditoria pública, tanto no âmbito da regularidade dos atos e fatos administrativos, quanto, e principalmente, no aspecto da operacionalidade, permite à sociedade obter do poder público melhores níveis de educação, saúde, segurança, serviços urbanos, etc., o que, sem dúvida, proporciona melhor qualidade de vida para a comunidade como um todo.”

Com efeito, as contas anuais contemplam, além dos fatos impugnados pela Auditoria, o exame sob os enfoques da legalidade, legitimidade e economicidade, dentre outros tantos. Com as observações postas acima, evidencia-se que os fatos impugnados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo sancionador.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02325/24

A prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação. Dessa forma, no exame das contas, o Tribunal de Contas mesmo diante de atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela aprovação das contas, sem prejuízo de aplicar outras sanções ou orientações compatíveis com a gravidade dos fatos, inclusive multa.

No ponto, foram geridos cerca R\$272 milhões, sem qualquer indício de desvio na destinação dos recursos, as receitas ordinárias e de parcelamentos foram arrecadadas, as despesas administrativas situaram-se abaixo do teto normativo e os benefícios previdenciários foram quitados. Ou seja, a atividade fim do Instituto foi gerida adequadamente, com eficiência, eficácia e efetividade, restando apenas indicação de oportunidades de melhoria em aspectos da sua atividade meio. O primeiro apontamento já foi remediado com a técnica da segregação de massa e o segundo superado em 2024.

No mais, segundo informações do SAGRES (a Gestora está à frente do Instituto desde 2021), as disponibilidades percorreram as cifras de R\$343.798.445,36 (2020), R\$385.606.796,49 (2021), R\$444.584.553,85 (2022), R\$581.734.542,50 (2023), R\$728.219.343,78 (2024) e R\$903.869.196,86 (09/2025), numa evolução patrimonial regular.

Nesse contexto, à luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, os fatos apurados pela sempre diligente Auditoria, atraem recomendação de providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que os membros desta egrégia Câmara decidam:

I) JULGAR REGULAR a prestação de contas advinda do **Instituto de Previdência do Município de João Pessoa- IPM**, relativa ao exercício de **2023**, de responsabilidade da Senhora **CAROLINE FERREIRA AGRA**;

II) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Unidade Técnica e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais; 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. 84, § 1º, inciso VII, do Regimento Interno do TCE/PB.



2ª CÂMARA

PROCESSO TC 02325/24

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 02325/24**, referentes à análise da prestação de contas anual advinda do **Instituto de Previdência do Município de João Pessoa- IPM**, relativa ao exercício de **2023**, de responsabilidade da Senhora **CAROLINE FERREIRA AGRA**, **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 a prestação de contas advinda do **Instituto de Previdência do Município de João Pessoa- IPM**, relativa ao exercício de **2023**, de responsabilidade da Senhora **CAROLINE FERREIRA AGRA**;

II) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Unidade Técnica e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais; e

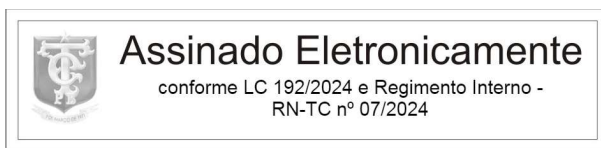
III) INFORMAR que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 84, § 1º, inciso VII, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Presencial e Remota da 2ª Câmara.

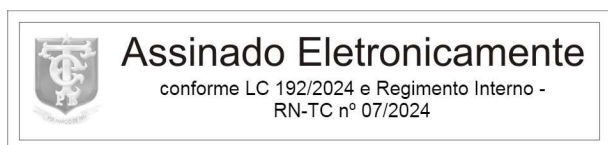
João Pessoa (PB), 21 de outubro de 2025.

Assinado 7 de Novembro de 2025 às 08:56



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 7 de Novembro de 2025 às 10:39



Luciano Andrade Farias
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO