



PROCESSO TC – 04476/22

Direito Constitucional, Administrativo, Previdenciário e Financeiro. Instituto de Previdência e Assistência Social do Município de Cajazeiras – IPAM. Administração Indireta. Prestação de Contas Anual. Exercício de 2021. Regularidade com ressalvas. Recomendação.

ACÓRDÃO ACI-TC 1469/23

RELATÓRIO:

Tratam os presentes autos de processo que examina a Prestação de Contas Anual da Presidente do Instituto de Previdência e Assistência Social do Município de Cajazeiras – IPAM, senhora Anastácia Borges Bento, relativas ao exercício de 2021.

Em relatório técnico inicial (fls. 2711/2732), a Unidade de Instrução listou uma série de irregularidades, ensejando à responsável a oportunidade de se pronunciar sobre cada uma delas.

Após ver atendida solicitação de prorrogação de prazo para apresentação de defesa (Documento TC nº 106497/22, fl. 2742), a Presidente do IPAM apresentou suas justificativas (fls. 2748/3055), ensejando a elaboração do relatório técnico final (fls. 3178/3195), onde constou as eivas remanescentes, quais sejam:

- *Ausência de receitas oriundas de compensação previdenciária, fato este que pode indicar uma possível omissão na cobrança dessas receitas por parte do responsável pelo Instituto de Previdência;*
- *Divergência entre os valores da Contribuição do Servidor e da Contribuição Patronal informados pela Prefeitura e aqueles registrados pelo Instituto;*
- *Ausência do Comitê de Investimentos regularmente instituído e em funcionamento, durante o exercício financeiro sob análise, ferindo o disposto no art. 3º-A, § 2º c/c art. 6º, caput e § 4º da Portaria MPS nº. 519/2011;*
- *Instituto com disponibilidades cujo montante levanta preocupações quanto a sua capacidade para compor um patrimônio sólido que sustente o seu funcionamento segundo o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, fato este que poderia inviabilizar sua existência a médio e longo prazo, fato que foi objeto dos Alertas nº. 01813/21 e nº. 03522/21;*
- *Registro incorreto das provisões matemáticas previdenciárias no Balanço Patrimonial, descumprindo o comando normativo do art. 3º, § 1º, inciso VII da Portaria MF nº. 464/2018;*
- *Realização de despesas através de inexigibilidade de licitação sem a comprovação dos requisitos previstos na Lei nº. 8.666/93, principalmente no tocante à singularidade do objeto contratado;*
- *RPPS apresenta uma relação de 2,29 contribuintes para cada aposentado e pensionista, abaixo do patamar minimamente adequado de 3 servidores ativos para cada inativo/pensionista, o que pode levar o ente federativo a ser chamado a complementar ou mesmo arcar com o pagamento dos benefícios previdenciários que seriam de responsabilidade do RPPS, diante da redução do número de financiadores do regime previdenciário, fato que foi objeto do Alerta nº. 03522/21;*



- Não realização das reuniões do Conselho Previdenciário na periodicidade estabelecida pelo art. 8º da Lei Municipal nº. 2.920/2021;
- Composição do Conselho Municipal Previdenciário em desacordo com a Lei nº. 2.920/2021;
- Não envio da demonstração da adequação do plano de custeio do RPPS à capacidade orçamentária e financeira do ente federativo e aos limites de gastos com pessoal impostos pela Lei Complementar nº. 101/00, conforme exigido pelo art. 64 da Portaria MF nº. 464/18;
- Não apresentação de todos os termos de parcelamento, bem como o quadro detalhado da evolução da dívida, desde o início da vigência de cada termo, conforme exigido pelo art. 1º da Portaria TC nº. 201/19, caracterizando obstrução à atividade fiscalizatória, nos termos do art. 56, inciso V, da Lei Orgânica do TCE/PB;
- Inexistência, nos autos, de evidência de que a gestão do instituto tenha adotado alguma medida efetiva com vistas à cobrança dos valores devidos e não repassados a título de parcelamento de débito;
- Ente/RPPS irregular em relação à legislação previdenciária federal, uma vez que dispõe de CRP judicial ao final do exercício em análise, fato que, inclusive, foi objeto dos Alertas nº. 01813/21e nº. 03522/21.

Ato contínuo, o feito foi à apreciação do Ministério Público de Contas, que se pronunciou por meio do Parecer nº. 0280/23, da lavra do Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 3198/3225), alvitando a adoção das seguintes medidas:

- a) Julgamento pela regularidade com ressalvas das contas da senhora Anastácia Borges Bento, na qualidade de gestora do Instituto de Previdência e Assistência do Município de Cajazeiras, durante o exercício de 2021;
- b) Aplicação de multa pessoal à mencionada autoridade com fulcro no art. 56, II e VI, da LOTCE/PB, na forma do art. 201, § 1º, do RITCE/PB;
- c) Envio de Recomendações à atual gestão do Instituto de Previdência e Assistência do Município de Cajazeiras/PB no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando-se a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise, em especial para que:
 - observe-se as regras contábeis aplicáveis à Administração Pública, inclusive considerando o princípio contábil da fidelidade;
 - na adequação do plano de custeio do RPPS sejam adotadas medidas em conjunto com a Prefeitura, sobretudo quando houver necessidade de alterações legislativas;
 - seja devidamente encaminhados a esta Corte, quando da Prestação de Contas, todos os termos de parcelamento, bem como os quadros detalhados da evolução da dívida, desde o início da vigência de cada termo;
 - seja devidamente constituído o Comitê de Investimentos na forma da Portaria MPS n.º 519 de 2011;
 - busque-se, sobretudo mediante colaboração da Prefeitura, a gradativa obtenção de disponibilidades capacidade para compor um patrimônio sólido que sustente o seu funcionamento segundo o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial;
 - sejam tomadas as providências no sentido de obtenção das receitas decorrentes de compensação financeira entre o RGPS e RPPS;



- para que se adotem providências para regularizar sua situação perante o Ministério da Previdência Social de forma administrativa.
- d) Encaminhamento deste Processo à Prefeitura de Cajazeiras, para que tome ciência dos pontos que demandam sua intervenção corretiva, notadamente naquilo que necessita de alterações legislativas, bem como naquele item relacionado à proporção entre inativos e ativos contribuintes.

O Relator procedeu ao agendamento do processo para a presente sessão, feitas as intimações de praxe.

VOTO DO RELATOR:

A obrigação de prestar contas decorre de expressa determinação constitucional, direcionada a quem utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre recursos públicos. O Tribunal de Contas, ao exercer sua função, verifica, sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, o cumprimento da legislação pertinente, a fim de que os recursos colocados à disposição do administrador sejam utilizados com a máxima eficiência.

Cumpra registrar, outrossim, que a prestação de contas deve ser completa e regular, pois a ausência ou a imprecisão de documentos, bem como qualquer ação que venha a comprometer o seu exame, é fato tão grave quanto à omissão do próprio dever de prestá-las.

Confrontadas as alegações de defesa com a manifestação técnica da Unidade de Inspeção, remanesceram algumas irregularidades, como se verá a seguir. Saliente-se que algumas delas, pela pertinência temática, serão tratadas em conjunto. Eis as falhas com potencial de inquirar a regularidade das contas da Gestora:

- **Divergência entre os valores da Contribuição do Servidor e da Contribuição Patronal informados pela Prefeitura e aqueles registrados pelo Instituto**
- **Registro incorreto das provisões matemáticas previdenciárias no Balanço Patrimonial, descumprindo o comando normativo do art. 3º, § 1º, inciso VII da Portaria MF nº. 464/2018**

As falhas em comento tocam a temática da incorreção contábil. No que se refere à divergência dos valores das contribuições, houve o reconhecimento da falha, reputada como um equívoco no código de escrituração contábil¹. Já em relação à incorreção do registro das provisões previdenciárias no BP, o resultado técnico atuarial informado em sede de defesa foi aquele apurado ao final do exercício de 2020, quando deveria ter sido o de 2021.

Ressalte-se que incongruências na elaboração de demonstrativos contábeis dificultam a análise da informação, tornando-a pouco confiável, principalmente, no que tange ao reflexo da situação real vivenciada pela Edilidade. Além disso, afrontam o princípio da Transparência Pública, comprometendo diretamente o controle social legalmente estimulado.

Sobre confiabilidade das informações contábeis, a Norma Brasileira Contábil – NBC TI – adverte:

¹ A falha ocorreu devido ao fato de a Prefeitura de Cajazeiras ter feito empenhamento das obrigações patronais em janeiro, no montante de R\$ 1.553.194,05, enquanto o IPAM particionou o valor, consignando R\$ 1.413.934,38 como obrigações patronais, e a diferença como receita de contribuição dos servidores.



1.4.1 – A confiabilidade é atributo que faz com que o usuário aceite a informação contábil e a utilize como base de decisões, configurando, pois, elemento essencial na relação entre aquele e a própria informação.

1.4.2 – A confiabilidade da informação fundamenta-se na veracidade, completeza e pertinência do seu conteúdo.

§ 1º A veracidade exige que as informações contábeis não contenham erros ou vieses, e sejam elaboradas em rigorosa consonância com os Princípios Fundamentais de Contabilidade e as Normas Brasileiras de Contabilidade, e, na ausência de norma específica, com as técnicas e procedimentos respaldados na ciência da Contabilidade, nos limites de certeza e previsões por ela possibilitados.

§ 2º A completeza diz respeito ao fato de a informação compreender todos os elementos relevantes e significativos sobre o que pretende revelar ou divulgar, como transações, previsões, análises, demonstrações, juízos ou outros elementos.

Decerto que os demonstrativos contábeis devem espelhar fielmente os fatos ocorridos no decurso do exercício e a ausência de registros fere frontalmente os princípios da Contabilidade, corroborando para elaboração de peças técnicas que não traduzem a realidade do Ente.

*Entretanto, o caso concreto ilustra situações que não têm o condão de implicar diagnósticos equivocados sobre a saúde financeira do RPPS. A falha aqui tratada não encerra gravidade, razão que me leva a relevá-la para efeito de mácula insanável das contas, como ponderou a Auditoria, **ainda que seja considerada como ressalva à presente prestação de contas. Cabe, todavia, recomendação ao atual gestor a fiel observância aos ditames legais atinentes ao registro de fatos contábeis.***

- **Realização de despesas através de inexigibilidade de licitação sem a comprovação dos requisitos previstos na Lei nº. 8.666/93, principalmente no tocante à singularidade do objeto contratado**

São dois os processos licitatórios levados a termo pelo Regime Próprio de Previdência cajazeirense, na modalidade de inexigibilidade, ambos resultando em pagamentos anuais de R\$ 30.000,00, em favor das empresas Inove Consultoria Atuarial Ltda EPP (Inexigibilidade nº 01/2021) e Maria Aparecida Rodrigues ME (Inexigibilidade nº 02/2021), esta responsável pela contabilidade do Instituto.

Com as devidas vênias à Auditoria, é robusta a jurisprudência deste Sinédrio no que tange à possibilidade de contratação direta de profissional para prestação de serviços contábeis, com espeque na relação intuitu personae entre os sujeitos do pacto contratual. Inúmeras decisões judiciais abordam o tema. Uma das correntes, à qual aderiu esta Corte, sustenta que a prestação de serviço envolve uma relação pessoal e de confiança, na qual são estimados os atributos pessoais, profissionais e morais do contratado”.

O Órgão Ministerial, ao abordar a questão, levou em consideração uma possível interpretação literal da Lei 14.039/20, que, ao dispor sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade, admite a contratação via inexigibilidade desde que comprovada a notória especialização do prestador. Eis o excerto do Parecer nº 0280/23, in verbis:

Diante dessa controvérsia ainda pendente, venho entendendo que enquanto a discussão amadurece neste Tribunal – que com certa frequência tem admitido esse tipo de contratação direta –



e nos demais órgãos que lidam com a matéria, o fato não deve conduzir a um juízo negativo sobre as contas.

Registre-se, outrossim, que a flexibilização feita pelo Parquet de Contas cingiu-se exclusivamente aos serviços contábeis, até pelo fato de a mencionada Lei 14.039/20 ter aludido expressamente a esse tipo de serviço. Não obstante, parece-me lógica a extensão de tal entendimento aos serviços atuariais, até porque, convenhamos, em se tratando de especialização, é de se presumir que ela seja muito maior em atividades desempenhadas por uma empresa de consultoria na área atuarial em comparação a outra que atue na área contábil.

Some-se a essa razão a inexistência de qualquer indicativo que desabone a qualidade do serviço prestado pela Inove Consultoria Atuarial, cujos préstimos são remunerados por dezenas de Institutos de Previdência no país. Destarte, estou afastando a falha em comento.

- **RPPS apresenta uma relação de 2,29 contribuintes para cada aposentado e pensionista, abaixo do patamar minimamente adequado de 3 servidores ativos para cada inativo/pensionista, o que pode levar o ente federativo a ser chamado a complementar ou mesmo arcar com o pagamento dos benefícios previdenciários que seriam de responsabilidade do RPPS, diante da redução do número de financiadores do regime previdenciário, fato que foi objeto do Alerta nº. 03522/21**

O índice acima foi calculado pelo Grupo de Auditores com base nas informações da folha de pagamento do Município de Cajazeiras ao final do exercício em tela. Constou da peça de instrução que o IPAM contava, ao final de 2021, com 1.385 servidores titulares de cargos efetivos, e um total de 606 aposentados e pensionistas.

Ainda que a constatação possa ensejar preocupações quanto à sustentabilidade do Regime Previdenciário, não há nos autos qualquer conclusão acerca da responsabilização da Gestora. Há que se resgatar que o IPAM foi instituído como órgão gestor único do Regime Próprio de Previdência Social, sob a denominação de Autarquia, criado pela Lei Complementar Nº 1.043, de 04 de novembro de 1993.

Não há, portanto, razão a justificar qualquer sanção à Presidente, que desempenhou essa função apenas no exercício em análise, levando em conta que a relação contribuinte/beneficiário é fruto de quase três décadas de existência da Autarquia Previdenciária.

- **Ausência de receitas oriundas de compensação previdenciária, fato este que pode indicar uma possível omissão na cobrança dessas receitas por parte do responsável pelo Instituto de Previdência**
- **Instituto com disponibilidades cujo montante levanta preocupações quanto a sua capacidade para compor um patrimônio sólido que sustente o seu funcionamento segundo o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, fato este que poderia inviabilizar sua existência a médio e longo prazo, fato que foi objeto dos Alertas nº. 01813/21 e nº. 03522/21**
- **Inexistência, nos autos, de evidência de que a gestão do instituto tenha adotado alguma medida efetiva com vistas à cobrança dos valores devidos e não repassados a título de parcelamento de débito (falha elidida em sede de defesa).**



Atente-se para o fato de a descrição das falhas expressamente aludirem a “possibilidades”, sem uma manifestação conclusiva acerca do eventual cometimento das falhas. No cerne das “suposições” está a própria sustentabilidade do IPAM.

Destarte, a ausência de receitas “poderia” indicar possível omissão por parte da Gestora. Na mesma senda, o valor baixo das disponibilidades “poderia ser” uma evidência de desajuste atuarial. Já a última das pechas é ainda mais ilustrativa de quão frágil mostrou-se a responsabilização da Gestora. Ao examinar o item 2.13 do relatório de análise da defesa, percebe-se que a conclusão do Órgão de Instrução foi pela elisão da mácula, muito embora ela tenha constado da conclusão como subsistente.

Obviamente que não há como se considerar confortável um Regime Próprio de Previdência Social encerrar um exercício com disponibilidades financeiras da ordem de R\$ 300 mil para fazer frente à obrigações anuais que se aproximam do montante de R\$ 19 milhões. E não são necessários maiores conhecimentos sobre a ciência atuarial para sustentar tal conclusão.

Todavia, a redução nas disponibilidades observadas no exercício de 2021 não foi expressiva o suficiente para ensejar o juízo de reprovabilidade das contas da Gestora. Bastante clara a intervenção do Ministério Público de Contas, à qual me acosto para afastar reprimendas á responsável.

O que se pode verificar, contudo, é que, por mais que tenha havido uma redução do saldo das disponibilidades de R\$ 309.559,46 entre 2020 e 2021, esta redução, num RPPS cujas despesas com aposentadorias (R\$ 16.585.583,98) e Pensões (R\$ 2.087.241,21) somaram R\$ 18.672.825,19, não seria tão significativa.

Ocorre que o aumento das disponibilidades deve ser uma constante no RPPS, até que se alcance um patamar ótimo para o equilíbrio financeiro e atuarial.

Isso, porém, depende de fatores diversos, não sendo algo que se insere no controle integral da pessoa responsável pela gestão do RPPS. Até mesmo a política de substituição de servidores efetivos para suprir o número de aposentadorias é fator relevante, o que depende muito mais da Prefeitura Municipal do que da gestão do RPPS, que, é bem verdade, deve manter a Prefeitura sempre atualizada dos riscos de insustentabilidade do Regime Próprio.

Nesse sentido, e fazendo as devidas ponderações, entendo que o fato enseja o envio de recomendações para que a gestão do RPPS busque, sobretudo mediante colaboração da Prefeitura, a gradativa obtenção de disponibilidades capacidade para compor um patrimônio sólido que sustente o seu funcionamento segundo o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial.

- **Não apresentação de todos os termos de parcelamento, bem como o quadro detalhado da evolução da dívida, desde o início da vigência de cada termo, conforme exigido pelo art. 1º da Portaria TC nº. 201/19, caracterizando obstrução à atividade fiscalizatória, nos termos do art. 56, inciso V, da Lei Orgânica do TCE/PB**

O esclarecimento da presente falha, presumivelmente, seria algo simples. Caberia à Gestora a simples apresentação dos dos termos de parcelamento celebrados a partir de 2019: 00276/2019; 00277/2019; 00278/2019; 00557/2020; 00558/2020; e 00559/2020, bem como o quadro reclamado pela Unidade de Instrução, onde constaria a evolução da



dívida dos Órgão Municipais (Prefeitura, Câmara e Autarquia de Trânsito) para com o Instituto. Independentemente da aparente facilidade para o saneamento da eiva, a defesa não trouxe elementos novos aos autos.

A falha em testilha enseja envio de recomendação para que sejam devidamente encaminhados a esta Corte, quando da Prestação de Contas, todos os termos de parcelamento, bem como os quadros detalhados da evolução da dívida, desde o início da vigência de cada termo.

- *Ausência do Comitê de Investimentos regularmente instituído e em funcionamento, durante o exercício financeiro sob análise, ferindo o disposto no art. 3º-A, § 2º c/c art. 6º, caput e § 4º da Portaria MPS nº. 519/2011*
- *Não realização das reuniões do Conselho Previdenciário na periodicidade estabelecida pelo art. 8º da Lei Municipal nº. 2.920/2021*
- *Composição do Conselho Municipal Previdenciário em desacordo com a Lei nº. 2.920/2021*

As três irregularidades dizem respeito à gestão do IPAM. A Equipe Especialista apontou a inexistência de Comitê de Investimentos responsável pelas decisões de alocação financeira das disponibilidades do Instituto. A obrigatoriedade estaria condicionada à existência de saldo superior a R\$ 5 milhões nas contas do Regime (artigo 6º da Portaria MPS n.º 519/2011), algo que não aconteceu no exercício de 2021. Ainda que, pelas circunstâncias do caso concreto, o funcionamento do Comitê fosse opcional, cabe recomendar à atual Gestão para que adote as medidas visando à implantação.

No que concerne às falhas relativas ao Conselho Municipal Previdenciário, as explicações apresentadas pela defesa soam bastante razoáveis, como ponderou o Representante Ministerial.

Para a Defesa, no tocante à ausência da reunião de outubro, alega-se que, devido à pandemia, houve restrição à aglomeração.

Quanto à composição do CMP, alega que se trata de mandatos bienais e que a Portaria GP n.º 9/2020 teria validade até agosto de 2022. Embora a reunião de outubro pudesse ter sido realizada de forma remota, entendo que o argumento é plausível e, inclusive, justificável.

Também é justificável o argumento de respeito ao fim dos mandatos nomeados através da Portaria GP n.º 9/2020. Nesse sentido, quanto a estes fatos, entendo que a irregularidade deve ser considerada elidida.

Tecidas as ponderações, voto nos seguintes termos:

- 1) **Regularidade com ressalvas** da presente prestação de contas, de responsabilidade da senhora Anastácia Borges Bento, na qualidade de Gestor do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Cajazeiras – IPAM, referente ao exercício de 2021;
- 2) **Recomendação** à atual Presidência do Instituto de Previdência e Assistência Social do Município de Cajazeiras no sentido de se ater aos ditames legais, em particular, os seguintes:



- *observe-se as regras contábeis aplicáveis à Administração Pública, inclusive considerando o princípio contábil da fidelidade;*
- *na adequação do plano de custeio do RPPS sejam adotadas medidas em conjunto com a Prefeitura, sobretudo quando houver necessidade de alterações legislativas;*
- *seja devidamente encaminhados a esta Corte, quando da Prestação de Contas, todos os termos de parcelamento, bem como os quadros detalhados da evolução da dívida, desde o início da vigência de cada termo;*
- *seja devidamente constituído o Comitê de Investimentos na forma da Portaria MPS n.º 519 de 2011;*
- *busque-se, sobretudo mediante colaboração da Prefeitura, a gradativa obtenção de disponibilidades capacidade para compor um patrimônio sólido que sustente o seu funcionamento segundo o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial;*
- *sejam tomadas as providências no sentido de obtenção das receitas decorrentes de compensação financeira entre o RGPS e RPPS;*
- *para que se adotem providências para regularizar sua situação perante o Ministério da Previdência Social de forma administrativa.*

DECISÃO DA PRIMEIRA CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo supra indicado, ACORDAM, à unanimidade, os membros da 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, na sessão realizada nesta data, em

- 1) *JULGAR REGULARES COM RESSALVAS a presente prestação de contas, de responsabilidade do senhora Anastácia Borges Bento , na qualidade de Gestor do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Cajazeiras – IPAM, referente ao exercício de 2021;*
- 2) *RECOMENDAR à atual Presidência do Instituto de Previdência e Assistência Social do Município de Cajazeiras no sentido de se ater aos ditames legais, em particular, em especial os seguintes:*
 - *observe-se as regras contábeis aplicáveis à Administração Pública, inclusive considerando o princípio contábil da fidelidade;*
 - *na adequação do plano de custeio do RPPS sejam adotadas medidas em conjunto com a Prefeitura, sobretudo quando houver necessidade de alterações legislativas;*
 - *seja devidamente encaminhados a esta Corte, quando da Prestação de Contas, todos os termos de parcelamento, bem como os quadros detalhados da evolução da dívida, desde o início da vigência de cada termo;*
 - *seja devidamente constituído o Comitê de Investimentos na forma da Portaria MPS n.º 519 de 2011;*
 - *busque-se, sobretudo mediante colaboração da Prefeitura, a gradativa obtenção de disponibilidades capacidade para compor um patrimônio sólido que sustente o seu funcionamento segundo o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial;*
 - *sejam tomadas as providências no sentido de obtenção das receitas decorrentes de compensação financeira entre o RGPS e RPPS;*



- *para que se adotem providências para regularizar sua situação perante o Ministério da Previdência Social de forma administrativa.*

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 29 de junho de 2023

Assinado 4 de Julho de 2023 às 12:47



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE

Assinado 4 de Julho de 2023 às 11:22



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 4 de Julho de 2023 às 13:15



Elvira Samara Pereira de Oliveira
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO