



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 06.124/18

RELATÓRIO

Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual do **Instituto de Previdência e Assistência do Município do Conde-PB – IPAM**, relativa ao exercício de **2017**, sob a responsabilidade do **Sr. Nório de Carvalho Guerra**.

Após examinar a documentação pertinente, a equipe técnica desta Corte de Contas elaborou o Relatório Inicial de fls. 860/75, ressaltando os seguintes aspectos:

- Criado pela Lei Municipal nº 117, de 30 de março de 1993, e alterações posteriores, conforme Leis nº 120/1993, nº 222/2000, nº 269/2002 e nº 332/2004. O Instituto, com natureza jurídica de autarquia, tem como objetivo assegurar aos seus associados e seus dependentes os benefícios de aposentadoria, auxílio-doença, pensão por morte do segurado, salário-família e, ainda, auxílio-reclusão;
- As origens legais de recursos previstas são os descontos dos servidores municipais e a contribuição do empregador;
- A Prestação de Contas foi enviada em 31.03.2018, dentro, portanto, do prazo previsto;
- O orçamento do Município (Lei nº 899, de 26.12.2016) estimou a receita e fixou a despesa para o IPAM em **R\$ 6.430.725,00**. Houve abertura de Crédito Adicional Suplementar no montante de **R\$ 2.211.400,00**, cuja fonte foi a anulação de dotação. O valor da receita arrecadado no exercício sob exame totalizou **R\$ 5.709.930,43**, e a despesa efetuada somou **R\$ 4.092.501,83**.
- Os gastos com aposentadoria e pensões totalizaram **R\$ 3.104.175,96**, representando 75,85% do total da despesa. As despesas administrativas somaram **R\$ 429.922,53**, o equivalente a **1,85%** da folha de pessoal efetivo do Município, atendendo desta forma a legislação correlata.
- Em 2017, o IPAM mobilizou recursos da ordem de **R\$ 8.092.198,41**, sendo **72,04%** provenientes de receitas orçamentárias, **6,78%** de extra-orçamentária e **21,18%** provenientes do saldo do exercício anterior;
- Do valor dos recursos mobilizados, **50,57%** foram aplicados em despesas orçamentárias, **6,38%** em despesas extra-orçamentárias e **43,05%** representa o saldo para o exercício seguinte, qual seja: R\$ 3.483.037,01;
- Houve despesas inscritas em restos a pagar no valor de R\$ 810,74;
- O Instituto dispõe de uma diretoria composta pelo Diretor Presidente e duas Diretorias: (Diretoria de Gestão e Finanças e Diretoria de Previdência e Atendimento). Também possui o Conselho Municipal de Previdência, composto por 06 (seis) representantes, sendo 02 (duas) representações do Executivo, 01 (uma) representação do Legislativo, 02 (duas) representações dos servidores ativos e 01 (uma) representação dos servidores inativos e pensionistas.
- Não consta registro de denúncias relativas ao exercício de 2017;
- Não foi realizada diligência *in loco* no Instituto de Previdência e Assistência do Município do Conde.

Além desses aspectos, o Órgão de Instrução constatou algumas irregularidades, o que ocasionou a citação do Gestor do IPAM, **Sr. Nório de Carvalho Guerra**, o qual apresentou defesa nesta Corte, conforme consta das fls. 886/1013 dos autos. Do exame dessa documentação, a Unidade Técnica emitiu novo Relatório, de fls. 1020/31, entendendo remanescer as seguintes falhas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 06.124/18

- a) **Constatação de que o RPPS não auferiu quaisquer receitas a título de compensação previdenciária – Indicando omissão do Instituto Previdenciário em buscar junto ao RGPS a compensação previdenciária a que faz jus, haja vista não se haver comprovado a efetiva adoção de medidas nesse sentido, no exercício sob análise (item 2.1);**

A defesa alega que a existência de eventuais compensações previdenciárias que seriam geradoras de receitas para o RPPS trata-se de uma mera presunção e que não pode ter o condão de se caracterizar como renúncia de receita. Oportuno ressaltar ainda que o processo de compensação previdenciária não é um procedimento simples, mas trata-se de um processo de avaliação e verificação entre o Regime Geral de Previdência e o Regime Próprio. Destacamos a incoerência de eventuais receitas decorrentes de possíveis compensações previdenciárias. Logo, inexistente a alegada omissão da autarquia previdenciária.

No entanto, em que pese a situação caótica que fora encontrado este Instituto de Previdência, conforme fora reportado pelo atual Gestor à esta Colenda Corte de Contas, através dos documentos tombados sob os números 30483/17 e 31437/17, fora providenciada a documentação necessária para que se firmasse o precitado acordo de cooperação técnica, com a liberação do acesso ao sistema correspondente do INSS e conseqüente início da solicitação da compensação previdenciária eventualmente existente, conforme documentos anexos. Dessa forma, diante dos esclarecimentos, tem-se que com a atual Gestão inexistente qualquer omissão por parte deste Instituto de Previdência, no que se refere à compensação previdenciária, tendo em vista que todos os procedimentos administrativos estão sendo tomados para tal desiderato, motivo pelo qual deve ser rechaçada a impropriedade apontada.

A Auditoria diz que não há que se falar em “mera presunção” relativamente à percepção das Receitas de Compensação Previdenciária (COMPREV). Isso porque é fato sabido e facilmente constatável nas consultas de atos concessórios de aposentadorias que grande maioria dos servidores inativos contaram com períodos de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social (não raras vezes superior àquele efetivamente exercido no ente público). Destarte, trata-se de inarredável dever do gestor promover as medidas necessárias para adequação do RPPS Municipal ao COMPREV, e, assim, a efetiva percepção das Receitas a título de Compensação Previdenciária. De outra feita, inobstante a arguição da Defesa, afere-se através dos documentos anexados (fls. 904/916) a inexistência de efetiva comprovação da adoção de tais medidas no exercício sob análise – 2017. Deste modo, permanece a falha apontada inicialmente.

- b) **Irregularidade nas Inexigibilidades de Licitações nº 06/2017 e 11/2017 do Instituto de Previdência, por não preencher os requisitos legais para tal hipótese de contratação direta e, mais ainda, afronta o *decisum* manifesto no Parecer Normativo PN TC nº 16/2017 (item 7).**

Sobre a alegação apontada de despesas não licitadas, sendo indevidas, segundo a Auditoria, as contratações dos serviços contábeis e jurídicos por inexigibilidade de licitação. A Defesa esclarece que os serviços de assessoria contábil e jurídica se deram através de processo de inexigibilidade de licitação, nos termos do artigo 25, inciso II c/c o artigo 13, inciso III da Lei de Licitações e normas regulamentares prescritas, destacando que não há na estrutura administrativa do Órgão o cargo de Contador e de Advogado.

Oportuno ressaltar que a realização de despesas, relativas às contratações em tela, possuem justificativas capazes de caracterizar a inexigibilidade de licitação. O posicionamento da Auditoria acerca de que essas contratações não podem ser consideradas de natureza singular e não comprovada como notória especialização do profissional, não assiste razão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 06.124/18

A pretensão contratual do procedimento em análise envolve a contratação da prestação de serviços técnicos especializados na área contábil e na área jurídica, para execução de serviços técnicos em contabilidade, planejamento e orientações técnicas, para atender às necessidades do Instituto de Previdência e Assistência do Município do Conde - IPAM.

A Constituição Federal acolheu a presunção absoluta de que a realização de prévia licitação produz a melhor contratação, porque assegura a maior vantagem possível à Administração Pública, com observância de princípios, como a isonomia e impessoalidade. Todavia, o art. 37, XXI, da CF limita essa presunção, permitindo a contratação direta sem a realização do certame nas hipóteses ressalvadas na legislação. Dessa forma, a contratação direta não representa desobediência aos princípios constitucionais. Nesse sentido, a inexigibilidade pode ocorrer mesmo quando existentes outros fornecedores do bem ou serviço, mesmo tratando-se o presente processo de serviços contábeis e jurídicos, em função da “subjetividade de medidas de qualidade”, como frisou o ordenador de despesa, demonstrando a natureza singular e também pela notória especialização dos contratados.

A Unidade Técnica diz que em vista da argüição e esclarecimentos sustentados pela Defesa e sobretudo, ante à ausência do cargo de advogado no quadro próprio de pessoal da Autarquia Previdenciária, reputa-se elidida a irregularidade apontada relativamente à Inexigibilidade nº 06/2017.

De outro lado, entendeu que deve permanecer a eiva apontada relativamente à Inexigibilidade nº 11/2017. Isso porque é notória que a contratação direta realizada não preenche os requisitos delineados na Lei Nacional nº 8.666/93. Não se verifica efetiva comprovação da notória especialização dos serviços contábeis contratados. Mas ainda, considerando se tratarem de serviços cotidianos e recorrentes (elaboração de balancetes mensais, elaboração de balanço anual, etc.). Forçoso reconhecer a ausência de notória especialização e da singularidade, conforme exigido por lei.

Recomenda-se, outrossim, a adoção de medidas pelo gestor no sentido de buscar a reestruturação do quadro de pessoal previsto em lei para o instituto previdenciário, e posterior realização de concurso público, a fim de que se disponha de contabilidade própria, em vista de constituir necessidade permanente e continuada da autarquia previdenciária.

Ao se pronunciar sobre a matéria, o Ministério Público junto ao Tribunal, através da Douta Procuradora **Sheyla Barreto Braga de Queiroz**, emitiu o Parecer nº 1432/2019, às fls. 1034/42, em parcial harmonia com o Corpo Técnico, com as considerações a seguir:

No tocante à *Ausência de receitas de compensação previdenciária*, a Defesa alegou que a existência de eventuais compensações previdenciárias que seriam geradoras de receitas para o RPPS trata-se de uma mera presunção e que não pode ter o condão de se caracterizar como renúncia de receita. Informa, também, que as operações de compensação nunca foram efetuadas pelas gestões anteriores, o que dificultou a efetuação do procedimento, e que providenciou documentação para efetivação do acordo de cooperação técnica e conseqüente início da solicitação da compensação previdenciária eventualmente existente, conforme documentos acostados.

No sentir da Instrução, não há falar em “mera presunção”, haja vista ser facilmente constatável nas consultas de atos concessórios de aposentadorias que a grande maioria dos servidores inativos conta com períodos de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social (não raras vezes superior àquele efetivamente exercido no âmbito do ente público municipal).

No caso, o ente deixou de efetivar medidas de compensação previdenciária entre regimes de previdência, o que indica renúncia de receitas. O fato enseja determinação para que o atual gestor tome as providências necessárias para cobrar o repasse a título de compensação pela absorção de contribuição vertida ao RGPS;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 06.124/18

Quanto às *Despesas irregulares com a Inexigibilidade de Licitação nº 11/2017*, O Órgão Ministerial entende que o conceito de serviço de natureza singular, nos termos do artigo 25, inciso II, da Lei Geral de Licitações e Contratos, não se compatibiliza com os serviços em comento, por compreenderem atividades que poderiam ser desempenhadas por todo e qualquer profissional que detenha qualificação para exercer o ofício.

A Administração, quando opta por uma contratação dessa natureza, é obrigada a demonstrar o atendimento cumulativo de todos os requisitos exigidos, a saber: inviabilidade de competição; singularidade do objeto; e notória especialização profissional do prestador de serviço.

O requisito da singularidade do objeto exige que o serviço a ser prestado seja excepcional e complexo, ou seja, que se trate de objeto de natureza singular.

Não se deve confundir a singularidade do objeto com a singularidade e especialização dos prestadores dos serviços. Todo ser humano é singular, portanto, as atividades que exercem são únicas (sejam serviços prestados por advogados ou por qualquer outra classe de profissionais). No entanto, essa característica única associada a uma notória especialização reconhecida, por si só, não autoriza a Administração Pública a efetuar todas as contratações por inexigibilidade, pois, se assim fosse, não haveria necessidade de existência de procedimento licitatório.

O objeto do procedimento contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica nas áreas administrativa, judicial e Tribunal de Contas não guarda, assim como no caso de serviços contábeis, qualquer tipo de singularidade, pelo contrário, os serviços contratados são corriqueiros em toda Administração Pública e não demandariam, por não ser excepcionais e de alta complexidade, a atuação de profissionais de notória especialização, não se enquadrando, portanto, na hipótese de contratação por inexigibilidade de licitação prevista no artigo 25, inciso II, da Lei Geral de Licitações e Contratos.

Isto Posto, opinou a Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado pela:

1. **REGULARIDADE, com ressalvas, das Contas** em análise, de responsabilidade do Sr. Nório de Carvalho Guerra, autoridade responsável pelo Instituto de Previdência e Assistência do Município do Conde-PB – IPAM, pertinentes ao exercício financeiro de 2017;

2. **Aplicação de Multa** prevista no artigo 56, II, da Lei Orgânica desta Corte ao Gestor Responsável, Sr. Nório de Carvalho Guerra, sopesada a natureza das irregularidades a ele imputadas;

3. **Recomendação** ao atual Gestor do Instituto de Previdência e Assistência do Município do Conde-PB no sentido de:

a) guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal e às normas infraconstitucionais pertinentes, em especial, à Lei de Licitações e Contratos;

b) cobrar efetivamente o repasse do RGPS relativo ao período de contribuição pretérito dos servidores beneficiários;

c) observar o disposto na Lei nº 8.666/93, realizando-se sempre que necessário o procedimento licitatório, inclusive em casos de contratação de serviços advocatícios e contábeis que não se encaixem precisamente na regra do art. 25, II, da Lei de Licitações, buscando junto à Prefeita Constitucional do Conde, detentora da iniciativa legislativa, a criação de cargos efetivos nas áreas deficitárias do IPAM, nos termos do PARECER NORMATIVO PN – TC – 00016/17; e

d) zelar pela remessa pontual e completa dos balancetes e demais documentos de envio obrigatório a esta Corte de Controle Externo, evitando a todo custo incorreções e equívocos.

4. Comunicação formal da decisão a ser prolatada ao jurisdicionado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 06.124/18

Este Relator informa que em relação à compensação previdenciária, o Gestor comprovou junto a Assessoria do Gabinete que nesse exercício de 2019, já foi protocolado junto ao INSS 54 (cinquenta e quatro) processos de compensação previdenciária, estando em análise por aquele Órgão Previdenciário Federal.

É o relatório. Houve a intimação dos interessados para a presente sessão.

Cons. Subst. Antônio Gomes Vieira Filho
Relator

VOTO

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros:

Considerando as conclusões a que chegou a equipe técnica, e em dissonância com o Parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, voto para que os Srs. Conselheiros membros da 1ª Câmara do Egrégio **Tribunal de Contas do Estado da Paraíba**.

- I) *JULGUEM REGULAR, com ressalvas* a Prestação de Contas Anual do **Instituto de Previdência e Assistência do Município do Conde PB – IPAM**, sob a responsabilidade do Sr. **Nório de Carvalho Guerra**, relativa ao exercício de **2017**;**
- II) *DECLAREM Atendimento Integral* aos requisitos da Gestão Fiscal, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, relativo ao exercício de **2017**;**
- III) *RECOMENDEM* à atual gestão do Instituto de Previdência a adoção de medidas no sentido de cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna e das normas infraconstitucionais aplicáveis ao Regime Próprio de Previdência, não mais repetindo as falhas nestes autos constatadas, promovendo, assim, o aperfeiçoamento da gestão.**

É o voto

Antônio Gomes Vieira Filho
Cons. em exercício - Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª Câmara

Processo TC nº 06.124/18

Objeto: Prestação de Contas Anuais

Órgão: **Instituto de Previdência e Assistência do Município do Conde PB - IPAM**

Gestor Responsável: **Nório de Carvalho Guerra (Presidente)**

Patrono/Procurador: **Rafael Sedrim Parente de Miranda Tavares – OAB/PB nº 15025**

Prestação de Contas Anuais - Exercício de 2017.
Julga-se **REGULAR**, com ressalvas, Atendimento da
LRF. Recomendações.

ACÓRDÃO AC1 – TC nº 1994/2019

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do **Processo TC nº 06.124/18**, que trata da prestação de contas do **INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTENCIA DO MUBICÍPIO DO CONDE-PB – IPAM**, relativa ao exercício de **2017**, tendo como gestor o **Sr. Nório de Carvalho Guerra**, **ACORDAM** os Conselheiros Membros da **1ª CÂMARA** do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, à unanimidade, em sessão realizada nesta data, na conformidade do relatório e do voto Relator, em:

- a) **JULGAR REGULAR, com ressalvas**, a Prestação de Contas Anual do **Instituto de Previdência e Assistência do Município do Conde PB – IPAM**, sob a responsabilidade do **Sr. Nório de Carvalho Guerra**, relativa ao exercício de **2017**;
- b) **DECLARAR Atendimento Integral** aos requisitos da Gestão Fiscal, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, relativo ao exercício de **2017**;
- c) **RECOMENDAR** à atual gestão do Instituto de Previdência a adoção de medidas no sentido de cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna e das normas infraconstitucionais aplicáveis ao Regime Próprio de Previdência, não mais repetindo as falhas nestes autos constatadas, promovendo, assim, o aperfeiçoamento da gestão.

Presente ao julgamento Representante do Ministério Público Especial.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.

TC – Sala das Sessões da 1ª Câmara - Plenário Conselheiro Adailton Coelho da Costa

João Pessoa PB, 31 de outubro de 2019.

Assinado 31 de Outubro de 2019 às 12:20



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado 31 de Outubro de 2019 às 12:07



Cons. em Exercício Antônio Gomes Vieira Filho
RELATOR

Assinado 1 de Novembro de 2019 às 10:17



Elvira Samara Pereira de Oliveira
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO