



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06041/18

Origem: Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município de Bayeux

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2017

Responsáveis: Diego de França Medeiros (Gestor)

Risoneide Andrade da Silva Rosas (Gestora)

Gilson Luiz da Silva (ex-Gestor)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Bayeux. Administração indireta. Instituto de Previdência dos Servidores Municipais. Exercício de 2017. Falhas atrativas de reprovação. Irregularidade das contas. Aplicação de Multa. Assinação de Prazo. Recomendação. Não recolhimento de obrigações previdenciárias por parte da Prefeitura ao RPPS. Fato tratado na PCA do Prefeito em exercícios subsequentes. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 - TC 02030/19

RELATÓRIO

Cuida o processo da análise da prestação de contas anuais relativa ao exercício de 2017, oriunda do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município de Bayeux, cuja gestão foi desenvolvida pelo Senhor DIEGO DE FRANÇA MEDEIROS (01/01 a 01/10/2017) e pela Senhora RISONEIDE ANDRADE DA SILVA ROSAS (10/10 a 31/12/2017).

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 916/945, indicando máculas de responsabilidade dos gestores responsáveis.

Despacho exarado pelo então Relator às fls. 946/948, determinando a citação dos Senhores e Senhoras DIEGO DE FRANÇA MEDEIROS, RISONEIDE ANDRADE DA SILVA ROSAS, GÍLSON LUIZ DA SILVA, KARINA VÂNIA CAMILO DE OLIVEIRA HENRIQUE, KÁTIA CRISTINA CRUZ DE ANDRADE, ELIUDE DE CARVALHO MORAIS RODRIGUES, GIOCONDA CESARINO DE MEDEIROS, bem como dos representantes das empresas MACEDO CONTABILIDADE E AUDITORIA PÚBLICA, AGUIAR ADVOGADOS ASSOCIADOS,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06041/18

NASCIMENTO E BARBOSA ADVOGADOS ASSOCIADOS, para apresentarem justificativas quanto aos itens indicados de sua responsabilidade.

Notificados, os responsáveis protocolaram defesas por meio dos seguintes documentos: Documento TC 12888/19 (RISONEIDE ANDRADE DA SILVA ROSAS); Documento TC 15197/19 (ENIO SILVA NASCIMENTO); Documento TC 15203/19 (DIEGO DE FRANÇA MEDEIROS); Documento TC 15657/19 (KARINA VÂNIA CAMILO DE OLIVEIRA HENRIQUE); Documento TC 15816/19 (GILSANDRO COSTA DE MACEDO e KARINA VÂNIA CAMILO DE OLIVEIRA HENRIQUE, representantes da empresa MACEDO CONTABILIDADE E AUDITORIA PÚBLICA LTDA); Documento TC 16200/19 (ANDRÉ LUIZ FRANCO DE AGUIAR e MARIA EULINA ZENAIDE DE AGUIAR, representantes da empresa AGUIAR ADVOGADOS ASSOCIADOS); Documento TC 23698/19 (KÁTIA CRISTINA CRUZ DE ANDRADE); Documento TC 25363/19 (ELIUDE DE CARVALHO MORAIS RODRIGUES); Documento TC 28.657/19 (GIOCONDA CESARINO DE MEDEIROS); e Documento TC 38698/19 (GILSON LUIZ DA SILVA).

Depois de examinar os elementos defensórios, a Unidade Técnica de Instrução lavrou novel relatório (fls. 1895/1936), concluindo pela permanência das seguintes máculas:

Responsabilidade atribuída ao Senhor DIEGO DE FRANÇA MEDEIROS (01/01 a 01/10/2017):

1. Ausência de arrecadação de receitas decorrentes de compensação previdenciária entre o Regime Geral de Previdência Social – RGPS e o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS de Bayeux, caracterizando renúncia de receita;
2. Registro de receitas de parcelamento de débito sem a identificação do termo de parcelamento correspondente;
3. Pagamento dos benefícios de auxílio-doença, salário-família e salário-maternidade, nos valores respectivos de R\$339.232,50, R\$2.405,00 e R\$46.693,10, com recursos previdenciários, os quais são, consoante previsto no art. 34 da Lei Municipal 1.347/14, de responsabilidade do Tesouro Municipal, caracterizando utilização indevida de recursos previdenciários, não tendo sido comprovada a cobrança pelo gestor do instituto dos valores devidos, fato que foi objeto do Alerta 00607/17,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06041/18

expedido nos autos da Inspeção Especial de Contas (Processo TC 09875/17), merecendo ser destacado que tais valores até a data do presente relatório não foram devolvidos ao instituto;

4. Ausência de recolhimento a quem de direito da totalidade dos valores retidos a título de empréstimos consignados e INSS;
5. Ausência de gestor de recursos formalmente designado e com certificação, descumprindo o art. 2º, *caput* e § 4º da Portaria MPS 519/11, fatos que foram objeto do Alerta 01150/17;
6. Ausência de encaminhamento, a esta Corte de Contas, de processos de aposentadoria e pensão por morte, descumprindo o art. 2º da Resolução Normativa RN - TC 05/2016;
7. Ausência de informação no SAGRES acerca da realização de procedimento licitatório prévio em relação às despesas com contratação de serviços contábeis prestados pela Senhora KARINA VÂNIA CAMILO DE OLIVEIRA;
8. Realização de despesas com serviços contábeis e jurídicos, tendo como credores, respectivamente, MACEDO CONTABILIDADE E AUDITORIA PÚBLICA e AGUIAR ADVOGADOS ASSOCIADOS, cuja contratação decorreu de inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação;
9. Elaboração intempestiva da avaliação atuarial do exercício de 2017 (data base de 31/12/2016), fato que foi objeto do Alerta 01150/17;
10. Ausência de esclarecimento acerca das alíquotas que estavam em vigência no exercício de 2017, bem como da apresentação da legislação que as fundamentaram;
11. Ausência de esclarecimento acerca de quais termos de parcelamento de débito encontravam-se em vigência no exercício de 2017, caracterizando ausência de controle dos valores objeto de parcelamento de débito;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06041/18

12. Omissão da gestão do instituto no que se refere ao repasse dos valores relativos ao parcelamento de débito firmado pela Câmara Municipal com as atualizações previstas no referido termo;
13. Omissão da gestão do instituto no que se refere à cobrança dos valores devidos e não repassados pela Prefeitura e Fundo Municipal de Saúde a título de contribuições previdenciárias ao RPPS;
14. Realização de reuniões do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal em quantidade ínfima;
15. Pagamento de remuneração de cargos de provimento em comissão em desacordo com a Lei Municipal 1.347/2014.

Responsabilidade atribuída à Senhora RISONEIDE ANDRADE DA SILVA ROSAS (10/10 a 31/12/2017):

16. Ausência de arrecadação de receitas decorrentes de compensação previdenciária entre o Regime Geral de Previdência Social – RGPS e o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS de Bayeux, caracterizando renúncia de receita;
17. Ausência de registro da contribuição patronal incidente sobre os valores pagos ao tesoureiro do instituto no período de outubro a dezembro de 2017, na condição de servidor efetivo municipal, Senhor NOSTRADAMUS PEREIRA ALVES;
18. Ocorrência de déficit na execução orçamentária, sem a comprovação da adoção de medidas, descumprindo o art. 1º da Lei Complementar 101/2000;
19. Ausência de recolhimento a quem de direito da totalidade dos valores retidos a título de empréstimos consignados e INSS;
20. Ausência de gestor de recursos formalmente designado e com certificação, descumprindo o art. 2º, caput e § 4º da Portaria MPS 519/11, fatos que foram objeto do Alerta 01150/17;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06041/18

21. Ausência de esclarecimento acerca da composição dos montantes de R\$855.957,77 e R\$31.665.196,37 registrados no balanço patrimonial, respectivamente, como “outros créditos a receber e valores a curto prazo” e “créditos a longo prazo”;
22. Balanço patrimonial elaborado incorretamente;
23. Ausência de informação no SAGRES acerca da realização de procedimento licitatório prévio em relação às despesas com contratação de serviços contábeis, prestados pela Senhora KARINA VÂNIA CAMILO DE OLIVEIRA e com a contratação de consultoria e assessoria técnica e jurídica, tendo como credor NASCIMENTO & BARBOSA ADVOGADOS ASSOCIADOS;
24. Realização de despesas com serviços jurídicos, tendo como credor AGUIAR ADVOGADOS ASSOCIADOS, cuja contratação decorreu de inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação;
25. Realização de empenho e pagamento do montante de R\$3.500,00 (Nota de Empenho 0000333) à contadora do instituto, Senhora KARINA VÂNIA CAMILO DE OLIVEIRA HENRIQUE, referente à prestação de serviço já incluído no objeto do Contrato 006/2017, qual seja, a elaboração e envio da prestação de contas de 2017, bem como pagamento antecipado da referida despesa;
26. Ausência de esclarecimento acerca das alíquotas que estavam em vigência no exercício de 2017, bem como da apresentação da legislação que as fundamentaram;
27. Ausência de encaminhamento de cópia dos termos de parcelamento registrados no CADPREV sob os números 00661/2014, 01927/2013 e 00223/2014;
28. Ausência de esclarecimento acerca de quais termos de parcelamento de débito encontravam-se em vigência no exercício de 2017, caracterizando ausência de controle dos valores objeto de parcelamento de débito;
29. Omissão da gestão do instituto no que se refere ao repasse dos valores relativos ao parcelamento de débito firmado pela Câmara Municipal com as atualizações previstas no referido termo;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06041/18

30. Omissão da gestão do instituto no que se refere à cobrança dos valores devidos e não repassados pela Prefeitura e Fundo Municipal de Saúde a título de contribuições previdenciárias ao RPPS, inclusive as parcelas incidentes sobre os benefícios de salário-maternidade, auxílio-doença e auxílio-reclusão;
31. Realização de reuniões do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal em quantidade ínfima;
32. Pagamento de remuneração de cargos de provimento em comissão em desacordo com a Lei Municipal 1.347/2014.

Responsabilidade atribuída ao Senhor GILSON LUIZ DA SILVA (gestor de 2016):

33. Ausência de elaboração da política de investimentos para o exercício de 2017 antes do exercício a que se referir, descumprindo o caput do art. 4º da Resolução CMN 3.922/10.

Outras observações (responsabilidade do Senhor DIEGO DE FRANÇA MEDEIROS e da Senhora RISONI ANDRADE DA SILVA ROSAS):

34. O Instituto com disponibilidade no final de 2017 em montante suficiente sequer para fazer face ao pagamento de uma folha de benefícios mensal do RPPS de Bayeux na ordem de R\$1.300.000,00, fato que demonstra que o RPPS não está conseguindo capitalizar recursos ao longo dos exercícios.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público, em parecer da lavra do Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto (fls. 1939/1953), opinou pela: irregularidade das contas; aplicação da multa legal; imputação de débito ao gestor Senhor DIEGO DE FRANÇA MEDEIROS; determinações e recomendação ao atual gestor do Instituto.

Na sequência, o julgamento foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06041/18

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 e 88/15) 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 relevante 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. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores

¹ CF/88. Art. 149(...). § 1º. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06041/18

*ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o **equilíbrio financeiro e atuarial** e o disposto neste artigo.*

Lei 9.717/98.

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

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

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

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

No caso específico, passamos a análise das falhas remanescentes apontadas como sendo de responsabilidade dos Gestores do Instituto, Senhor DIEGO DE FRANÇA MEDEIROS (período 01/01 a 01/10/07) e Senhora RISONNEIDE ANDRADE DA SILVA ROSAS (período 10/10 a 31/12/17). Alguns itens serão mesclados ou agrupados conforme a temática pertinente.

Registro de receitas de parcelamento de débito sem a identificação do termo de parcelamento correspondente; Ausência de registro da contribuição patronal incidente sobre os valores pagos ao tesoureiro do instituto; Balanço patrimonial elaborado incorretamente; Ausência de recolhimento a quem de direito da totalidade dos valores retidos a título de empréstimos consignados e INSS.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06041/18

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

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

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

2.1.2 - (...)

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

A ausência ou registros incorretos além de prejudicar a análise das informações indispensáveis, compromete o controle e transparência da gestão pública. A contabilidade, é notório, deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade, cabendo **recomendações** no sentido de não repetir.

Pagamento dos benefícios de auxílio-doença, salário-família e salário-maternidade, nos valores respectivos de R\$339.232,50, R\$2.405,00 e R\$46.693,10, com recursos previdenciários, os quais são, consoante previsto no art. 34 da Lei Municipal 1.347/14, de responsabilidade do Tesouro Municipal, caracterizando utilização indevida de recursos previdenciários.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06041/18

A Lei Municipal 1.347/14, em seu art. 34, prevê que *“Os benefícios de auxílio-doença, salário-família e salário-maternidade, previstos nesta seção são de competências do tesouro municipal e observarão as regras gerais de caráter nacional previstas para o RGPS”*.

Em sua defesa, o gestor alegou que, ao identificar a irregularidade, passou a notificar o Prefeito Municipal para que procedesse a devolução dos valores questionados.

Ao proceder a análise, o Órgão de Instrução não acatou as justificativas, haja vista que, *“apenas acosta aos autos um ofício de cobrança, o que é insuficiente, no entendimento desta Auditoria, para sanar a falha em comento, posto que não comprova a adoção de medidas efetivas com vistas ao recebimento de tais valores”*.

Como se pode observar, a assunção de obrigações de responsabilidade da Prefeitura Municipal por parte do Instituto de Previdência causa a diminuição dos recursos que deveriam ser destinados ao custeio da seguridade social do Município. Tal fato deve ser encaminhado para acompanhamento da gestão de responsabilidade do Prefeito Municipal para que promova a correção e cumprimento da Legislação Municipal.

Ausência de encaminhamento, a esta Corte de Contas, de processos de aposentadoria e pensão por morte, descumprindo o art. 2º da Resolução Normativa RN - TC 05/2016.

O Órgão de Instrução verificou que os gestores deixaram de encaminhar, nos termos definidos pelas resoluções deste Tribunal, os processos que concederam aposentadoria e pensões a servidores do Município, bem como os procedimentos licitatórios realizados pelo instituto.

O não encaminhamento dos procedimentos de concessão de aposentadoria e pensões, bem como dos procedimentos licitatórios realizados pelo instituto, ocasiona o descumprimento de normativos deste Tribunal. Nesse sentido, cabe fixar prazo, ao gestor, para que proceda ao devido encaminhamento dos procedimentos nos termos definidos na Resolução Normativa RN - TC 05/2016, por meio do Portal do Gestor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06041/18

Realização de despesas com serviços contábeis e jurídicos, tendo como credores, respectivamente, MACEDO CONTABILIDADE E AUDITORIA PÚBLICA e AGUIAR ADVOGADOS ASSOCIADOS, cuja contratação decorreu de inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação; Ausência de informação no sistema SAGRES acerca da realização de procedimento licitatório com Senhora Karina Vânia Camilo de Oliveira para contratação de serviços contábeis e NASCIMENTO & BARBOSA ADVOGADOS ASSOCIADOS para contratação de serviços jurídicos.

O entendimento desta Corte de Contas quanto aos serviços de assessorias administrativas ou judiciais na área do direito é no sentido de que, em regra, deveriam ser realizados por servidores públicos efetivos. Excepcionalmente, podem ser contratados diretamente com pessoas ou sociedades, desde que atendidas todas as exigências previstas na lei específica que disciplina as licitações e os contratos públicos. Nesse sentido, preenchidas as exigências legais, as contratações de serviços de assessorias administrativas ou judiciais podem ser realizadas por meio de inexigibilidade de licitação. A mesma análise aplica-se aos serviços de assessoria contábil.

A questão relacionada à confiança e à capacidade técnica do contratado para justificar a inexigibilidade de licitação suscitada pela defesa é circunstância que poderia ser ponderada para a contratação direta. Registre-se, por oportuno, estar essa temática sendo discutida no âmbito do Supremo Tribunal Federal, em sede do Recurso Extraordinário 656.558, com repercussão geral reconhecida.

A relatoria daquele Recurso Extraordinário coube ao Ministro DIAS TOFFOLI, o qual, em seu voto condutor, reconhece, dentre outros aspectos, a constitucionalidade de dispositivos da Lei 8.666/93, admitindo a contratação direta de escritórios e ou advogados, via inexigibilidade de licitação, pela administração pública, desde que preenchidos os requisitos legais.

No voto proferido, o insigne Ministro sustenta que, mesmo diante da existência de diversos profissionais com notória especialização, a inexigibilidade poderia manifestar-se já que os profissionais se distinguiriam por características próprias, marcada pela subjetividade. Diante desse cenário, a administração pública, no campo da discricionariedade, poderia escolher determinado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06041/18

especialista em detrimento de todos os outros eventualmente existentes. Veja-se trecho extraído do voto, *in verbis*:

“Como é curial, a inexigibilidade de licitação pública ocorre nas hipóteses em que se afigura a inviabilidade de competição, o que, por sua vez, pode-se manifestar por maneiras distintas ...

Além da hipótese relativa à contratação de fornecedor exclusivo (de que não se cogita na espécie), há outras tantas que também redundam na inviabilidade da competição e, por isso, dão azo à inexigibilidade de licitação pública.

Entre elas, vem à balha a contratação de serviços técnicos profissionais especializados de natureza singular, cuja aferição, reconhecimento, é bastante complexa, dado poder haver pluralidade de pessoas capazes de prestar o serviço almejado pela Administração. No caso, a impossibilidade de haver competição derivaria da falta de critérios objetivos para cotejar os potenciais competidores.

Sabe-se que há serviços de natureza comum cuja prestação exige conhecimento técnico generalizado, o qual, todavia, pode perfeitamente ser comparado objetivamente numa licitação pública. Há, contudo, determinados serviços que demandam primor técnico diferenciado, detido por pequena ou individualizada parcela de pessoas, as quais imprimem neles características diferenciadas e pessoais.

Trata-se de serviços cuja especialização requer aporte subjetivo, o denominado ‘toque do especialista’, distinto de um para outro, o qual os qualifica como singular, tendo em vista a inviabilidade de comparar com objetividade a técnica pessoal, a subjetividade, a particular experiência de cada qual dos ditos especialistas, falecendo a possibilidade de competição.

Destaque-se, mais uma vez que, diferentemente da inexigibilidade fundada no reconhecimento de fornecedor exclusivo, nessa hipótese, os serviços enunciados no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 podem ser prestados por vários especialistas. No entanto, todos eles os realizam com traço eminentemente subjetivo, em razão do que a inexigibilidade tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejá-los ...

Pois bem. Exige-se a licitação pública para se tratar com igualdade os possíveis interessados nos contratos da Administração Pública, nos termos do art. 37, inciso XXI, da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06041/18

Constituição Federal. Para tratá-los com igualdade e para que seja possível a licitação pública, é essencial que se estabeleçam previamente critérios objetivos para comparar uns e outros. Se o critério for subjetivo, então, os interessados não serão tratados com igualdade, uma vez que a disputa se resolverá pela discricionariedade do julgador. Nesses casos, eventual interessado que venha a ser preterido não terá em que se amparar para exigir tratamento igualitário, principalmente porque o critério determinante será a livre vontade do julgador, sem que se possa cogitar de igualdade, ao menos num plano objetivo.

Se os serviços elencados no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 são prestados com características subjetivas, conseqüentemente são julgados de modo subjetivo, afastando a objetividade e, com ela, a competitividade, não se justificando a necessidade de instauração da licitação pública.

A inexigibilidade pode, como já referi, se manifestar mesmo que existam vários especialistas aptos a prestar o serviço pretendido pela Administração, já que todos eles se distinguem por características marcadas pela subjetividade, por suas experiências de cunho particular.

Exatamente por isso a Administração deverá escolher um dos especialistas em detrimento de todos os demais eventualmente existentes.

*Nesse processo discricionário, **o gestor público encontra certa liberdade na escolha do especialista que reputar o mais adequado à satisfação da utilidade pretendida com a contratação, pressupondo-se, pois, a avaliação de conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, de acordo com a estimativa subjetiva.***

A liberdade de escolha, reconheço, não é absoluta, mas limitada. A confiabilidade, conquanto determinada subjetivamente, depende de certos requisitos objetivos, entre os quais sobressaem a experiência do especialista, sua boa reputação, o grau de satisfação obtido em outros contratos, entre outros.

***Dentre os especialistas que preenchem esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança, na medida em que o considere mais apto para satisfazer o interesse público que outros, valendo aí seus traços pessoais, que devem identificar-se com o que pretende a Administração”** (trecho do voto do Min Dias Toffoli, no RE 656.558/SP).*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06041/18

Conforme se observa, muito embora reconheça que a liberdade de escolha possa existir, é registrado que não é ilimitada, absoluta, dependendo da observância de requisitos objetivos, dentro os quais se mostram relevantes, por exemplo, a experiência do especialista, a sua boa reputação, o grau de satisfação obtido noutros contratos, etc.

Aliás, é o que exige o art. 26 da Lei 8.666/93:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Com efeito, para que a contratação por inexigibilidade possa ocorrer, é imperioso que, no processo administrativo de contratação, antes das fases de comunicação, ratificação e publicidade, esteja cabalmente demonstrado o atendimento às exigências legais e devidamente justificada a notória especialização, as razões da escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço.

Após, como bem consigna o eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, em seu voto proferido no Recurso Extraordinário 656.558/SP: **“Dentre os especialistas que preenchem esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança”**.

Assim procedendo, restará cumprido o mencionado Parecer Normativo PN – TC 00016/17, na medida em que, observando os requisitos da lei e balizada pelos princípios da legitimidade, economicidade, razoabilidade e proporcionalidade, de forma excepcional, a gestão estará contratando adequadamente serviços técnicos profissionais especializados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06041/18

Em relação a ausência de informação no sistema SAGRES acerca da realização de procedimento licitatório com a Senhora KARINA VÂNIA CAMILO DE OLIVEIRA para contratação de serviços contábeis (R\$22.600,00) e NASCIMENTO & BARBOSA ADVOGADOS ASSOCIADOS (R\$9.616,00) para contratação de serviços jurídicos, o Órgão de Instrução afirmou que o gestor apresentou a documentação que comprovou a realização dos procedimentos licitatórios (fl. 1914), entretanto, não foi informada no sistema SAGRES o número do procedimento licitatório, mas apenas os valores das despesas pagas. Nesse sentido, cabe **recomendação** ao gestor para aprimorar os registros contábeis encaminhados a este Tribunal, não dispensado a aplicação de **multa** pela ausência das informações.

Elaboração intempestiva da avaliação atuarial do exercício de 2017; Ausência de esclarecimento acerca das alíquotas que estavam em vigência no exercício de 2017; Ausência de esclarecimento acerca de quais termos de parcelamento de débito encontravam-se em vigência no exercício de 2017, caracterizando ausência de controle dos valores objeto de parcelamento de débito; Omissão da gestão do instituto no que se refere ao repasse dos valores relativos ao parcelamento de débito firmado pela Câmara Municipal com as atualizações previstas no referido termo; Realização de reuniões do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal em quantidade ínfima; Ausência de gestor de recursos formalmente designado e com certificação, descumprindo o art. 2º, caput e § 4º da Portaria MPS 519/11; Ausência de encaminhamento de cópia dos termos de parcelamento registrados no CADPREV; Ausência de esclarecimento dos termos de parcelamento de débito, caracterizando ausência de controle dos valores objeto de parcelamento de débito.

Nas falhas indicadas pela Auditoria, em sua diligente análise, demonstram-se diversas máculas administrativas que se não forem sendo corrigidas podem levar a ineficiência da gestão. Ao indicar as falhas, sobre estes aspectos, não ventilou a ocorrência de prejuízos diretos ao erário nem o desvio na aplicação de recursos, observando os objetos administrativos passíveis de melhorias. Como salientou o representante do Ministério Público, na maioria dos itens, é de se recomendar à atual gestão do Instituto a correção das falhas encontradas, bem como a adoção de medidas com o intuito de aprimorar os procedimentos e o bom emprego dos recursos públicos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06041/18

Nesse sentido, cabe expedir recomendações no sentido de não mais repetir as omissões, falhas e descumprimentos das normas atinentes ao regular funcionamento do instituto, não dispensado a aplicação de multa pelos descumprimentos das normas

Realização de empenho e pagamento do montante de R\$3.500,00 à contadora do instituto, Senhora KARINA VÂNIA CAMILO DE OLIVEIRA HENRIQUE, referente à prestação de serviço já incluído no objeto do Contrato 006/2017, qual seja, a elaboração e envio da prestação de contas de 2017, bem como pagamento antecipado da referida despesa.

O Órgão de Instrução apontou o possível pagamento em duplicidade no valor de R\$3.500,00, referente à prestação de serviços contábeis prestados pela Senhora KARINA VÂNIA CAMILO DE OLIVEIRA HENRIQUE. Em sua defesa, a gestora indicou que não houve tal pagamento indevido, conforme contrato.

Conforme consta no sistema SAGRES, houve pagamento do valor de R\$14.000,00, referente aos serviços prestados nos meses de outubro, novembro, dezembro e elaboração da prestação de contas anual. Conforme consta nos autos, o Contrato firmado entre o Instituto de Previdência e a Profissional Contábil, Contrato 006/2017, firmado em 01/10/2017, e vigente até 31/12/2017, previa o pagamento de R\$3.500,00 mensais para a prestação dos serviços contábeis e elaboração da prestação de contas anual (fls. 1682/1684). Segundo consta na cláusula décima, o montante previsto para pagamento por meio do elemento de despesa 3.3.90.36 totalizava R\$14.000,00, o que corresponde a quatro parcelas de R\$3.500,00. Nesse sentido, não houve pagamento indevido, mas informações erradas quando do empenhamento da despesa. Nesse sentido, cabe recomendação no sentido de aprimorar os registros contábeis e detalhar de forma mais transparente os valores pagos por meio de contratos firmados pelo instituto de previdência.

Pagamento de remuneração de cargos de provimento em comissão em desacordo com a Lei Municipal 1.347/2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06041/18

O Órgão de Instrução apontou o possível recebimento de valores de gratificação de função em valor superior a estabelecida em Lei Municipal 1.347/2014.

Em sua defesa, o gestor alegou que a Lei 1.347/14, em seu art. 96, parágrafo único, assegura o tratamento isonômico financeiro entre os servidores do instituto e os servidores do Município, incluindo as vantagens pecuniárias e que foi conferida gratificação no valor de R\$1.064,40 aos servidores pelo desempenho das atividades.

O Órgão de Instrução não acatou os argumentos do interessado sob o seguinte fundamento:

“Inobstante a defesa alegue que a diferença apontada pela Auditoria entre o valor dos vencimentos de ocupantes de cargo em comissão constante no SAGRES e o previsto na Lei Municipal nº 1347/14 corresponda à gratificação pelo desempenho de trabalho no instituto e que a referida vantagem encontra-se prevista no estatuto do servidor público, não trouxe aos autos documentos que comprove suas alegações. Registre-se que a defesa não traz a indicação expressa do dispositivo legal que autoriza o pagamento do mencionado valor”.

Compulsando os autos, verifica-se que os valores apontados pelo Órgão de Instrução, seriam decorrentes de pagamentos efetuados aos ocupantes dos cargos de Assessor Jurídico e Diretoria Administrativa Financeira (fls. 938). A Lei Municipal 1.347/2014, em seu art. 96, estabelece que:

Art. 96. Os cargos em comissão do IPAM, de dedicação integral e exclusiva, serão de livre nomeação e exoneração mediante ato pessoal da Superintendência do IPAM, considerados, para tal, o merecimento, a competência, a confiança, a afinidade e experiência comprovada de atuação na área previdenciária.

Parágrafo único. São atribuídas aos servidores do IPAM, efetivos e comissionados, as mesmas vantagens e prerrogativas financeiras devidas aos servidores vinculados à administração direta da Prefeitura Municipal de Bayeux.

Conforme se pode observar, os valores decorrentes das vantagens do cargo devem guardar compatibilidade com os servidores da Prefeitura Municipal. A diferença apontada se refere ao pagamento de gratificação de função.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06041/18

Nesse sentido, cabe recomendação ao gestor para que adote providências no sentido de aprimorar as informações prestadas, indicando corretamente e de forma clara a legislação própria do município que concede as vantagens e gratificações.

Quanto à ausência de elaboração da política de investimentos, descumprindo o caput do art. 4º da Resolução CMN 3.922/10.

Tangente a este item, a respectiva falha foi atribuída ao ex-gestor Senhor GILSON LUIZ DA SILVA, e deve ser tratada no processo de prestação de contas do exercício de 2016, ao qual é responsável.

Disponibilidade em montante suficiente para fazer face ao pagamento de uma folha de benefícios mensal do Instituto; Ocorrência de déficit na execução orçamentária; Omissão da gestão do instituto no que se refere à cobrança dos valores devidos e não repassados pela Prefeitura e Fundo Municipal de Saúde das contribuições previdenciárias; Omissão da gestão do instituto no que se refere ao repasse dos valores relativos ao parcelamento de débito firmado; Ausência de recolhimento a quem de direito da totalidade dos valores retidos a título de empréstimos consignados e INSS; Ausência de arrecadação de receitas decorrentes de compensação previdenciária entre o Regime Geral de Previdência Social – RGPS e o Regime Próprio de Previdência Social.

Tangente ao déficit apontado, conforme item do relatório de Prestação de Contas do Município de Bayeux (Processo TC 06093/18), a Prefeitura deixou de recolher a título de encargos previdenciários ao Instituto de Previdência, exercício de 2017, o montante estimado de R\$11.697.273,00, sendo R\$5.862.752,28 parte dos segurados e R\$5.834.520,74, parte patronal. Tal constatação teve reflexo na execução orçamentária e financeira do Instituto. Vale ressaltar que tais fatos estão sendo apurados na análise Prestação de Contas do gestor Municipal referente ao exercício de 2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06041/18

Não obstante, consta, nos autos, que o gestor encaminhou diversos ofícios ao Poder Executivo Municipal, fls. 1279/1316, cobrando a efetivação dos repasses.

Tangente à ausência de arrecadação de receitas decorrentes de compensação previdenciária entre os regimes de previdência, cabe ao gestor adotar as providências cabíveis e necessárias ao correto estabelecimento da regularidade das compensações previdenciárias entre os Institutos de Previdência Geral e Próprio.

Por fim, quanto a observação referente à insuficiência de recursos para pagar a folha de pessoal, cabe recomendação no sentido de aprimorar o planejamento para a busca do equilíbrio fiscal. Como bem frisou a douta Procuradoria *“não há problema em manter um valor baixo de disponibilidades, visto que a gestão pública não visa lucro ou superávit, mas equilíbrio. No entanto, em se tratando de Regime Previdenciário, a situação se altera em razão de haver necessidade de acúmulo de recursos para o futuro”*

Assim, VOTO no sentido de que os membros desta egrégia Câmara decidam: **1) JULGAR IRREGULAR** a prestação de contas oriunda do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município de Bayeux, referente ao exercício de 2017, de responsabilidade do Senhor DIEGO DE FRANÇA MEDEIROS e da Senhora RISONEIDE ANDRADE DA SILVA ROSAS; **2) APLICAR MULTAS individuais de R\$2.000,00**, pelo descumprimento das normas atinentes a boa gestão do instituto de previdência, ausência de informações encaminhadas a este Tribunal e inobservância a normativos do TCE/PB; **3) RECOMENDAR** à atual gestão do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município de Bayeux no sentido de diligenciar para fiscalizar e cobrar os créditos do Instituto junto à Prefeitura Municipal, aprimorar os registros das informações encaminhadas ao Tribunal, e aperfeiçoar o cumprimento das normas inerentes ao Instituto; **4) ASSINAR PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS** para que o atual gestor encaminhe a este Tribunal os procedimentos de concessão de aposentadoria e pensão apontados pelo Órgão de Instrução nos termos da Resolução Normativa RN – TC 05/2016; e **5) 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, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06041/18

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 06041/18**, referentes à prestação de contas anuais relativas ao exercício de **2017**, oriundas do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município de Bayeux, de responsabilidade do Senhor DIEGO DE FRANÇA MEDEIROS e da Senhora RIGONEIDE ANDRADE DA SILVA ROSAS, **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:

1) JULGAR IRREGULAR a prestação de contas oriunda do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município de Bayeux, referente ao exercício de 2017, de responsabilidade do Senhor DIEGO DE FRANÇA MEDEIROS e da Senhora RIGONEIDE ANDRADE DA SILVA ROSAS;

2) APLICAR MULTAS individuais de R\$2.000,00 (dois mil reais), valor correspondente a **39,62 UFR-PB⁴** (trinta e nove inteiros e sessenta e dois centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor DIEGO DE FRANÇA MEDEIROS e a Senhora RIGONEIDE ANDRADE DA SILVA ROSAS, com fulcro no art. 56, II, e IV, da LC 18/93, em razão de descumprimento das normas atinentes a boa gestão do instituto de previdência, ausência de informações a este Tribunal e inobservância a normativos do TCE/PB, **ASSINANDO-LHES O PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS** para recolhimento das multas ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

3) RECOMENDAR à atual gestão do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município de Bayeux no sentido de diligenciar para fiscalizar e cobrar os créditos do Instituto junto à Prefeitura Municipal, aprimorar os registros das informações encaminhadas ao Tribunal, e aperfeiçoar o cumprimento das normas inerentes ao Instituto;

⁴ Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...). § 2º. O Acórdão que resultar em imposição de multa ou condenação do responsável ao ressarcimento de valores aos cofres públicos deverá indicar necessariamente o valor do débito em moeda corrente na data da imputação e no correspondente valor em Unidade Financeira de Referência (UFR-PB), ou outro índice que, por determinação legal ou opção do Tribunal, substitua-o como indexador.

Valor da última UFR-PB fixado em 50,48 - referente a agosto 2019, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (<https://www.receita.pb.gov.br/ser/info/indices-e-tabelas/ufr-pb>).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06041/18

4) ASSINAR PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS para que o atual gestor encaminhe a este Tribunal os procedimentos de concessão de aposentadoria e pensão apontados pelo Órgão de Instrução nos termos da Resolução Normativa RN - TC05/2016; e

5) 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, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

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

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa.

João Pessoa (PB), 27 de agosto de 2019.

Assinado 28 de Agosto de 2019 às 10:23



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Assinado 28 de Agosto de 2019 às 09:49



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 28 de Agosto de 2019 às 14:25



Elvira Samara Pereira de Oliveira
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO