



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06392/19

Origem: Instituto de Previdência do Município de Sertãozinho - IPMS

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2018

Responsável: Espedito Rufino dos Santos (Gestor)

Advogada: Debora dos Santos Alverga (OAB/PB 26959)

Contador: Gilsandro Costa de Macedo (CRC/PB 4581/O)

Interessado: José de Sousa Machado - Prefeito

Advogado: Carlos Roberto Batista Lacerda (OAB/PB 9450 e CRC/PB 2680)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Sertãozinho. Administração indireta. Instituto de Previdência Municipal - IPMS. Exercício de 2018. Falhas não atrativas de reprovação. Regularidade com ressalvas das contas. Determinação. Recomendações. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 - TC 00088/21

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame da prestação de contas anual advinda do **Instituto de Previdência do Município de Sertãozinho - IPMS**, relativa ao exercício de **2018**, de responsabilidade do Senhor ESPEDITO RUFINO DOS SANTOS.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 482/507. Em resumo, no relatório constam as seguintes colocações:

1. A prestação de contas foi encaminhada no prazo legal;
2. Receita arrecadada de R\$2.194.032,70, com destaque para Contribuição do Servidor Ativo Civil (R\$589.030,40), Remuneração dos Investimentos (R\$811.118,71) e Contribuição Patronal (R\$793.883,59);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06392/19

3. Despesa executada de R\$849.803,23, destacando-se R\$737.379,28 referentes aos benefícios previdenciários, o que equivale a um índice de 86,77% em relação à despesa total;
4. Superávit de R\$1.344.229,47 na execução orçamentária:

DISCRIMINAÇÃO	VALOR (R\$)
Receita Arrecadada	2.194.032,70
(-) Despesa Empenhada	849.803,23
(=) Resultado da Execução Orçamentária	1.344.229,47
(+) Aportes Financeiros Recebidos	0,00
(=) Resultado Orçamentário Ajustado	1.344.229,47

5. Disponibilidades de R\$10.360.213,55 ao fim do exercício, valor 14,92% maior do que o observado ao final do exercício anterior;
6. A gestão dos recursos é própria, sendo realizada diretamente pela entidade responsável pelo RPPS, conforme normativo do Banco Central do Brasil/Conselho Monetário Nacional (Resolução 3.922/10);
7. Política de Investimento encontra-se acostada aos autos às fls. 302/335, bem como a ata de reunião ordinária do Comitê de Investimentos, realizada em 31/08/2018;
8. Balanço Patrimonial, incorreto, utilizando os dados da Avaliação Atuarial data base dezembro/2017;
9. Despesas sujeitas à licitação:

NÚMERO DO PROCESSO	CREDOR	OBJETO	VALOR DO CONTRATO (R\$)	TOTAL EMPENHADO NO EXERCÍCIO (R\$)
001/2018	10659802000161 – Macedo Contabilidade e Auditoria Pública LTDA	Serviços técnicos especializados na área contábil	30.000,00	30.000,00
002/2018	30337914000103 – Marcos Edson de Aquino – Sociedade Individual de Advocacia	Serviços técnicos especializados de assessoria jurídica	40.000,00	40.000,00
TOTAL			70.000,00	70.000,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06392/19

10. Avaliação Atuarial referente ao exercício financeiro projetou uma diferença entre o ativo real líquido e as provisões matemáticas na ordem de R\$-16.739.355,13, sendo R\$9.442.932,95 correspondentes ao ativo real líquido do regime próprio municipal e R\$26.182.288,08 referentes a passivos de provisões matemáticas;
11. Plano de custeio normal vigente apresenta alíquota dos servidores de 11% e contribuição patronal de 14,4%;
12. As aplicações de recursos do RPPS estão em conformidade aos limites estabelecidos pela Resolução CMN 3.922/10;
13. De acordo com as informações constantes no SAGRES, no fim do exercício sob análise, o Município de Sertãozinho contava com 428 servidores titulares de cargos efetivos, e um total de 44 aposentados e pensionistas:

Servidores (de 01/2018 a 12/2018)	
Unidade Gestora	Tipo de Cargo
Agrupamentos Cargo	
<ul style="list-style-type: none"> ▼ Câmara Municipal de Sertãozinho (4) <ul style="list-style-type: none"> > Efetivo (4) ▼ Instituto de Prev. do Município de Sertãozinho (68) <ul style="list-style-type: none"> > Inativos / Pensionistas (44) > Efetivo (24) ▼ Prefeitura Municipal de Sertãozinho (400) <ul style="list-style-type: none"> > Efetivo (400) 	

14. As despesas administrativas alcançaram R\$112.423,95, correspondendo a 2,02% do valor das remunerações, proventos e pensões dos segurados exercício financeiro anterior, superando em 0,02% o limite legal;
15. De acordo com o portal CAD PREV (<https://cadprev.previdencia.gov.br/>), há vários parcelamentos, referentes a débitos perante o Instituto;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06392/19

16. O Instituto, ao final do exercício, possuía Certificado de Regularidade Previdenciária vigente, por força judicial;

DISCRIMINAÇÃO	DADOS
Data de emissão do último CRP válido	15/09/2018
Término do prazo de validade do último CRP válido	14/03/2019
CRP vigente no fim do exercício financeiro?	Sim
Tipo de CRP vigente no fim do exercício financeiro	Judicial

17. Não houve registro de denúncia;
18. Não foi realizada diligência in loco;
19. Ao final do relatório a Auditoria indicou a ocorrência de irregularidades.

Foram notificados o Prefeito, o Gestor e o Contador do Instituto e apresentaram defesas o Prefeito, Senhor JOSÉ DE SOUSA MACHADO (fls. 520/523), e o Gestor do Instituto, Senhor ESPEDITO RUFINO DOS SANTOS (fls. 526/751).

Após solicitação e envio de documentos por parte do Gestor (fls. 760/761 e 763/764), a Auditoria, depois de examinar os elementos defensórios, lavrou relatório (fls. 766/789), concluindo pela permanência de máculas de responsabilidade do Senhor ESPEDITO RUFINO DOS SANTOS:

- a) Ausência de receita de compensação previdenciária;
- b) O gestor de recursos não possui a certificação de reconhecida capacidade técnica e difusão no mercado brasileiro de capitais;
- c) Elaboração e aprovação intempestiva da Política de Investimentos;
- d) Composição do Comitê de Investimentos e desacordo com o instrumento normativo que o criou;
- e) Ausência de comprovação de aprovação da maioria dos membros do Comitê de Investimentos, vigente para o exercício 2018, em exame de certificação organizado por entidade autônoma de reconhecida capacidade técnica e difusão no mercado brasileiro de capitais;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06392/19

- f) Contratações de serviços contábeis ou jurídicos por parte do Instituto no exercício financeiro valendo-se de inexigibilidade de licitação;
- g) Ausência de levantamento, bem como de comprovação documental, referente a todos os termos de parcelamentos vigentes, saldos devedores nessa rubrica, parcelas já adimplidas, parcelas em atraso, dentre outras informações relevantes;
- h) Conselho de Previdência registrou menos reuniões do que o previsto na legislação.

De responsabilidade do Prefeito, Senhor JOSÉ DE SOUSA MACHADO, a Auditoria indicou que permaneceu a eiva relativa à **falta de implementação do plano de custeio suplementar** sugerido na Avaliação Atuarial.

O Órgão Técnico ainda sugeriu:

Descrição
Realizar o planejamento adequado no sentido de conclusão da Avaliação Atuarial até março, possibilitando o uso tempestivo das informações encontradas nas demonstrações contábeis.
Diligenciar junto à Prefeitura e ao Ministério da Previdência Social, no sentido de esclarecer e regularizar a situação dos termos de parcelamento sob análise/não aceitos, sob pena de ocorrer em omissão.
Corrigir no Sagres, o cadastro dos servidores que estão recebendo benefícios temporários previdenciários.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06392/19

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 792/810), opinou no sentido de:

1. Regularidade com ressalva da presente Prestação de Contas Anual, de responsabilidade do **Sr. Espedito Rufino dos Santos**, gestor do Instituto de Previdência do Município de Sertãozinho, durante o exercício de 2018;

2. Aplicação de multa pessoal ao mencionado gestor responsável, com fulcro no art. 56, V e VI, da LOTCE/PB;

3. Aplicação de multa pessoal ao Prefeito do Município de Sertãozinho, **Sr. José de Souza Machado**, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE/PB;

4. Determinação à atual gestão do RPPS municipal no sentido de que adote as providências necessárias para cobrar o repasse do RGPS relativo ao período de contribuição pretérito dos servidores que se enquadram em tal condição (compensação recíproca);

5. Envio de Recomendações à atual gestão do Instituto de Previdência do Município de Sertãozinho/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, como também, as recomendações sugeridas pela Auditoria em relatório de Análise de Defesa, e que seja evitada em exercícios futuros a reincidência das falhas constatadas.

6. Envio de Recomendações ao Chefe do Poder Executivo do Município de Sertãozinho, no sentido de proceder a implementação do plano de custeio suplementar sugerido na Avaliação Atuarial para que haja o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Na sequência, o julgamento foi agendado para a presente sessão, com as intimações, não sendo intimada, na ocasião, a advogada do Gestor, Senhora DEBORA DOS SANTOS ALVERGA, em que pese haver, nos autos, procuração de fl. 763. A necessidade foi suprida em vista do comparecimento da mencionada Advogada aos autos, após a intimação, para acostar outra procuração (fls. 811 e 812).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06392/19

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*. Tão grande é a relevância do estudo atuarial que sua obrigatoriedade, como requisito para criação e funcionamento de sistemas securitários estatais próprios, resta prevista tanto na Constituição quanto na legislação regulamentar:

CF/88.

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06392/19

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

Nesse contexto, os fatos relacionados à prestação de contas, restaram devidamente analisados, detalhadamente, pelo Ministério Público de Contas, cujos fundamentos seguem com base para decisão (fls. 792/810). Eis os fundamentos para os pontos assinalados:

“Não se observou, no SAGRES, qualquer receita de compensação previdenciária com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS)”

A Auditoria registrou que não se observou qualquer receita de compensação previdenciária com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), fato que poderia indicar uma possível omissão na cobrança dessas receitas por parte do responsável pelo Instituto.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06392/19

O Gestor responsável justificou, em sua defesa, que para a obtenção de valores oriundos de compensação previdenciária, há uma série de requisitos e procedimentos que devem ser realizados pela Prefeitura e pelo RPPS junto ao Ministério da Economia/INSS.

Alegou ainda que o Instituto de Previdência realizou tratativas com a Secretaria de Previdência Social para elaborar o Termo de Cooperação Técnica (TACT), um dos requisitos necessários para concretizar a compensação previdenciária dos recursos. Para corroborar o argumento, apresentou cópia do e-mail recebido pelo Subsecretaria de Regimes Próprios de Previdência Social, fl. 541.

Quanto ao email, ele mesmo é descrito na defesa como “início do processo”, o que indica que as medidas para a obtenção das receitas de compensação previdenciária só se iniciaram naquele período. Além disso, segundo a Auditoria, a situação persistiu da mesma forma em 2019 e 2020 (fl. 770).

Sobre a presente discussão, vale salientar que é bem provável que um RPPS tenha o que registrar a título de compensação financeira com o RGPS. Trata-se da situação prevista no art. 201, § 9º da CF:

Art. 201. (...)

(...)

§ 9º Para fins de aposentadoria, será assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social, e destes entre si, observada a compensação financeira, de acordo com os critérios estabelecidos em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

Sem que haja qualquer registro de “compensações financeiras entre o Regime Geral de Previdência Social e o RPPS”, há grande probabilidade de que o RPPS incorra em prejuízo, visto que na maioria das vezes o trabalhador migra de atividade em que é segurado do RGPS para atividade em que é segurado do RPPS. Outras vezes há mudança de regime no próprio ente municipal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06392/19

Em situações de necessária compensação, vale apontar que ao gestor do IPM deve providenciar procedimento junto ao COMPREV – Sistema de Compensação Previdenciária entre o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) – para possibilitar a compensação previdenciária recíproca entre regimes.

O que deve ser realçado no caso dos autos é que a resposta da Defesa foi simplista, limitando-se a destacar o início das medidas necessárias para a obtenção de tal receita.

No caso, o ente deixou de efetivar medidas de compensação previdenciária entre regimes de previdência, o que indica potencial renúncia de receitas. Entretanto, vale salientar que não houve indicação de déficit orçamentário no presente exercício e, além disso, as receitas ainda são passíveis de compensação em tese.

*Desse modo, o fato enseja **determinação** para que a atual gestão tome as providências necessárias para cobrar o repasse do RGPS relativo ao período de contribuição pretérito dos servidores que se enquadram em tal condição.*

Ausência de comprovação de aprovação do gestor de recursos, vigente para o exercício 2018, em exame de certificação organizado por entidade autônoma de reconhecida capacidade técnica e difusão no mercado brasileiro de capitais;

Elaboração e aprovação intempestiva da Política de Investimentos referente ao exercício 2018;

Composição do Comitê de Investimentos em desacordo com o instrumento normativo que o criou;

Ausência de comprovação de aprovação da maioria dos membros do Comitê de Investimentos, vigente para o exercício 2018, em exame de certificação organizado por entidade autônoma de reconhecida capacidade técnica e difusão no mercado brasileiro de capitais;

No presente tópico serão analisadas algumas máculas de modo conjunto.

A Auditoria identificou que o gestor de recursos designado no exercício 2018, Sr. Espedito Rufino dos Santos, só obteve a certificação necessária para tal em 2019, ou seja, de forma atemporal ao exercício analisado na presente Prestação de Contas. Registre-se que a necessidade da certificação citada é requisito estabelecido conforme art. 2º c/c art. 6º, § 5º, da Portaria MPS no 519/2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06392/19

*Também informou a Auditoria que houve a **elaboração e aprovação intempestiva da Política de Investimentos**, visto que só se concretizou no segundo semestre do exercício.*

Além disso, quanto ao Comitê de Investimentos, identificou-se a sua composição em desacordo com o instrumento normativo que o criou, além da ausência de comprovação de aprovação da maioria dos membros do Comitê de Investimentos, vigente para o exercício 2018, em exame de certificação organizado por entidade autônoma de reconhecida capacidade técnica e difusão no mercado brasileiro de capitais.

Destaque-se que o art. 2º e seu § 4º da Portaria MPS n.º 519 de 2011, mencionada pela Auditoria, dispõe sobre o responsável pela gestão dos recursos financeiros:

Art. 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar junto à SPS que o responsável pela gestão dos recursos dos seus respectivos RPPS tenha sido aprovado em exame de certificação organizado por entidade autônoma de reconhecida capacidade técnica e difusão no mercado brasileiro de capitais, cujo conteúdo abrangerá, no mínimo, o contido no anexo a esta Portaria.

(...)

§ 4º O responsável pela gestão dos recursos do RPPS deverá ser pessoa física vinculada ao ente federativo ou à unidade gestora do regime como servidor titular de cargo efetivo ou de livre nomeação e exoneração, e apresentar-se formalmente designado para a função por ato da autoridade competente.

Ainda sobre a disciplina normativa dessa questão, o art. 4º da Resolução CMN n.º 3.922/10 assevera:

Art. 4º. Os responsáveis pela gestão do regime próprio de previdência social, antes do exercício a que se referir, deverão definir a política anual de aplicação dos recursos de forma a contemplar, no mínimo:

I – o modelo de gestão a ser adotado e, se for o caso, os critérios para a contratação de pessoas jurídicas autorizadas nos termos da legislação em vigor para o exercício profissional de administração de carteiras;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06392/19

II – a estratégia de alocação dos recursos entre os diversos segmentos de aplicação e as respectivas carteiras de investimentos;

III – os parâmetros de rentabilidade perseguidos, que deverão buscar compatibilidade com o perfil de suas obrigações, tendo em vista a necessidade de busca e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial e os limites de diversificação e concentração previstos nesta Resolução; e

IV – os limites utilizados para investimentos em títulos e valores mobiliários de emissão ou coobrigação de uma mesma pessoa jurídica.

§ 1º. Justificadamente, a política anual de investimentos poderá ser revista no curso de sua execução, com vistas à adequação ao mercado ou à nova legislação.

§ 2º. As pessoas naturais contratadas pelas pessoas jurídicas previstas no inciso I deste artigo e que desempenham atividade de avaliação de investimento em valores mobiliários, em caráter profissional, com a finalidade de produzir recomendações, relatórios de acompanhamento e estudos, que auxiliem no processo de tomada de decisão de investimento deverão estar registradas na Comissão de Valores Mobiliários.

Art. 5º. A política anual de investimentos dos recursos do regime próprio de previdência social e suas revisões deverão ser aprovadas pelo órgão superior competente, antes de sua implementação.

Quanto a esses itens, as argumentações do Gestor foram insuficientes para sanar as máculas, apenas tendo reafirmado as constatações do Órgão Técnico.

Vê-se, a partir das constatações apresentadas nos autos, o descaso da gestão sob análise com relação a elementos relevantes para uma gestão eficiente de um Regime Próprio, além da inobservância de mandamentos normativos cogentes aplicáveis à situação.

*No entanto, entende-se que, apesar da negligência da gestão, as máculas apontadas nestes itens podem ser **mitigadas** para fins de se reconhecer a irregularidade da prestação de contas em análise, posto que não há evidências de prejuízos mais flagrantes em razão disto. É bem verdade que a ausência de investimentos dificulta a ampliação do patrimônio do Instituto. No entanto, não se extrai dos autos informação no sentido da ausência de investimentos, mas sim da ausência da política de investimentos, que é o planejamento de tais medidas.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06392/19

Além disso, os quadros de fls. 488/492, inseridos pela Auditoria, não evidenciam inconformidades mais relevantes com relação às normas relativas à política de investimentos.

*Devem ser encaminhadas, contudo, **recomendações** à atual gestão do Instituto para que observe os regramentos mencionados, visto que específicos para os institutos de previdência como o que aqui auditado.*

Contratações de serviços contábeis ou jurídicos por parte do Instituto no exercício financeiro valendo-se de inexigibilidade de licitação sem comprovação dos requisitos previstos no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993

Noticiou a Auditoria que foram realizadas despesas com a contratação de serviços contábeis e jurídicos que não estariam de acordo com o que determina a Lei 8.666/93, em seu art. 25, II, e art. 13, com relação à inexigibilidade de licitação. O valor total das contratações foi de R\$ 70.000,00, tendo como credores favorecidos Macedo Contabilidade e Auditoria Pública LTDA e Marcos Edson de Aquino – Sociedade Individual de Advocacia.

Mesmo após a apresentação da defesa, o Corpo Técnico entendeu por bem manter a eiva, em consonância com o entendimento jurisprudencial desta E. Corte de Contas.

Como já exposto em outros Pareceres, entende este membro do Ministério Público de Contas que a utilização da modalidade inexigibilidade para contratação dos referidos serviços não é adequada, considerando o que dispõe a Lei 8.666/93.

No ordenamento jurídico pátrio, a regra é que para a contratação de fornecimento de bens e serviços pela Administração Pública, seja necessária a realização de procedimento específico de licitação, e apenas em casos previstos em Lei e nas ocasiões de inviabilidade de concorrência é que há possibilidade de dispensa ou inexigibilidade de realizar esse procedimento específico, devendo, contudo, haver procedimento licitatório.

É como dispõe o art. 37 da CF.

Art. 37. (...) (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06392/19

Como se percebe, a legislação ressalva algumas situações em que a contratação poderá ocorrer de modo direto.

Trata-se das hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, que se encontram respectivamente nos artigos 24 e 25 da Lei n.º 8.666 de 1993:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:
I – para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão do registro de comércio do local em que se realizaria a licitação ou obra, ou serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes; II – para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais e empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação; III – para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Assim, os pressupostos para a inexigibilidade de licitação, nos termos acima expostos, e para os temas propostos, podem ser sintetizados na ideia de singularidade do objeto ou de ofertantes.

Nessa temática, vale ressaltar o teor do Parecer Normativo 16/17 emitido por este Tribunal:

Os serviços de assessorias administrativas ou judiciais na área do direito, em regra, devem ser realizados por servidores públicos efetivos, somente podendo ser contratados diretamente com pessoas ou sociedades através de inexigibilidades de licitações, excepcionalmente, quando atendidas todas as normas previstas na lei específica que disciplina as licitações e os contratos administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993).

Ocorre que no dia 18/08/2020 foi publicada a Lei n.º 14.039/20, que buscou dar novos contornos à discussão:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06392/19

“Art. 1º A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:

“Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei. Parágrafo único. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.”

Art. 2º O art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 1º e 2º:

“Art. 25.

§ 1º Os serviços profissionais de contabilidade são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei. § 2º Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de profissionais de contabilidade cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.”

A interpretação literal da Lei nº 14.039/2020 leva à conclusão de que se os serviços jurídicos e de contabilidade forem realizados por profissional ou sociedade com notória especialização, automaticamente estaria permitida a inexigibilidade. É como se houvesse uma presunção legal de singularidade do serviço.

Na situação dos autos, a Unidade Técnica não enfatizou a questão da notória especialização, que acaba sendo ainda mais flexível do que a discussão sobre a singularidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06392/19

Há questionamentos quanto à constitucionalidade dessa alteração, que, aliás, havia sido vetada pela Presidência da República justamente sob alegação de inconstitucionalidade. No entanto, diante dessa controvérsia recentemente inaugurada, entendo que, ao menos nesse primeiro momento, enquanto a discussão amadurece neste Tribunal e nos demais órgãos que lidam com a matéria³, altero meu entendimento até aqui adotado, afastando a conclusão no sentido de que o fato comporta multa, sem prejuízo de novo posicionamento futuro quanto à discussão.

Ausência de levantamento, bem como comprovação documental, referente a todos os termos de parcelamentos vigentes, saldos devedores nessa rubrica, parcelas já adimplidas, parcelas em atraso, dentre outras informações relevantes.

Informou a Unidade Técnica ter havido divergências nas informações prestadas em resposta ao Ofício Circular nº 20/2019 - GAPRE/TCE-PB e as verificadas nas bases documentais, a respeito dos termos de parcelamentos vigentes, saldos devedores nessa rubrica, parcelas já adimplidas, parcelas em atraso, dentre outras informações relevantes.

Destaque-se que, mesmo após a citação, a documentação não foi encaminhada, o que reforça a ausência de disposição do Gestor para colaborar com o exercício do controle externo.

Tal fato, além de demonstrar claro empecilho à atividade de Controle Externo, indica certa desídia da Administração na otimização dos recursos do Instituto.

*O caso presente enseja a aplicação de **multa** ao Gestor (art. 56, V e VI, da LOTCE/PB) por dificultar o **exercício do Controle Externo** por esta Corte e recomendação para que o Gestor tome as providências necessárias para a regularização dos fatos constatados.*

O Conselho de Previdência registrou menos reuniões do que o previsto na legislação relativa ao regime próprio de previdência local;

Outro ponto trazido pela Auditoria foi a não realização de reuniões pelo Conselho de Previdência nos meses de janeiro, fevereiro, março, maio e junho de 2018, em desacordo com o art. 26 da Lei Municipal no 127/2005.

A defesa reconheceu a falha e se comprometeu a regularizar a situação do Conselho.

³ O julgamento da ADC nº 45, no STF, tende a dar novos contornos à discussão. No entanto, apesar de já haver alguns votos proferidos, verifica-se que referida ADC foi retirada do julgamento virtual, o que deve adiar sua conclusão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06392/19

O efetivo funcionamento dos referidos Conselhos – colégio ao menos tripartite que trace as diretrizes do sistema previdenciário local – é obrigação legalmente imposta ao Município que tenha Regime Próprio de Previdência Social.

A não operacionalização, bem como o funcionamento deficitário do referido conselho não devem ser estimulados. As referidas reuniões servem para traçar a política previdenciária e para nortear a gestão do ente administrativo, possibilitando-se, inclusive, a análise dos ingressos e despesas, com vistas a uma adequação econômico-financeira do RPPS.

Ocorre que a falha aqui apontada não deve ser capaz de conduzir ao juízo pela reprovação das contas. A linha que separa a conclusão de um processo de contas regulares daqueles em que as contas são irregulares é, muitas vezes, bastante tênue, de modo que somente a análise das particularidades do caso concreto permite a compreensão do pronunciamento conclusivo.

Entendo, assim, que o fato enseja recomendações à gestão do Instituto Previdenciário para que a entidade assuma a responsabilidade quanto ao cumprimento da legislação previdenciária, e exija a realização de todas as reuniões, nos termos legais, já que se trata de canal de aperfeiçoamento da gestão e de controle social.

Irregularidade atribuída ao Chefe do Poder Executivo, Sr. José de Souza Machado:

Não implementação do plano de custeio suplementar sugerido na Avaliação Atuarial, prejudicando assim o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Quanto a este item, noticiou a Auditoria da seguinte forma:

Segundo as informações encaminhadas pelo (a) responsável do Instituto em resposta ao Ofício Circular nº 20/2019 - GAPRE/TCE-PB, o plano de custeio normal vigente no município apresenta as seguintes informações:

- Aliquota cobrada dos servidores públicos: 11%*
- Aliquota patronal normal: 14,14%*
- Instrumento normativo o qual prevê esses valores: Decreto 031/11 (fls. 53/54).*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06392/19

Registre-se que, em que pese o gestor tenha informado a alíquota patronal normal no valor de 14,14%, a alíquota correta, de acordo com o art. 14 da Lei Municipal nº 127/2005, é de 11,00%. O que ocorreu foi uma soma da alíquota suplementar à alíquota normal no momento do envio da informação.

O Decreto informado pelo gestor disciplina apenas as alíquotas suplementares enquanto as alíquotas ordinárias foram estabelecidas na Lei Municipal nº 127/2005.

Foi relatada, na resposta ao Ofício Circular nº 20/2019 - GAPRE/TCE-PB, a sugestão de um plano adicional de custeio de alíquotas suplementares, constante da Avaliação Atuarial do exercício. Entretanto, da análise do plano de custeio suplementar vigente, inaugurado através do Decreto Municipal nº 031/11 (fls. 53/54), verifica-se que o plano sugerido não foi implementado.

Portanto, diante do exposto, entende-se pela irregularidade do Chefe do Poder Executivo ao não implementar o plano adicional de custeio sugerido na Avaliação Atuarial, que tem por objetivo o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS municipal.

Sabe-se que a avaliação atuarial constitui um importante instrumento para a manutenção do equilíbrio dos Regimes Próprios de Previdência Social. Assim, uma vez elaborada em observância às normas a ela aplicáveis, e considerando uma base cadastral completa, atualizada e consistente, deve ser objeto de especial atenção por parte dos responsáveis – direta ou indiretamente – pela gestão previdenciária do Ente, especialmente no tocante às sugestões relativas às alíquotas de contribuição necessárias à manutenção do equilíbrio atuarial previsto no caput do art. 40 da Carta Constitucional como um dos pilares desses regimes.

Na hipótese dos autos, havia uma sugestão decorrente da avaliação atuarial, mas a Administração Municipal não seguiu estritamente as conclusões ali previstas, sem que houvesse a apresentação de argumentos mais esclarecedores e plausíveis quanto ao real motivo.

Nesse contexto, a mácula permanece, entretanto, como foi imputada ao Prefeito, não repercute para a valoração negativa das contas. Ademais diante da não aplicação das alíquotas sugeridas no Plano atuarial sem uma justificativa consistente, com potencial de prejudicar a viabilidade do RPPS a médio e longo prazo, entende-se que o caso presente enseja aplicação de multa ao Prefeito do Município de Sertãozinho (art. 56, II, LOTCE) e envio de recomendações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06392/19

Diante do exposto, opina este membro do Ministério Público de Contas no sentido do(a):

1. Regularidade com ressalva da presente Prestação de Contas Anual, de responsabilidade do Sr. Espedito Rufino dos Santos, gestor do Instituto de Previdência do Município de Sertãozinho, durante o exercício de 2018;

2. Aplicação de multa pessoal ao mencionado gestor responsável, com fulcro no art. 56, V e VI, da LOTCE/PB;

3. Aplicação de multa pessoal ao Prefeito do Município de Sertãozinho, Sr. José de Souza Machado, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE/PB;

4. Determinação à atual gestão do RPPS municipal no sentido de que adote as providências necessárias para cobrar o repasse do RGPS relativo ao período de contribuição pretérito dos servidores que se enquadram em tal condição (compensação recíproca);

5. Envio de Recomendações à atual gestão do Instituto de Previdência do Município de Sertãozinho/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, como também, as recomendações sugeridas pela Auditoria em relatório de Análise de Defesa, e que seja evitada em exercícios futuros a reincidência das falhas constatadas;

6. Envio de Recomendações ao Chefe do Poder Executivo do Município de Sertãozinho, no sentido de proceder a implementação do plano de custeio suplementar sugerido na Avaliação Atuarial para que haja o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.”

Cabe afastar, todavia, a aplicação de multa. É que, apesar das falhas administrativas identificadas, a Gestão do Instituto vem alcançando bons resultados financeiros e patrimoniais. Em 2018 restou apurado um superávit de R\$1.344.229,47 na execução orçamentária. As disponibilidades alcançaram R\$10.360.213,55 ao fim do exercício, valor 14,92% maior do que o observado ao final do exercício anterior.

Como as contas anuais contemplam o seu exame, sob os enfoques da legalidade, legitimidade e economicidade, os fatos impugnados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação e multa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06392/19

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. Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:

“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)”

Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas.”⁴

Em razão do exposto, VOTO no sentido de que esta Câmara, sobre a prestação de contas advinda do Instituto de Previdência do Município de Sertãozinho - IPMS, relativa ao exercício de 2018, decida: **I) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS** a prestação de contas ora examinada, ressalvas em virtude dos fatos passíveis de recomendações; **II) RECOMENDAR** à atual gestão do Instituto de Previdência do Município de Sertãozinho – IPMS, no sentido de corrigir e/ou prevenir os fatos indicados nos relatórios da Auditoria, notadamente sobre a compensação previdenciária, os instrumentos de gestão dos recursos, a implementação do plano de custeio suplementar, a avaliação atuarial, os termos de parcelamento e o cadastro de servidores no SAGRES; e **III) INFORMAR** que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

⁴ “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06392/19

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 06392/19**, referentes à análise da prestação de contas advinda do **Instituto de Previdência do Município de Sertãozinho - IPMS**, relativa ao exercício de **2018**, de responsabilidade do Senhor **ESPEDITO RUFINO DOS SANTOS**, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do relator, em:

I) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS a prestação de contas ora examinada, ressalvas em virtude dos fatos passíveis de recomendações;

II) RECOMENDAR à atual gestão do Instituto de Previdência do Município de Sertãozinho – IPMS, no sentido de corrigir e/ou prevenir os fatos indicados nos relatórios da Auditoria, notadamente sobre a compensação previdenciária, os instrumentos de gestão dos recursos, a implementação do plano de custeio suplementar, a avaliação atuarial, os termos de parcelamento e o cadastro de servidores no SAGRES; e

III) INFORMAR que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 09 de fevereiro de 2021.

Assinado 9 de Fevereiro de 2021 às 17:09



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 9 de Fevereiro de 2021 às 19:57



Elvira Samara Pereira de Oliveira
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO