



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

Origem: Fundo de Previdência Social dos Servidores do Município de Esperança – FUNPREVE

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2017

Responsável: André Ricardo Coelho da Costa (Gestor)

Advogado: Enio Silva Nascimento (OAB/PB 11946)

Contadora: Rivanilda Maria Rodrigues Câmara Galdino (CRC/PB 8118/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Esperança. Administração indireta. Fundo de Previdência Municipal. Exercício de 2017. Irregularidades da arrecadação, na gestão e nas despesas. Irregularidade das contas. Aplicação de Multa. Recomendações. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 - TC 02003/20

RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas anual advinda da **Fundo de Previdência Social dos Servidores do Município de Esperança – FUNPREVE**, relativa ao exercício de **2017**, de responsabilidade da Senhor **ANDRÉ RICARDO COELHO DA COSTA**.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **Relatório Inicial** de fls. 241/258. No relatório constam as seguintes colocações e observações a seguir resumidas:

1. A prestação de contas foi encaminhada no prazo legal;
2. Receita arrecadada de R\$6.335.704,47, com destaque para as receitas de contribuições dos servidores ativos de R\$1.590.893,32 e contribuições patronais de R\$4.729.812,94;
3. Despesa executada de R\$9.447.561,01, com destaque para as despesas com benefícios previdenciários (aposentadoria e pensão), no valor R\$9.234.067,76, o que equivaleu a 97,74% do total empenhado no exercício;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

4. Déficit de R\$3.111.856,54 na execução orçamentária;
5. As disponibilidades registradas ao final do exercício totalizaram R\$73.570,38;
6. A gestão dos recursos é própria e as aplicações das disponibilidades (Plano de Investimentos e limite de alocações) estão em conformidade, mas a Política de Investimentos não foi elaborada e aprovada por órgão deliberativo, em conformidade com normativo do Banco Central do Brasil/Conselho Monetário Nacional (Resolução 3.922/10);
7. Não há gestor de recursos formalmente designado e certificado, em desconformidade com normativo do Ministério da Previdência Social (Portaria 519/11);
8. O Balanço Patrimonial apresentou a seguinte evolução:

DISCRIMINAÇÃO			
ATIVO	Exercício 2016	Exercício 2017	Varição (RS)
Ativo Circulante	6.671,64	80.522,44	73.850,8
Caixa e Equivalente de Caixa	6.671,64	80.522,44	73.850,8
Banco Conta Movimento - RPPS	6.573,09	80.423,89	73.850,8
Banco Conta Movimento – Taxa de Administração	98,55	98,55	0,00
Ativo Não-Circulante	0,00	1.448,00	1.448,00
Imobilizado	0,00	1.448,00	1.448,00
Total do Ativo	6.671,64	81.970,44	
PASSIVO	Exercício 2016	Exercício 2017	Varição (RS)
Passivo Circulante	22.641,52	34.939,09	12.297,57
Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar a curto prazo	0,00	- 750,46	750,46
Fornecedores e contas a pagar a curto prazo	0,00	- 330,40	330,40
Demais Obrigações de Curto Prazo	22.641,52	36.019,95	13.378,43
Passivo Não-Circulante	43.284.864,04	43.284.864,04	0,00
Provisões a Longo Prazo	43.284.864,04	43.284.864,04	0,00
Patrimônio Líquido	- 43.284.864,04	- 43.284.864,04	0,00
Resultados Acumulados	- 43.284.864,04	- 43.284.864,04	0,00
Total do Passivo	6.671,64	81.970,44	

Fonte: PCA de 2016 (Processo TC nº 05260/17) e balanço patrimonial às fls. 09 a 13.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

9. Conforme a Auditoria o Município de contava com 789 servidores titulares de cargos efetivos e 338 inativos e pensionistas:

4. SEGURADOS ATIVOS, INATIVOS E PENSIONISTAS

De acordo com o sistema SAGRES, no final do exercício sob análise, o Município de Esperança contava com 789 servidores titulares de cargos efetivos e 338 inativos/pensionistas.

10. As despesas administrativas de R\$213.493,25 corresponderam a 0,87% do total da remuneração, proventos e pensões dos servidores efetivos ativos, inativos e pensionistas vinculados ao RPPS, relativo ao exercício anterior, dentro do limite de 2% - Portaria MPS 402/2008:

Despesa	CONSTATAÇÕES
<u>Despesa administrativa empenhada até o mês de referência (A) ([1])</u>	213.493,25
Base de cálculo das despesas administrativas (B) – total das remunerações, proventos e pensões dos servidores efetivos ativos, inativos e pensionistas vinculados ao RPPS relativo ao exercício anterior (R\$)	24.542.207,16
Limite de despesa administrativa (2%[2] x B) (R\$) (C)	490.844,14
Aportes para cobertura de excesso de despesa administrativa (D) (R\$)	-
Despesa Administrativa Ajustada (E=A-D) (R\$)	213.493,25
Percentual das despesas administrativas verificado (%) - E/B	0,87%
Excesso verificado em relação ao limite (E-C) (R\$)	- 277.350,89
Despesas administrativas dentro do limite	Sim

[1] Despesa administrativa é igual à despesa total do instituto menos as despesas relativas a benefícios previdenciários (elementos de despesa 01, 03, 05 e 09).

Fonte: SAGRES 2016 e 2017

As despesas administrativas totalizaram 0,87% do total das remunerações, proventos e pensões dos servidores efetivos ativos, inativos e pensionistas vinculados ao RPPS relativo ao exercício anterior, estando abaixo do limite de 2% fixado na Portaria MPS 402/2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

11. Houve indicação de despesas sem licitação no exercício sob análise, no valor se R\$23.710,00, com locação de Softwares:

Credor	Valor (RS)	Objeto
AGILI SOFTWARES PARA AREA PUBLICA LTDA – CNPJ: 26804377000600	12.000,00	SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE SOFTWARE DE FOLHA DE PAGAMENTO
INFO-PUBLIC INFORMÁTICA LTDA – CNPJ: 03500830000176	11.710,00	SOFTWARE DE CONTABILIDADE PUBLICA E PORTAL DA TRANSPARENCIA

Fonte: SAGRE municipal

Além disso o Órgão Técnico indicou a contratação de pessoas jurídicas por inexigibilidade de licitação para a prestação de serviços de consultoria contábil e jurídica, descumprindo o Parecer Normativo PN – TC 00016/2017:

Credor	Valor (RS)	Objeto
NASCIMENTO E BARBOSA ADVOGADOS ASSOCIADOS – CNPJ: 13619665000120	36.000,00	CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA DO RAMO DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA ESPECIALIZADA EM PREVIDÊNCIA PRÓPRIA
BCR – CONTABILIDADE PÚBLICA LTDA – EPP – CNPJ: 13009835000154	32.500,00	CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA DO RAMO DE CONTABILIDADE PÚBLICA PARA EXECUTAR A ESCRITURAÇÃO CONTÁBIL COM EMISSÃO DE BALANÇO

Fonte: SAGRES municipal (Documento TC nº 65.600/18).

12. De acordo com a avaliação atuarial referente ao exercício de 2017 (data-base) de 31/12/2016) encartada aos autos às fls. 183/218, o RPPS apresentou u déficit atuarial projetado no valor de R\$68.686.775,63:

Data Base: 31/12/2016		
Item	Valores da Geração Atual (RS)	Valores (% Folha)
Custo Total	203.137.484,37	199,54%
Compensação a Receber (-)	18.510.833,76	18,18%
Contribuição de Inativos (-)	99.486,87	0,10%
Contribuição de Ativos (-)	11.198.270,14	11,00%
Contribuição Normal Ente s/Ativos(-)	15.341.630,09	15,07%
Contribuição Normal Ente s/Inativos(-)	30.612.818,89	30,07%
Ativo Financeiro (-)	6.107,87	0,01%
Déficit / Superávit Atuarial	127.368.336,75	125,11%
(*) Contribuição Adicional Ente s/Ativos(-)	58.681.561,12	57,64%
(*) Contribuição Adicional Ente s/Inativos(-)	0,00	0,00%
Déficit / Superávit Atuarial	68.686.775,63	67,47%

(*) Contribuições adicionais para Cobertura do Déficit previstas no Decreto Municipal nº 1.708/2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

13. As alíquotas de contribuição patronal relativas ao custo normal e custo suplementar, assim como as referentes à parte do segurado, estabelecidas na legislação municipal, estão de acordo com as sugeridas no cálculo atuarial. Todavia, foram aplicadas as alíquotas mínimas, gerando déficit atuarial:

Plano de Custeio – Plano Previdenciário Capitalizado	Alíquota mínima (*) (A)	Alíquotas máximas (*) (B)	Alíquota sugerida na avaliação atuarial (C)	Alíquota vigente no mês de referência (D)
Alíquota do Servidor efetivo (%)	11,00%	-	11,00%	11,00%
Alíquota patronal - Custo normal (%)	11,00%	Dobro da contribuição do segurado estabelecida na legislação do ente federativo	22,00%	19,07%
Alíquota patronal - Custo suplementar (%)	-	-	13,00%	13,00%
Custo total (%)	22,00%		46,00%	43,07%

Fonte: Lei Complementar nº 52/2010 e Decreto Municipal 1809/2017.

(*) Estabelecida nos artigos 2º e 3º da Lei Federal nº 9.717/98.

14. Diante do déficit apresentado, o relatório da avaliação atuarial sugeriu a elevação da alíquota de contribuição para 22% e opinou pela revogação do Decreto municipal 1.708/2017 para estabelecer alíquotas adicionais, o que foi disciplinado pelo Decreto Municipal 1.809/2017:

Data Base: 31/12/2016						
Descrição	Contribuição %		Base para Desconto			
Aposentados e Pensionistas	11,00%		Parte do Benefício Mensal Excedente ao Limite de Isenção			
Servidores Ativos	11,00%		Remuneração de Contribuição dos Servidores Ativos			
Prefeitura Contribuição Normal	Custeio Previdenciário	22,00%	Remuneração de Contribuição dos Servidores Ativos e Valor Total dos Benefícios dos Aposentados e Pensionistas			
	Custeio Administrativo	2,00%				
	Contribuição Normal	22,00%				
Prefeitura Contribuição Adicional para Cobertura do Déficit Atuarial	Ano	%			Ano	%
	2017	13,00%			2023	24,40%
	2018	14,90%			2024	26,30%
	2019	16,80%	2025	28,20%		
	2020	18,70%	2026	30,10%		
	2021	20,60%	2027	32,00%		
	2022	22,50%	2028	33,90%		
2029 a 2043		35,00%				



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

15. Existência de parcelamentos de débito nos termos da Lei Municipal 155/13;
16. Ao final do exercício, havia Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP vigente, por força de decisão judicial;
17. Existência de Conselhos Municipais de Previdência em conformidade com a legislação;
18. O Termo de Conferência de Caixa à folha 20 apresenta um valor total de R\$9.135.962,74 em tesouraria, contrastando com as disponibilidades em caixa e aplicações financeiras constantes do SAGRES;

¶ Banco	Agência nº	Tipo Conta Bancária	Conta nº	Descrição da conta	Extrato	Débito	Crédito	Concluido
000	000000	Conta Corrente	0000000000000	Caixa	0,00			0,00
237	019127	Conta Corrente	0000000000507	C/C Nº 50-7 BRADESCO TAXA DE ADMINISTRAÇÃO	0,00	98,55	0,00	98,55
237	019127	Conta Corrente	0000000000906	C/C Nº 90-6 BRADESCO RPPS	60.023,27	9.622,35	11.442,58	58.203,04
001	020478	Conta Corrente	0000000124699	CONTA CORRENTE Nº 12469-9 BRASIL RPPS	0,00	0,00	0,00	0,00
001	020478	Conta Investimento - Fundo de Investimento	0000000124699	CONTA CORRENTE Nº 12469-9 BRASIL RPPS APLICAÇÃO	15.288,79	0,00	0,00	15.288,79
237	019127	Conta Corrente	0000001158058	C/C Nº 115805-8 COMPENSAÇÃO INSS	0,00	0,00	0,00	0,00
Totais					75.292,06			73.570,38

Fonte SAGRES - Disponibilidades

19. Não houve registro de **denúncia**;
20. Não foi realizada diligência *in loco* para a instrução da presente prestação de contas;
21. Ao final do relatório o Órgão de Instrução apontou a ocorrência de irregularidades, listadas às fls. 256/257;
22. O interessado foi notificado e após pedido e concessão de prorrogação de prazo para apresentação de defesa (fls. 262 e 266), apresentou documentos de fls. 270/904, tendo a Auditoria, após a análise, em relatório de fls. 912/946, considerado sanadas nove e mantido outras nove das eivas inicialmente indicadas. Ao término do relatório, a Auditoria consignou a existência de novos questionamentos ou fatos sobre os quais não foi possível concluir pela permanência ou não da irregularidade apontada;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

23. Em atenção ao contraditório à ampla defesa, foram intimados a autoridade responsável e o Advogado habilitado nos autos, facultando-lhes oportunidade para se manifestarem acerca dos itens 3.19 a 3.22, do relatório de fls. 912/946;
24. Defesa de fls. 950/1053, analisada pela Auditoria que em relatório de fls. 1061/1079 considerou sanadas duas das máculas, mantidas as demais e sugeriu notificação do interessado sobre mais duas;
25. Feita a terceira notificação, o interessado apresentou defesa de fls. 1090/1116, tendo o Órgão Técnico, em relatório de complemento de instrução de fls. 1124/1135, concluído que, após as análises de defesas realizadas remanesceram as irregularidades a seguir:

Irregularidades confirmadas no Relatório de Auditoria de fls. 912/945:

3.10. Ausência de receita de compensação entre regimes previdenciários, ocasionando possível renúncia de receita do gestor do órgão previdenciário (item 2.1 do Relatório Inicial);

3.11. Ocorrência de déficit na execução orçamentária no exercício sob análise sem a comprovação da adoção de medidas com vistas ao seu solucionamento contraria o artigo 1º da Lei Complementar nº 101/2000 (item 2.3 do Relatório Inicial);

3.12. O Balanço Financeiro bem como o Resultado Financeiro evidenciado no sistema SAGRES não apresentam nenhum valor na rubrica “Transferências Financeiras Recebidas”, divergindo do Balanço Financeiro do Município de Esperança anexado aos autos do Processo 06246/18, restando clara a divergência de informações prestadas, devendo ser esclarecido pelo gestor do Instituto o valor correto repassado para fins de aporte (item 3.1 do Relatório Inicial);

3.13. Inexistência de gestor de recursos formalmente designado para essa função, contrariando o artigo 2º, § 4º da Portaria MPS nº 519/11, tendo sido, inclusive, essa questão objeto do Alerta nº 01143/17 (item 3.2 do Relatório Inicial);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

3.14. Ausência de comprovação referente à aprovação em exame de certificação exigido pelo artigo 2º da Portaria MPS nº 519/11 referente ao Sr. André Ricardo Coelho da Costa (item 3.2 do Relatório Inicial);

3.15. Ausência de documentação comprobatória da discussão e aprovação da política de investimentos para o exercício de 2017, fato que foi objeto do Alerta 01143/17, descumprindo o artigo 5º da Resolução CMN nº 3.922/10 e atualizações (item 3.3 do Relatório Inicial);

3.16. Contratação de pessoas jurídicas por inexigibilidade para a prestação de serviços de consultoria contábil e jurídica, descumprindo o Parecer Normativo PN-TC 16/2017 (item 6 do Relatório Inicial);

3.17. Avaliação Atuarial enviada de maneira intempestiva ao Tribunal de Contas em 31/03/2018, fato este evidenciado no Alerta 01143/17 (fl.979) referente ao Processo TC nº 00093/17 – Acompanhamento de Gestão (item 7.1 do Relatório Inicial);

3.18. Impossibilidade de verificar a conformidade das reuniões do Conselho Municipal com a lei, porquanto não houve envio de documentação que comprovasse a realização das mesmas (item 11 do Relatório Inicial)

Irregularidades confirmadas no Relatório de Auditoria de fls. 1.061/1.079:

3.20. Ocorrência de empenhos em datas anteriores às assinaturas de contratos, e fazendo menção a licitações posteriormente feitas (fl. 934 e fls. 1.067/1.070);

3.22. Necessidade de tomar providências no sentido de rever os normativos vigentes no que diz respeito à organização do RPPS municipal (fl. 941 e fls. 1.073/1.076);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

Irregularidades confirmadas neste Relatório de Auditoria:

3.23. Estado de desordem contábil do Instituto de Previdência em suas demonstrações contábeis, que não refletem a realidade financeira e atuarial do regime próprio de previdência dos servidores municipais (item 2.1 deste Relatório);

3.24. Ausência de plena quitação dos termos de parcelamento de débitos entre as unidades gestoras do município e o FUNPREVE (item 2.2 deste Relatório).

Instado a se pronunciar, o Ministério Público, em parecer da lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz (fls. 1138/1151), opinou pela:

A. IRREGULARIDADE das Contas do gestor do **Fundo de Previdência Social dos Servidores do Município de Esperança, Sr. André Ricardo Coelho da Costa**, exercício de **2017**;

B. APLICAÇÃO DE MULTA PESSOAL ao Gestor antes nominado, prevista no art. 56, inc. II da Lei Orgânica desta Corte, em face das transgressões a normas legais, com gradação definida de maneira proporcional e razoável;

C. REPRESENTAÇÃO DE OFÍCIO ao membro do Ministério Público oficiante na Comarca de Esperança, para as providências de estilo, se assim entender pertinente e cabível e

D. RECOMENDAÇÃO à atual Gestão do FUNPREVE no sentido de não repetir as eivas, falhas e irregularidades aqui esquadrihadas e, sobretudo, cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna e legislação infraconstitucional aplicáveis à espécie.

Agendamento, com intimações (fl. 1152).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

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, 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 06214/18

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, passemos à análise das falhas remanescentes atribuídas à gestão da Senhor ANDRÉ RICARDO COELHO DA COSTA.

Nesse contexto, creio estarem os fatos relacionados à prestação de contas devidamente analisados em detalhes pelo Ministério Público de Contas, cuja conclusão foi pela irregularidade das contas de gestão. Eis os tópicos e os comentários contidos no indigitado parecer (fls.1138/1151):

Ausência de receita de compensação entre regimes previdenciários, ocasionando possível renúncia de receita do gestor do órgão previdenciário.

A Auditoria registrou a não observância de 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 Fundo.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

É bem provável que um RPPS tenha quase sempre o que registrar a título de compensação financeira com o RGPS, situação prevista no artigo 201, § 9º da Carta Republicana de 1988:

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, as mais das vezes, mormente em estados vulneráveis às intempéries econômicas e sociais como o da Paraíba, é bastante razoável a quantidade de trabalhadores migrando de atividade em que são segurados do RGPS para atividade em que passam a ser filiados a um RPPS.

A Defesa argumentou que a não liberação de recursos a título de compensação financeira entre regimes de previdência se deu por motivos alheios à vontade do gestor.

O Órgão de Instrução mencionou que, em verdade, a razão do bloqueio foi causada pelo próprio Instituto e que a certidão negativa de débitos expirou em outubro de 2016, fato que impediu as transferências desde então e por todo o exercício seguinte, segundo a própria defesa.

Na vertente, é de bom alvitre recomendar à atual gestão do Fundo de Previdência Social dos Servidores do Município de Esperança – FUNPREVE – que tenha compromisso com as contas do Fundo Próprio, a fim de providenciar o devido 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 viabilizar a compensação previdenciária recíproca entre regimes.

De fato, as providências foram adotadas no exercício sob análise, cabendo as devidas recomendações como observou o MPC.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

Déficit na execução orçamentária no exercício sob análise no valor de R\$3.111.856,54.

Examinando a execução orçamentária do Fundo de Previdência Social dos Servidores do Município de Esperança - FUNPREVE, percebe-se a existência de falhas que evidenciam a falta de um eficiente controle administrativo por parte do gestor.

O déficit orçamentário, no valor de R\$ 3.111.856,54 no exercício em apuração, configura grave inobservância às regras da Lei de Responsabilidade Fiscal:

A execução orçamentária e financeira ocorrem concomitantemente, por estarem atreladas uma a outra. Havendo orçamento e não existindo o financeiro, não poderá ocorrer a despesa. Por outro lado, pode haver recurso financeiro, mas não se poderá gastá-lo, se não houver a disponibilidade orçamentária.

Em consequência, pode-se definir execução orçamentária como sendo a utilização dos créditos consignados no Orçamento ou Lei Orçamentária Anual - LOA. Já a execução financeira, por sua vez, representa a utilização de recursos financeiros, visando atender à realização dos projetos e/ou atividades atribuídas às Unidades Orçamentárias pelo Orçamento.

Todo o processo orçamentário tem sua obrigatoriedade estabelecida na Constituição Federal, art.165, que determina a necessidade do planejamento das ações de governo por meio do:

Plano Plurianual de Investimentos - PPA
Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO
Lei Orçamentária Anual - LOA

Uma vez publicada a LOA, observadas as normas de execução orçamentária e de programação financeira da União estabelecidas para o exercício e lançadas as informações orçamentárias, fornecidas pela Secretaria de Orçamento Federal, no SIAFI, por intermédio da geração automática do documento Nota de Dotação - ND, cria-se o crédito orçamentário e, a partir daí, tem-se o início da execução orçamentária propriamente dita.

Executar o Orçamento é, portanto, realizar as despesas públicas nele previstas, seguindo à risca os três estágios da execução das despesas previstos na Lei nº 4320/64 : empenho, liquidação e pagamento.

A teor do trecho antes reproduzido, disponível no sítio eletrônico do Tesouro Nacional,³ se há um déficit na execução orçamentária é sinal de que não se utilizaram corretamente os créditos consignados no Orçamento, que, sublinho, é aprovado na forma de LEI stricto sensu. Ademais, indica total descuro com o planejamento, desde a concepção, tendo impacto ou efeito dominó ao longo da gestão inteira.

³ Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/execucao-orcamentaria> > Acesso em 29 Mai. 2019. Link sujeito a desaparecer.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

O ordenamento jurídico pátrio elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar uma gestão fiscal de responsável. Dentre as positivações do mencionado valor genérico, situam-se a obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas.

Veja-se:

Art. 1º. (...).

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Cumpre realçar que as despesas do Fundo, criadas especificamente para gerir o RPPS, são compostas basicamente por benefícios previdenciários e por despesas com a administração do regime e do próprio Instituto. Entretanto, o déficit orçamentário do Fundo é uma situação a ser corrigida por meio de diversas medidas, que não recaem, unicamente, sobre o Fundo Previdenciário, mas também sobre o Município.

Portanto, o equilíbrio entre a receita e a despesa, pressuposto básico de uma gestão fiscal responsável, não foi, pelas razões expostas, minimamente observado.

Ademais, atenta contra a boa gestão pública a assunção de compromissos sem a devida disponibilidade financeira para honrá-los. Tal ocorrência colide com os princípios da moralidade e da eficiência e revela defeitos no planejamento das atividades desempenhadas pelo gestor público. Planejamento este que, segundo Carlos Vader do Nascimento,⁴ ajuda a alcançar a eficiência e a eficácia, ou seja, a perfeita realização de uma tarefa, incluindo a adequação às necessidades públicas.

A irregularidade em comento enseja recomendação e aplicação de multa ao responsável, com fulcro no artigo 56, inciso II da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

⁴ NASCIMENTO, Carlos Vader do. MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 17.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

Destaque-se ainda que a Prefeitura fez aportes para cobertura de déficit atuarial. Todavia, não pode ser essa a via recorrente para cobrir déficits orçamentários de sistema previdenciário e sim a revisão de alíquotas, seguindo a avaliação atuarial realizada, além da compensação previdenciária tratada em item anterior.

Divergência entre o Balanço Financeiro, bem como o Resultado Financeiro, evidenciado no sistema SAGRES com o Balanço Financeiro do Município; Ocorrência de empenhos em datas anteriores às assinaturas de contratos com menção a licitações posteriormente feitas e Estado de desordem contábil.

O Corpo Técnico constatou recebimento de transferências financeiras da ordem de R\$3.172.037,29, não registradas no Sagres nem no BF apresentado na prestação de contas.

Em tema de Defesa, o gestor argumentou falha no sistema contábil, não sendo dita justificativa acolhida por não se revelar apta a esclarecer o motivo pelo qual o valor não foi registrado corretamente no SAGRES.

É dever dos gestores registrar, no Sistema Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, todos os dados e informações pertinentes às suas atividades, tais como arrecadação de receitas, realização de despesas, gastos com pessoal etc.

Assim, por ser o SAGRES uma importante fonte de informações a subsidiar o exercício do controle externo e social, cabe aos administradores municipais e estaduais submeter dados consistentes e remissivos aos gastos públicos, a fim de que os órgãos responsáveis pelo controle externo e a sociedade possam aferir a legalidade dos atos.

*No atinente aos empenhos direcionados às empresas **Agili Softwares e Infopublic Informática**, quando os procedimentos licitatórios ainda não haviam sido realizados, a Defesa justificou a eiva advogando que os contratos dizem respeito a serviços contínuos de locação de softwares indispensáveis ao andamento dos serviços públicos (...) e que teria havido apenas uma falha formal de citação do número da licitação.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

A sonegação das informações fere frontalmente o princípio da publicidade, previsto constitucionalmente, no artigo 37 da Carta Republicana de 1988, caput.

Abordando o tema, preceitua José dos Santos Carvalho Filho:⁵

Outro princípio mencionado na Constituição é o da publicidade. Indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem.

Ademais, a Instrução verificou que as informações contábeis não guardam conexão com a realidade municipal, uma vez que, embora haja plano de amortização vigente, não se observa a contabilização de seu valor atual no cálculo das provisões matemáticas, ou seja, as informações prestadas no Balanço Patrimonial não representam fidedignamente a situação do FUNPREVE de Esperança para o fim do exercício de 2017.

Pelas normas de Contabilidade Pública aplicadas aos regimes previdenciários, as provisões matemáticas previdenciárias nada mais são que o total de recursos necessários para pagar compromissos futuros do plano de benefícios, calculados atuarialmente, em determinada data, a valor presente.

A manutenção do equilíbrio atuarial e financeiro é garantia da sustentabilidade do plano de previdência, por isso a avaliação atuarial tem de ser realizada anualmente para fins de fixação da alíquota de contribuições previdenciárias patronal e do segurado e de mensuração do montante das provisões matemáticas previdenciárias a ser apropriadas e registradas no passivo do RPPS.

Evidentemente, as provisões tendem a aumentar e nunca diminuir, porque acompanham, dentre outros aspectos, o crescimento vegetativo da remuneração dos servidores, o aumento no número de servidores e de aposentados e inativos.

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 25.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

A esse respeito, é relevante trazer à baila a constante preocupação que deve ter o gestor com a Contabilidade, no intuito de melhor exercer o controle das finanças públicas e evitar distorções orçamentárias e financeiras.

A Contabilidade, em sede de Administração Pública, também é basilar à concretização da publicidade e moralidade administrativas, já que é instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades desenvolvidas pelo Poder Público.

Conforme lecionam J. Machado Jr. e Heraldo Reis, em conhecido manual de Contabilidade Pública editado pelo IBAM:

A informação contábil permite à Administração a análise e a tomada de decisões com vistas a melhorar a arrecadação das suas receitas, aperfeiçoar os mecanismos de cobrança dos seus créditos, proporcionar bases para uma melhor programação da despesa e dos desembolsos e, ainda, dar ao administrador, ao público e àqueles com quem a entidade transaciona, elementos sobre a composição qualitativa e quantitativa do patrimônio da instituição. Por fim cumpre-lhe analisar e interpretar os resultados obtidos.

Faz-se mister, portanto, que os órgãos e as entidades organizem e mantenham sua contabilidade em estrita consonância com os princípios e normas legais pertinentes.

É o caso de se recomendar à atual gestão do Fundo de Previdência Social do Município de Esperança que guarde maior e estrita atenção às normas e princípios contábeis, a fim de que o lançamento e registro dos dados contábeis correspondam à realidade patrimonial da entidade, de modo a não comprometer a correta elaboração dos seus Balanços e a transparência da gestão.

Mesmo tendo sido corrigido e enviado novo demonstrativo financeiro com a apresentação de defesa, a mácula original de divergência com as informações contidas no SAGRES não foi solucionada, permanecendo a eiva no campo formal, vez que a Auditoria identificou a divergência, inclusive com lançamento no mesmo valor no SAGRES da Prefeitura com o título “outras informações”, fato que evidencia que os recursos não foram contabilizados na parte das despesas no SAGRES da Prefeitura nem na parte das receitas no SAGRES do Fundo Previdenciário.

No caso das despesas empenhadas anteriormente à realização de licitação, restou comprovado pagamentos por serviços e depois foi providenciado o procedimento licitatório no qual a empresa vencedora do certame foi a mesma que realizou o serviço antes do processo, embora os serviços e os processos licitatórios não foram questionados pela Auditoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

Inexistência de gestor de recursos formalmente designado para essa função.

O artigo 2º da Portaria MPS nº 519/11 dispõe, verbo ad verbum:

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.

§ 1º A comprovação de que trata o caput será realizada na forma estipulada pela SPPS, conforme divulgado por meio do endereço eletrônico do MPS na rede mundial de computadores - Internet. (Redação dada pela Portaria MPS nº 440, de 09/10/2013)

§ 2º A validade e autenticidade da certificação informada será verificada junto à entidade certificadora pelos meios por ela disponibilizados.

§ 3º A atualização dos conhecimentos dos responsáveis pela gestão dos recursos dos RPPS considerados aptos para os efeitos desta Portaria obedecerá as regras e periodicidade estabelecidas em cada entidade certificadora.

§ 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.

Em sua Defesa, o jurisdicionado sustentou não possuir gestor de recursos posto que o RPPS não tem o valor R\$5 milhões acumulados.

Apesar de pequeno o RPPS, este não se encontra dispensado de cumprir a obrigação, a qual, aliás, traduz preocupação do ente regulador com a capacitação de pessoal que gerencie os recursos vertidos pelos beneficiários municipais. Quanto menor o Instituto de previdência mais se justifica o cuidado com a forma de guarda, aplicação e investimento dos valores disponíveis, sobretudo no atinente ao mercado de capitais. Por tudo isso, a ausência de gestor de recursos no exercício de 2017 demonstra falta de zelo para com a legalidade administrativa, o que enseja a baixa de recomendação expressa por parte deste Tribunal no sentido de não mais repetir a falha.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

Ausência de comprovação referente à aprovação em exame de certificação exigido por Portaria do então denominado MPS.

O defendente reconhece a falha e alega que no ano de 2017 não conseguiu ser aprovado e certificado no exame CPA 10.

O CRP, é de extrema importância no controle e fiscalização do funcionamento dos regimes próprios de previdência, o que enseja recomendações à autarquia no sentido de adotar providências para regularizar sua situação perante o Ministério da Previdência Social. Ademais, registre-se, ele será exigido nos casos de:

- I - realização de transferências voluntárias de recursos pela União;*
- II - celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes;*
- III - concessão de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;*
- IV - liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais;*
- V - pagamento dos valores referentes à compensação previdenciária devidos pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS, em razão do disposto na Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.*

A inexistência desse certificado evidencia a falta de atendimento do ente jurisdicionado aos requisitos e critérios exigidos a um sistema previdenciário minimamente sustentável.

Ausência de documentação comprobatória da discussão e aprovação da política de investimentos para o exercício de 2017.

De acordo com o Órgão de Instrução, a política de investimentos do RPPS referente ao exercício de 2017 havia sido elaborada, mas não havia comprovação de sua discussão e aprovação pelo órgão deliberativo, conforme exigido pelo art. 5º da Resolução do Conselho.

A elaboração da Política de investimentos representa uma exigência que fundamenta e norteia todo o processo de tomada de decisão relativo aos investimentos dos RPPS, devendo ser empregada como instrumento necessário para garantir a consistência da gestão dos recursos em busca do equilíbrio econômico-financeiro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

Sem a elaboração da política de investimentos centrada em critérios técnicos não há como trabalhar com parâmetros sólidos e equilibrados, levando-se em consideração as reservas técnicas atuariais (ativos) e as reservas matemáticas (passivo) projetadas pelo cálculo atuarial.

Deve-se recomendar veementemente à autarquia previdenciária promover tal estudo de modo a estabelecer as diretrizes das aplicações dos recursos garantidores dos pagamentos dos segurados e beneficiários do regime, visando atingir a meta atuarial definida para garantir a manutenção do seu equilíbrio econômico-financeiro e atuarial, tendo sempre presentes os princípios da boa governança, da segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência.

No caso, após o Alerta 01143/17, emitido por este Tribunal já no final do exercício, o gestor providenciou a aprovação da política de investimento que naquele momento indicou ter o caráter meramente formal por ser no final do exercício e por não ter o Fundo capacidade financeira para investimento, conforme se pode verificar nos demonstrativos contábeis-financeiros.

Contratação de pessoas jurídicas por inexigibilidade para a prestação de serviços de consultoria contábil e jurídica, descumprindo parecer deste Tribunal.

O Órgão de Instrução observou que a assessoria contábil e jurídica do Fundo de Previdência dos Servidores do Município de Esperança foi contratada por meio de Inexigibilidade de Licitação, ao arpejo do Parecer Normativo PN – TC 16/2017, ainda em vigência, segundo o qual a regra é que essas atividades sejam realizadas por servidores públicos efetivos.

*O Parecer Normativo PN TC 00016/17, segundo o qual esta Corte de Contas respondeu consulta, mencionada que, em regra, os serviços de assessoria administrativas ou judiciais na área do Direito **devem ser realizados por servidores públicos efetivos**, somente podendo ser contratados diretamente com pessoas ou sociedades, em caráter excepcional, quando atendidas todas as exigências previstas na legislação específica que trata da matéria (Lei de Licitações e Contratos).*

Pois bem.

O ordenamento jurídico pátrio adota, como regra, a realização de concurso público para preenchimento dos cargos na Administração Pública ou, ainda, procedimento específico de licitação para a contratação de fornecimento de bens e serviços pela Administração Pública e apenas em casos singulares previstos em lei, como na inviabilidade de competição, autoriza contratação direta através de Inexigibilidade ou Dispensa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

É sabido que a administração pública convive constantemente com questões afetas à assessoria contábil e jurídica; sendo assim, é imprescindível a manutenção de um quadro permanente de advogados e outros servidores concursados especializados na matéria.

Assim, a prestação de serviços rotineiros contratados pelo Fundo de Previdência dos Servidores do Município de Esperança deveria ser realizada por servidores da própria Administração Pública cuja investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público do art. 37 da Lei Maior.

Acerca do assunto, Marçal Justen Filho⁶ dá ênfase ao quanto é importante manter um quadro próprio de advogados para atuação contínua e permanente:

É necessário ressaltar que a opção preferencial da Administração Pública deve ser a execução direta dos serviços advocatícios. É relevante a manutenção de quadro próprio de advogados, que desempenhe atuação permanente e contínua, em favor da Administração Pública.

A atuação profissional da advocacia exige não apenas o domínio do conhecimento técnico-jurídico e uma espécie de sensibilidade acerca dos eventos futuros. Demanda o conhecimento das praxes administrativas e o domínio quanto aos fatos passados. É extremamente problemático obter atuação satisfatória de um advogado que não conhece o passado da instituição e desconhece a origem dos problemas enfrentados. A terceirização dos serviços advocatícios representa um grande risco para a atuação eficiente da Administração Pública.

Portanto e como regra, a melhor solução é a manutenção de advogados contratados permanentemente, sob vínculo trabalhista ou estatutário (conforme o caso). A seleção desses profissionais deve fazer-se através de concurso.

Dessa forma, caso o órgão ou entidade integrante da Administração Pública necessite da contratação de serviços de assessoria contábil e jurídica que, por alguma razão devidamente motivada, não possam ser prestados pelo seu quadro próprio de procuradores, tais serviços devem ser contratados mediante a realização do prévio procedimento licitatório.

Logo, cabe recomendação ao gestor do FUNPREVE no sentido de que mantenha um quadro permanente servidores que prestem serviços de natureza contábil e jurídica.

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos administrativos*. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 373.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

Em que pese o entendimento sobre a matéria e sobre o Parecer Normativo PN – TC 00016/2017 e ainda as citações de juristas, o entendimento desta Corte de Contas externado por meio do indigitado Parecer foi no sentido de que os serviços de assessorias administrativas ou judiciais na área do direito, em regra, deveriam ser realizados por servidores públicos efetivos. Excepcionalmente, poderiam 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 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 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

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 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

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).

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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

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.

No ponto, os procedimentos de contratação foram apresentados a este Tribunal de Contas e estão disponíveis no portal <https://tramita.tce.pb.gov.br/tramita/pages/main.jsf> (Mural de Licitações), sem indicação de questionamento em sua formalidade:

Jurisdicionado	Número	Modalidade	Valor	Data Homologação	Situação	Objeto	Editais	Protocolo no TCE
Fundo de Previdência Social dos Serv. do Mun. de Esperança	00002/2017	Inexigibilidade	R\$ 32.500,00	11/01/2017	Homologada	CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA DO RAMO DE CONTABILIDADE PÚBLICA PARA EXECUTAR A ESCRITURAÇÃO CONTÁBIL COM EMISSÃO DE BALANÇETES MENSIS, BALANÇO ANUAL, INFORMAÇÕES AO CADPREV E ACOMPANHAMENTO ORÇAMENTÁRIO, FINANCEIRO E PATRIMONIAL DO FUNDO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE ESPERANÇA - FUNPREVE		Doc. 15782/17
Fundo de Previdência Social dos Serv. do Mun. de Esperança	00001/2017	Inexigibilidade	R\$ 36.000,00	11/01/2017	Homologada	CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA DO RAMO DE ACESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA ESPECIALIZADA EM PREVIDÊNCIA PRÓPRIA PARA ACOMPANHAMENTO E INSTRUÇÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE BENEFÍCIOS, ATENDIMENTO AOS SEGURADOS, TRIBUNAL DE CONTAS, MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA, TRIBUNAL DE JUSTIÇA, MINISTÉRIO PÚBLICO, DEFESA NO INSS E A REALIZAÇÃO DO COMPREV DO FUNDO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE ESPERANÇA/PB - FUNPREVE E O INSS		Doc. 12655/17

Nesse compasso, não há cogitar descumprimento do Parecer Normativo PN – TC 00016/17, merecendo, contudo, recomendar o seu cumprimento em todos os seus termos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

Envio intempestivo de Avaliação Atuarial ao Tribunal de Contas.

Como bem descrito pela Auditoria, até agosto de 2017 e a emissão do Alerta nº 01143/17, o FUNDO não havia elaborado a avaliação atuarial relativa ao exercício sob análise.

O gestor tentou atribuir a eiva ao fato de 2017 ter sido o primeiro ano desta gestão e o banco de dados do município, bem assim o do FUNPREVE não estarem organizados de acordo com as exigências para fornecer os dados para a avaliação atuarial anual, o que não sana a falha já que a elaboração de uma avaliação atuarial intempestiva adia a tomada de medidas para diminuir o déficit atuarial.

Impossibilidade de verificação da conformidade das reuniões do Conselho Municipal com a lei e Necessidade de providências no sentido de rever os normativos vigentes referente à organização do RPPS.

O Órgão Auditor questiona a redação da Lei Municipal nº 297/2007 quanto à organização e atribuição do Conselho Gestor, do Conselho Municipal de Previdência e do Conselho de Administração, mencionados naquele normativo.

Verificou, ainda, que, mesmo com a possibilidade de os Conselhos acima citados serem denominações intercambiáveis para o mesmo órgão, as reuniões realizadas não correspondem ao estabelecido no Decreto regulamentador nº 15.520/2017, realizando meras 08 (oito) reuniões no exercício de 2017, do mínimo de 12, de acordo com a legislação vigente.

Vale destacar que o efetivo funcionamento dos Conselhos deflui de expressa determinação legal, em especial da Lei Federal nº 9.717/98, e tem por objetivo, conforme artigo 1º, inciso VI, da referida legislação, garantir o “pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

Cabe esclarecer que o caput do artigo 8º da Lei n.º 9.717/98 diciona que os dirigentes das entidades gestoras de regime próprio de previdência social respondem diretamente por infração aos dispositivos da mencionada Lei.

Dessa forma, diante da ausência de realização de reunião do Conselho Municipal de Previdência, a falha deve ensejar aplicação de multa pessoal ao gestor e a emissão de recomendações ao atual responsável pela autarquia municipal no sentido de promover a realização de reuniões dos Conselhos, em respeito à determinação prevista na Lei Municipal nº 297/2007, bem como reveja seus normativos referentes à organização do RPPS.

Ausência de plena quitação dos termos de parcelamento de débitos entre as unidades gestoras do município e o FUNPREVE.

Neste item em particular, sublinhe-se a postura omissa do gestor, notadamente se considerados os sucessivos parcelamentos celebrados entre o FUNPREVE e o Município não honrados.

O Diretor-Presidente do Fundo anexou diversas planilhas sem justificar os valores em aberto constantes do CADPREV apontados pelo Órgão de Instrução.

Ora, o gestor público deve sempre pautar suas ações de acordo com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Não basta que haja cumprimento do princípio da legalidade, é necessário que o administrador ministre esforços no sentido de auferir os melhores resultados para o serviço público, satisfazendo as necessidades da coletividade e, no caso, ainda aumentar os recursos previdenciários e investi-los no mercado financeiro, a fim de manter o equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

Em outras palavras, deve o gestor atuar com eficiência, presteza, e rendimento funcional. A falta de cobrança poderia causar um déficit do equilíbrio do sistema, motivo pelo qual, além da irregularidade das contas, deve ser aplicada multa ao responsável nos termos do art. 56, inc. II da LOTC/PB, ser promovida representação ao MP Estadual para as providências de caráter administrativo e judicial, se for o caso, que julgar pertinentes e recomendada a tomada de ações no sentido de efetuar a referida cobrança dos valores devidos, mesmo à custa de risco político de exoneração, por ser obrigação de direito público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06214/18

Ante o exposto, em harmonia com o parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que os membros desta egrégia Câmara decidam:

- 1) **JULGAR IRREGULAR** a prestação de contas oriunda do Fundo de Previdência Social dos Servidores do Município de Esperança - FUNPREVE, referente ao exercício de 2017, de responsabilidade da Senhor ANDRÉ RICARDO COELHO DA COSTA;
- 2) **APLICAR MULTA** de **R\$2.000,00** (três mil reais), valor correspondente a **38,56 UFR-PB** (trinta e oito inteiros e cinquenta e seis centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), ao Senhor ANDRÉ RICARDO COELHO DA COSTA, com fulcro no art. 56, incisos II e IV, da Lei Complementar Estadual 18/93, pelo descumprimento das normas atinentes à boa gestão do instituto de previdência e inobservância a normativos do TCE/PB, **ASSINANDO-LHE O PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS**, contado da publicação desta decisão, para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;
- 3) **RECOMENDAR** à atual gestão 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;
e
- 4) **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 06214/18

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 06214/18**, referentes à prestação de contas anuais relativas ao exercício de **2017**, oriundas do Fundo de Previdência Social dos Servidores do Município de Esperança - FUNPREVE, de responsabilidade da Senhor ANDRÉ RICARDO COELHO DA COSTA, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ª CAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do relator, em:

1) JULGAR IRREGULAR a prestação de contas oriunda do Fundo de Previdência Social dos Servidores do Município de Esperança - FUNPREVE, referente ao exercício de 2017, de responsabilidade da Senhor ANDRÉ RICARDO COELHO DA COSTA;

2) APLICAR MULTA de **R\$2.000,00** (três mil reais), valor correspondente a **38,56 UFR-PB⁷** (trinta e oito inteiros e cinquenta e seis centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), ao Senhor ANDRÉ RICARDO COELHO DA COSTA, com fulcro no art. 56, incisos II e IV, da Lei Complementar Estadual 18/93, pelo descumprimento das normas atinentes à boa gestão do instituto de previdência e inobservância a normativos do TCE/PB, **ASSINANDO-LHE O PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS**, contado da publicação desta decisão, para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

3) RECOMENDAR à atual gestão 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; e

4) 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.

⁷ 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 51,87 - referente a outubro 2020, 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 06214/18

Registre-se, publique-se e cumpra-se.
TCE – Sessão Remota da 2ª Câmara.
João Pessoa (PB), 27 de outubro de 2020.

Assinado 27 de Outubro de 2020 às 18:16



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 27 de Outubro de 2020 às 20:24



Marcílio Toscano Franca Filho
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO