



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06222/19

Origem: Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Santa Luzia - IPSAL

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2018

Responsável: Francelino Cabral de Melo (Gestor)

Contador: Raniera Leite Dóia (CRC/PB 005333/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Santa Luzia. Administração indireta. Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Santa Luzia - IPSAL. Exercício de 2018. Falhas administrativas e contábeis atrativas de julgamento regular com ressalvas. 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 00188/21

RELATÓRIO

Cuidam os autos da análise da prestação de contas anual advinda do **Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Santa Luzia - IPSAL**, relativa ao exercício de **2018**, de responsabilidade do Senhor **FRANCELINO CABRAL DE MELO**.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **Relatório Inicial** de fls. 262/282. No relatório constam as seguintes colocações e observações, a seguir resumidas:

1. A prestação de contas foi encaminhada no prazo legal;
2. Receita realizada de R\$5.959.971,15, com destaque para Contribuição do Servidor Ativo Civil (R\$1.158.668,95), Compensações Financeiras (R\$463.885,51), Contribuição Patronal (R\$1.594.425,71) e Amortização do Déficit Atuarial (R\$2.600.946,13);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06222/19

3. Despesa executada de R\$5.853.438,06, com destaque para as despesas com benefícios previdenciários (aposentadoria, pensão e outros benefícios previdenciários), no valor de R\$5.517.324,38, o que equivale 94,26% do total empenhado no exercício. Com relação às despesas correntes consta no quadro no relatório inicial (fl. 265), uma linha no valor de R\$32.361,40 a título de Outras Despesas com Pessoal, porém no SAGRES e na totalização das despesas não foi considerada essa rubrica;
4. Superávit de R\$106.533,09 na execução orçamentária:

DISCRIMINAÇÃO	VALOR (R\$)
Receita Arrecadada	5.959.971,15
(-) Despesa Empenhada	5.853.438,06
(=) Resultado da Execução Orçamentária	106.533,09
(+) Aportes Financeiros Recebidos	0,00
(=) Resultado Orçamentário Ajustado	106.533,09

5. Disponibilidades constantes no Balanço Patrimonial corresponde a R\$169.071,03 ao fim do exercício, porém nos extratos apresentados constam R\$197.900,50, valor 255,41% maior que o observado no exercício anterior;
6. A gestão dos recursos era própria, nos termos do art. 15, § 1º, I, da Resolução CMN 3.922/2010. Havia gestor de recursos formalmente designado. Houve Política de Investimentos, elaborada conforme art. 4º da Resolução CMN 3.922/2010. O RPPS não estava obrigado a instituir Comitê de Investimentos, uma vez que não apresentou mais de R\$5.000.000,00 em recursos na abertura do exercício financeiro, conforme previsão do art. 3º-A, § 2º, da Portaria MPS 519/2011;
7. Problema no registro das provisões matemáticas previdenciárias do Balanço Patrimonial;
8. Ao final do exercício sob análise, o Município de Santa Luzia contava com 930 servidores titulares de cargos efetivos e um total de 53 aposentados e pensionistas. Todavia, cabe observar que dentre os servidores constam 361 como efetivos lotados no IPSAL, mas na realidade, dentre estes constam aposentados:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06222/19

SAGRES ONLINE		Início	Municipal -	Sobre
Servidores (de 12/2018 a 12/2018)				
Unidade Gestora		Tipo de Cargo		
Agrupamentos:				
Inst. de Prev. Social dos Servidores Públicos do Mun. de Santa Luzia (414)				
> Efetivo (361)				
> Inativos / Pensionistas (53)				
Prefeitura Municipal de Santa Luzia (569)				
> Efetivo (569)				

9. As despesas administrativas vinculadas ao RPPS local, custeadas com recursos previdenciários próprios alcançaram, R\$336.113,68, correspondendo a 2,15% do valor das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao Regime no exercício financeiro anterior;
10. Despesas sujeitas à licitação:

NÚMERO DO PROCESSO	CREDOR	OBJETO	VALOR DO CONTRATO (R\$)	TOTAL EMPENHADO NO EXERCÍCIO (R\$)
12018	23816597000142 - RANERE LEITE DOIA EIRELLI ME	CONTRATAÇÃO DE UMA EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTACAO DOS SERVICOS DE ASSESSORIA CONTABIL NA AREA PUBLICA PARA O INST	24.000,00	20.000,00
22018	24756013000153 - INOVE CONSULTORIA ATUARIAL LTDA EPP	PRESTACAO DE SERVICOS TECNICOS ATUARIAIS E DE GESTAO PREVIDENCIARIA, VOLTADOS A ELABORACAO DE CALCULOS ATUARIAIS PREVID	30.000,00	30.000,00
TOTAL			54.000,00	50.000,00

11. A Avaliação Atuarial referente ao exercício financeiro projetou uma diferença entre o ativo real líquido e as provisões negativas matemáticas na ordem de R\$0,12, sendo R\$17.622,40 correspondentes ao ativo real líquido do regime próprio municipal e R\$17.622,52 referentes a passivos de provisões matemáticas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06222/19

12. Plano de custeio normal vigente apresenta alíquota dos servidores de 11% e contribuição patronal de 15,98%;
13. Foram declarados como vigentes, diversos parcelamentos de débito:

IDENTIFICAÇÃO	LEI AUTORIZATIVA	VALOR DEVIDO (R\$)	COMPETÊNCIAS	Nº DE PARCELAS
01198/2013	698/2019	957.824,53	08/2008 10/2012	240
01199/2013	698/2019	43.722,45	08/2008 10/2012	60
01200/2013	698/2013	41.574,00	12/2011 12/2012	60
01322/2013	698/2013	393.576,06	11/2012 06/2013	60
01317/2013	698/2013	1.857.187,38	11/2003 10/2011	240
01698/17	850/2017	462.874,96	01/2017 09/2017	60
01731/2017	850/2018	1.433.096,79	12/016 13/2016	60

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

DISCRIMINAÇÃO	DADOS
Data de emissão do último CRP válido	12/06/2019
Término do prazo de validade do último CRP válido	09/12/2019
CRP vigente no fim do exercício financeiro?	Sim
Tipo de CRP vigente no fim do exercício financeiro	Judicial

15. Constatou-se o Conselho de Previdência, que registrou menos reuniões do que o número previsto na legislação relativa ao regime próprio de previdência local;
16. Não houve registro de denúncia;
17. Não foi realizada diligência in loco;
18. Ao final do relatório a Auditoria indicou a ocorrência de irregularidades.

Foram notificados o Prefeito e o Gestor do Instituto, mas apenas o segundo apresentou defesa (fls. 298/390).

Depois de examinar os elementos defensórios, a Auditoria lavrou relatório (fls. 398/414), concluindo pela permanência de máculas:

- a) Empenhos nos elementos 01 (aposentadorias), 03 (pensões) e 05 (outros benefícios previdenciários) fora do agrupamento de despesas com pessoal (grupo de natureza de despesa 1);
- b) Gestor não possui certificação válida para todo o exercício financeiro;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06222/19

- c) Saldo diferente de zero no caixa do Instituto em pelo menos uma das duas fontes de informação analisadas;
- d) Conta corrente encontrada sem que conste na relação obtida no SAGRES ao fim do exercício financeiro;
- e) Problemas nas provisões matemáticas previdenciárias do Balanço Patrimonial, vez que a Avaliação Atuarial para o exercício seguinte não foi elaborada;
- f) As despesas administrativas ultrapassaram o limite de 2% da base de cálculo oficial, infringindo o previsto no art. 15 da Portaria MPS 402/2008;
- g) Contratações de serviços contábeis ou jurídicos por inexigibilidade de licitação, sem comprovação dos requisitos previstos no inciso II do art. 25 da Lei 8.666/1993;
- h) O Conselho de Previdência registrou menos reuniões do que o número previsto na legislação relativa ao regime próprio de previdência local;
- i) Componentes do Conselho de Previdência, cujas portarias de nomeação não foram informadas.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador-Geral, Manoel Antônio dos Santos Neto (fls. 417/425), opinou pela:

REGULARIDADE COM RESSALVAS DAS CONTAS DE GESTÃO PRESTADAS PELO Sr. Francelino Cabral de Melo (exercício financeiro de 2018), PRESIDENTE DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA;

APLICAÇÃO DA MULTA AO REFERIDO GESTOR, nos termos do art. 56, incisos II e V, da Lei Orgânica desta Corte de Controle, sem prejuízo das recomendações cabíveis, no sentido de que a atual gestão adote providências voltadas a evitar a reincidência das falhas detectadas nestes autos.

O referido gestor obteve no exercício anterior (Processo TC 05786/18), conforme decisão cadastrada no TRAMITA: Acórdão AC – TC 01044/20 (**regularidade com ressalvas das contas, multa de R\$2.000,00, recomendação e informação**).

Agendamento, com intimações (fl. 426).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06222/19

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 06222/19

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

No caso específico, passamos à análise das falhas remanescentes atribuídas à gestão da Senhor FRANCELINO CABRAL DE MELO.

Nesse contexto, os fatos relacionados à prestação de contas, restaram devidamente analisados, detalhadamente, pelo Ministério Público de Contas, cujos fundamentos seguem como base para a decisão (fls. 417/425). Eis os fundamentos para os pontos assinalados:

“Presença de empenhos nos elementos 01 (aposentadorias), 03 (pensões) e 05 (outros benefícios previdenciários) fora do agrupamento de despesas com pessoal (grupo de natureza de despesa 1):

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06222/19

A defesa suscitou a ocorrência de inconsistência simplesmente formal quando da classificação orçamentária e inexistência de dolo. Porém a Unidade Técnica ressaltou que a falha pode gerar impacto contábil negativo, tendo em vista o cômputo dessas despesas para fins de verificação do limite de gastos com pessoal, acarretando, ademais, prejuízos à transparência pública.

De fato, a incorreção prejudica a clareza dos dados e informações inerentes ao real conhecimento do estado das contas prestadas. Há a necessidade da confecção adequada dos registros contábeis, externando a real posição financeira da entidade e a evidenciação de sua situação patrimonial ao final do exercício. Logo, tendo em vista a permanência da inconsistência ao final da instrução processual, esta Procuradoria-Geral sugere a aplicação da multa prevista no art. 56, II da LOTCEPB.”

De acordo com o parecer, cabem **multa e recomendação**.

“Ausência de certificação válida do gestor para o exercício da função administrativa de gestão do Instituto (fato atinente à metade do exercício financeiro):

No relatório inaugural a Equipe Técnica registrou que:

Segundo as informações da resposta ao Ofício Circular nº 20/2019 - GAPRE/TCE-PB, o instrumento formal adotado no município para designar formalmente o gestor de recursos na função foi a Portaria nº 05/2017, atendendo ao previsto no art. 2º, § 4º, da Portaria MPS nº 519/2011. Informou-se, na resposta ao Ofício Circular nº 20/2019 - GAPRE/TCE-PB, que o responsável pela gestão dos recursos do RPPS foi aprovado em exame de certificação organizado por entidade autônoma de reconhecida capacidade técnica e difusão no mercado brasileiro de capitais (ANBIMA CPA-10), conforme exigência do caput do artigo 2º da Portaria MPS nº 519/2011. O número de identificação do certificado do gestor foi informado conforme a seguir: F5B306V2K7Q6. A Auditoria, entretanto, não encontrou, no TRAMITA, tal comprovação para o Presidente do Instituto e para os membros do Conselho Municipal de Previdência, fato que já tinha sido objeto de Alerta TCE-PB 01091/17 no âmbito do Processo TC 185/17 (fl. 1428). Indo mais além, este Corpo Técnico consultou o cadastro de profissionais certificados pela ANBIMA (https://www.anbima.com.br/pt_br/educar/area-doprofissional.htm) e identificou que o gestor somente adquiriu sua primeira certificação em 28/07/2018. Isso indica que a sua nomeação para o cargo e o exercício de suas funções por metade do exercício financeiro em análise se deram sem a devida qualificação exigida (fl. 267).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06222/19

*A autoridade responsável, por seu turno, indiretamente admitiu a veracidade do fato em sua defesa, emergindo, daí, a manifesta gravidade da falha apurada, especialmente diante do descumprimento de requisito mínimo (**condição para o exercício das funções**) de atendimento para a gestão do regime próprio de previdência social do município.*

No entendimento desta Procuradoria-Geral, o fato apurado pesa negativamente na avaliação das contas em apreço.”

Cabem **multa e recomendação**.

“Detecção de saldo diferente de zero no caixa do instituto em pelo menos uma das fontes de informação analisadas:

A Unidade de Instrução, conquanto tenha mantido a restrição em seu derradeiro relatório, enfatizou a baixa representatividade do saldo em caixa (R\$ 2.822,69) em relação ao total das disponibilidades do instituto ao final do exercício financeiro (R\$ 169.071,03), que é da ordem de 1,67% (fl. 401).

Nessa ordem de ideias, é possível identificar o diminuto impacto da irregularidade no caso em questão, sendo possível a sua relevação, sem prejuízo das recomendações à atual gestão no sentido da tomada de providências destinadas a evitar a reincidência.”

De acordo com o parecer, cabe **recomendação**.

“Conta corrente encontrada sem que conste na relação obtida no SAGRES ao fim do exercício financeiro:

A defesa não se manifestou quanto à circunstância apontada e a Auditoria, ao final da instrução, não relatou maiores impactos a respeito do dado achado. Assim sendo, nos moldes do item acima posto, este Ministério Público de Contas entende como suficiente a expedição de recomendação voltada à não repetição da impropriedade em futuras Prestações de Contas.”

De acordo com o parecer, cabe **recomendação**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06222/19

“Problema do registro das provisões matemáticas previdenciárias no balanço patrimonial, vez que a avaliação atuarial para o exercício seguinte não foi elaborada:

Sobre o fato, assim se manifestou o Órgão Auditor:

As observações feitas em relação ao não envio ou submissão incorreta de dados ao Tribunal por meio dos instrumentos destacados acima serão consideradas como descumprimento de solicitação formal deste Tribunal, ensejando a caracterização dessa conduta como obstrução à atividade fiscalizatória, nos termos do art. 56, V da Lei Orgânica do TCE/PB. Em virtude do princípio da competência, que preceitua que os valores sejam contabilizados nos demonstrativos contábeis em que o fato gerador da obrigação ocorreu, o valor que deveria ter sido registrado no balanço patrimonial de 31/12/2018 corresponde ao apresentado na avaliação atuarial do exercício de 2019, cuja data base equivale a 31/12/2018. Até o momento da elaboração deste relatório, a referida avaliação atuarial não foi apresentada, de forma que não é possível verificar se as provisões matemáticas previdenciárias registradas pelo Instituto no Balanço Patrimonial do exercício sob análise estão em conformidade com as indicadas na Avaliação Atuarial do exercício financeiro seguinte. Aliás, como consta no relatório inicial (fl. 273), em resposta ao Ofício Circular nº 20/2019 - GAPRE/TCEPB, o gestor informou que a Avaliação Atuarial para o exercício seguinte não foi elaborada (fl. 404).

No ponto, o Sr. Francelino Cabral de Melo apenas solicitou a desconsideração da planilha enviada a esta Corte por ocasião de ofício requisitório (Ofício Circular n.º 20/2019 – GAPRE – TCE/PB), por ter sido preenchida equivocadamente. Postulou, nessa medida, a análise dos dados consignados no balanço patrimonial.

No contexto descrito, esta Procuradoria-Geral acosta-se ao posicionamento da Divisão de Acompanhamento de Gestão (DIAG), na medida em que a situação retratada nos autos evidencia desorganização do referido administrador público quanto ao fornecimento de informações ao Controle Externo e pouca preocupação, ao que parece, com a confiabilidade, fidedignidade e integridade dos elementos apresentados no procedimento formal de prestação de contas, instrumento inarredável à garantia da transparência dos negócios públicos.

Deveras, o panorama exposto pela Auditoria legitima a aplicação da pena prevista no art. 56, inciso V, da Lei Orgânica desta Corte.”

De acordo com o parecer, cabem **multa e recomendação**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06222/19

“As despesas administrativas ultrapassaram o limite de 2% da base de cálculo oficial, infringindo o previsto no art. 15, da Portaria MPS n.º 402/2008:

A Lei n.º 9.717/1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social, estabeleceu a fixação de um limite para a taxa de administração. O art. 15, da Portaria MPS 402/2008 fixa como alíquota máxima para taxa de administração o percentual de 2% (dois por cento) sobre valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício financeiro anterior.

Ora, o estabelecimento de limite para taxa de administração, além de evitar o crescimento desnecessário da máquina administrativa, visa garantir que os recursos financeiros atinjam prioritariamente o seu fim maior, a saber: pagamento de benefícios previdenciários. Assim, a ultrapassagem detectada pelo Órgão Auditor enseja a aplicação de multa ao gestor responsável, nos termos do art.56, inciso II da Lei Orgânica deste Tribunal.”

Segundo a Auditoria, após a defesa (fl. 406), o índice da despesa administrativa situou-se em 2,11% da base de cálculo (limite 2%). De acordo com o parecer, cabem **multa e recomendação**.

“Contratação direta de serviços de assessoria contábil e jurídica (inexigibilidade de licitação):

De acordo com o exame técnico das justificativas defensivas, inexistem elementos probatórios nos autos que indiquem o verdadeiro preenchimento dos requisitos normativos aplicáveis à espécie (art. 25, II, da Lei Geral de Licitações e Contratos), peculiaridade que atrai para o caso em disceptação o entendimento do Supremo Tribunal Federal estampado no aresto abaixo colacionado:

Natureza singular do serviço (art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993). O objeto do contrato deve dizer respeito a serviço que escape à rotina do órgão ou entidade contratante e da própria estrutura de advocacia pública que o atende. Inviabilidade de contratar-se profissional de notória especialização para serviço trivial ou rotineiro, exigindo-se que a atividade envolva complexidades que tornem necessária a peculiar expertise. Existência de característica própria do serviço que justifique a contratação de um profissional específico, dotado de determinadas qualidades, em detrimento de outros potenciais candidatos. Precedente: AP 348, Rel. Min. Eros Grau, j. em 15.12.2006. 7. Inadequação da prestação do serviço pelo quadro próprio do Poder Público. Contratação pelo preço de mercado. Mesmo que a contratação direta envolva atuações de maior complexidade e responsabilidade, é necessário que a Administração Pública demonstre que os honorários ajustados se encontram dentro de uma faixa de razoabilidade,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06222/19

segundo os padrões do mercado, observadas as características próprias do serviço singular e o grau de especialização profissional. Essa justificativa do preço deve ser lastreada em elementos que confirmam objetividade à análise (e.g. comparação da proposta apresentada pelo profissional que se pretende contratar com os preços praticados em outros contratos cujo objeto seja análogo).³

Estando o comportamento administrativo em descompasso com o entendimento sufragado pelo STF e considerando a motivação técnica de fls. 406/409 (relatório de análise da defesa), a falha atrai a incidência de multa ao gestor.”

Em que pese tal conclusão, o entendimento externado por este Tribunal de Contas, por meio do Parecer Normativo PN – TC 00016/17, 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*:

³ STF, Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 45, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em 12 de agosto de 2016, cujo julgamento virtual ocorreu entre 16.10.2020 e 23.10.2020, Relator: Ministro Luís Roberto Barroso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06222/19

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

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06222/19

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

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

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

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

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

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

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06222/19

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

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

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

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

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

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

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

De acordo com tais precedentes, não há irregularidade na contratação.

“O Conselho de Previdência registrou menos reuniões do que o previsto na legislação relativa ao regime próprio de previdência local. Há componentes do Conselho de Previdência cujas portarias de nomeação não foram informadas.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 06222/19

Os fatos, diante da pouca representatividade no contexto global das contas em análise, ensejam as devidas orientações à gestão atual do instituto quanto ao correto funcionamento do citado Conselho.”

De acordo com o parecer, cabe **recomendação**.

À guisa de conclusão, os fatos impugnados pela Auditoria têm natureza de falhas administrativas e contábeis, de toda forma atrativas da necessidade constante acompanhamento e controle rumo à eficiência da gestão.

Não se constatou a ocorrência de prejuízos diretos ao erário nem o desvio na aplicação de recursos, mas oportunidades de melhoria das rotinas gerenciais.

Dessa forma, cabem ressalvas, multa e recomendação, para evitar as falhas encontradas, bem como adotar medidas com o intuito de aprimorar os procedimentos e o bom emprego dos recursos públicos.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que os membros desta egrégia Câmara decidam: **1) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS** a prestação de contas oriunda do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Santa Luzia - IPSAL, referente ao exercício de 2018, de responsabilidade do Senhor FRANCELINO CABRAL DE MELO; **2) APLICAR MULTA de R\$2.000,00** (dois mil reais), valor correspondente a **37,15 UFR-PB** (trinta e sete inteiros e quinze centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), ao Senhor FRANCELINO CABRAL DE MELO (CPF 300.888.604-34), com fulcro no art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual 18/93, pelo descumprimento de normas contábeis e administrativas, **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 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 06222/19

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 06222/19**, referentes à análise da prestação de contas anual advinda do **Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Santa Luzia - IPSAL**, relativa ao exercício de **2018**, de responsabilidade do Senhor **FRANCELINO CABRAL DE MELO**, **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 anual advinda do **Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Santa Luzia - IPSAL**, relativa ao exercício de **2018**, de responsabilidade do Senhor **FRANCELINO CABRAL DE MELO**;

II) APLICAR MULTA de **R\$2.000,00** (dois mil reais), valor correspondente a **37,15 UFR-PB⁴** (trinta e sete inteiros e quinze centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), ao Senhor **FRANCELINO CABRAL DE MELO** (CPF 300.888.604-34), com fulcro no art. 56, incisos II, da Lei Complementar Estadual 18/93, pelo descumprimento das normas contábeis e administrativas, **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 gestão 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.

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

TCE – Sessão Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 23 de fevereiro de 2021.

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

Valor da última UFR-PB fixado em 53,83 - referente a fevereiro de 2021, 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>).

Assinado 23 de Fevereiro de 2021 às 14:38



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 24 de Fevereiro de 2021 às 12:18



Marcílio Toscano Franca Filho
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO