

Ao Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator do Tribunal de Contas de Pernambuco, D  
marcos loreto.



Documento Assinado Digitalmente por: THOMAZ DIEGO DE MESQUITA MOURA  
Acesse em: <https://stc.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 611966071374542a10b690827cc9262

Processo TC n° 16100395-3

Prestação de Contas – Camocim de São Félix – 2015

**Maria das Mercês Barros da Silva Oliveira, Clarissa Siqueira Pessoa e Ana Paula da Silva Costa**, devidamente qualificadas nos autos do processo em epígrafe, por seus advogados insfrfirmados com instrumento procuratório incluso nos autos, e endereço profissional na Rua Deputado Souto Filho n° 53, 1° andar, Bairro Maurício de Nassau, Município de Caruaru, Estado de Pernambuco, onde doravante receberão as intimações do feito; vem perante Vossa Excelência apresentar Defesa Prévia ao Relatório de Auditoria elaborado por esta Egrégia Corte de Contas, com base nos fundamentos fáticos jurídicos que passa a expor para ao final requerer.

## Do Mérito

Optou-se por apresentar esclarecimentos/defesa conforme ordem de tópicos apresentada em Relatório de Auditoria, meramente para fins didáticos.

### 2.1.1. [A.2.1] Repasse a menor das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social

Aponta o Relatório de Auditoria que teriam havido repasses a menor das contribuições previdenciárias devidas pela prefeitura, Fundo Municipal de Saúde e Fundo Municipal de Educação durante o exercício financeiro de 2015; totalizando as seguintes montas:

CONTRIBUIÇÃO SERVIDORES		PREVIDENCIÁRIA		DOS
ÓRGÃO	VALOR RETIDO	VALOR REPASSADO	DIFERENÇA	
PREFEITURA	R\$ 118.144,73	R\$ 107.271,60	R\$ 10.873,13	

FME R \$ R\$ 959.720,98 R\$ 78.359,92  
1.038.080,90



Documento Assinado Digitalmente por: THOMAZ DIEGO DE MESQUITA MOURA  
Acesse em: <https://stc.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 611f16e0-7fa7-4542-a10b-690827cc9262

**TOTAL R\$ 89.233,05**

### CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA PATRONAL

ÓRGÃO	VALOR DEVIDO	BENEFÍCIOS PAGOS DIRETAMENTE	VALOR RECOLHIDO	DIFERENÇA
	A	B	C	(A-B-C)
PREFEITURAR	R\$ 307.235,42	R\$ 8.945,18	R\$ 279.984,13	R\$ 18.306,11
FME	R\$ 2.189.394,19	R\$ 107.228,12	R\$ 1.859.940,25	R\$ 222.225,82
FMS	R\$ 668.441,01	R\$ 28.196,53	R\$ 634.561,15	R\$ 5.683,33
<b>TOTAL</b>				<b>R\$ 246.215,26</b>

Ocorre que a ausência dos referidos repasses não se deu por escolha do gestor municipal, mas sim por estrita indisponibilidade financeira, como passaremos a demonstrar.

Diversos fatores ocorridos no decorrer do exercício de 2015 culminaram por deixar o Município de Camocim de São Félix com dificuldades em arcar as mais básicas despesas, dentre as quais os repasses das contribuições previdenciárias em sua integralidade.

Primeiramente destacamos que no referido ano o Município estava inserido em situação de emergência declarada pelo próprio Município e reconhecido pelo Estado de Pernambuco através do Decreto nº 42.019/2015 (**Anexo 01**).

A situação de emergência foi reconhecida pelo Estado de Pernambuco em função de longo período de estiagem que assolava todo o agreste pernambucano; situação essa que perdura até os dias atuais, conforme é de público e notório conhecimento.

Tal circunstância acarretou tanto queda na arrecadação municipal quanto desencadeou uma série de medida de contenção dos efeitos da estiagem, que engloba a contratação de carros-pipa, aquisição de água dentre outras; conforme se faz prova através da documentação em anexo (**Anexo 02**).



Tais situação, conforme dito, acabaram por onerar os cofres municipais de tal maneira que inviabilizaram o cumprimento da integralidade das obrigações previdenciárias de seus servidores.

Todavia, por ser medida que se impunha à época, e por zelo da administração municipal, o Poder Executivo promoveu prontamente o parcelamento das obrigações não recolhidas, conforme se depreende dos Requerimentos que seguem em anexo (**Anexo 03**).

Cumpra ainda esclarecer que os valores que deixaram de ser recolhidos e posteriormente foram parcelados, representam percentuais mínimos com relação ao montante das obrigações se consideradas em todo o exercício financeiro de 2015, conforme passamos a demonstrar adiante.

Conforme informações fornecidas na oportunidade da Prestação de Contas anual, as contribuições, tanto a parte patronal quanto a parte do servidor, se comportaram da seguinte maneira:

**Prefeitura – Servidor**

**Prefeitura – Patronal**

**Fundo Municipal de Educação – Servidor**

**Fundo Municipal de Educação – Patronal**

**Fundo Municipal de Saúde – Patronal**

Pois bem. Se considerada a integralidade dos valores apontados como devidos pelo Relatório de Auditoria, chega-se ao montante de **R\$ 4.321.296,25**. Em contrapartida, se considerados os valores apontados como não repassados pelos órgãos da administração municipal, atingimos a monta de **R\$ 343.764,69**.



Desta forma, os valores apontados como não repassados pela administração representam o percentu **7,95%** (sete vírgula noventa e cinco por cento) da totalidade das contribuições destacadas em Relatório de Auditoria.

Tal situação apenas demonstra que a gestão municipal nunca deixou de promover esforços para arcar com todas as contribuições previdenciárias, apenas deixando de fazê-lo em situações excepcionabilíssimas; procedendo com os devidos parcelamentos nessas hipóteses.

Ocorre que a legislação regente da matéria visa, como reconhece a própria equipe de auditoria, evitar endividamento da entidade pública frente aos regimes de previdência assim como garantir o direito dos segurados. Todavia, no caso em tela, o percentual não repassado, e posteriormente parcelado, representa parcela mínima frente ao montante devido pela administração.

Nesse contexto o Tribunal de Contas oportunamente vem se posicionando pela legalidade das contas prestadas em situações análogas, na medida em que inexistente na espécie dolo ou má-fé por parte do gestor. Inexistente, ainda, dano ao erário ou aos servidores a ser quantificado, visto que foram promovidos os devidos parcelamentos.

Nesse rumo vejamos a jurisprudência:

ESTADO DE PERNAMBUCO

TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO T.C. Nº 1360104-0

**SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 22/10/2013**

PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS GESTORES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALGADINHO (**EXERCÍCIO DE 2012**)

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SALGADINHO

INTERESSADOS: Srs. LUÍS ANTÔNIO DE ARAÚJO, EDNA MARIA RIBEIRO DA FONSECA, ANDRÉ SEVERINO DA COSTA, DUCINÉIA DE MOURA LIMA FLOR E IVALDENÍCIO HIPÓLITO DE MEDEIROS

[...]

ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do Voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

***CONSIDERANDO que, não obstante ter havido ausência de recolhimento de parte das contribuições previdenciárias ao Regime Próprio de Previdência Social RPPS o montante que deixou de ser repassado correspondente a menos de 1,5% do total devido, não sendo suficiente para macular por completo a presente prestação de contas;***

[...]

***Em julgar REGULARES, COM RESSALVAS, as contas do Sr. Luís Antônio de Araújo, Ordenador de Despesas e Prefeito do Município de Salgadinho, relativas ao exercício financeiro de 2012.***



ESTADO DE PERNAMBUCO

TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO TCE-PE Nº 1270097-6

SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 02/07/2015

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GESTOR DO MUNICÍPIO DE ARCOVERDE  
(EXERCÍCIO DE 2011)

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE ARCOVERDE

INTERESSADO: Sr. JOSÉ CAVALCANTI ALVES JÚNIOR

ADVOGADOS: Drs. NILTON GUILHERME DA SILVA OAB/PE Nº 14.853, I  
DIEGO ANDRADE VENTURA OAB/PE Nº 23.274

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS

ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

ACÓRDÃO T.C. Nº 0981/15

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1270097-6  
ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de  
Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria, as Defesas e os documentos  
apresentados, bem como a Nota Técnica de Esclarecimento;

***CONSIDERANDO que o repasse a menor ao RPPS das contribuições retidas  
dos servidores foi da ordem de R\$ 13.112,27, ou ainda, 1,02%, sendo de  
pequena monta para malsinar a presente análise;***

CONSIDERANDO o recolhimento integral ao RPPS da contribuição patronal;

CONSIDERANDO o recolhimento integral das contribuições retidas dos  
servidores e da parte patronal ao RGPS, ainda que intempestivo;

CONSIDERANDO a incidência de multa e juros de mora incidentes sobre as  
contribuições recolhidas intempestivamente;

CONSIDERANDO que o Município de Arcoverde esteve sob “estado de  
emergência” durante todo o exercício analisado, em decorrência do longo período  
de estiagem, conforme comprovado através de Decretos;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, combinados com o  
artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, da Lei Estadual nº  
12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco),

Em julgar **REGULARES COM RESSALVAS** as contas do Sr. José Cavalcanti  
Alves Júnior, Prefeito do Município de Arcoverde e Ordenador de Despesas,  
relativas ao exercício financeiro de 2011, dando-lhe quitação.

(...)



Recife, 8 de julho de 2015.

Conselheiro Carlos Porto Presidente, em exercício, da Primeira Câmara

Conselheiro Substituto Ricardo Rios Relator

Conselheiro João Carneiro Campos

Presente: Dra. Germana Galvão Cavalcanti Laureano Procuradora

Cumpre ainda frisar que ao assumir a Prefeitura de Camocim de São Félix no ano de 2013, o Defendente Uilson de Moura França já se deparou com histórico inadimplemento das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral (INSS), tendo sido efetivado parcelamento destes valores já no mesmo ano como bem reconhece o Relatório de Auditoria.

Ou seja, ao longo de sua gestão, o Defendente, além de arcar com os encargos previdenciários atuais, teve de lidar com o inadimplemento contumaz perpetrado pelas gestões anteriores, o que apenas agravou a situação financeira no exercício em tela.

Outras circunstâncias igualmente contribuíram para o recolhimento parcial (ainda que mínimo) das contribuições previdenciárias, os quais passaremos a expor detalhadamente no tópico seguinte.

Diante desse contexto, temos que o item ora tratado não possui o condão de macular a legalidade das contas prestadas no exercício de 2015.

### **2.1.2. [A.2.2] Pagamentos de juros e multas decorrentes do recolhimento intempestivo das contribuições previdenciárias ao RGPS**

Na mesma esteira da argumentação esposada no item anterior, o atraso no adimplemento das obrigações previdenciárias encontrava fundamento nas mesmas circunstâncias, conforme passamos a demonstrar.

Primeiramente é prudente explicitarmos alguns dados acerca do repasse de receitas federais e estaduais aos municípios, o que inclui o repasse da parcela referente ao Fundo de Participação dos Municípios, principal fonte de receita municipal em municípios onde não há forte produção agrícola, industrial e comercial.

Pois bem. Conforme sabido, de acordo com o art. 4º da Lei Complementar nº 62/1989, os valores relativos ao FPM devem ser creditados decendialmente aos Municípios, até os dias 10, 20 e 30 de cada mês, mediante crédito em conta aberta com essa finalidade no Banco do Brasil. Senão vejamos a legislação:

Art. 4º A União observará, a partir de março de 1990, os seguintes prazos máximos na entrega, através de créditos em contas individuais dos Estados e Municípios, dos recursos do Fundo de Participação:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês: até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês: até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês: até o décimo dia do mês subsequente.



De outra banda, conforme narra o Relatório de Auditoria, as contribuições previdenciárias c ser adimplidas até o dia 20 (vinte) do mês subsequente ao fato gerador. É o que dispõe o artigo 30 c Federal nº 8.212/91, senão vejamos:

Art. 30. A arrecadação e o recolhimento das contribuições ou de outra importâncias devidas à Seguridade Social obedecem às seguintes normas (Redação dada pela Lei nº 8.620, de 5.1.93)

I - a empresa é obrigada a:

a) arrecadar as contribuições dos segurados empregados e trabalhadores avulsos seu serviço, descontando-as da respectiva remuneração;

b) recolher os valores arrecadados na forma da alínea a deste inciso, contribuição a que se refere o inciso IV do art. 22 desta Lei, assim como a contribuições a seu cargo incidentes sobre as remunerações pagas, devidas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, trabalhadores avulsos contribuintes individuais a seu serviço até o dia 20 (vinte) do mês subsequente a da competência; (Redação dada pela Lei nº 11.933, de 2009).

Mais adiante, a equipe de auditoria aponta que o Município de Camocim de São Félix aderiu a parcelamento previsto pela Lei Federal nº 12.819/2013. Aponta ainda que os municípios que aderiram a citado parcelamento não poderiam deixar de pagar tempestivamente às obrigações previdenciárias, a passo que os valores devidos seriam debitados diretamente da conta vinculada ao FPM no dia 10 do mês subsequente, acrescido de juros e multa.

Ocorre que a análise da equipe de auditoria não levou em consideração o mundo real, mas tão somente um mundo ideal, onde o comportamento das receitas municipais seria sempre progressivo, ainda que não haveriam despesas não previstas. Não é esse o caso do Município de Camocim de São Félix, como restará claro adiante.

Ainda a título de introito ao tema, atentemos para a composição do Fundo de Participação dos Municípios, e vejamos o que dispõe a Secretaria do Tesouro Nacional através de cartilha informativa:

### 3 FLUXO DE RECURSOS

Os contribuintes do Imposto de Renda – IR – e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI – recolhem esses impostos regularmente na rede bancária, de acordo com a legislação pertinente. O montante dessa arrecadação é transferido por cada instituição financeira, conforme previsão contratual entre o banco e a Receita Federal do Brasil – RFB –, para a Conta Única do Tesouro Nacional – CTU. Os bancos repassam as informações relativas ao recolhimento efetuado para a RFB.

Decendialmente, por meio de processamento eletrônico, a RFB classifica o montante da arrecadação bruta de tributos relativo ao período e das deduções correspondentes (restituições, retificações e compensações), se houverem, e também dos incentivos fiscais – Finor, Finam, Funres, PIN e Proterra –, apurando, desta forma, a arrecadação líquida do período. Tais informações são registradas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI.

Decendialmente, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN – consulta no SIAFI as informações do decêndio anterior e transfere ao Banco do Brasil o valor global a ser repassado naquele período, o que, no caso do FPM, corresponde a 22,5% da arrecadação líquida do IR e do IPI. O Banco do Brasil, por sua vez, credita nas contas correntes dos Municípios os respectivos valores que lhes cabem, segundo

percentuais calculados e informados anualmente pelo Tribunal de Contas da União – TCU –, até o último dia útil do ano anterior, com a dedução do correspondente ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

Adicionalmente, a STN credita numa conta específica do SIAFI 1% da mesma arrecadação líquida do IR e do IPI do decêndio anterior, quantias estas que vão sendo acumuladas desde o 1º decêndio de dezembro do ano anterior até o 3º decêndio de novembro do ano em curso; este total é então integralmente distribuído aos Municípios no 1º decêndio de dezembro do ano em curso, segundo os percentuais individuais de participação vigentes, e sem a dedução do FUNDEB.

Na prática todo dia 10 de cada mês é repassada a maior parcela do FPM, sendo as parcelas dos dias 20 e 30, em regra, menores.

Deve-se considerar que as parcelas referentes aos dias 20 e 30 de cada mês é comprometida quase que sempre em sua integralidade, e em certos casos em sua integralidade, com a folha de pagamento e o pagamento de fornecedores do ente. Sem esse comprometimento, outros direitos e garantias seriam tolhidos a ponto de inviabilizar a própria atividade administrativa, perene por natureza.

Diante desse comprometimento surge a inviabilidade financeira em arcar com as obrigações previdenciárias na data aprazada pela lei.

Mas não apenas isso, a impossibilidade de arcar com tal obrigação dentro do prazo decorreu, no caso em tela, de outras circunstâncias já apresentadas em tópico anterior.

Apenas para frisar o tema, apontamos como causa de deficiência financeira do ente o longo período de escassez de chuvas que se estende até os dias atuais, a geração de custos não ordinários para enfrentar os efeitos da estiagem e a queda de receitas constitucionais. Esta última que passaremos a discorrer adiante.

Ora, a expectativa dos repasses das receitas constitucionais, notadamente referente ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM, é sempre crescente. Não se espera uma queda real de valores. Apenas excepcionalmente se espera um aumento abaixo da expectativa.

Ocorre que no exercício financeiro de 2015 tais receitas tiveram comportamento atípico. Não apenas houve baixo crescimento dos repasses, como em alguns meses houve queda real dos valores.

O quadro abaixo demonstra o montante de receita percebida pela municipalidade durante os exercícios de 2014 e 2015, senão vejamos:







## COMPORTAMENTO DAS RECEITAS PROVENIENTES DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DO CAMOCIM DE SÃO FÉLIX - EXERCÍCIOS 2014 E 2015

Mês	1º Decêndio		2º Decêndio		3º Decêndio		Total
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014
Janeiro	R\$ 620.389,95	R\$ 563.151,72	R \$ 171.557,87	R \$ 196.908,25	R \$ 374.916,12	R \$ 424.689,20	R \$ 1.166.877,34
Fevereiro	R\$ 911.337,06	R\$ 824.212,30	R\$ 62.887,21	R\$ 75.875,58	R \$ 271.528,92	R \$ 309.311,49	R \$ 1.245.764,56
Março	R\$ 371.707,50	R\$ 441.977,38	R\$ 53.377,12	R\$ 99.583,04	R \$ 314.314,33	R \$ 339.309,40	R\$ 739.993,74
Abril	R\$ 448.879,03	R\$ 479.702,54	R\$ 91.056,74	R \$ 131.794,67	R \$ 303.963,64	R \$ 339.194,72	R\$ 843.958,70
Maiο	R\$ 762.769,99	R\$ 730.652,39	R\$ 80.204,89	R\$ 77.737,20	R \$ 281.624,84	R \$ 360.696,32	R \$ 1.124.591,45
Junho	R\$ 447.698,10	R\$ 461.062,37	R \$ 191.805,71	R \$ 274.070,69	R \$ 203.873,41	R \$ 282.090,18	R\$ 843.337,47
Julho	R\$ 438.390,63	R\$ 525.864,04	R\$ 91.120,75	R \$ 101.966,12	R \$ 194.842,93	R \$ 297.681,82	R\$ 724.391,62
Agosto	R\$ 590.617,35	R\$ 492.207,04	R\$ 78.336,02	R\$ 84.478,52	R \$ 211.013,89	R \$ 304.260,14	R\$ 879.966,41
Setembro	R\$ 490.287,39	R\$ 329.230,36	R \$ 101.668,82	R \$ 121.856,95	R \$ 179.408,67	R \$ 283.362,62	R\$ 771.316,16
Outubro	R\$ 422.373,53	R\$ 414.288,43	R \$ 109.845,89	R \$ 129.919,68	R \$ 196.799,81	R \$ 291.717,63	R\$ 729.037,41



Novembro	R\$ 632.022,69	R\$ 556.360,05	R\$ 92.957,69	R\$ 89.682,45	R \$ 239.969,82	R \$ 297.783,26	R\$
Dezembro	R \$ 1.125.662,18	R \$ 1.019.498,96	R \$ 275.302,75	R \$ 352.614,80	R \$ 274.092,87	R \$ 351.497,33	R \$ 1.675.000,00

Além do baixo crescimento e da queda na principal fonte de receita municipal, prudente apontarmos para outras circunstâncias imprevisíveis que igualmente contribuíram para o agravamento da situação financeira do Município.

Tais fatores são o aumento do salário mínimo e o aumento do piso dos profissionais do magistério. No contramão do incremento de receitas municipais (baixo ou negativo), o aumento dessas despesas novamente em comparação ao exercício anterior (2014), foram consideráveis.

A tabela abaixo demonstra o comportamento dessas despesas:

### **Piso Nacional do Magistério**

#### **Ano Valor**

2009 R\$ 950,00

2010 R\$ 1.024,67

2011 R\$ 1.187,14

2012 R\$ 1.451,00

2013 R\$ 1.567,00

2014 R\$ 1.697,39

2015 R\$ 1.917,78

2016 R\$ 2.135,64



## Salário Mínimo

<b>Vigência</b>	<b>Valor</b>	<b>Previsão Legal</b>	<b>Publicação</b>
01.01.2017	R\$ 937,00	Decreto 8.948/2016	30.12.2016
01.01.2016	R\$ 880,00	Decreto 8.618/2015	30.12.2015
01.01.2015	R\$ 788,00	Decreto 8.381/2014	30.12.2014
01.01.2014	R\$ 724,00	Decreto 8.166/2013	24.12.2013
01.01.2013	R\$ 678,00	Decreto 7.872/2012	26.12.2012
01.01.2012	R\$ 622,00	Decreto 7.655/2011	26.12.2011
01.03.2011	R\$ 545,00	Lei 12.382/2011	28.02.2011
01.01.2011	R\$ 540,00	MP 516/2010	31.12.2010
01.01.2010	R\$ 510,00	Lei 12.255/2010	16.06.2010
01.02.2009	R\$ 465,00	Lei 11.944/2009	29.05.2009
01.03.2008	R\$ 415,00	Lei 11.709/2008	20.06.2008
01.04.2007	R\$ 380,00	Lei 11.498/2007	29.06.2007
01.04.2006	R\$ 350,00	MP 288/2006	31.03.2006
01.05.2005	R\$ 300,00	Lei 11.164/2005	22.04.2005
01.05.2004	R\$ 260,00	MP 182/2004	30.04.2004



01.04.2003 R\$ 240,00 MP 116/2003	03.04.2003
01.04.2002 R\$ 200,00 MP 35/2002	28.03.2002
01.04.2001 R\$ 180,00 MP 2.142/2001 (atual 2.194-5)	30.03.2001
03.04.2000 R\$ 151,00 Lei 9.971/2000	24.03.2000

Ao menos duas considerações são pertinentes: a) a imprevisibilidade dos aumentos; b) a disparidade entre o incremento de receita e o aumento de despesas.

Pois bem. Note-se que em evidente descompasso com a situação econômica vivenciada no período, houve um aumento do salário mínimo e do piso nacional do magistério nos percentuais de 8,84% e 12,98%, respectivamente, com relação ao exercício anterior (2014).

De outra banda, em uma breve olhada nos quadros acima colacionados é possível concluir que o aumento não respeita uma média anual, dependendo, em todos os casos, de negociações com as classes de trabalhadores, diretrizes nacionais de diversos setores etc. Enfim, não obstante ser anual o aumento, os percentuais praticados ano a ano são imprevisíveis.

Retomando o tema, todos estes fatores culminaram em um extenso período de crise, onde o Município se via obrigado a não honrar tempestivamente as obrigações previdenciárias.

Nessa situação excepcional, onde resta evidente a ausência de dolo por parte dos gestores municipais, e ainda restando evidente os esforços para honrar com as obrigações previdenciárias, não é razoável nem proporcional a imputação de débito muito menos o julgamento pela ilegalidade das contas prestadas.

### **2.1.5. [A.5.1] Controle precário na distribuição de gêneros alimentícios destinados às escolas**

Como suposta falha no controle de distribuição de gêneros alimentícios destinados às escolas da rede municipal de ensino, o Relatório de Auditoria aponta as seguintes: a) não há norma de controle interno definindo procedimentos para o processamento de despesas com a aquisição de bens e serviços; b) deficiência no “Recibo de gêneros da merenda”.

Quanto a ausência de norma de controle interno, não pode ser imputada como irregularidade propriamente dita. Ocorre que a ausência de uma norma de controle interno não impede o cumprimento de quaisquer dos princípios norteadores da Administração Pública, notadamente no que tange ao princípio da eficiência, economicidade e moralidade.

De outra banda, afora a Resolução TC nº 001/2009, não foi apontada a violação de qualquer lei regulamentadora da matéria, visto que os procedimentos adotados pela municipalidade se prestam para a finalidade pretendida, além de proporcionar de forma plena a fiscalização dos atos da administração.

Ademais, o Tribunal aponta que os citados “Recibos de gêneros da merenda” não seriam numerados, estariam desatualizados e incompletos; e por fim, não constaria o nome da escola/destino por inteiro, mas apenas o primeiro nome ou o nome da localidade (zona rural).



Quando a estes apontamentos, cabem tão somente recomendações às gestões futuras, na medida em que se tratam de falhas formais no controle, mas não de sua inexistência. De toda sorte, o controle possibilitado pelo referido instrumento adotado pelo Município, não havendo indício, nem sequer apontamento neste Relatório, sobre desvio dos gêneros alimentícios; na medida em que foram integralmente utilizados em sua finalidade específica: merenda escolar.

Aponta ainda que vários deles não estariam assinados pelo remetente e pelo recebedor. Reconhece, todavia, que tal circunstância foi encontrada em uma parcela dos documentos. Cumpre ressaltar, com a devida *venia*, que tal situação apenas pode ser verificada em parcela ínfima dos recibos, e novamente pode ser tida como falha formal do controle.

O posicionamento desta egrégia Corte de Contas, em casos análogos, tem sido pela legalidade das contas. Senão vejamos:

ESTADO DE PERNAMBUCO

TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO TCE-PE Nº 1106716-0

SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 24/11/2015

AUDITORIA ESPECIAL

UNIDADE GESTORA: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, ESPORTE E LAZER DA PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE

INTERESSADOS: Srs. IVONE CAETANO DE OLIVEIRA, MARCELINO FÉLIX DE QUEIROZ, ADRIANA VIEIRA GOMES, LÍLIAN LAPA SANTOS, E TERESINHA DANTAS FERRO PIMENTEL

ADVOGADOS: Drs. RAFAEL LAPA SANTOS BEZERRA - OAB/PE Nº 30.483, EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES - OAB/PE Nº 30.630, POLYANA HORTA PEREIRA - OAB/SP Nº 148.318, MARCUS LACET - OAB/PE Nº 1.082-A, SUEY CUBITS - OAB/PE Nº 18.586, GERARDYNE BESSONE - OAB/PE Nº 18.062, MÁRCIO JOSÉ ALVES DE SOUZA - OAB/PE Nº 5.786, AMARO ALVES DE SOUZA NETTO - OAB/PE Nº 26.082, FLÁVIO C. DE GOUVEIA AMÂNCIO OAB/PE Nº 11.615, CARLOS HENRIQUE VIEIRA DE ANDRADA - OAB/PE Nº 12.135, DIMITRI DE LIMA VASCONCELOS - OAB/PE Nº 23.536, EDUARDO DILETIERE COSTA CAMPOS TORRES - OAB/PE Nº 26.760, E FELIPE MATECKI - OAB/SP Nº 292.210

RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

ACÓRDÃO T.C. Nº 1892/15

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1106716-0, RELATIVO À AUDITORIA ESPECIAL REALIZADA NA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, ESPORTE E LAZER DA PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE, FORMALIZADA EM DECORRÊNCIA DE IRREGULARIDADES APONTADAS EM SEDE DE AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO REALIZADA NA CITADA SECRETARIA, COM O OBJETIVO DE

VERIFICAR A EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE FORNECIMENTO MERENDA ESCOLAR AO LONGO DO EXERCÍCIO DE 2011, ACORDADA em unanimidade, os Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO que as defesas apresentadas lograram elidir o excesso de R\$ 2.075.512,24, apontado pela auditoria, referente à aquisição de merendas em quantidade superior àquela necessária para o suprimento das necessidades das unidades educacionais, restando o valor de R\$ 85.701,60, o que representa apenas 0,7% do montante das despesas com merenda escolar ao longo do exercício de 2011;

CONSIDERANDO a inexistência de teste de aceitabilidade da merenda escolar que o cardápio da merenda escolar oferecido às unidades educacionais foi diferente do estabelecido no termo de referência (anexos IV e V) do respectivo contrato; que gêneros alimentícios foram oferecidos às unidades educacionais com características inferiores ao estabelecido no anexo V do termo de referência; que o valor nutricional das merendas fornecidas foi inferior ao estabelecido pelo Res. 32/2006 do FNDE; que o cardápio do termo de referência dos processos licitatórios relativos ao PNAE foi elaborado em desconformidade com a Resolução do Conselho Federal de Nutricionistas;

CONSIDERANDO as falhas de controle interno apontadas no Relatório de Auditoria, às fls. 14.459 a 14.535 dos autos;

CONSIDERANDO os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II e VIII, § 3º combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco),

Em julgar REGULAR, COM RESSALVAS, a presente Auditoria Especial, aplicando multa no valor individual de R\$ 5.000,00 ao Sr. Marcelino Félix de Queiroz e às Sras. Adriana Vieira Gomes, Lílian Lapa Santos e Teresinha Dantas Ferro Pimentel, à luz do artigo 73, inciso II, da Lei Estadual n 12.600/04, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado deste Acórdão, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de contas ([www.tce.pe.gov.br](http://www.tce.pe.gov.br)).

(...)

Por este motivo, impõe-se o julgamento das presentes contas pela sua legalidade; retirando o presente item do campo das irregularidades.

#### **2.1.6. [A.5.2] Controle precário na despesa e consumo de combustíveis**

Aponta a equipe de auditoria que teria havido controle precário na despesa e consumo de combustíveis durante o exercício de 2015.

Em contrapartida, o próprio Relatório de Auditoria reconhece a existência de planilha onde consta a indicação de todos os veículos, placas e quantitativos relativos a todos os meses do exercício auditado, conforme segue em anexo (**Anexo 04**).





Indo mais além, é possível constatar que o Tribunal apenas aponta pela suposta deficiência de controle; sem, todavia, suscitar eventual prática de preços acima do mercado ou mesmo com desarrazoado; situações inexistentes no caso vertente.

Em suma, diante da inexistência de dano a ser quantificado no caso vertente, na medida em que todo o quantitativo de combustíveis adquirido pela municipalidade no período em questão foi destinado em estrita observância à finalidade pública inerente.

De toda sorte, é uníssono o posicionamento desta Egrégia Corte de Contas pela legalidade das contas prestadas em casos análogos, visto se tratar de falha meramente formal.

Senão vejamos a jurisprudência:

ESTADO DE PERNAMBUCO

TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO TCE-PE Nº 1230064-0

SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 17/12/2015

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GESTOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE  
ÁGUA PRETA (EXERCÍCIO DE 2011)

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA PRETA

INTERESSADOS: Srs. EDUARDO PASSOS COUTINHO CORREA DE  
OLIVEIRA, GIORDANNY BRUNO DE SIQUEIRA BARRETO, OZIAS  
NUNES FERREIRA, CÉLIO HENRIQUE VANDERLEY DE GOIS, DANIEL  
OLIVEIRA GOMES, JORGE HUMBERTO DE MELO, ANTÔNIO MARCO  
DE MELO FRAGOSO LIMA, MARIA LUCIMAURA DA SILVA, IZABEL  
JOAQUINA DA SILVA, ANDREIA MARIA DA SILVA, JOSÉ EDILSON DE  
SOUSA SANTOS, WYLLIAMS SEVERINO RAMOS LOPES DO  
NASCIMENTO, MARIA DA ASSUNÇÃO PATRÍCIO DE MORAES E  
FLÁVIO MARTINS CORREIA PINTO.

ADVOGADOS: Drs. LILIANE CAVALCANTI BARRETO CAMPELLO  
PINTEIRO OAB/PE Nº 20.773, PAULO ROBERTO FERNANDES PINTO  
JÚNIOR OAB/PE Nº 29.754, MICAELA DE MELO FERREIRA OAB/PE Nº  
19.037, E AMARO JOSÉ DA SILVA OAB/PE Nº 22.864

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS

ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

ACÓRDÃO T.C. Nº 1973/15

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1230064-0, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO a deficiente fiscalização e controle dos serviços de transporte escolar;

CONSIDERANDO o deficiente controle de combustíveis;



CONSIDERANDO a necessidade de regulamentação legal dos programas de assistência social, no que se refere ao pagamento de benefícios assistenciais;

CONSIDERANDO a ausência de registro e inscrição na dívida ativa decorrente de imputação de débito a servidores Municipais;

CONSIDERANDO a ausência de conteúdo das mensagens publicitárias;

CONSIDERANDO a deficiência no controle e fiscalização das concessões de diárias pela Prefeitura Municipal de Água Preta;

CONSIDERANDO a realização de despesas com serviços de automóveis sem licitação;

CONSIDERANDO a inexistência de Licença de Operação para as atividades de coleta, transporte e disposição final de resíduos sólidos;

CONSIDERANDO que a limpeza urbana do Município é efetuada de forma inadequada e em desacordo com as políticas Estadual e Federal de Resíduos Sólidos;

CONSIDERANDO que o Município não possui a balança de pesagem;

CONSIDERANDO que as distâncias das ruas estão em desacordo com as distâncias constantes no Plano de Varrição e Coleta;

CONSIDERANDO a ausência de diário de ocorrências;

CONSIDERANDO que foram detectados equívocos na estimativa dos encargos sociais, ou seja, encargos sociais com alíquotas inadequadas;

CONSIDERANDO a composição do BDI integrante do Projeto Básico com percentuais excessivos;

CONSIDERANDO as evidências de superdimensionamento do orçamento-base da Concorrência nº 01/99;

CONSIDERANDO a realização indevida de cartas-convites e Inexigibilidades para a contratação de Shows artísticos;

CONSIDERANDO que foi repassado o valor de R\$ 280.188,69 das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS;

CONSIDERANDO que não foi repassada ao RGPS a quantia de R\$ 540.969,28;

CONSIDERANDO que o Município se encontrava em estado de Calamidade Pública no exercício de 2011, reconhecido pelo Estado e pela União, decorrente de inundações;

CONSIDERANDO que esta Casa, ao apreciar as contas do Prefeito, através do Processo TCE-PE nº 1230045-7, não alçou a irregularidade na gestão previdenciária como grave irregularidade;

CONSIDERANDO que foram detectadas evidências de favorecimento, por parte da comissão de licitação, a empresa privada na realização da Carta-Convite nº 010/2011;





CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, da Lei Estadual 12.600/04 Lei Orgânica deste Tribunal,

Em julgar REGULARES, COM RESSALVAS, as contas do Sr. Eduardo Passos Coutinho Corrêa de Oliveira, relativas ao exercício financeiro de 2011, dando-lhes quitação.

Determinar que sejam adotadas pelo atual gestor as recomendações abaixo discriminadas:

(...)

c) Efetivar o controle de combustível, para que se evitem distorções nos gastos, priorizar a manutenção da frota de veículos do município, com efetivos controles a fim de evitar locações com gastos indesejáveis para o erário;

(...)

Ante o exposto, deve o presente item ser retirado do rol de irregularidades.

#### **2.1.7. [A.5.3] Controle precário no recebimento e distribuição de medicamentos**

A situação no presente item se repete. Houve o encaminhamento, por amostragem, do controle de medicamentos realizado no âmbito da Secretaria de Saúde do Município de Camocim de São Félix.

De igual modo, a auditoria questiona tão somente suposta deficiência no controle, deixando de apontar qualquer dano ao erário em decorrência disso, visto inexistir no caso em apreço.

Sendo assim, por se tratar de falha meramente formal, não pode o presente item macular a legalidade das contas prestadas pelos então gestores municipais.

Vide itens 2.1.6 e 2.1.5.

#### **2.1.8. [OA.1] Aquisição de material pedagógico de forma irregular através de inexigibilidade de licitação**

Alega a equipe de auditoria que a Prefeitura Municipal de Camocim realizou três procedimentos de inexigibilidade de licitação para aquisição de material didático com programas estruturados, projetos pedagógicos destinados aos alunos da rede municipal de ensino.

De início, cumpra dizer que a solicitação para as compras em tela partiu da Secretaria de Educação, após análise e indicação pelos Professores Efetivos do Município de Camocim de São Félix da necessidade de compra dos mesmos.

Desta feita, após os profissionais da educação analisarem e indicarem o material, inclusive fazendo alusões ao ótimo conteúdo do mesmo, a Prefeitura de Camocim de São Félix deflagrou o processo licitatório.

Analisando a contratação em questão, cumpre inicialmente destacar que, a Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, impõe como regra o procedimento licitatório, deixando como exceções exclusivamente os casos previstos na legislação específica, senão vejamos:

Art. 37. *Omissis.*



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

O inciso acima transcrito foi regulamentado pela Lei Federal nº 8.666/93 (republicada em 06 de julho de 1994, com as alterações introduzidas pela Lei nº 8.883/94), que permite dois tipos de exceção à regra que obriga a realização de certame licitatório. São os casos de dispensa e os de inexigibilidade de licitação.

Neste momento, a Comissão de Licitações, a quem compete decidir a modalidade de licitação a ser escolhida, entendeu que seria o caso de seguir a modalidade Inexigibilidade, com fundamento no inciso I do artigo 25, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Vejamos o que diz o inciso I, do artigo 25, a Lei Federal nº 8.666/93:

### **Lei Federal nº 8.666/93**

**Art. 25** - É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II – *omissis*;

III – *omissis*;

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Em análise sucinta temos que a licitação para atingir suas finalidades precisa fornecer à Administração alguns pressupostos, dentre estes: a) mais de um interessado em fornecer o objeto, ou seja, várias propostas para que possa escolher uma, a melhor, dentre elas; b) mercado concorrencial para baratear os custos do objeto, tendo em vista que não pode haver superfaturamento; c) objeto suscetível de definição, ausência de subjetividade intrínseca, possibilidade de prever o conteúdo do objeto, para que o mesmo possa ser cotado e receber propostas.

Contudo, quando não se verificam os requisitos acima, a licitação desemborça para a inexigibilidade de licitação.

Nos autos do processo licitatório, temos que a Empresa é a representante exclusiva da obra objeto da compra, possuindo toda a documentação necessárias para a comprovação, razão pela qual falece a competição.

Obviamente, diante de soluções únicas, não há o que se escolher. Se há um único particular em condições de fornecer o material didático, o certame torna-se imprestável, pois inviabiliza a competição e, conseqüentemente, a licitação é inexigível.



De palmar relevância interpor que a marca não pode ser um critério para “especializar” o o tornando-o único, não devendo nem mesmo levar-se em consideração tal característica. O eixo de a no objeto deve ser a sua função, a qualidade do produto, bem como o valor pelo qual é oferecido. Importante lembrar sempre que a melhor oferta é a que oferece o melhor produto pelo menor preço.

No presente caso, o procedimento para inexigibilidade do certame foi instruído com as devidas comprovações nos autos, ficando destarte evidenciado o zelo e a observância do interesse público.

Ainda que o produto/serviço seja único (no limite espacial fixado), para que ocorra a contratação direta por inexigibilidade das obras deverá se verificar se realmente há apenas uma sociedade empresária ou comerciante individual apto na área territorial delimitada. Pela documentação acostada parece não atender a este requisito. Para tanto, o mecanismo mais eficiente e seguro é a exigência de apresentação de certidões/declarações de exclusividade emitidas por órgãos/entidades cuja competência abarque os limites territoriais fixados acima.

Neste sentido, da análise da documentação inserta no Processo Licitatório, depreende-se que a obra não encontra similar nacional com as suas características.

Diante disso, temos que no presente caso resta caracterizada e comprovada nos autos a ocorrência de inviabilidade de competição por ser as Empresas citadas a única a fornecer este material didático, seja pela singularidade do objeto ou exclusividade do fornecedor devido às peculiaridades do caso concreto.

Daí, verifica-se correta a contratação direta, através do procedimento administrativo de inexigibilidade de licitação, formalizado com observância aos rigores da lei e aos cuidados da Comissão Permanente de Licitação, órgão incumbido do procedimento.

Por fim, ratifica-se que todas as finalidades públicas foram atendidas e que nenhum prejuízo foi causado em face do presente apontamento.

### 2.1.9. [OA.2] Inobservância de normas legais na celebração de Convênios

A auditoria aponta que o Município teria firmado o Convênio nº 01/2015 com o Instituto pernambucano de Planejamento Municipal – IPPM, “*tendo por objeto a Cooperação Técnica no desenvolvimento das atividades do Programa de Mobilização Social pela Educação Ambiental*”.

Afirma ainda que o valor estimado da avença seria no montante de R\$ 1.980.000,00, com prazo de 20 meses para conclusão do objeto conveniado, que consistia no recrutamento de voluntários para atuar como Agentes de Mobilização Social pela Educação. Em seguida, afirma que, em decorrência do valor conveniado, haveria equiparação ao processo licitatório na modalidade Concorrência Pública.

Aponta como fundamento jurídico o artigo 116 da Lei Federal nº 8.666/93.

Da análise da conclusão da auditoria, vê-se que **a equipe técnica pretende sejam aplicadas ao Convênio todas as regras estabelecidas na Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Esta é a questão de fundo do tema aqui tratado e plasmado nos argumentos da auditoria.

Ocorre que o artigo 116, da Lei n. 8.666/93, carece de regulamentação, ao estabelecer que as suas regras se aplicam ao convênio “*no que couber*”.

Por isso, **ante a ausência de especificação exata de quais os dispositivos da Lei n. 8.666/93 são aplicáveis aos particulares que gerem recursos públicos transferidos mediante convênio, não é admitido se aplicar, indiscriminadamente, as suas disposições aos convênios, dependendo, para tanto, de regulamentação pelo Chefe do Poder Executivo (Estadual ou Municipal).**

Portanto, é o Chefe do Poder Executivo Municipal que deve estabelecer, através de Lei, q regramento a ser aplicado aos Convênios e instrumentos congêneres.



No caso específico, a Lei Municipal que dispõe sobre a instituição do serviço civil voluntário no âmbito do Município de Camocim de São Felix, não estabeleceu a aplicação aos convênios dos dispositivos legais ditos violados pela auditoria.

Deste modo, inexistiu irregularidade.

A respeito, eis o entendimento do TCU sobre tema:

*Ora, se para essas entidades privadas – fundações de apoio e organizações da sociedade civil de interesse público – há disposição expressa para a aplicação das normas gerais de licitação na utilização de recursos públicos é de se admitir, como enfatizado pelo Ministério Público, que o art. 116 da Lei n. 8.666/93 efetivamente carece de regulamentação. Falta-lhe a especificação exata de quais os dispositivos dessa Lei são aplicáveis aos particulares ao gerirem recursos públicos transferidos mediante convênio. (...) Nesse sentido, deve-se recomendar a Presidência da República que, no uso da competência prevista no art. 84, inciso IV, da CF/88, proceda a regulamentação do art. 116 da Lei n. 8.666/93, estabelecendo, em especial, as disposições da Lei de Licitações que devem ser seguidas pelo particular partícipe de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, nas restritas hipóteses em que tenha sob sua guarda recursos públicos (Acórdão n. 3523/2005, Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)*

No que se refere a aplicação indiscriminada aos convênios das regras estabelecidas no estatuto das licitações e contratos administrativos, mister se faz destacar o seguinte precedente do TCU, aplicável analogicamente ao caso:

**SUMÁRIO:** REPRESENTAÇÃO. GRUPO DE TRABALHO CRIADO PARA AVALIAR A LEGALIDADE DA PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO – OSCIP EM CERTAMES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. DESVIRTUAMENTO DA FORMA DE RELACIONAMENTO COM PODER PÚBLICO PREVISTA NA LEI N. 9.790 /1999. QUEBRA DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. IMPOSSIBILIDADE. CIÊNCIA AOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO.

**1. Às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, atuando nessa condição, é vedado participar de certames da Administração Pública Federal, porquanto tal agir implica ofensa à Lei n. 9.790/1999, que dispõe ser o Termo de Parceria o meio adequado de relacionamento entre elas e o Poder Público.**

**2. A participação de OSCIP em torneios licitatórios da Administração Pública consubstancia quebra do princípio da isonomia, eis que tais entidades possuem benesses fiscais, a elas concedidas para atuarem mediante o estabelecimento de Termo de Parceria. (TCU. Ata nº 9/2014 – Plenário. TC-021.605/2012-2. Julg. 26/3/2014. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa)**

Ainda, eis as lições do Professor Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

*Não vislumbro, todavia, em análise preliminar, autorização constitucional para União elaborar normas gerais sobre parcerias entre as administrações públicas, direta e indireta, com entidades privadas sem fins lucrativos. Isso porque as referidas parcerias são instrumentalizadas por Convênios (termo de colaboração ou termo de fomento) e não por contratos propriamente ditos.*

Documento Assinado Digitalmente por: THOMAZ DIEGO DE MESQUITA MOURA  
Acesse em: https://stc.ce.gov.br/portal/portal.do?method=assinaturaDigital

TCU - Documento nº 6168-717-454-2-ata-690827-09/2014



(...)

*A diferenciação entre os contratos e os convênios é encontrada também no próprio ordenamento jurídico. O texto constitucional menciona, em diversos dispositivos, as expressões contratos e convênios (ex.: arts. 22, XXVII; 37, XXII §8º; 39, §2º, 71, VI; 199, §1º; e 241 da CFFB), o que sugere instrumentos jurídicos diversos, uma vez que o legislador não utilizava palavras inúteis.*

***No âmbito infraconstitucional, a Lei n. 8.666/1993 confirma a distinção entre contratos e convênios, especialmente ao estabelecer, em seu art. 116, que as normas relacionadas aos contratos aplicam-se, no que couber, aos convênios. Ora, se os convênios fossem espécies de contratos, não haveria necessidade da sobredita previsão normativa e da ressalva “no que couber”, que demonstra incompatibilidade de algumas normas contratuais com os convênios.***

Nas palavras de Jessé Torres Pereira Junior:

***A Lei n. 8.666/1993 não rege convênios e consórcios administrativos, que contratos não são. Tanto que, no art. 116, traça regime especial para celebração de convênios, excluída qualquer menção a procedimento licitatório.***

Por fim, buscando demonstrar que o procedimento administrativo de escolha da instituição, denominado CHAMAMENTO PÚBLICO, respeitou os princípios da publicidade, legalidade, impessoalidade, eficiência e da moralidade, mister se faz esclarecer que **o referido procedimento foi criterioso observando normas técnicas, a fim de alcançar o atingimento da finalidade pública almejada.**

No caso, o CHAMAMENTO PÚBLICO foi dividido em 5 ETAPAS, cuja duração de conclusão foi de (dois) meses. Melhor dizendo, o processo de escolha durou quase 60 (sessenta) dias, o que possibilitou controle dos órgãos de fiscalização e a interferência externa de possíveis interessados (**Anexo 05**).

Segue abaixo, de forma resumida, o cronograma de eventos da seleção:

DATA	EVENTOS
26/01/2015	Publicação do Edital
De 26/01/2015 a 20/02/2015	Aquisição do Edital por parte das organizações da sociedade civil interessadas
23/02/2015	Entrega de documentação concernente aos envelopes 01, 02 e 03 da seleção
27/02/2015	Publicação do resultado técnico classificatório concernente a Etapa 1 da seleção



09/03/2015	Publicação do resultado da habilitação jurídica e fiscal concernente a Etapa 2 da seleção
10 e 11/03/2015	Período para interposição de recursos
13/03/2015	Publicação do resultado dos recursos interpostos
16/03/2015	Publicação do resultado final da seleção
20/04/2015	Convocação da organização da sociedade civil selecionada para celebração do convênio/termo de colaboração para cooperação técnica

Ainda, o Processo de seleção contou com a participação da *Comissão Técnica de Organização, Gestão e Avaliação* – teve como papel proceder a análise técnica dos planos de trabalho apresentados pelas instituições proponentes. **O Processo contou, ainda, com análise técnica formalizada pela Procuradoria do Município de Camocim de São Félix.**

Também, os Editais de Chamamento Público contemplaram claramente: a programação orçamentária que autorizava e fundamentava a celebração da colaboração, o tipo de colaboração a ser celebrada, o objeto, as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas, as datas e os critérios objetivos de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se referia à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, o valor previsto para a realização do objeto etc.

Vê-se, deste modo, que o processo de escolha da entidade do terceiro setor respeitou os princípios éticos jurídicos que devem reger a atuação do administrador público, mormente, o da moralidade administrativa.

Ademais, a auditoria ao apontar os dispositivos legais ditos violados no procedimento de escolha, **não identificou, igualmente, o eventual prejuízo decorrente da suposta infração nem apontou existência de atos impuros ou desonestos que conduziram os agentes públicos e o instituto conveniado no processo de escolha.** Até porque não houve prejuízo ou quebra de princípios norteadores da probidade.

Na verdade, o processo de escolha respeitou os ditames legais. Inclusive, os Editais foram amplamente divulgados em página do sítio oficial do órgão na internet e na imprensa oficial, garantindo com isso a plena observância do princípio constitucional da isonomia e da publicidade.

Não obstante, caso V. Exa. entenda que a irregularidade subsiste (o que se admite apenas a título de argumentação), pede, sucessivamente, seja ela destacada no campo do acórdão reservado as recomendações, ante a ausência de atos lesivos ao erário e afrontosos aos princípios esculpidos no artigo 37, CF/88, recomendando-se que nos convênios futuramente realizados pelo Município sejam observadas as determinações da auditoria, sem, contudo, deixar de reconhecer a legalidade do Convênio.



### 2.1.10. [OA.3] Desvio de finalidade do convênio com burla à regra do concurso público

A auditoria elenca achados no Relatório que, segundo afirma, leva a conclusão da descaracterização do serviço voluntário, do desvio de finalidade do convênio e que ferem a regra constitucional do concurso.

Em resumo, os achados são os seguintes:

- (a) Teria havido a descaracterização o trabalho voluntário o estabelecimento de tetos para ressarcimento de despesas que variam de 65 a 150% do menor vencimento padrão do poder executivo, quando o ressarcimento deveria ser da quantia efetivamente gasta com o voluntário no exercício de suas atividades (Cláusula Sexta do Convênio);
- (b) Aponta que não houve comprovação das despesas feitas individualmente por cada um dos voluntários;
- (c) Assim, conclui que os fatos acima constituem desvio de finalidade do convênio firmado caracterizando contratação irregular de pessoal que ferem a regra constitucional do concurso público.

Pois bem.

No que toca a alegação de que os ressarcimentos de despesas aos voluntários ficaram adstritos a um teto (percentual) previsto no contrato de Convênio, anote-se que este fato não caracteriza ação ilegal nem afronta a legislação.

Não obstante, faz-se necessário esclarecer que a limitação do valor de ressarcimento é medida adotada para se evitar fraudes, por parte de pessoas inescrupulosas que ingressam no serviço voluntário buscando satisfazer interesses egoístas.

Por isso, a limitação do valor dos ressarcimentos se apresenta como medida preventiva, que homenageia os princípios da legalidade, da segurança jurídica, da razoabilidade e proporcionalidade (na medida em que impedirá, eventualmente, o ressarcimento de valores vultosos) e da boa-fé objetiva, garantindo, assim, a probidade na aplicação dos recursos públicos.

Não obstante, caso V. Exa. entenda que a irregularidade subsiste (o que se admite apenas a título de argumentação), pede, sucessivamente, seja ela destacada no campo do acórdão reservado as recomendações, ante a ausência de atos lesivos ao erário e afrontosos aos princípios esculpido no artigo 37, CF/88, recomendando-se que nos convênios futuramente firmados pelo Município sejam observadas as determinações da auditoria, sem, contudo, deixar de reconhecer a legalidade do Convênio.

Por fim, esclareça-se que as despesas realizadas mês a mês foram individualizadas. Há comprovação, objetiva, dos ressarcimentos. As despesas foram individualizadas e os voluntários, para serem ressarcidos de suas despesas, eram obrigados a assinar “*requerimento para ressarcimento de despesas provenientes de exercício de atividade voluntária*”, em que havia (e há) a discriminação das despesas feitas a próprio punho pelo voluntário, indicando os números dos seus RG e CPF.

Além dessas cautelas, o IINB Consultoria e Serviço apresentou, mês a mês, ao Município “*descritivo detalhado de ressarcimento de despesas*”, indicando os agentes voluntários e o valor recebido individualmente por cada um.

Vê-se, deste modo, que houve detalhamento das despesas e, por conseguinte, respeito aos arts. 61 e 62 da Lei Federal nº 4.320/64.

Diante do exposto, não há que se falar em desvio de finalidade do convênio, de contratação irregular de pessoal e afronta a regra constitucional do concurso público.



### 2.1.11. [OA.4] Pagamento de despesa indevida com taxa de administração

A auditoria, neste ponto, conclui, em síntese, que é ilegal o pagamento das despesas administrativas em favor do IINB Consultoria e Serviços, porquanto estar-se-ia diante de contratação irregular de pessoal.

Assim, conclui:

Portanto, a auditoria apenas questiona o pagamento das despesas administrativas em razão da existência das irregularidades analisadas nos itens anteriores, que já foram devidamente afastadas através dos fundamentos já colacionados, razão pela qual o defendente não os transcreverá nesta oportunidade para não tornar demasiadamente cansativa a presente peça de defesa.

Vê-se, assim, que o repasse, em si, das despesas administrativas não são questionados pela auditoria. Até porque não poderia, já que foi realizado com base na legislação federal e municipal.

A respeito, eis a Portaria nº 127, de 29 de maio de 2008, artigo 39, parágrafo único, do MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO:

*Art. 39. O convênio ou contrato de repasse deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes (...):*

*Parágrafo único. Os convênios ou contratos de repasse celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos, poderão acolher despesas administrativas até o limite de quinze por cento do valor do objeto, desde que expressamente autorizadas e demonstradas no respectivo instrumento e no plano de trabalho (alterado pela Port. nº 342, de 05/11/2008)*

Desta feita, impende a retirada do presente item do rol de irregularidade, não possuindo o condão de macular as contas em apreço.

### 2.1.12. [OA.5] Pagamento de despesas sem a regular liquidação

Igualmente não procede a alegação de que não houve a regular liquidação das despesas desembolsadas com a contratação do IPPM.

Aponta o Relatório de Auditoria que a única forma de liquidação das despesas seria através de “*comprovantes individuais das despesas efetivamente realizadas por cada um deles (voluntários) no exercício de suas atividades*”.

Aponta ainda que, não obstante o encaminhamento de Descritivo Detalhado Para Ressarcimento de Despesas, não haveria regular liquidação diante da inexistência de comprovantes individuais.

Aponta ainda que o referido descritivo se assemelharia mais a uma “folha de pagamento” do que propriamente de ressarcimento de despesas.

Ocorre que o Contrato firmado com o IPPM apenas exige do instituto que apresente uma série de relatórios periódicos, estes que foram devidamente encaminhados; não exigindo outra forma de liquidação das despesas.

Ora, a exigência de comprovantes individuais, e conferência, pelo próprio Município, de cada um deles, desvirtuaria a própria finalidade da contratação em tela. Tal responsabilidade é depositada justamente no instituto contratado, que se obriga a recrutar, fiscalizar e promover o devido ressarcimento das despesas de todos os agentes voluntários.





A alegação de que o Demonstrativo apresentado se assemelha mais a uma folha de pagar igualmente improcede, na medida em que todos os valores apresentados são variáveis de pessoa e de mês para mês, conforme resta evidente.

De outra banda, esta Corte de Contas não é competente para escolher qual documento é hábil ou não para comprovar a regular liquidação de determinada despesa, quando a própria Lei Federal nº 4.320/64 deixa ampla a gama de possibilidades ao não apontar um rol taxativo.

Dois outros fatores são primordiais na espécie. O primeiro diz respeito aos valores desembolsados a título de ressarcimento de despesas dos voluntários. Ocorre que há farta comprovação de que houve efetivo desempenho das atividades voluntárias, o que enseja, de forma inerente, a geração de custos individuais aos agentes voluntários.

Desta forma, em breve análise do Descritivo Detalhado Para Ressarcimento de Despesas, possível constatar que, além de extremamente variáveis, os valores são razoável e condizem com gastos básicos, tais como alimentação, transporte etc.

O segundo fator diz respeito às exigências contratuais firmadas entre o Município e o IPPM, as quais foram integralmente cumpridas e suficientes para a liquidação dos valores devidos ao instituto.

Desta forma, não há que se falar em ausência de comprovação das despesas ou mesmo de imputação do ressarcimento de valores ao erário, na medida em que há evidente comprovação de liquidação das despesas nos autos.

***Ressalte-se que, por evidente, outras informações e/ou documentos devem ser colhidos diretamente com o instituto em tela, visto ser o detentor último das mesmas; devendo, por consequência, ser incluído no polo passivo da presente demanda.***

## **Dos Requerimentos**

Diante do exposto, conforme argumentação retro e documentação acostada, restou provado que as falhas apontadas pela Ilustre Auditoria dessa Colenda Corte de Contas não constituem óbice à emissão de Parecer Prévio pela aprovação das contas do Defendente, a merecer reconsideração do Relatório de Auditoria, para que sejam aprovadas as contas em análise, sem aplicação de multa ou qualquer outra penalidade ao Gestor e os Defendentes.

Outrossim, requer a produção de todas as provas em direito admitidas, e, vistas dos autos, caso sejam juntadas peças não submetidas ao exame do Defendente, bem como do Memorial de Apreciação de Defesa, elaborado pelos técnicos desta Corte de Contas.

Requer a juntada posterior de documentos necessários à instrução processual e busca da verdade real.

Por fim, em homenagem ao princípio da eventualidade e com fundamento no artigo 126-A e § 7º do Regimento Interno desta Corte, acrescidos através da Resolução TC nº 27/2015; na ínfima possibilidade de subsistência de débito a ser ressarcido ao erário, requer a liquidação tempestiva do mesmo, sendo as contas julgadas Regulares.

Estes são os termos em que pede e espera deferimento.

Caruaru, 11 de abril de 2017.

**Thomaz Diego de Mesquita Moura**

OAB/PE 37.827



Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/download/CartilhaFPM.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf)>  
Acesso em 05 de abril de 2017.

Disponível em: <<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1::MOSTRA:NO:RP::>>. Acesso em: 05 de abril de 2017.

Administração pública, concessões e terceiro setor / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 3 ed. ver. ampl. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015. P. 349.

Pereira Junior, Jessé Torres. Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública. 7 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 55.

Art. 326. É lícito formular mais de um pedido em ordem subsidiária, a fim de que o juiz conheça do posterior, quando não acolher o anterior.

Documento Assinado Digitalmente por: THOMAZ DIEGO DE MESQUITA MOURA  
Acesse em: <https://stc.ce.tce.pe.gov.br/ep/validaDocumento.aspx?Codigo=documento:611f16e0-7fa7-4542-a10b-690827cc9262>