

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO TITULAR DA SEXTA RELATORIA DO  
EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**

Referente: **Autos nº 11.983/2017**  
Assunto: **Auditoria de Regularidade referente ao período de Janeiro a Maio de 2017**  
Entidade: **Instituto de Previdência Social do Município de Palmas - PREVIPALMAS**

**MICHELE AFONSO RODRIGUES MOURA**, brasileira, casada, contadora, portadora da Carteira de Identidade RG nº 915.709 SSP/TO, inscrita no CPF sob nº 697.314.621-04, residente e domiciliada na Quadra 304 Norte, Alameda 05, Q.I. 07, Lote 16A, Plano Diretor Norte, CEP 77.006-360, em Palmas/TO, por sua advogada, vem à presença de Vossa Excelência, apresentar **DEFESA ADMINISTRATIVA** em face do **Despacho nº1349/2020-RELT6**, proferido nos autos de **Auditoria de Regularidade** empreendida no **Instituto de Previdência Social do Município de Palmas - PREVIPALMAS**, referente ao período de janeiro a maio de 2017, conforme segue:

**I- PRELIMINARMENTE: MATÉRIA JÁ APRECIADA NOS AUTOS Nº 11.982/2017 DE  
AUDITORIA DE REGULARIDADE REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2016**

Matéria **idêntica** à ora enfrentada foi objeto da auditoria de regularidade do exercício de 2016, autos nº 11982/2017, de relatoria do Conselheiro Manoel Pires dos Santos, levado à julgamento em 10.12.2019, ACÓRDÃO TCE/TO Nº 766/2019-PRIMEIRA CÂMARA<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Publicado no BO nº 2451 em 12/12/2019



Em relação aos mesmos apontamentos imputados à defendente, extrai-se do Voto do Relator o seguinte:

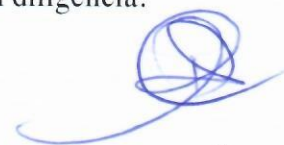
10.3 Em síntese, dois achados de auditoria foram apontados pela equipe de fiscalização, a saber: *“ausência de sistemas de gerenciamento das informações recebidas de outros entes”* (item 2.1 do relatório) e *“inexistência de quadro próprio no âmbito do PREVIPALMAS”* (item 2.2 do relatório).

10.4 Os responsáveis apresentaram suas justificativas e documentos, os quais foram analisados pela equipe técnica, resultando no afastamento das irregularidades ali indicadas. **Coaduno com o entendimento da unidade técnica no sentido de acolher as razões de defesa, visto que no que se refere a ausência de sistema de gerenciamento que vise a uniformização das informações, a impropriedade já fora sanada por meio Pregão Eletrônico nº 172/2017 e Contrato nº 026/2017 firmado ente o Instituto de Previdência de Palmas – PREVIPALMAS e a empresa Agenda Assessoria Planejamento e Informática LTDA, cujo objeto trata de implantação e serviços de locação de *software* relacionado a gestão previdenciária e investimentos, integração de departamentos, acesso a contribuintes/segurado via Web, informatização de processos, ofícios, emissão de decretos digitais, emissão de documentos 100% digital, dentre outros serviços. Ademais, conforme documentação acostada aos autos, verifica-se que as tratativas para implementação do referido sistema começaram em julho de 2016, na gestão da Sra. Michele Afonso Rodrigues Moura.**

10.5 Em relação a inexistência de quadro próprio no âmbito do PREVIPALMAS, acolho as alegações de defesa dos responsáveis, tendo em vista que referida impropriedade não se trata de ato inerente ao ordenador do Instituto, mas de competência do Chefe do Poder Executivo Municipal. Quando da apresentação de defesa, a Sra. Michele Afonso Rodrigues Moura alega que *empenhou-se em dar continuidade aos atos iniciados ainda em 2014, época em que foi constituída a Comissão para Elaboração do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Instituto (Portaria nº 12/2014, publicada no Diário Oficial do Município de Palmas nº 1.068, de 11/08/2014)* conforme documentos acostados aos autos às fls. 02/12 (evento nº 22).

[...]

10.9 [...] Assim sendo, acompanho os pareceres do MPJTCE e Corpo Especial de Auditores quanto ao acolhimento do Relatório de Auditoria e das justificativas dos responsáveis e dirirjo do Parecer do MPJTCE quanto ao apensamento das contas e do Parecer do Corpo Especial de Auditores vez que concluiu pela conversão dos autos em diligência.  
(grifo nosso)





Em 2017 Michele esteve à frente da gestão do PREVIPALMAS durante o período de 01 de janeiro a 01 de fevereiro, somente. Os itens diligenciados são os mesmos. As razões de defesa também. Outro não pode ser o entendimento da Corte, senão o acolhimento integral e consequente emissão de quitação à defendente.

## II- DOS FUNDAMENTOS DE FATO E DE DIREITO

Extrai-se do **Despacho nº 1349/2020-RELT6**, que Vossa Excelência promoveu chamamento da responsável Michele Afonso para, na medida de sua conduta, apresentar defesa em relação às irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria nº 07/2017 e apontadas no item 7.3 do Despacho.

Pois bem. Os apontamentos são passíveis de esclarecimentos e justificativas, uma vez que a gestão da defendente, compreendida no período de **01/01/2017 a 01/02/2017**, foi pautada pelo rigoroso atendimento aos ditames legais e demais normas e princípios que norteiam a gestão pública responsável. Vejamos:

### II.1 AUSÊNCIA DE SISTEMAS DE GERENCIAMENTO DAS INFORMAÇÕES RECEBIDAS DE OUTROS ENTES

Da leitura do apontamento, extrai-se que a ocorrência diz respeito à suposta *“não implantação de sistema de informação que contribua para uma melhor gestão das contribuições previdenciárias”* haja vista que *“as informações dos entes sobre os repasses não são uniformizadas, e a coleta é realizada através de planilhas em Excel”*.

Inicialmente, ressalte-se que o PREVIPALMAS é entidade autárquica do Município de Palmas, vinculada diretamente à Secretaria Municipal de Finanças, conforme disposto no parágrafo único do art. 1º da Lei Municipal nº 1.558/2008.



De acordo com a referida Lei, o Conselho Municipal de Previdência - CMP constitui órgão superior de administração do Instituto, com função normativa (Art. 5º), e o Conselho Fiscal constitui órgão de fiscalização patrimonial e financeira, composto por membros de reconhecida capacidade técnica (Art. 6º).

Portanto, a Presidência do PREVIPALMAS não possui autonomia gerencial, administrativa e financeira, sendo que todos os pagamentos e a deflagração de processos de despesas que indiquem a necessidade de licitação requerem, necessariamente, a apreciação e aprovação expressa, seja do Secretário Municipal de Finanças, seja do Conselho competente.

Enquanto esteve à frente do PREVIPALMAS, ainda que interinamente, **a defendente empreendeu todos os esforços para viabilizar a contratação e implantação do sistema de informação da gestão previdenciária, tendo iniciado em julho de 2016 as tratativas para coleta de preço junto às empresas especializadas em gestão de RPPS, conforme comprovam os documentos já enviados a este Tribunal.**

Infelizmente, os já mencionados entraves que cercam a realização de despesas para atender às necessidades do Instituto inviabilizaram a contratação dos serviços até o término da gestão da defendente. Como se extrai do Contrato nº 026/2017, a contratação pretendida foi concretizada em janeiro de 2018, após instrução do Processo Administrativo de Licitação na modalidade Pregão Eletrônico nº 172/2017 – **que teve origem, obviamente, nas ações levadas a efeito pela Sra. Michele.**

Assim, rogamos à Vossa Excelência que ressalve a ocorrência diligenciada, haja vista tratar-se de **impropriedade de pouca ou nenhuma expressividade, à qual a defendente não deu causa.** Ainda que configurada irregularidade – o que se admite apenas para argumentar –, vislumbra-se o resultado satisfatório no contexto da gestão em apreço, motivo pelo qual espera seja invocado o princípio da **razoabilidade e proporcionalidade** para atenuar a gravidade da conduta.





Não se busca através do Controle Externo o punir, o sancionar pelo sancionar, mas a confirmação de que efetivamente **não houve desrespeito às normas legais e/ou Constitucionais, de que não houve desvio de finalidade na aplicação dos recursos, de que não houve prejuízo ao erário público, tampouco malversação das verbas públicas.**

Assim, requer seja relativizada a gravidade da conduta e afastado o apontamento, na linha da jurisprudência dessa Corte de Contas<sup>2</sup>.

## II.2 INEXISTÊNCIA DE QUADRO PRÓPRIO NO ÂMBITO DO PREVIPALMAS

Quanto ao apontamento em epígrafe, informamos que a instituição do quadro próprio de pessoal do PREVIPALMAS, mediante a realização do necessário concurso público, foi uma preocupação da defendente, que empenhou-se em dar continuidade aos atos iniciados ainda no exercício de 2014, época em que foi constituída a Comissão para Elaboração do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Instituto (Portaria nº 12/2014, publicada no Diário Oficial do Município de Palmas nº 1.068, de 11/08/2014).

Ressalte-se que em 2017 a gestão do PREVIPALMAS elaborou e encaminhou a este Tribunal, via expediente nº 12.329/2017 de 06.11.2017, Plano de Ação para implementar as recomendações e determinações propostas por meio da IN TCE-TO nº 10/2012, **tendo sido contemplada a realização do concurso público ora em debate, ficando a cargo da Prefeitura Municipal de Palmas** (vide item 9 do documento).

Isto porque, considerando o disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Federal, e nos termos do entendimento constante do voto proferido nos autos nº 11982/2017, **“não se trata de ato inerente ao ordenador do Instituto, mas de competência do Chefe do Poder Executivo Municipal”.**

<sup>2</sup> Autos 3921/2012 – Resolução n. 198/2016 – TCE/TO - Pleno



Assim, ainda que configurada irregularidade, jamais pode ser atribuída à defendente, motivo pelo qual o apontamento merece ser considerado sanado. É pleito.

### III. DA AUSÊNCIA DE DOLO E DE PREJUÍZOS AO ERÁRIO

É possível afirmar, com absoluta certeza, que da conduta da defendente não derivou prejuízo à Administração Pública, tampouco proveito patrimonial para si ou para outrem, restando, portanto, resguardadas a moralidade e probidade administrativa.

Os apontamentos lançados pela equipe de auditoria, ora defendidos, referem-se a meras impropriedades, já devidamente sanadas/justificadas. Em casos tais, é razoável esperar que essa Corte adote uma postura **mais pedagógica do que sancionadora**, notadamente quando evidenciada a boa-fé dos envolvidos.

A jurisprudência do STJ orienta nestes casos, quando ausente o dolo e a ocorrência de dano ao erário. Vejamos:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA - AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS - OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ART. 11 DA LEI 8.429/1992 - NÃO-CARACTERIZAÇÃO - AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO GENÉRICO).

1. Não ocorre ofensa ao art. 535, II, do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.

2. O art. 11, inciso VI, da Lei 8.429/92 tipifica como ato de improbidade administrativa deixar o agente de prestar contas, quando obrigado a fazê-lo.

3. O ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.249/92 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência desta Corte.

4. **Exige-se, para enquadramento em uma das condutas ofensivas aos princípios da administração pública (art. 11 da Lei 8.429/1992), a demonstração do elemento subjetivo, dolo genérico. Precedente do STJ.**

5. Recurso especial não provido.

(REsp nº 1.140.544 - MG (2009/0175240-1), Rel. Ministra ELIANA CALMON, julgado em 15/06/2010). Grifo nosso

Do voto da Ministra Relatora Eliana Calmon, extrai-se que:





“Contudo, será que a simples ausência de prestação de contas impõe a condenação do agente público por ato de improbidade, conforme prevê o art. 11 da LIA?

A resposta é negativa, pois entende-se necessária a comprovação de elemento subjetivo, a título de dolo genérico.

A matéria antes controvertida, hoje encontra-se pacificada na Segunda Turma que, por ocasião do julgamento do Recurso Especial 765.212/AC, da relatoria do Ministro Herman Benjamin, firmou entendimento de que, para caracterização dos atos previstos no art.11 da Lei 8.429/1992, basta a configuração de dolo lato sensu ou genérico.

**Pensar de forma diversa seria penalizar os agentes públicos por qualquer insucesso da máquina administrativa, mesmo nos casos em que seus dirigentes atuem rigorosamente sob os ditames legais, caracterizando responsabilidade objetiva dos administradores, o que é rejeitado pela jurisprudência pacífica desta Corte.**

Nessa esteira de pensamento, cito precedentes:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. TERMOS DE ADITAMENTO AO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. SUPOSTA

ILEGALIDADE. AUSÊNCIA DE ELEMENTO SUBJETIVO NECESSÁRIO À CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE. TIPICIDADE DAS CONDUTAS ÍMPROBAS. (...)

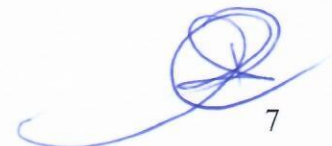
8. A jurisprudência desta Corte já se manifestou no sentido de que se faz necessária a comprovação dos elementos subjetivos para que se repute uma conduta como ímproba (dolo, nos casos dos artigos 11 e 9º e, ao menos, culpa, nos casos do artigo 10), **afastando-se a possibilidade de punição com base tão somente na atuação do mal administrador** ou em supostas contrariedades aos ditames legais referentes à licitação, visto que nosso ordenamento jurídico não admite a responsabilização objetiva dos agentes públicos.

9. Recursos especiais parcialmente conhecidos e, nessa extensão, providos, para julgar-se improcedentes os pedidos iniciais, nos termos da fundamentação do voto, considerando-se prejudicados os demais temas discutidos nos autos.

(REsp 997.564/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/03/2010, DJe 25/03/2010, grifei)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA "8.429/92". AUSÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE. DEMISSÃO DE PROFESSOR. ATO INTERNA CORPORIS. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. INÉPCIA DA INICIAL. (...)

5. Ademais, no caso específico do art. 11, é necessária cautela na exegese das regras nele insertas, porquanto sua amplitude constitui risco para o intérprete induzindo-o a acoimar de ímprobos condutas **meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a**



**má-fé do administrador público e preservada a moralidade administrativa. (...)**

8. Recurso Especial provido para reconhecer a inépcia da inicial da ação de improbidade.

(REsp 1035866/CE, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/12/2009, DJe 10/02/2010)

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E LEGALIDADE. CONDUTA DOLOSA. TIPICIDADE DO NO ART. 11 DA LEI N. 8.429/92.

1. O tipo previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/92 é informado pela conduta e pelo elemento subjetivo consubstanciado no dolo do agente.

**2. É insuficiente a mera demonstração do vínculo causal objetivo entre a conduta do agente e o resultado lesivo, quando a lei não contempla hipótese da responsabilidade objetiva.**

3. Recurso especial provido.

(REsp 626034/RS, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/03/2006, DJ 05/06/2006 p. 246)" Grifo nosso

Ressalte-se, mais uma vez, que as irregularidades apontadas são incapazes de causar dano à fiscalização e/ou ao erário, razão pela qual não devem ser consideradas como máculas à gestão. Quando muito, podem ser objeto de recomendações, a fim de evitar reincidência.

Com efeito, o rigorismo na interpretação das normas vigentes nem sempre denotam a solução justa para o caso apreciado pelo julgador. No mundo jurídico a interpretação das leis deve preocupar-se com situações que atendam às aspirações da justiça e do bem comum, conforme entendimento dominante nos Tribunais Pátrios. Confira-se:

"A melhor interpretação da lei é a que se preocupa com a solução justa, não podendo o seu aplicador esquecer que o rigorismo na exegese dos textos legais pode levar a injustiças." (In: RSTJ 28/ 312).

"A interpretação das leis não deve ser formal, mas sim , antes de tudo, real, humana, socialmente útil. (...) Se o juiz não pode tomar liberdades inadmissíveis com a lei, julgando" contra legem", pode e deve, por outro lado, optar pela interpretação que mais atenda às aspirações da justiça e do bem comum." (Min. Sálvio de Figueiredo, em RSTJ 26/378).





Assim, espera-se o acolhimento integral da presente defesa e o consequente afastamento dos apontamentos ora impugnados.

#### **IV. DOS PEDIDOS**

Ante o exposto, requer seja a presente defesa integralmente provida, como medida de direito e justiça, já que as supostas irregularidades são, de fato, **SANÁVEIS** e que podem ser, em último caso, objeto de **RESSALVAS/RECOMENDAÇÕES**.

**Requer, ainda, o compartilhamento/utilização das provas juntadas nos autos nº11982/2017, evento 22, uma vez que a defendente não dispõe de novas vias com qualidade de resolução superior.**

Nestes Termos,

Pede Deferimento.

Palmas – TO, na data do protocolo.



**PATRÍCIA DE ARAÚJO SCHÜLLER**  
OAB-TO 2986