



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-03986/11

Administração Indireta Municipal. Fundo de Aposentadoria e Pensão de Barra de Santa Rosa. Prestação de Contas relativa ao exercício de 2010. Irregularidade. Multa. Recomendação.

ACÓRDÃO AC1 -TC-0372 /16

RELATÓRIO:

Trata o feito da Prestação de Contas Anual do Fundo de Aposentadoria e Pensão de Barra de Santa Rosa, relativa ao exercício de 2010, sob a responsabilidade do senhor José Agripino e Silva Filho.

O Órgão Técnico de Instrução, por meio da sua Divisão de Auditoria de Atos de Pessoal e Gestão Previdenciária (DIAPG), emitiu, em 14/04/2014, relatório inicial (fls. 26/38) atribuindo eivas ao gestor do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). A peça contém, ainda, uma série de recomendações destinadas à atual gestão do Fundo, bem como aos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo da Urbe.

Em respeito ao primado do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a intimação da autoridade responsável (fl.39), conforme publicação na edição nº 993 do Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB. Escoado o prazo regulamentar, o gestor protocolou pedido de prorrogação de prazo de defesa, deferido pelo então Relator, Conselheiro Umberto Silveira Porto (Fl. 43). Não obstante tal concessão, o novel prazo também expirou sem a inserção de contrarrazões, prevalecendo o entendimento inicial da Auditoria quanto às irregularidades constatadas. São as seguintes:

De responsabilidade do Diretor Presidente do RPPS do Município de Barra de Santa Rosa no exercício – Sr. José Agripino e Silva Filho:

- Não observação do plano de contas instituído pela Portaria MPS nº 916/2003 e alterações, em virtude do registro incorreto da receita decorrente de parcelamento de débito realizado entre a Prefeitura e o FAPEN, que foi indevidamente contabilizada na Receita Corrente Orçamentária como “Contribuição Patronal – Civil Ativo.*
- Ausência de registro das despesas com outros benefícios previdenciários, a exemplo do salário-família pago diretamente pela Prefeitura aos servidores.*
- Ausência de pagamento ao INSS de contribuição previdenciária incidente sobre os valores pagos aos servidores comissionados do FAPEN, bem como sobre os montantes pagos a título de serviços contábeis, jurídicos e na área administrativa, no valor de aproximadamente R\$ 5.270,00, contrariando a Lei nº 8.212/91.*
- Realização de despesas sem licitação, no valor total de R\$ 34.800,00.*
- Existência de servidores efetivos na Câmara Municipal contribuindo para o RGPS, em desacordo com os artigos 40, caput e art. 201, § 5º da Constituição Federal e artigo 13 da Lei nº 8.212/91.*
- Ausência de encaminhamento do processo de concessão de aposentadoria à Sr^a Maria Lucineide Costa Silva.*
- Omissão da gestão do FAPEN no sentido de cobrar da Prefeitura Municipal o repasse da totalidade das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS, tanto da parte patronal quanto da parte dos segurados.*
- Omissão da gestão do FAPEN no sentido de cobrar da Prefeitura Municipal o cumprimento do parcelamento autorizado pela Lei Municipal nº 084, de 24 de novembro de 2009.*
- Omissão da gestão do FAPEN no sentido de alertar o Executivo Municipal acerca da necessidade de adequação, no exercício sob análise, da alíquota de contribuição estabelecida na legislação municipal à sugerida pelo cálculo atuarial.*

- *Inexistência de Certificado de Regularidade Previdenciária vigente ao final do exercício sob análise.*
- *Inobservância do comando contido no art. 46 da Lei Municipal 080/2009, que reestruturou o Fundo de Aposentadorias e Pensões, em função da não criação efetiva do Conselho Municipal de Previdência em substituição ao Conselho Administrativo, sendo que este último, embora extinto com a reestruturação mencionada, continuou a atuar como órgão deliberativo do FAPEN.*

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer nº 01657/15 (fls. 45/56), da pena da então Subprocuradora-Geral, doutora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, no qual alvitrou a esta Egrégia Corte as seguintes proposições:

1. ***Irregularidade*** das contas do gestor do Fundo de Aposentadoria e Pensão de Barra de Santa Rosa, senhor. José Agripino e Silva Filho, relativamente ao exercício financeiro de 2010, com espeque no artigo 16, inciso III, alínea c da Lei Orgânica deste Tribunal.
2. ***Aplicação de multa pessoal*** ao senhor José Agripino e Silva Filho, Gestor do Fundo de Aposentadoria e Pensão de Barra de Santa Rosa durante o exercício de 2010, com fulcro no artigo 56, inciso II da LOTC/PB, face ao cometimento de variegadas infrações às normas legais.
3. ***Recomendação*** para que o atual gestor do Fundo de Aposentadoria e Pensão de Barra de Santa Rosa, em futuros exercícios, não repita as falhas aqui verificadas e, especialmente, cumpra o determinado pela Constituição Federal, pelas Resoluções desta Corte de Contas, pela Lei Municipal 080/2009, não incida em despesas não licitadas, não obstrua a fiscalização realizada pelo controle externo, a cargo desta Corte de Contas, tenha uma postura ativa diante do Poder Executivo local para fins de cobrança dos valores devidos ao RPPS pelo Município, pare de fazer incidir sobre a remuneração de servidores efetivos lotados na Câmara Municipal de contribuição previdenciária vertida ao RGPS (INSS); promova a incidência de contribuição previdenciária ao INSS sobre a prestação de serviços técnicos especializados (assessorias e consultorias) sempre envie os documentos relativos a aposentadorias e pensões, e zele, a todo custo, pela obtenção e manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária.
4. ***Representação*** ao Ministério Público Comum e ao Federal, e à Receita Federal do Brasil, por força da natureza das irregularidades cometidas pelo Sr. José Agripino e Silva Filho na condição de Gestor do Fundo de Aposentadoria e Pensão de Barra de Santa Rosa no exercício de 2010, por se cuidar de obrigação de ofício, para a tomada das providências de estilo no âmbito da sua alçada (administrativa e judicial).

O Relator fez incluir o processo na pauta desta sessão, com as intimações de praxe.

VOTO DO RELATOR:

A Prestação de Contas é o momento em que o Gestor é chamado à comprovação da esmerada aplicação dos recursos a ele confiados, sob a égide dos princípios que norteiam a Administração Pública. Por conseguinte, sua atuação deve alinhar-se ao conteúdo do caput do artigo 37 da Magna Carta¹. Para além da observância principiológica, impende ao gestor, também, a persecução dos objetivos traçados no conjunto de normas de planejamento e execução de orçamentos (PPA, LDO e LOA), que enfeixam as ações e programas de governo elencados dentro das prioridades do interesse público. Agindo o Administrador em consonância com princípios e normas, recebe das Cortes de Contas a chancela sobre a adequação de sua conduta gerencial, materializada na aprovação das contas apresentadas. Doutra banda, aquele que praticou atos incompatíveis com os interesses públicos e/ou afrontou os princípios norteadores da Administração Pátria será apenado com as sanções impostas pela lei, o que implicará a emissão de parecer contrário, nos casos de contas de governo, ou o julgamento irregular, nos casos de contas de gestão.

¹ A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]

No caso em lume, está-se diante de contas de gestão de ordenador de despesa responsável pelo Fundo de Aposentadoria e Pensão de Barra de Santa Rosa (FAPEN) que, não obstante a denominação de fundo, tem natureza jurídica de autarquia previdenciária municipal. Passo a seguir ao exame das irregularidades arroladas na conclusão da exordial, objeto de parecer do MPJTCE/PB.

- Não observação do plano de contas instituído pela Portaria MPS nº 916/2003 e alterações, em virtude do registro incorreto da receita decorrente de parcelamento de débito realizado entre a Prefeitura e o FAPEN, que foi indevidamente contabilizada na Receita Corrente Orçamentária como “Contribuição Patronal – Civil Ativo.
- Ausência de registro das despesas com outros benefícios previdenciários, a exemplo do salário-família pago diretamente pela Prefeitura aos servidores.

As falhas elencadas nos itens acima estão relacionadas a aspectos contábeis. A primeira diz respeito ao que a Auditoria apontou como registro incorreto de receitas de parcelamentos de contribuições previdenciárias. O ordenamento contábil regente à época (plano de contas instituído pela Portaria MPS nº 916/03, com as alterações promovidas pela Portaria MPS nº 95/07) determinava que tais receitas deveriam ser registradas como intraorçamentárias, em rubrica distinta da destinada à contabilização das receitas de contribuições patronais, prática não respeitada pela contabilidade da Autarquia. Na mesma senda, houve descuido na escrituração de despesas com os benefícios previdenciários, a exemplo do salário-família, cujos dispêndios realizados no exercício de 2010 totalizaram R\$ 225.194,12.

Decerto que eivas desta natureza hão de ser corrigidas pelo profissional de contabilidade do FAPEN. Não me parece, todavia, que tenham implicado no comprometimento da transparência, como asseverou o Parecer Ministerial. Com espeque no compromisso desta Corte em promover a orientação aos entes jurisdicionados, entendo que é medida razoável a **recomendação** à atual gestão do Fundo, para que proceda à correção das práticas equivocadas salientadas pelo Órgão de Instrução.

- Ausência de pagamento ao INSS de contribuição previdenciária incidente sobre os valores pagos aos servidores comissionados do FAPEN, bem como sobre os montantes pagos a título de serviços contábeis, jurídicos e na área administrativa, no valor de aproximadamente R\$ 5.270,00, contrariando a Lei nº 8.212/91.
- Existência de servidores efetivos na Câmara Municipal contribuindo para o RGPS, em desacordo com os artigos 40, caput e art. 201, § 5º da Constituição Federal e artigo 13 da Lei nº 8.212/91.

É notadamente um contrassenso que uma entidade cujo propósito é garantir os direitos previdenciários de seus participantes possa infringir o regramento específico que norteia os recolhimentos ao Regime Geral (INSS). Examinando os números listados na tabela do item 3.2.2.1 da exordial (fl. 28), conclui-se que a folha do FAPEN é composta essencialmente por servidores comissionados.

Foi bastante detalhista a Equipe de Instrução – característica que permeia toda a peça técnica, cuja qualidade cumpre ressaltar – ao também arrolar serviços de assessoria contábil e jurídica, bem como o eventual serviço de levantamento de bens móveis. Também irretocável a estimativa de cálculo. Mas é justamente ela que dá a magnitude da falha em pauta. Vê-se que a entidade autárquica recolheu R\$ 17.163,00 de um total previsto de R\$ 22.433,00, o que equivale a percentual de 77%. Claro, portanto, o animus do gestor em perseguir o cumprimento da norma. Do exame perfunatório dos números, não seria improvável que a falha deitasse origem na ausência de recolhimento pela prestação de serviços de assessoria jurídica. Seria rigorismo apenas o gestor por tal conduta, razão que me leva novamente a optar pela **determinação** à atual Administração para que proceda à inclusão dos servidores efetivos da Câmara Municipal de Santa Rosa no Regime Próprio de Previdência, em obediência à previsão do artigo 13 da Lei 8.212/91.

Por outro lado, é de causar estranheza o fato de cinco servidores efetivos que laboram no Parlamento Municipal estarem vinculados ao Regime Geral de Previdência. Não poderia ser mais claro o comando do artigo 13 da Lei de Custeio ao prescrever que servidores ocupantes de cargo efetivo são excluídos do Regime Geral de Previdência Social, desde que amparados por regime próprio de previdência social. A própria existência do Fundo é sinal inequívoco do descabimento do vínculo com o RGPS. O descumprimento da norma abre espaço para **sanção pecuniária da multa**, bem como recomendação para a imediata correção da eiva.

- Realização de despesas sem licitação, no valor total de R\$ 34.800,00.

Entende-se por licitação todo o procedimento que determina critérios objetivos visando a seleção da proposta de contratação mais vantajosa para a Administração Pública, tendo por pilares norteadores os princípios da isonomia, proporcionalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, probidade e eficiência. O objetivo é, pois, a definição de quem vai contratar com a Administração, a quem se associa a proposta mais vantajosa ao interesse público. Sob o ponto de vista da regulamentação, o instituto da licitação sujeita-se a uma dupla disciplina normativa: uma de caráter jurídico, tendo por esteio a Lei 8.666/93; outra, de caráter administrativo, que tem no edital sua materialização.

Em síntese, o instituto da licitação consagra a imperiosa necessidade da adoção de procedimentos seletivos prévios às contratações administrativas, estatuinto, para tanto, um regramento amplo e detalhado para a escolha dos postulantes a contratar com os Entes Públicos. Uma vez que os gastos governamentais alcançam cifras expressivas, pretendeu o legislador evitar eventuais favorecimentos, moldando um sistema que estimula a ampla participação e a concorrência, de modo a que se resguarde a mais prestigiosa das pretensões: o interesse público.

No caso concreto, foi constatada a execução irregular de despesa em relação a pagamentos em favor de três credores, todos prestadores de serviço de assessoria (contábil, atuarial e jurídica). Pelos préstimos do Centro de Contabilidade Pública Edgard José Pessoa de Queiroz, foi desembolsada a quantia de R\$ 16.800,00 sem amparo de certames. Para os demais pagamentos, os montantes das licitações realizadas ficaram aquém do que foi efetivamente pago, extrapolações que, somadas, perfizeram R\$ 18.000,00. A modicidade das quantias em tela, bem como a ausência de indícios de má fé levam-me à adoção de medidas mais brandas. Não vislumbro a tipificação citada pelo Parquet Especial. Assim, pugno pela **cominação de multa e recomendação**, com vistas a evitar a reincidência.

- Ausência de encaminhamento do processo de concessão de aposentadoria à Sr^a Maria Lucineide Costa Silva.

Trata-se de falha cuja solução prescinde de maiores esforços. Apontou a Equipe Especialista, a partir do cotejamento da relação dos benefícios concedidos no ano de 2010 com os processos extraídos do Sistema Tramita, que não havia sido encaminhado o processo de concessão de aposentadoria à Sr^a. Maria Lucineide Costa Silva. **Determine-se** à atual gestão a imediata remessa dos referidos autos, para que possa ser apreciado o ato de aposentação, para fins de concessão de registro.

- Omissão da gestão do FAPEN no sentido de cobrar da Prefeitura Municipal o repasse da totalidade das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS, tanto da parte patronal quanto da parte dos segurados.
- Omissão da gestão do FAPEN no sentido de cobrar da Prefeitura Municipal o cumprimento do parcelamento autorizado pela Lei Municipal nº 084, de 24 de novembro de 2009.
- Omissão da gestão do FAPEN no sentido de alertar o Executivo Municipal acerca da necessidade de adequação, no exercício sob análise, da alíquota de contribuição estabelecida na legislação municipal à sugerida pelo cálculo atuarial.

Como descrito na instrução, a condução da gestão previdenciária por parte do Prefeito Municipal implicou problemas que desbordaram da fronteira do Poder Executivo, alcançando o Instituto Próprio. Como se pode ver dos números exibidos na tabela do item 5.2.2 da inicial, entre contribuição patronal e laboral, o Poder Executivo de Barra de Santa Rosa deixou de repassar ao FAPEN a módica quantia de R\$ 506.209,84, relativa ao orçamento do exercício em análise. Em igual toada, parcelamentos de dívidas de anos anteriores a 2010 também deixaram de ser honrados.

De fato, o repasse a menor das contribuições previdenciárias ao RPPS, não apenas aquelas relativas ao exercício em análise, mas também as provenientes de parcelamento, além de serem, em si, falhas apontadas pela Auditoria, foram os fatos causadores do déficit da execução orçamentária (R\$ 30.967,30, correspondente a 3,18% das receitas arrecadadas), como foi consignado no item 3.2 da instrução.

Obviamente que a conduta omissiva do senhor José Agripino e Silva Filho merece reprimenda, na **forma de multa pecuniária**. De se notar que em momento algum de sua gestão foi tentada qualquer tipo de cobrança dirigida ao Chefe do Poder Executivo. Não desconheço que haja certa vulnerabilidade na posição de direção do FAPEN, posto que o provimento do cargo é de competência do Prefeito Municipal. Entretanto, não se pode esperar outra ação do Presidente do RPPS que não aquela que preze pela saúde financeira do Instituto. E as projeções de longo prazo não são boas.

Ressalto que, entre as propostas apresentadas pelo plano atuarial elaborado pela ARIMA Consultoria Atuarial, Financeira e Mercadológica Ltda, em 20 de abril de 2010, está a adoção de Alíquota extraordinária de 1,00% para o exercício de 2010, sendo majorado pelo fator multiplicativo de 1,25 sobre o percentual do ano anterior no período de 2011 a 2027, atingindo o percentual de 50% no período de 2028 a 2044. Tal previsão, ao meu ver, soa absolutamente infactível, visto que estima contribuições patronais equivalente à metade da folha de pagamento dos servidores efetivos já em 2027.

Forçoso imaginar que esses percentuais seriam muito mais módicos caso a Prefeitura de Barra de Santa Rosa honrasse seus compromissos previdenciários. Fácil concluir que a conduta descuidada do Alcaide dificultou sobremaneira a gestão do FAPEN. Mais ainda: o desequilíbrio financeiro resultante do descumprimento das obrigações previdenciárias por parte do Chefe do Executivo pode vir a comprometer a própria capacidade de solvência da entidade previdenciária. A omissão aqui tratada, muito além da coima financeira, contribui para o **juízo de reprovabilidade das contas do gestor**, visto que a falha põe em cheque a própria existência do Instituto.

- Inexistência de Certificado de Regularidade Previdenciária vigente ao final do exercício sob análise.
- Inobservância do comando contido no art. 46 da Lei Municipal 080/2009, que reestruturou o Fundo de Aposentadorias e Pensões, em função da não criação efetiva do Conselho Municipal de Previdência em substituição ao Conselho Administrativo, sendo que este último, embora extinto com a reestruturação mencionada, continuou a atuar como órgão deliberativo do FAPEN.

As pechas em tela só corroboram com as conclusões traçadas até aqui. Parece faltar ao FAPEN capacidade técnico-profissional imprescindível para regimes próprios de previdência. Prova cabal do aparente descompromisso é o fato de o presente processo correr à revelia, sem apresentação de defesa.

Sem o Conselho Municipal de Previdência, impossível aperfeiçoar as boas práticas de gestão colegiada, bem como o exercício da transparência. Não é de se estranhar que o Ministério da Previdência lhe tenha denegado a certificação de regularidade. Como bem explicitado no Parecer 01657/15, O CRP é um documento que atesta que o ente federativo segue normas de boa gestão, de forma a assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados. A negativa da certificação depõe contra a regularidade da prestação de contas no exercício em análise

Perfeita a intervenção Ministerial. A falha é, sim, indicativa de grave embaraço ao bom funcionamento operacional da entidade, cabendo a irregularidade das contas e aplicação de multa.

Face ao exposto, voto pela:

- I. **Irregularidade** da presente prestação de contas, de responsabilidade do senhor José Agripino e Silva Filho, na qualidade de gestor do Instituto Municipal de Previdência dos Servidores de Barra de Santa Rosa – exercício 2010.
- II. **Aplicação de multa pessoal** ao senhor José Agripino e Silva Filho, gestor do Instituto Municipal de Previdência dos Servidores de Barra de Santa Rosa, no valor de R\$ 4.150,00 (quatro mil cento e cinquenta reais), equivalente a 94,21 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB², com fulcro no inciso II, art. 56, da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.
- III. **Determinação** à atual direção do FAPEN que envie a esta Corte a documentação relativa à aposentação da servidora Maria Lucineide Costa Silva, bem como que providencie a inclusão dos servidores do Poder Legislativo Municipal no Regime Próprio de Previdência.
- IV. **Recomendação** à atual direção do FAPEN que atente para as medidas corretivas das falhas apontadas na inicial, em especial as que versam sobre escrituração de receitas provenientes de parcelamento e de despesas com benefícios sociais, bem como cumpra fidedignamente os ditames da Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93), Lei de Custeio (Lei. 8.212/91) e outras normas de regência e, ainda, que exija do Município as contribuições previdenciárias devidas.

DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-0783/09, os membros da 1ª Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- I. **Julgar irregular** presente prestação de contas, de responsabilidade do senhor José Agripino e Silva Filho, na qualidade de gestor do Instituto Municipal de Previdência dos Servidores de Barra de Santa Rosa – exercício 2010.
- II. **Aplicar multa pessoal** ao senhor José Agripino e Silva Filho, gestor do Instituto Municipal de Previdência dos Servidores de Barra de Santa Rosa, no valor de R\$ 4.150,00 (quatro mil cento e cinquenta reais), equivalente a 94,21 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFR/PB, com fulcro no inciso II, art. 56, da LOTCE, assinando-lhe o prazo de 60 dias para o devido recolhimento voluntário.
- III. **Determinar** à atual direção do FAPEN que envie a esta Corte a documentação relativa à aposentação da servidora Maria Lucineide Costa Silva, bem como que providencie a inclusão dos servidores do Poder Legislativo Municipal no Regime Próprio de Previdência.
- IV. **Recomendar** à atual direção do FAPEN que atente para as medidas corretivas das falhas apontadas na inicial, em especial as que versam sobre escrituração de receitas provenientes de parcelamento e de despesas com benefícios sociais, bem como cumpra fidedignamente os ditames da Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93), Lei de Custeio (Lei. 8.212/91) e outras normas de regência e, ainda, que exija do Município as contribuições previdenciárias devidas.

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

TCE – Sala das Sessões da 1ª Câmara.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa, 03 de março de 2016.

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Presidente e Relator

² Valor da UFR/PB igual a R\$ 44,05, base março de 2016.

Em 3 de Março de 2016



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE E RELATOR



Luciano Andrade Farias
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO