



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC-5619/13

*Administrativo. Administração Indireta Municipal. Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Picuí - IPSEP. Prestação de Contas relativa ao exercício de 2012. Regularidade com Ressalvas. Aplicação de Multa. Recomendações.*

### **ACÓRDÃO-ACI-TC - 3791 /2015**

#### **RELATÓRIO:**

*Trata o presente processo da Prestação de Contas relativa ao exercício de 2012, do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Picuí - IPSEP, tendo por gestor o Sr.º Ricardo Wagner Macedo Cavalcanti.*

*A Diretoria de Auditoria e Fiscalização – Departamento de Auditoria de Atos de Pessoal e Gestão Previdenciária - Divisão de Auditoria de Atos de Pessoal e Gestão Previdenciária - (DIAFI/DEAPG/DIAPG) deste Tribunal emitiu, com data de 31/03/2015, o Relatório de fls. 505/519, cujas conclusões são resumidas a seguir:*

- 1) A prestação de contas foi entregue dentro do prazo legal.*
- 2) A Lei nº 1.460/2012 (Lei Orçamentária Anual) fixou despesas no montante de R\$ 2.263.200,00, sendo ajustada mediante créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 401.094,00, tendo como fonte excesso de arrecadação (R\$ 398.933,00) e anulação de dotações (R\$ 2.161,00).*
- 3) A receita efetivamente arrecadada atingiu o valor total de R\$ 2.879.280,48 – 27,22% maior que a prevista inicialmente-, sendo 48,26% deste valor referente às receitas de contribuições patronais, 35,63% contribuições dos segurados, 6,51% receita patrimonial (remuneração de investimentos) e 9,6% às receitas de parcelamentos.*
- 4) A despesa realizada atingiu o valor total de R\$ 2.512.693,07, das quais R\$ 1.935.139,20 destinados ao pagamento de aposentadorias e pensões, evidenciando um superávit na execução orçamentária no valor de R\$ 366.587,41.*
- 5) O Balanço Financeiro apresentou um saldo para o exercício seguinte de R\$ 1.655.578,47, sendo R\$ 1.628.888,60 em conta de aplicação, R\$ 26.475,56 em contas-corrente e R\$ 214,31 em caixa.*
- 6) O Balanço Patrimonial apresentou o valor total do ativo e passivo em R\$ 3.000.337,70, com variação positiva em relação ao exercício anterior de R\$ 451.881,17.*
- 7) As despesas administrativas, no valor de R\$ 166.331,55, corresponderam a 1,36% da remuneração dos servidores efetivos ativos, inativos e pensionistas do município no exercício anterior - R\$ 12.190.795,53, portanto, inferior aos 2% determinados pela Portaria MPS nº 402/08 no seu artigo 15.*
- 8) Ao final de 2012, o Município de Picuí/PB contava com 685 (seiscentos e oitenta e cinco) servidores efetivos ativos junto à Prefeitura Municipal, 06 (seis) servidores efetivos junto à Câmara Municipal e o Instituto de previdência municipal apresentava 159 (cento e cinquenta e nove) inativos e 16 (dezesseis) pensionistas.*

*Em sede de conclusão, a Unidade Técnica de Instrução responsabilizou o Sr. Ricardo Wagner Macedo Cavalcanti, Presidente à época do IPSEP, pelas seguintes falhas:*

- Ausência de repasse das contribuições previdenciárias ao RGPS referente às contribuições previdenciárias incidentes sobre os valores pagos aos servidores comissionados e prestadores de serviço, no valor aproximado de R\$ 3.419,76, descumprindo a Lei nº 8.212/91;*

- *Despesas com serviços contábeis, assessoria jurídica e assessoria previdenciária não licitadas, em inobservância à Lei nº 8.666/93;*
- *Omissão da gestão do Instituto no sentido de cobrar da Prefeitura Municipal o repasse integral das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS incidentes sobre a folha dos servidores efetivos da prefeitura, acarretando uma arrecadação a menor no valor aproximado de R\$ 64.390,00, a título de contribuição patronal;*
- *Omissão da gestão do Instituto no sentido de cobrar da Câmara Municipal o repasse integral das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS incidentes sobre a folha dos servidores efetivos da prefeitura, acarretando uma arrecadação a menor no valor aproximado de R\$ 2.951,92, sendo R\$ 76,29 a título de contribuição do servidor e R\$2.875,63 relativamente à contribuição patronal;*
- *Omissão da gestão do Instituto no sentido de cobrar o repasse das parcelas relativas aos parcelamentos vigentes no exercício em análise;*
- *Inobservância da Avaliação Atuarial no exercício de 2012 para efeito de fixação das alíquotas para o exercício;*
- *Ausência de efetivo funcionamento dos Conselhos de Administração e Fiscal, uma vez que estes realizaram apenas duas reuniões conjuntas no exercício de 2012, quando o Conselho de Administração deveria se reunir mensalmente e o Conselho Fiscal a cada bimestre, nos termos estabelecidos na Lei Municipal nº 1.264/2006.*

*Em razão das irregularidades apontadas pelo Órgão Auditor e em atenção aos princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, previstos na CF, art. 5º, LIV e LV, determinou-se a intimação do Srº. Ricardo Wagner Macedo Cavalcanti, então Presidente do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Picuí - IPSEP. Contudo, o interessado silenciou-se ante a fluência do prazo regimental fazendo precluir o direito de se contrapor, de forma escrita, as conclusões do Órgão Auditor.*

*Instado a se manifestar, o Parquet ofereceu Parecer nº 01154/15, lavrado pelo ilustre Procurador Bradson Tibério Luna Camelo, opinando pelo(a):*

- IRREGULARIDADE da presente Prestação de Contas.*
- Aplicação de multa ao gestor, com fulcro nos arts. 56, I e II da LOTCE/PB.*
- Recomendação à administração do Instituto no sentido de cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna, da Lei n.º 9.717/98, das Portarias do Ministério da Previdência Social e demais legislações cabíveis à espécie e, especificamente, regularizar a situação do Instituto junto ao Ministério da Previdência e providenciar a operacionalização do Conselho;*

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

#### **VOTO DO RELATOR:**

*Urge assentar que a inércia do interessado, em princípio e até prova em contrário, faz prevalecer como subsistentes as imperfeições detectadas e listadas pela Auditoria. Doutro norte, destaque-se que esta Corte de Contas sobre determinadas eivas arroladas apresenta entendimento consolidado que, se não as afastam completamente, suavizam seus contornos, como se pode sentir na sequência.*

*Despesas com serviços contábeis, assessoria jurídica e assessoria previdenciária não licitadas, em inobservância à Lei nº 8.666/93.*

*Esta Egrégia Corte de Contas mantém remansosa postura acerca da possibilidade da contratação de contador e advogado através de procedimento de inexigibilidade, por reconhecer a inviabilidade do certame, vez que há marcante caráter de fúducia em contratos dessa natureza, aliás, como já decidido*

pele STJ<sup>1</sup>. Contudo, deverá ser demonstrada a inviabilidade do certame, mediante procedimento específico, disciplinado pela Lei n° 8.666/93, e, ainda, que o preço dos serviços prestados seja compatível com aquele praticado no mercado da espécie. Na situação perscrutada, não enxergo abuso na contraprestação pecuniária (R\$ 1.500,00/mês e R\$ 1.000,00/mês para advogado e contador, respectivamente).

Concernente à assessoria previdenciária, se confirmada a singularidade da atividade e a notória especialização do responsável pelo serviço, sob os auspícios do art. 25, II, é admissível a utilização inexigibilidade, previamente à contratação.

In casu, o gestor realizou as contratações diretas sem observância do mandamento legal (ausência material dos processos de inexigibilidade), fato digno de censura e ensejador da aplicação de multa pessoal.

Ausência de repasse das contribuições previdenciárias ao RGPS referente às contribuições previdenciárias incidentes sobre os valores pagos aos servidores comissionados e prestadores de serviço, no valor aproximado de R\$ 3.419,76, descumprindo a Lei n° 8.212/91.

No item 3.2.2.1. da peça de instrução, a Auditoria, como demonstra no quadro lá inserto, somou as quantias referentes aos vencimentos e vantagens fixas dos ocupantes de cargos comissionados (R\$ 61.976,07), aos contratos de prestação de serviços de assessoria jurídica e contábil (R\$ 18.000,00 e R\$ 12.000,00, respectivamente) e, sobre o total obtido (R\$ 91.976,07), aplicou, de forma linear, as alíquotas de 21% e 11% para chegar aos montantes estimados das contribuições securitárias patronais e de segurados (R\$ 19.014,97 e R\$ 8.877,55). Doutra banda, informou o recolhimento à autarquia previdenciária federal na importância de R\$ 24.472,76, restando, portanto, pendente de recolhimento a cifra de R\$ 3.419,76.

O raciocínio do Órgão Auditor merece correção de rumo. Malgrado seja possível, por parte da Administração Pública, em casos especificados na lei, na condição de responsável, a retenção e, posterior, repasse ao INSS de percentual sobre contratos de prestação de serviços, vale lembrar que o encargo patronal só se faz presente na hipótese de existir, entre o pagador e receptor, vínculo de trabalho, caracterizado pela subordinação, onerosidade, pessoalidade e não eventualidade. Estando ausente qualquer dos requisitos apontados não há se falar em relação trabalhista. Concretamente, têm-se distintos CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS (contador e advogado), **sem traços de subordinação**, não podendo, dessa forma, ser confundidos com empregados, para fins da legislação trabalhista. Não verificado o liame empregatício, por óbvio, não caberá o ônus securitário patronal.

Considerando que a parcela relativa ao empregador calculada como devida sobre os contratos de assessoria alcançou R\$ 6.000,00, inexistente como já explicado, e que a quantia vindicada como não recolhida ostenta a marca de R\$ 3.419,76, descabe, a meu ver, outro posicionamento que não seja a elisão.

Omissão da gestão do Instituto no sentido de cobrar da prefeitura municipal o repasse integral das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS incidentes sobre a folha dos servidores efetivos da prefeitura, acarretando uma arrecadação a menor no valor aproximado de R\$ 64.390,00, a título de contribuição patronal.

Omissão da gestão do Instituto no sentido de cobrar da câmara municipal o repasse integral das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS incidentes sobre a folha dos servidores efetivos da prefeitura, acarretando uma arrecadação a menor no valor aproximado de R\$ 2.951,92, sendo R\$ 76,29 a título de contribuição do servidor e R\$2.875,63 relativamente à contribuição patronal.

Omissão da gestão do Instituto no sentido de cobrar o repasse das parcelas relativas aos parcelamentos vigentes no exercício em análise.

---

<sup>1</sup> RESP 1.192.332 RS.

*Invertendo a ordem acima exposta, não vislumbro falta de pagamento de fração de parcelamento firmado, explico: compulsando os documentos que embasaram o relatório técnico, é perceptível que a Unidade Técnica não levou em conta o recolhimento, na importância de R\$ 8.119,31, realizado em 30/04/2012, conforme movimentação da receita (fl. 397), quando da elaboração de quadro demonstrativo estampado no item 5.3.1. Uma vez acrescida a parcela negligenciada deixa de haver carência de recolhimento referente ao acordo de parcelamento no exercício sob exame.*

*Em relação à omissão da gestão do Instituto no sentido de cobrar da prefeitura municipal o repasse integral das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS incidentes sobre a folha dos servidores efetivos da prefeitura, acarretando uma arrecadação a menor no valor aproximado de R\$ 64.390,00, a título de contribuição patronal, há muito venho sustentando que a metodologia de apuração adotada, nada obstante se aproximar da realidade obrigacional, não pode ser tomada como irreprochável. Acontece que Instrução, sem o cuidado de providenciar a exclusão de parcelas da remuneração sobre as quais não incidem contribuição previdenciária, utiliza-se do valor registrado na rubrica “vencimentos e vantagens fixas” e sobre ele emprega, indistintamente, a alíquota contributiva, distorcendo assim – em montantes pouco relevantes, a bem da verdade – a quantia efetivamente devida.*

*Uma das frações integrante da remuneração que, por ter natureza reconhecidamente indenizatória, não admite a incidência de contribuição é o terço constitucional de férias. Nesta senda, trago à colação ementa de decisão do STJ (RECURSO ESPECIAL Nº 1.115.996 - RS 2009/0005717-2, RELATORA: MINISTRA ELIANA CALMON, datado de 01 de outubro de 2009):*

*TRIBUTÁRIO E PREVIDENCIÁRIO - INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA DAS TURMAS RECURSAIS DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA - TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS - NATUREZA JURÍDICA - NÃO-INCIDÊNCIA DA CONTRIBUIÇÃO - ADEQUAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ AO ENTENDIMENTO FIRMADO NO PRETÓRIO EXCELSO.*

- 1. A Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais firmou entendimento, com base em precedentes do Pretório Excelso, de que não incide contribuição previdenciária sobre o terço constitucional de férias.*
- 2. A Primeira Seção do STJ considera legítima a incidência da contribuição previdenciária sobre o terço constitucional de férias.*
- 3. Realinhamento da jurisprudência do STJ à posição sedimentada no Pretório Excelso de que a contribuição previdenciária não incide sobre o terço constitucional de férias, verba que detém natureza indenizatória e que não se incorpora à remuneração do servidor para fins de aposentadoria.*
- 4. Incidente de uniformização acolhido, para manter o entendimento da Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais, nos termos acima explicitados. (grifo nosso)*

*Se admitirmos que todos os servidores perceberam o 1/3 constitucional de férias, no exercício em comento, necessário seria extirpar da base de apuração (vencimentos e vantagens fixas) o valor a ele referente por não compor o salário-contribuição, cujo montante equivale a aproximadamente 2,54% da quantia total escriturada naquela rubrica. Para facilitar a visualização elaborar-se-á um quadro (abaixo) para demonstrar o reflexo da justa exclusão.*

<b>DISCRIMINAÇÃO</b>	<b>VALOR R\$</b>
Base de cálculo admitida pela Auditoria (remuneração de jan a dez, incluído o 13º salário) - Custo normal	9.091.590,04
Base de cálculo admitida pela Auditoria (remuneração de mar a dez, incluído o 13º salário) - Custo suplementar	7.686.767,33
Contribuição patronal - custo normal (alíquota de 13%) - Auditoria	1.181.906,71
Contribuição patronal - custo suplementar (alíquota de 3,375%) - Auditoria	259.428,40
Total da contribuição patronal estimada - Auditoria	1.441.335,10
Contribuição patronal repassada no exercício de 2012 (referente a 2012) - Prefeitura	1.376.944,96
<b>Diferença estimada devida e não repassada</b>	<b>64.390,14</b>
Base de cálculo admitida pela Auditoria (remuneração de jan a dez, incluído o 13º salário), com exclusão do 1/3 de férias - Custo normal	8.860.663,65
Base de cálculo admitida pela Auditoria (remuneração de jan a dez, incluído o 13º salário), com exclusão do 1/3 de férias - Custo Suplementar	7.491.523,44
Contribuição patronal - custo normal (alíquota de 13%) - sem 1/3 férias	1.151.886,27
Contribuição patronal - custo suplementar (alíquota de 3,375%) - sem 1/3 de férias	252.838,92
Total da contribuição patronal estimada - sem 1/3 de férias	1.404.725,19
Contribuição patronal repassada no exercício de 2012 (referente a 2012) - Prefeitura	1.376.944,96
<b>Diferença estimada como devida e não repassada</b>	<b>27.780,23</b>

Como demonstrado, se promovido o descarte no salário-contribuição da quantia atinente ao abono de férias – uma entre outras parcelas à mencionada base – a diferença estimada como devida cai para R\$ 27.780,23, ou seja, 43,14% da quantia apurada no método ministrado pela Instrução. Proporcionalmente, a contribuição efetivamente repassada, nos termos do quadro ajustado (sem o terço de férias), representa mais de 98% da estimativa, portanto, a quantia recolhida a menor (inferior a 2%) pode decorrer perfeitamente de frações que necessariamente seriam eliminadas do salário-contribuição. Não há falar em irregularidade.

Pertinente à Câmara, similar pensamento carece ser aplicado (estimativa não pode ser tomada como verdade absoluta). Ademais, somadas as contribuições securitárias (patronal e servidores) de fato recolhidas à autarquia municipal, verifica-se que o Parlamento Mirim deixou de repassar recursos no percentual de 11,12% se comparado com a estimativa do Órgão Auditor. Sendo assim, processados os reparos sugeridos, se houver diferença está, provavelmente, não será significativa, desmerecendo juízo de valor negativo.

Ausência de efetivo funcionamento dos Conselhos de Administração e Fiscal, uma vez que estes realizaram apenas duas reuniões conjuntas no exercício de 2012, quando o Conselho de Administração deveria se reunir mensalmente e o Conselho Fiscal a cada bimestre, nos termos estabelecidos na Lei Municipal nº 1.264/2006.

A Lei Municipal nº 1.264/2006 institui como norma a realização de reuniões ordinárias mensais do Conselho de Administração previdenciária, além da possibilidade de reuniões extraordinárias a qualquer tempo, desde que convocadas por seus membros. De forma contrária à regra, no exercício sob exame, apenas duas sessões ordinárias ocorreram, nas quais conjuntamente reuniram-se os Conselhos de Administração e Fiscal.

Referidos Conselhos; compostos por representantes do Instituto, do Poder Executivo, Legislativo, dos servidores ativos e inativos; além de estabelecer as diretrizes e premissas da Previdência local, é forma de controle social da boa e regular aplicação dos recursos captados pelo IPSEP. A não realização de sessões periódicas, indubitavelmente, provoca prejuízos no repasse das informações e no controle da sociedade das atividades desenvolvidas no RPPS. Neste caso, é imperioso recomendar ao atual gestor do IPSEP no sentido de envidar esforços para a feitura rotineira das sessões do Conselho, na forma determinada pela Lei nº 1.264/2006.

Inobservância da Avaliação Atuarial no exercício de 2012 para efeito de fixação das alíquotas para o exercício.

Por último, consta do relatório que a avaliação atuarial sugere, para manter o equilíbrio futuro do Instituto, a aplicação de alíquotas contributiva no percentual total de 28,39%, sendo 25,83% referentes ao custo normal e 2,56% ao suplementar. De seu turno, o IPSEP estabeleceu as alíquotas de 13% para o empregador, 11% para o empregado (custo normal 24%) e 3,375% relacionado ao custo suplementar, que aglutinadas representam 27,375%.

Cediço por todos que a avaliação atuarial é um estudo técnico destinado a mensurar os recursos compatíveis com a cobertura dos benefícios oferecidos, neste caso, pela previdência oficial municipal, não só considerando as necessidades presentes, mas, principalmente, as futuras. É procedimento de cautela obrigatório tendente a garantir a sustentabilidade previdenciária no longo prazo. A feitura da avaliação atuarial, sozinha, não garante a solidez almejada aos que, compulsoriamente, confiam parcela de seu patrimônio, na expectativa de retorno futuro, quando suas forças laborativas vierem a escassear; a ela hão de ser acopladas medidas positivas no sentido de tornar concretas as suas indicações. Em outras palavras, terá pouca valia a predita avaliação se as orientações nela contidas não forem observadas.

No presente caso, percebe-se um descasamento – pequeno, é bem verdade – entre a análise do atuário e as alíquotas praticadas, fato que no futuro poderá redundar em dissabores para o erário público, que terá o ônus de arcar com aquilo que deveria ser encargo da previdência. Cabe recomendação com vista à adequação.

Ante ao exposto, voto nos seguintes termos:

- 1) **julgar regulares com ressalvas** as contas em análise de responsabilidade do Sr°. Ricardo Wagner Macedo Cavalcanti;
- 2) **aplicar multa** no valor de R\$ 3.941,08 (três mil, novecentos e quarenta e um reais e oito centavos), correspondendo a 94,44 Unidades de Referência Fiscais do Estado da Paraíba – UFR PB, ao Sr°. Ricardo Wagner Macedo Cavalcanti, Gestor do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Picuí - IPSEP, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE/PB, por infração grave à norma legal, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário;
- 3) **Recomendar** à Direção do IPSEP no sentido de cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna, da Lei n° 4.320/64, da Lei n° 9.717/98, das Portarias do Ministério da Previdência Social, demais legislações cabíveis à espécie e da Lei Municipal n° 1.264/2006 e, especificamente, providenciar a operacionalização dos Conselhos e o alinhamento das alíquotas contributivas aplicadas àquelas sugeridas na avaliação atuarial.

#### **DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB:**

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-5619/13, os membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- I) **JULGAR REGULAR COM RESSALVAS** a presente Prestação de Contas, relativa ao exercício de 2012, do **INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE PICUÍ - IPSEP**, sob a responsabilidade do senhor Ricardo Wagner Macedo Cavalcanti, atuando como gestor;
- II) **APLICAR MULTA** individual ao senhor Ricardo Wagner Macedo Cavalcanti, no valor de R\$ 3.941,08 (três mil, novecentos e quarenta e um reais e oito centavos), correspondendo a 94,44 Unidades de Referência Fiscais do Estado da Paraíba – UFR PB, de acordo com o art. 56, inciso II da LOTCE/PB, por infração grave à norma legal, **assinando-lhes o prazo de 60(sessenta) dias** para recolhimento ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal – mediante a quitação de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código “4007” - Multas do Tribunal de Contas do Estado –, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, inclusive com interferência do Ministério Público, nos termos dos parágrafos 3º e 4º, do artigo 71 da Constituição do Estado;

**III) RECOMENDAR** à atual Direção do IPSEP no sentido de cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna, da Lei n° 4.320/64, da Lei n° 9.717/98, das Portarias do Ministério da Previdência Social, demais legislações cabíveis à espécie e da Lei Municipal n° 1.264/2006 e, especificamente, providenciar a operacionalização do Conselho e o alinhamento das alíquotas contributivas aplicadas àquelas sugeridas na avaliação atuarial.

*Publique-se, registre-se e cumpra-se.*  
*Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa*

*João Pessoa, 27 de agosto de 2011*

Em 27 de Agosto de 2015



**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
PRESIDENTE E RELATOR



**Sheyla Barreto Braga de Queiroz**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO