



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-04807/13

Constitucional e Administrativo. Administração Indireta Municipal. Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Santa Luzia - IPSAL. Prestação de Contas relativa ao exercício de 2012. Regularidade com Ressalvas. Aplicação de Multa. Recomendação.

ACÓRDÃO-AC1-TC - 3702/16

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 Santa Luzia - IPSAL, tendo por gestor o Sr. Marco Antônio Nóbrega Oliveira.

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 01/07/2014, o Relatório de fls. 255/270, cujas conclusões são resumidas a seguir:

- 1) A prestação de contas foi entregue dentro do prazo legal.*
- 2) A Lei nº 664/11 (Lei Orçamentária Anual) fixou despesas no montante de R\$ 1.652.418,00, sendo ajustada mediante créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 347.751,30, tendo como fonte anulação de dotações próprias e de Secretarias Municipais.*
- 3) A receita efetivamente arrecadada atingiu o valor total de R\$ 1.305.610,58 – 20,99% menor que a prevista inicialmente-, sendo 19,59% deste valor referente às receitas de contribuições patronais, 39,28% contribuições dos segurados, 2,49% receita patrimonial (remuneração de investimentos), 3,31% outras receitas correntes, 21,25% às receitas de parcelamentos e 14,08% à contribuição para amortização de deficit atuarial.*
- 4) A despesa realizada atingiu o valor total de R\$ 1.818.335,69, dos quais R\$ 1.595.182,19 destinados ao pagamento de aposentadorias e pensões, evidenciando um deficit na execução orçamentária no valor de R\$ 512.725,11.*
- 5) O Balanço Financeiro apresentou um saldo para o exercício seguinte de R\$ 5.541,60.*
- 6) O Balanço Patrimonial apresentou o valor total do ativo e passivo em R\$ 4.541.374,67, com saldo patrimonial negativo no montante de 2.266.654,69, notadamente em função do substancial incremento, no Passivo Permanente, da conta “Provisões Matemáticas” (montante calculado atuarialmente, em determinada data, que expressa, em valor presente, o total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos do plano de benefícios ao longo do tempo), que passou de R\$ 1.145.767,79 (2011) para R\$ 2.339.350,31.*
- 7) As despesas administrativas, no valor de R\$ 161.317,97, corresponderam a 2,66% da remuneração dos servidores efetivos ativos, inativos e pensionistas do município no exercício anterior - R\$ 6.056.257,87, portanto, superior aos 2% determinados pela Portaria MPS nº 402/08 no seu artigo 15.*
- 8) O cálculo atuarial apontou para um custo total de 34,16%, sendo 24,16% do custo normal e 10,00% do suplementar. Ressalte-se que a alíquota vigente no município (exercício 2011) alcançou 34,16%.*
- 9) Ao final de 2012, o Município de Santa Luzia/PB contava com 536 (quinhentos e trinta e seis) servidores efetivos ativos junto à Prefeitura Municipal e o instituto de previdência municipal apresentava 136 (cento e trinta e seis) inativos e 29 (vinte e nove) pensionistas.*

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, o ex-Gestor do IPSAL, Srº Marco Antônio Nóbrega Oliveira foi regularmente citado.

Na sequência, depois de solicitar e ter diferida dilação de prazo para contestação, o mencionado cidadão apresentou arrazoado (Doc. nº 47.650/14), acompanhado de documentação de suporte.

De retorno à DIAPG, a Unidade Técnica, ante o exame das contrarrazões, posicionou-se conclusivamente pela manutenção das seguintes irregularidades:

- Ocorrência de déficit na execução orçamentária, sem a adoção de limitação de empenhos, descumprindo o artigo 1º, §1º e artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00).
- Inobservância do plano de contas instituído pela Portaria MPS nº 916/03 e atualizações, em virtude do registro incorreto das despesas relativas aos serviços médicos prestados na junta médica do instituto, no montante de R\$ 43.200,00 no elemento de despesa “11- vencimentos e vantagens fixas”, quando o correto seria registrá-las no elemento “04 – contratação por tempo determinado”.
- Realização de despesas administrativas superiores ao limite de 2,00% do valor total da remuneração, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativamente ao exercício anterior, contrariando a Portaria MPS nº 402/08.
- Omissão da gestão do instituto no sentido de cobrar da prefeitura o repasse integral e tempestivo das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS, o que tem levado à redução significativa das disponibilidades do instituto.
- Omissão da gestão do instituto no sentido de cobrar da prefeitura municipal o repasse tempestivo das parcelas relativas aos termos de parcelamento firmados por força das Leis Municipais nº 623/11 e 665/11 (termos de parcelamento e reparcelamento), bem como o repasse das parcelas referentes à Lei Municipal nº 665/11 com as devidas correções estabelecidas nos respectivos termos, o que tem levado à redução significativa das disponibilidades do instituto.
- Município sem Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP no final do exercício sob análise e irregular com relação a vários critérios avaliados pelo Ministério da Previdência Social.
- Ausência de efetivo funcionamento do Conselho Municipal de Previdência, contrariando o artigo 23, caput da Lei Municipal nº 414/05 e o artigo 1º, VI da Lei nº 9.717/98.

Instado a se manifestar, o Parquet ofereceu Parecer nº 1057/16, lavrado pelo ilustre Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, opinando pelo(a):

- a) Irregularidade da vertente prestação de contas;
- b) Aplicação da multa prevista no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte à autoridade responsável, Sr. Marco Antônio Nóbrega Oliveira, em face da transgressão de normas constitucionais e legais;
- c) Comunicação ao atual gestor do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Santa Luzia – IPSAL, acerca das omissões verificadas nos presentes autos, referentes ao não recolhimento de contribuições previdenciárias, a fim de que possa tomar as medidas no sentido de corrigir as ocorrências citadas.
- d) Recomendação ao atual Gestor do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Santa Luzia – IPSAL, no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer nas falhas/irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual.

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

VOTO DO RELATOR:

Em passado recente, relatei os Processos TC n° 02650/11 e 02730/12, em 07/07/16 e 15/09/16, respectivamente, referente às prestações de contas anual do IPSAL, exercícios 2010 e 2011, cujos votos foram acompanhados, à unanimidade, pelos Membros da 1ª Câmara. Ademais, resta informar que os relatórios exordiais das PCAs (2010, 2011 e 2012) foram inseridos no sistema TRAMITA em 01/07/14. As falhas percebidas naqueles autos, na quase totalidade, se assemelham com aquelas percebidas no vertente feito. Por esta razão, seguirei idêntica linha de raciocínio, vez que as recomendações ou determinações presentes nos Acórdãos dos processos precedentes listados não geraram reflexos nas contas em crivo.

A partir deste ponto, passo a comentar individualmente cada falha digna de apontamento nos relatórios de instrução.

Ocorrência de déficit na execução orçamentária, sem a adoção de limitação de empenhos, descumprindo o artigo 1º, §1º e artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00).

Omissão da gestão do instituto no sentido de cobrar da prefeitura o repasse integral e tempestivo das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS, o que tem levado à redução significativa das disponibilidades do instituto.

Omissão da gestão do instituto no sentido de cobrar da prefeitura municipal o repasse tempestivo das parcelas relativas aos termos de parcelamento firmados por força das Leis Municipais nº 623/11 e 665/11 (termos de parcelamento e reparcelamento), bem como o repasse das parcelas referentes à Lei Municipal nº 665/11 com as devidas correções estabelecidas nos respectivos termos, o que tem levado à redução significativa das disponibilidades do instituto.

Concernente deficit orçamentário, no valor de R\$ 512.725,11, é de bom alvitre assinalar que as despesas majoritárias do Instituto servem ao pagamento de aposentadorias e pensões (R\$ 1.595.182,19, correspondendo a 87,73% dos gastos incorridos no exercício) e outros benefícios previdenciários diversos (R\$ 56.207,53, equivalente a 3,09% da despesa total), não havendo maneira da Presidência do IPSAL reduzi-las, e o descompasso (receita x despesa) deve-se ao não repasse global das obrigações previdenciárias devidas, por parte da Administração Municipal, não podendo a gerência de a Autarquia ser responsabilizada pelo desequilíbrio.

Segundo o relatório inicial, em 2012, o Prefeito Constitucional de Santa Luzia se absteve de endereçar ao IPSAL voltusa importância relacionada à contribuição securitária patronal. Tal fato foi parcialmente considerando no exame das contas da Prefeitura de Santa Luzia, exercício 2012.

Não se pode esquecer, porém, que a direção do Instituto mesmo com o dever de providenciar ações positivas de cobrança se quedou inerte, embora alegue o interessado a efetivação da medida por via oral, desta forma, sem qualquer comprovação, posto que, segundo o Órgão Auditor, as cópias dos ofícios encaminhados ao Executivo tocam exclusivamente aos exercícios de 2009 a 2011.

Dois pontos não de ser destacados: a uma, por se tratar de descentralização administrativa, o IPSAL possui personalidade jurídica independente do Ente federado que a criou e, nessa condição, desfruta de patrimônio específico, que com o do criador não se mistura, cabendo-lhe legitimidade para reclamar, pessoalmente, os créditos a ela destinados e não repassados no momento oportuno.

A duas, a falta de recolhimento das propaladas contribuições, ou seu repasse a destempo, coloca em risco a saúde financeira e atuarial do Instituto e as perspectivas daqueles (servidores) que, compulsoriamente, aportam recursos próprios para o regime, no aguardo de vê-los, no futuro, retornar, sob a forma de proventos, não se admitindo, pois, da autoridade responsável pela gestão previdenciária atitude omissiva em relação à cobrança de seus créditos, sejam eles decorrentes da competência do exercício em andamento ou daqueles constituídos por meio de lei de parcelamento.

A assertiva discorrida no parágrafo anterior é bem percebida na evolução do saldo financeiro do RPPS. Se ao final de 2010 o saldo financeiro para o exercício seguinte alcançava a cifra de R\$ 508.044,07, no mesmo período de 2011 o saldo registrava R\$ 390.072,26 e no apagar das luzes de 2012 o montante lá escriturado apontava para tão somente R\$ 5.541,60. Ou seja, ao término de 2012 o saldo financeiro representava pouco mais de 1% daquele contabilizado há dois exercícios.

Idêntica inércia da administração do RPPS se constata também quando descumprida regularidade de recolhimento de parcelamento não é promovida a devida cobrança.

Das falhas em relevo deflui a necessidade de aplicação de multa pessoal, ressalvas à regularidade das contas e recomendação a atual gestão no sentido de adotar postura positiva no tocante à cobrança de seus créditos.

Inobservância do plano de contas instituído pela Portaria MPS nº 916/03 e atualizações, em virtude do registro incorreto das despesas relativas aos serviços médicos prestados na junta médica do instituto, no montante de R\$ 43.200,00 no elemento de despesa “11- vencimentos e vantagens fixas”, quando o correto seria registrá-las no elemento “04 – contratação por tempo determinado”.

Esta eiva também fora contemplada nos Processos TC nº 05404/10, 02650/11 e 2730/12, PCA do IPSAL, exercícios 2009, 2010 e 2011 cuja posição por mim sustentada e acompanhada, à unanimidade, pelos Membros da 1ª Câmara foi no sentido de que a situação desvendada ensejava recomendação, sem repercussão nas contas, no sentido de que o registro deve ser realizado no elemento de despesa 04, e não na rubrica 11, como fez o gestor.

Ademais, impende dar destaque ao fato de que a instrução inicial das PCAs de 2010 e 2011 do IPSAL ocorreu em mesma data (01/07/2014) que a confecção do exórdio balizador deste feito e julgamento do primeiro (Processo TC nº 02650/11) aconteceu pouco mais de três meses antes da presente sessão. Desta forma, não se pode esperar que as recomendações expedidas naquele ato decisório (Acórdão AC1 TC nº 2085/2016) produzam os desejados efeitos nas vertentes contas.

Com arrimo nas considerações acima, entendo cabível a renovação da recomendação.

Município sem Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP no final do exercício sob análise e irregular com relação a vários critérios avaliados pelo Ministério da Previdência Social.

Os Técnicos do TCE/PB assentam que no período em exame o IPSAL mostra-se irregular perante o Ministério da Previdência Social pelo motivo detalhado no quadro disposto na sequência.

DISCRIMINAÇÃO	DADOS
Data da emissão – último CRP emitido	21/11/2013
Término do prazo de validade	20/05/2014
CRP vigente no final do exercício sob análise	NÃO
Critérios atualmente irregulares	
Caráter contributivo (ente e ativos – repasse)	
Caráter contributivo (inativos e pensionistas – repasse)	
Caráter contributivo (pagamento de contribuições parceladas)	
Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses – DIPR – Consistência e caráter contributivo	
Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses – DIPR – Encaminhamento à SPPS	
Demonstrativos contábeis	
Equilíbrio financeiro e atuarial	

Fonte: Extrato externo de irregularidades dos RPPS – www.mps.gov.br (Documento TC nº 34393/14).

Em sede de defesa, o gestor interessado alegou que “foi realizada Auditoria do Ministério da Previdência no instituto (Doc. fls. 303/328), quando foram constatadas algumas irregularidades sanadas tempestivamente, ocasionando a emissão do CRP em 2013”. O Órgão de Instrução, apesar de admitir que ao final de 2013 fora expedido CRP, não considerou sanada a falha em virtude da carência do citado documento para o interstício temporal ora analisado.

Do panorama exposto pode-se extrair que, embora não houvesse o atesto de regularidade para o período em testilha, na sequência (2013) o Certificado foi expedido, denotando, no mínimo, a busca, reconhecida pelo Órgão expedidor (Ministério da Previdência), da regularização do Regime Próprio de Previdência de Santa Luzia. As ações positivas adotadas devem ser admitidas e levadas em conta no julgamento em curso. Destarte, entendo que emitir juízo de valor negativo no presente caso é fazer pesar de sanção desproporcional ao ocorrido e posterior tentativa de ajuste. Cabe, portanto, ressalvas e recomendação.

Ausência de efetivo funcionamento do Conselho Municipal de Previdência, contrariando o artigo 23, caput da Lei Municipal nº 414/05 e o artigo 1º, VI da Lei nº 9.717/98.

A respeito da temática suscitada emiti manifestação contida no Acórdão AC1 TC nº 3597/2015 (PCA do IPSAL, exercício 2009, Processo TC nº 05404/10) que se aplica in totum ao vertente caso, in litteris:

A Lei Municipal nº 414/05 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 três de seus membros. De forma contrária à regra, no exercício sob exame, apenas uma sessão ordinária ocorreu do Conselho de Administração.

Referidos Conselho; composto 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 IPSAL. 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 IPSAL no sentido de envidar esforços para a feitura rotineira das sessões do Conselho, na forma determinada pela Lei nº 414/05.

Realização de despesas administrativas superiores ao limite de 2,00% do valor total da remuneração, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativamente ao exercício anterior, contrariando a Portaria MPS nº 402/08.

De fato o IPSAL ultrapassou o limite de gastos estabelecido na Portaria MPS nº 402/08 em 0,66% do valor total da remuneração, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativamente ao exercício anterior, situação já evidenciada nos três períodos precedentes, porém, com trajetória descendente (ultrapassagem do exercício de 2011 – 1,02%). O sobejamento em apreço, embora inferior ao exercício precedente, demonstrando tendência de retorno à legalidade, é importante e não merece abono de nossa parte. Todavia, esta é a única falta de relevo nas presentes contas e julgá-las pela irregularidade, a meu ver, não se configura medida de justiça, cabendo ressalvas, aplicação de multa e recomendação com vistas ao retorno à legalidade.

Ante ao exposto, voto nos seguintes termos:

- 1) **julgar regulares com ressalvas** as contas em análise de responsabilidade do Sr. Marco Antônio Nóbrega Oliveira, ex-gestor do IPSAL, referente ao exercício de 2012;
- 2) **aplicar multa** no valor de R\$ 3.000,00 (três mil), correspondendo a 65,42 Unidades de Referência Fiscais do Estado da Paraíba – UFR PB, ao Sr. Marco Antônio Nóbrega Oliveira, ex-Gestor do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Santa Luzia - IPSAL, 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 IPSAL no sentido de cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna, da Lei nº 4.320/64, da Lei nº 9.717/98, das Portarias do Ministério da Previdência Social, demais legislações cabíveis à espécie e da Lei Municipal nº 414/05 e, especificamente, providenciar a operacionalização do Conselho de Administração e a cobrança, pelos meios cabíveis, dos créditos oriundos das contribuições securitárias devidas pela Prefeitura Municipal de Santa Luzia.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC - 04807/13, 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 SANTA LUZIA - IPSAL, sob a responsabilidade do senhor Marco Antônio Nóbrega Oliveira, atuando como gestor;

- II) APLICAR MULTA** individual ao senhor Marco Antônio Nóbrega Oliveira, no valor de **R\$ 3.000,00** (três mil reais), correspondendo a 65,42 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 IPSAL no sentido de cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna, da Lei nº 4.320/64, da Lei nº 9.717/98, das Portarias do Ministério da Previdência Social, demais legislações cabíveis à espécie e da Lei Municipal nº 414/05 e, especificamente, providenciar a operacionalização do Conselho de Administração e a cobrança, pelos meios cabíveis, dos créditos oriundos das contribuições securitárias devidas pela Prefeitura Municipal de Santa Luzia.

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

João Pessoa, 10 de novembro de 2016

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Presidente e Relator

Fui presente,

Representante do Ministério Público junto ao TCE

Assinado 28 de Novembro de 2016 às 09:17



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 28 de Novembro de 2016 às 09:19



Luciano Andrade Farias
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO